tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

THÈSE

en vue de l'obtention du grade de

Docteur de l'Ecole Normale Supérieure de Lyon – Université de Lyon

Discipline : Géographie

Laboratoires : Environnement Ville Société (UMR 5600)
UR Aménités et dynamiques des espaces ruraux (Irstea)

Ecole Doctorale : Sciences Sociales (ED 483)

présentée et soutenue publiquement le 13 septembre 2012

par Mlle Sabine GIRARD

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)

Directeur de thèse : *M. Paul ARNOULD*

Après l'avis de : *M. Paul ALLARD*
M. Richard LAGANIER

Devant la commission d'examen formée de :

M. Paul ALLARD, Université Aix-Marseille (Rapporteur)
M. Paul ARNOULD, ENS de Lyon (Directeur)
M. Marc BENOIT, INRA-SAD (Membre)
M. Richard LAGANIER, Université Diderot Paris VII (Rapporteur)
M. Ramon LAPLANA, IRSTEA (Membre)
Mme Anne RIVIERE-HONEGGER, CNRS (Co-directrice)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Remerciements

Mes remerciements vont en premier lieu à Paul Arnould, qui a dirigé cette thèse, ainsi qu'à Anne Rivière-Honegger et à Ramon Laplana qui l'ont étroitement encadrée. Je les remercie pour le suivi régulier de l'avancement du travail, pour leur disponibilité, pour avoir tenu leurs portes de bureau toujours ouvertes et leurs téléphones à portée de main.

Je remercie les membres de jury, et en particulier les deux rapporteurs, Paul Allard et Richard Laganier, qui ont accepté de lire et de juger ce volumineux travail, comprenant six cent cinquante et une pages sans les annexes, cinq cent vingt-deux notes de bas de pages, cent trente figures, trente-neuf tableaux et soixante-huit encadrés… Autant être prévenus. Je remercie également Marc Benoit, pour sa participation aux comités de thèse, comités qui ont chacun été riches d'enseignements.

Mes remerciements vont également à Frédéric Saudubray, à Jean-Philippe Terreaux, à Marc Guérin, ainsi que, d'une manière générale, à l'ensemble de la direction de l'IRSTEA, pour m'avoir permis d'engager puis de mener à terme ce doctorat dans de bonnes conditions. Je remercie Marie-Pierre Arlot et Jean-Jacques Collicard pour l'accueil sur Grenoble et Emmanuelle George-Marcelpoil pour la confiance portée et les relectures avisées. Merci enfin à la direction de l'ENS de Lyon pour m'avoir accueillie temporairement.

Je remercie également l'ensemble des participants et des administrateurs du projet Créateurs de Drôme, dans lequel s'est inscrit cette thèse de doctorat, et en particulier Gabrielle Bouleau et Anne Rivière-Honegger qui l'on piloté. Une partie du travail de terrain a pu être financée dans ce cadre et les échanges scientifiques ont été fructueux. Je remercie en particulier Emeline Comby (stage master 1) pour le partage des données sur la presse locale, Hervé Parmentier et Marie-Laure Trémélo pour le travail cartographique et Marylise Cottet pour des histoires de conversion de données.

Ce travail s'appuie sur une importante investigation de terrain. Je remercie l'ensemble des personnes, des élus, des techniciens, des usagers de l'eau et des habitants de la Drôme qui ont bien voulu se prêter à l'exercice de l'entretien et de la carte mentale, ainsi que tous ceux et celles qui m'ont facilitée l'accès aux archives de la vallée de la Drôme, au SMRD, au Conseil Général, aux Communautés de Communes du Diois et du Val de Drôme et à la DDT. Merci de m'avoir fait partager vos impressions, vos idées, vos savoirs et vos projets ou de m'avoir laissée fouiller dans les cartons. Je souhaite en particulier remercier Chrystel Fermond et toute l'équipe du SMRD pour leur accueil et leur disponibilité.

Je n'oublie pas l'ensemble de l'équipe ADBX, et en particulier mon voisin de bureau, les collègues du couloir de gauche, les filles du pilâtes et les thésards sur le tard… Baptiste, Tina, Jacqueline, Jeanne, Clarisse, Françoise, Valérie, Anne, Arnaud, Frédéric et les autres. Merci pour les pauses-café, les discussions de couloirs ou de bords de fenêtre, de TER ou de cantine, qui sont souvent plus efficaces que de longues et solitaires cogitations de derrière l'ordi. Merci également à Chantal Gardes pour son indispensable aide bibliographique et à André Dreuilhe pour son appui reprographique. Merci aussi à l'ensemble du couloir de l'UMR 5600 de l'ENS de Lyon pour l'ambiance si chaleureuse.

Je souhaite par ailleurs remercier mon grand-père, ancien fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, qui aura partagé les premières enquêtes de terrain à défaut de connaître la fin de ce travail. Enfant de la vallée, serviteur de ses campagnes et de leurs travailleurs, baigneur heureux de la Drôme, il m'aura guidée dans l'histoire du pays et surtout donnée le goût et la curiosité de le comprendre.

Ce travail de longue haleine n'aurait pas été possible sans le soutien considérable de ma famille et de mes amis, tant du point de vue matériel, en m'hébergeant ou en s'occupant des enfants, que du point de vue moral, en m'encourageant à de maintes reprises. Je remercie en particulier Vivoune, Patrick et Benjamin, Guillemette et Patrick, et Manon dans la Drôme, Grégoire et Clémence, Barbara et Olivier, Tante Jacqueline, Bast' et Laurence sur Lyon, Mélanie et Fred, Nicolas et Sandrine, Le Mat', Christophe et Anna, Héloïse et Boris, sur Grenoble. Des remerciements tout spéciaux à Vivoune pour les tirages papier ainsi qu'à Guillemette et Patrick pour les relectures écossaises et pour l'indéfectible soutien logistique avec les enfants dans la dernière ligne droite. Merci aussi aux copains et aux voisins de la rue de Trégey pour les bols d'air réguliers. Merci en particulier à Hélène et Thomas pour leurs oreilles attentives aux sempiternelles et irrésolubles interrogations des thésards sur le métier de chercheur et sur la vie en général.

Et surtout, merci à Sylvain, à Philémon, à Laélie et à Léandre, pour leur affection et leur patience. Cinq ans, c'est long. C'est deux disparitions, deux naissances, deux déménagements et bientôt trois. C'est beaucoup de temps qui a manqué et qui reste à rattraper. A charge de revanche.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Sommaire

Remerciements I

Sommaire III

Liste des abréviations V

INTRODUCTION 1

PARTIE I – OBJETS D'ETUDE ET CHOIX METHODOLOGIQUES 15

CHAPITRE 1. LA POLITIQUE DE L'EAU, LA CONSTRUCTION TERRITORIALE ET L'EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE 17

CHAPITRE 2. LES CHOIX METHODOLOGIQUES 87

PARTIE II - LA MISE EN PATRIMOINE DE LA RIVIERE DROME (1970-1993) 141

CHAPITRE 3. L'EMERGENCE DES INTERCOMMUNALITES ET LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU MODELE DE LA GESTION DE L'EAU 143

CHAPITRE 4. LA PATRIMONIALISATION DE LA RIVIERE DROME ET LA RECONQUETE DE LA QUALITE DE L'EAU 233

PARTIE III – LE BASSIN VERSANT COMME TERRITOIRE DE PROJET DE LA GESTION DE L'EAU (1994-2006) 291

CHAPITRE 5. L'ENTENTE SUR UNE GESTION INTER-INTERCOMMUNALE DE L'EAU DANS UN CONTEXTE DE RECOMPOSITION TERRITORIALE 293

CHAPITRE 6. LES AVANCEES ENVIRONNEMENTALES DE LA MISE EN TERRITOIRE DU BASSIN VERSANT 373

PARTIE IV – LA VALLEE DE LA DROME A L'HEURE DE LA BIOVALLEE® : UNE RECOMPOSITION TERRITORIALE *PAR* OU *POUR* L'EAU (2007-2011) ? 517

CHAPITRE 7. L'AFFIRMATION D'UN TERRITOIRE DE PROJET A L'ECHELLE DE LA VALLEE DE LA DRÔME ET LA PRISE EN MAIN DEPARTEMENTALE DE LA GESTION DE L'EAU 519

CHAPITRE 8. LA REVISION DU SAGE DRÔME ET LE PROJET BIOVALLEE® : CONTRAINTES ET OPPORTUNITES DE LA MOBILISATION DES RESSORTS TERRITORIAUX 567

CONCLUSION 617

Références bibliographiques 635

Annexes I

Table des figures XXXII

Table des tableaux XXXVIII

Table des encadrés XL

Table des matières XLIV

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Quelques précisions

Sur la dénomination des acteurs intercommunaux

Durant les dernières décennies, la coopération intercommunale a pris successivement la forme juridique de syndicat, de district et de communauté de communes. Afin de faciliter la lecture diachronique, une dénomination générique est employée pour désigner chacun des regroupements intercommunaux, mentionnés ci-dessous.

Date	*Structure intercommunale du Val de Drôme*
1980 - 1986	Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme
1987 - 2000	District d'Aménagement du Val de Drôme
2001-	Communauté de Communes du Val de Drôme

Date	*Structure intercommunale du Diois*
1974 - 1993	Syndicat d'Aménagement du Diois
1994 - 2000	District d'Aménagement du Diois
2001 -	Communauté de Communes du Diois

Date	*Structure intercommunale du Crestois*
1993 -	Communauté de Communes du Crestois

Date	*Structure intercommunale du Pays de Saillans*
1995 - 2000	District d'Aménagement du canton de Saillans
2001 -	Communauté de Communes du Pays de Saillans

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Liste des abréviations

ADEL : AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE LOCALE
AERMC : AGENCE DE L'EAU RHONE MEDITERRANEE CORSE
AOC : APPELLATION D'ORIGINE CONTROLEE
ASA : ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISEE
ASL : ASSOCIATION SYNDICALE LIBRE
BTP : BATIMENTS ET TRAVAUX PUBLICS
CCC : COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS
CCD : COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS
CCPS : COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS
CCVD : COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME
CDDRA : CONTRAT DE DEVELOPPEMENT DURABLE RHONE-ALPES
CDH : CONSEIL DEPARTEMENTAL D'HYGIENE
CDPRA : CONTRAT DE DEVELOPPEMENT DE PAYS RHONE ALPES
CDRA : CONTRAT DE DEVELOPPEMENT RHONE-ALPES
CDT : COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME
CES : CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
CESE : CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
CGD : CONTRAT GLOBAL DE DEVELOPPEMENT
CLD : CONSEIL LOCAL DE DEVELOPPEMENT
CLIR : CONTRAT LOCAL D'INSTALLATION REPRISE
CNDD : CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE
CNR : COMPAGNIE NATIONALE DU RHONE
CODERST : CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RISQUES SANITAIRES ET TECHNOLOGIQUES
CPER : CONTRAT PLAN ETAT REGION
CR : CONTRAT DE RIVIERE
CSP : CONSEIL SUPERIEUR DE LA PECHE
CTE : CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION
DATAR : DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE / DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ATTRACTIVITE REGIONALE (A PARTIR DE 2009)
DAVD : DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME
DCE : DIRECTIVE CADRE EUROPEENNE SUR L'EAU
DDAF : DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET
DDASS : DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'ACTION SOCIAL ET SANITAIRE
DDE : DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT
DDJS : DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
DDT : DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES
DIACT : DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES
DIREN : DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT
DOCUP : DOCUMENT UNIQUE DE PROGRAMMATION
DRAE : DIRECTION REGIONALE DE L'ARCHITECTURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

DRCS : District Rural du Canton de Saillans
DRDD : District Rural de Developpement du Diois
DREAL : Direction Regionale de l'Environnement, de l'Amenagement et du Logement
DRIR : Direction Regionale de l'Industrie et de la Recherche
DRIRE : Direction Regionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSC : Dossier Sommaire de Candidature
EPCI : Etablissement Public de Cooperation Intercommunale
EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin
FDSEA : Federation Departementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FEDER : Fonds Europeen de DÉveloppement Regional
FEOGA : Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricole
FRAPNA : Federation Rhone-Alpes de Protection de la NAture
FSE : Fonds Social Europeen
GIRE : Gestion Integree des Ressources en Eau
GPRA : Grand Projet Rhone Alpes Biovallee®
IGA : Institut de Geographie Alpine
IGP : Indications Geographiques Protegees
INPI : Institut National de la Propriete Intellectuelle
INSEE : Institut national de la Statistique et des Etudes Economiques
LEADER : Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale
LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
LOADT : Loi d'Orientation pour l'Amenagement et le Developpement du Territoire
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Amenagement et le Developpement Durable du Territoire
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
MISE : Mission Interservices de l'Eau
NYMBY : Not In My BackYard
OCMM : Operation Collective de Modernisation en Milieu Rural
OGAF : Operation Groupee d'Amenagement Foncier
ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ONF : Office National des Forets
ONCFS : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage
OTSI : Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiatives
PAC : Politique Agricole Commune
PAGD : Plan d'Amenagement et de Gestion Durable
PAPI : Programme d'Actions de Prevention des Inondations
PDD : Plan de Developpement Durable
PDR : Programme de Developpement Rural
PDRN : Plan de Developpement Rural National
PDZR : Programme de Developpement des Zones Rurales
PER : Pole d'Excellence Rural
PIB : Produit Interieur Brut
PIC : Programme d'Initiative Communautaire
PLI : Programme Local d'Installation
PLU : Plans Locaux d'Urbanisme
PPRI : Plan de Prevention du Risque Inondation
ROCA : Reseau d'Observation de Crises et des Assecs
RGPP : Reforme Generale des Politiques Publiques
SAD : Syndicat d'Amenagement du Diois

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

SAFER : SOCIETES D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'ETABLISSEMENT RURAL
SAGE : SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX
SAVD : SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME
SCOT : SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE
SDAGE : SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX
SDI : SCHEMA DEPARTEMENTAL DE L'IRRIGATION
SDVP : SCHEMAS DEPARTEMENTAUX A VOCATION PISCICOLE
SECVD : SYNDICAT D'ETUDES ET DE COORDINATION DU VAL DE DROME
SIAM : SYNDICAT D'IRRIGATION INTERCOMMUNAL D'ALLEX-MONTOISON
SICB : SYNDICAT D'IRRIGATION DU CANAL DE LA BOURNE
SICN : SYNDICAT D'IRRIGATION INTERCOMMUNAL DE CREST NORD
SICS : SYNDICAT D'IRRIGATION INTERCOMMUNAL DE CREST SUD
SIOP : SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES EAUX OUVEZE-PAYRE
SMARD : SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT RURAL DE LA DROME
SMBRJ : SYNDICAT MIXTE DU BAS ROUBION - JABRON
SMRD : SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME
SRAE : SERVICE REGIONAL DE L'AMENAGEMENT DES EAUX
SYGRED : SYNDICAT MIXTE DE GESTION DE LA RESSOURCE EN EAU DE LA DROME

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

A Marcel, grâce à qui, de maintes manières, cette histoire commença.

A Sylvain, Philémon, Laélie et Léandre, avec qui elle se poursuit.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Introduction

De la territorialisation comme enjeu de la politique de l'eau à la gestion territoriale de l'eau comme objet de recherche

La territorialisation de la politique de l'eau face aux enjeux environnementaux

En février 2012, comme déjà en 2001 puis 2007, la Commission Européenne décide à nouveau de poursuivre la France en justice pour ne pas avoir pris des mesures suffisantes permettant de lutter contre la pollution des eaux par les nitrates (*Le Monde*, 27/02/2012)[1]. Cette décision fait suite à un dossier de contentieux sur le non respect par l'Etat Français des normes de qualité des eaux superficielles ouvert depuis 1993 et se référant à des textes européens datant de 1975. L'incapacité du gouvernement Français à faire changer les pratiques des usagers affectant les milieux naturels est clairement mise en cause. Le rapport de la Cour des Comptes sur « *les instruments de la gestion durable de l'eau* » de février 2010 abonde en ce sens. Il pointe «*l'insuffisante volonté de remettre en cause des pratiques agricoles durablement marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive »* et conclut que *« l'Etat n'est pas parvenu (…) à susciter le mouvement de transformation (…) qui s'impose à l'agriculture faute d'impulsion politique et d'instruments adaptés à l'importance de l'enjeu* » (Cour des Comptes, 2010).

Si cette condamnation porte sur les teneurs en nitrate des eaux superficielles pour la consommation humaine, elle préfigure cependant ce à quoi les Etats membres doivent se préparer suite à leur engagement pour le respect du bon état écologique des masses d'eau, inscrit dans la Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000[2]. Les exigences réglementaires en matière environnementale se sont considérablement renforcées ces dernières décennies, traduisant une *écologisation* des politiques publiques (Larrue, 2000).

[1] En 1993, eu égard à l'accroissement de la pollution des eaux bretonnes par les nitrates, la Commission Européenne adresse au gouvernement français une première mise en demeure afin de respecter la directive n° 75/440/CEE du 16/06/1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres. En 2001, la France est condamnée pour « *manquement d'Etat* » aux obligations lui incombant, toujours au regard de cette directive de 1975 (Arrêt de la Cour du 06/03/2001). En 2007, faute des évolutions jugées nécessaires pour remédier à la situation d'infraction, la Commission Européenne condamne l'Etat Français à verser une amende de 28 millions d'euros (le 27/06/2007). Cette peine n'est finalement pas appliquée en raison de la mise en œuvre des mesures exigées (communiqué de la Commission du 24/06/2010), mais en 2012, la Commission décide de poursuivre à nouveau la France pour non respect de la législation européenne de 1991 (Directive Nitrate 91/676/CEE du 12/12/1991).

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

Les lois françaises sur l'eau de 1964[3], de 1992[4], puis de 2006[5] ainsi que les directives européennes sectorielles des années 1990[6] puis la DCE de 2000 marquent l'évolution de la *prise en compte* des milieux aquatiques vers *l'impératif milieu* (Ghiotti, 2006). Les objectifs de la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques initialement définis en termes d'obligation de moyens sont convertis en obligations de résultats concernant leur état.

Pour gérer les ressources en eau et les milieux aquatiques, l'Etat français mise, depuis les années 1980 sur la *territorialisation* de la politique de l'eau (Berriet-Solliec, Depres et Trouve, 2005) et son inscription dans le paradigme du *développement durable* (Laganier, Villalba et Zuindeau, 2002 ; Alphandery, 2004 ; Blot, 2005). La territorialisation de l'action publique recouvre plusieurs processus : (i) la prise en compte des spécificités locales par l'adaptation des règles nationales à des contextes différents ou par la valorisation de ressources spécifiques (Pecqueur, 2001) ; (ii) un changement d'échelle d'émergence des problèmes, de définition et de mise en œuvre de l'action publique, du ressort d'institutions infranationales et conduisant à la multiplication des centres de décisions (Douillet, 2003) ; (iii) la construction de nouveaux espaces de décision et de production de l'action publique, les *territoires* (Duran et Thoening, 1996).

En France, la territorialisation de la politique de l'eau se traduit par la mise en œuvre de dispositifs contractuels de planification, basés sur des approches participatives et négociées, à l'échelle d'entités définies sur des critères hydrologiques (Allain, 2001). Le dispositif des Contrats de Rivière, instauré au début des années 1980 constitue une première expérimentation locale, sur laquelle les législateurs s'appuient pour créer, au début des années 1990 le dispositif des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Brun, 2009). Outil phare de la Loi sur l'Eau de 1992, les SAGE visent l'opérationnalisation des principes d'une *gestion globale et intégrée de l'eau* (de bassin versants, de zones côtières ou de zones humides), tels que définis lors de la Conférence internationale sur l'eau et le développement de Dublin en 1992. Le SAGE fixe les objectifs et les règles d'usage et de gestion de l'eau, tandis que le Contrat de Rivière définit et met en œuvre les moyens et les modalités d'action en vue de l'atteinte de ces objectifs et du respect de ces règles.

Ces deux outils font le pari d'un gain d'efficacité environnementale par la *territorialisation* de l'action publique. Ils postulent que la définition et la mise en œuvre de la gestion de l'eau à l'échelle d'un *territoire* délimité sur des critères hydrologiques permettent d'atteindre les objectifs d'une gestion intégrée, c'est-à-dire conciliant la préservation des ressources et des milieux aquatiques avec la satisfaction de leurs usages.

Le questionnement de cette recherche porte alors sur l'efficacité environnementale de ces dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau : comment, dans quelle mesure et sous quelles conditions peuvent-ils contribuer à l'amélioration de la préservation, et *in fine*, de l'état des ressources et milieux aquatiques ?

[3] Loi n°64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, du 16/12/1984.

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

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

[6] Telles notamment la directive Nitrate (12/12/1991) et la directive Eaux Résiduaires Urbaines (21/05/1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La gestion territoriale de l'eau est-elle gage d'efficacité environnementale ?

La *territorialisation* des dispositifs de Contrat de Rivière et de SAGE relève d'un double processus. Ils sont à la fois *territorialisés*, dans la mesure où ils sont adaptés, transformés, modelés par les acteurs chargés de les mettre en place, selon les spécificités et les enjeux locaux. Ils sont également *territorialisant* dans le sens où ils modifient, confortent, défont ou reconstruisent les territorialités existantes. Ils permettent ainsi la construction *d'intérêts territorialisés*, soit par l'adaptation de l'intérêt général au local, soit par la négociation et l'intégration des différents intérêts dans un « *bien commun localisé* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Les dispositifs de Contrat de Rivière et de SAGE s'apparentent alors à des *projets de territoire*, consistant en la construction d'un *territoire autour de l'eau* et en l'activation de *ressources territoriales* permettant tout à la fois de consolider ce projet et ce territoire (Lajarge et Roux, 2007). En ce sens, les Contrats de Rivière et les SAGE peuvent être qualifiés d'outils de *gestion territoriale* de l'eau[7].

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

L'hypothèse principale de cette recherche est alors que les dimensions territorialisées et territorialisantes des dispositifs de la gestion de l'eau sont garantes de leur plus grande efficacité environnementale. La territorialisation de la politique de l'eau ne constitue pas seulement une forme d'adaptation de l'action publique locale aux injonctions supra-locales. Elle joue également un rôle moteur en ce qu'elle modifie les rapports que les usagers et les gestionnaires entretiennent avec les ressources et milieux aquatiques, dans et avec l'espace. Elle contribue activement à la réorganisation des acteurs de la gestion de l'eau, de leurs rôles et pouvoirs dans l'espace. Elle participe de l'invention de nouvelles formes et modalités d'usage et de gestion de l'eau, plus à même de garantir durablement la préservation des ressources et des milieux aquatiques.

[7] La gestion territoriale de l'eau renvoie à l'organisation sociale et territoriale pour les usages et la gestion de l'eau. Elle repose sur des modalités, des formes et des échelles variées de découpages de l'espace. Elle a une existence très ancienne, puisque de longue date, les hommes ont développé des formes de solidarité géographique pour accéder, transporter, stocker l'eau puis en sécuriser l'accès (Marié, Larcena et Derioz, 1999). La gestion territoriale de l'eau revêt cependant un sens renouvelé à partir des années 1970, dans le double mouvement de *territorialisation* et *d'écologisation* de la politique de l'eau. Elle qualifie alors le nouveau mode d'intervention publique dans le domaine de l'eau, reposant sur la planification participative et négociée à l'échelle de territoires (Ghiotti, 2001, 2006).

Ces questions autour de qui, du pourquoi et du comment amènent à la formulation de deux sous hypothèses :

- La capacité à construire et à consolider un territoire autour de l'eau est un gage d'efficacité environnementale. Deux ressources territoriales en découlant peuvent être particulièrement efficaces :
  - le développement d'un sentiment d'identité et d'appartenance à un espace défini par rapport à l'eau contribue à responsabiliser les usagers quant à leurs pratiques et quant aux pratiques des autres sur cet espace, au regard de leurs impacts sur l'eau ;
  - le couplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial sur un espace de concernement commun renforce la mise en territoire de cet espace et corrélativement les ressources territoriales qui lui sont associées.
- Un gestionnaire à l'interface entre les champs d'action de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire présente des bonnes dispositions pour piloter la construction d'un territoire autour de l'eau et pour en activer les ressources territoriales.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'explicitation des dimensions territoriales de la gestion de l'eau

Pour une géographie environnementale des acteurs

La géographie tire sa spécificité non pas de son objet (l'espace, les paysages,…) ou de ses problématiques (question de localisation), ni même de ses méthodes (associant des démarches spatiales, écologiques, sociologique et psychologiques) mais de son objectif. Elle vise à dévoiler et expliciter les relations entre les faits inscrits dans l'espace, entre les êtres et les choses de la terre, entre les sociétés et les territoires. Ce travail s'inscrit résolument dans le « *tournant géographique* » (Levy, 1999), c'est-à-dire dans l'étude des dimensions spatiales de la société, l'espace étant considéré comme construit par la société. Plus que l'espace en soi, les relations à l'espace forment les objets d'étude à travers les connaissances et les pratiques que les hommes en ont et qui lui donnent sens (Raffestin, 1986). Dans ce paradigme *relationnel*, le social et le spatial sont irréductiblement entrelacés. Le social est spatial et le spatial constitue une dimension du social (Veschambre, 2006 ; Lussault, 2007)[8].

La gestion de l'eau est ainsi appréhendée comme un fait de société, par les rapports que les usagers et gestionnaires de l'eau entretiennent avec l'espace et entre eux dans et à propos de l'espace. En centrant l'analyse sur l'organisation des individus et des groupes, sur leurs décisions et leurs actes dans et à propos de l'espace, cette recherche participe plus particulièrement d'une « *géographie des acteurs* » (André, 1998) ou encore d'une *géographie sociale* (Di Meo, 1998)[9]. Elle s'intéresse aux *constructions territoriales* produites par les

[8] Si le terme de *socio-spatial* , comme celui *d'espace social* peuvent alors paraître pléonastiques, ils permettent néanmoins de préciser que l'objet de recherche porte sur les rapports entre la société et l'espace, ce qui fait la spécificité de géographe parmi les sciences sociales décryptant les faits de société (Hoyaux *et al.*, 2006).

[9] La géographie sociale appréhende les sociétés par l'étude des espaces comme l'une de leurs dimensions (Frémont, Hérin, Chevalier et Renard, 1984), ce qui amène certains à nier l'existence même de ce courant tant il se confond avec la géographie en général (Brunet, Ferras et Thery, 1993). Considérant l'espace comme produit social, elle cherche les explications des structures spatiales dans leurs assises matérielles et sociales et a ainsi longtemps été inspirée par les théories marxistes. La spécificité de la géographie sociale réside tout de même dans l'attention portée aux dysfonctionnements de la société, au regard en particulier de certains principes : domination, ségrégation, inégalités, etc. En ce sens, la géographie sociale porte une ambition critique, mais pour

différents acteurs de la gestion de l'eau en vue de l'usage ou de la régulation des usages des ressources en eau et des milieux aquatiques. L'emploi de l'expression de *construction territoriale,* plutôt que de celle de territoire, insiste sur la posture adoptée (constructiviste) sans présupposer de la manière dont le territoire se construit ni sur la forme géographique qu'il revêt. Le terme de *construction* permet également de désigner dans un même terme, le résultat et le processus menant à ce résultat, dans une vision dynamique du territoire en permanente évolution. La *construction territoriale*, en tant que processus est ainsi synonyme de *territorialisation,* tandis que le terme de *territorialité* renvoie à sa dimension relationnelle (Vanier, 2009b).

Cette recherche s'inscrit également dans le champ de l'environnement. La géographie se distingue des autres disciplines dans ce domaine par le fait qu'elle ne s'intéresse pas aux phénomènes naturels eux-mêmes, mais à l'explication des relations qu'ils entretiennent avec les phénomènes sociaux (Jollivet, 1992 ; Mathieu, 2006) et avec leur répartition spatiale (Auriac, 1986). En reprenant et élargissant la définition que Ghiotti (2009) donne de la « *géographie environnementale* », ce travail peut s'y inscrire. Il s'agit d'une « *analyse des interactions nature / société dont l'objectif est double : appréhender à la fois les mécanismes sociaux d'appropriation et de contrôle des ressources »,* ainsi que *« l'organisation et le fonctionnement des territoires* », comme origine et conséquence de ces mécanismes[10]. Cette recherche s'attache à comprendre les représentations et les pratiques de la gestion de l'eau au regard de leurs implications (leurs effets) et explications (le pourquoi et le comment) par rapport à l'état des milieux naturels (Jollivet, 1992). Elle étudie ainsi les *interactions* et *co-évolutions* entre l'hydrosystème et les systèmes d'action qui l'habitent, l'utilisent et le gèrent[11] (Levêque et Van der Leeuw, 2003).

Cette double approche par les constructions territoriales et par les interactions nature /société place *l'acteur* au cœur de l'analyse. Dans une perspective interactionniste, l'acteur est défini comme opérateur de l'interaction. Sa fonction première est d'agir, mais cette action est nécessairement une interaction avec les autres acteurs. Il se caractérise par son intentionnalité, son pouvoir (capacité à agir) et ses compétences (ressources pour agir) (Giddens, 1987). Sont étudiées les représentations, les pratiques, les intentions et les stratégies des acteurs sur et

autant, elle ne s'inscrit pas nécessairement dans un mode de connaissance critique qui, au-delà de la seule compréhension des dynamiques socio-spatiales, permettrait l'émancipation des individus par la prise de conscience réflexive des déterminants sociaux qui pèsent sur eux (Aldhuy, 2006). C'est cependant le cas de certains travaux récents sur les processus de territorialisation, qui s'adossent à des théories critiques, comme celle de A. tenu, par exemple, et accordent une place centrale à l'homme-acteur, à sa capacité réflexive et à son autodétermination (Gumuchian, Grasset, Lajarge et Roux, 2003 ; Di Méo et Buléon, 2005). En reprenant un paradoxe propre aux sciences sociales, à savoir que la société ne peut s'analyser que par et dans l'action mais que l'action ne se comprend que dans le champ social Gumuchian et *al.* (2003) avancent que « *la dimension spatiale de la société ne peut s'analyser que dans et par l'action territoriale mais qu'actions et territoires ne peuvent se comprendre que dans le champ de la dimension sociale de l'espace* ». Il faut donc se positionner dans une théorie du social pour expliquer des faits spatiaux. Dès lors, la géographie sociale ne peut être qu'une géographie de l'action et des acteurs (Séchet et Veschambre, 2006).

[10] La citation originale est : « *analyse des interactions nature / société dont l'objectif est double : appréhender à la fois les mécanismes sociaux d'appropriation et de contrôle des ressources et leurs conséquences pour l'organisation et le fonctionnement des territoires* » (Ghiotti, 2009).

[11] De tels systèmes sont qualifiés d'anthroposystèmes et définis comme des « *systèmes interactifs entre deux ensembles constitués par un ou des sociosystèmes et un ou des écosystèmes naturels ou artificialisés s'inscrivant dans un espace géographique donné et évoluant dans le temps* » (Levêque et al., 2003). En géographie, G. Bertrand problématise ces relations nature / culture dès la fin des années 1960 autour du concept de « *géosystème* » (Bertrand, 1968).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

dans l'espace, à propos des ressources en eau et des milieux aquatiques, et au regard des autres acteurs avec qui ils interagissent.

Cette approche insiste également sur l'importance de la dimension temporelle des processus, tant en matière de fabrication des territoires qu'en matière de coévolution milieu / société. Une grande importance est accordée à l'enchaînement chronologique des événements et à leurs liens de causalité. La construction territoriale s'inscrit dans un contexte socio-spatial, une histoire et une projection sur l'avenir qui en conditionne grandement la nature, la forme et la force. Les conséquences des actes de gestion environnementale portent à la fois sur l'état des milieux naturels et sur les perceptions que les acteurs en ont, induisant le renouvellement des pratiques.

La construction territoriale comme outil conceptuel et les ressorts territoriaux comme modèle d'action

Le territoire est depuis quelques décennies un objet incontournable de la branche sociale de la géographie, tant comme objet de recherche que comme outil conceptuel. Il ne cesse de faire débat. Du point de vue théorique, si certains tentent de faire du territoire et de ses notions dérivées (*territorialisation, territorialité*) un concept fondateur du projet géographique (Vanier, 2009b), d'autres mettent en garde sur les risques et les faiblesses qu'il recèle (Ripoll et Veschambre, 2001). En tant qu'objet de recherche, le territoire est interrogé notamment quant à sa contribution à l'efficacité de l'action publique, avec l'adoption généralisée, de l'échelon local à l'échelon européen, du modèle de *projet de territoire*. Ce travail de recherche abonde à ces deux types de réflexions.

Du point de vue théorique, est testé le caractère opératoire de la *construction territoriale* comme outil conceptuel permettant l'explication et la compréhension des dynamiques socio-spatiales observées en matière d'utilisation et de gestion des ressources en eau et de milieux aquatiques. A partir d'outils conceptuels existants, et en particulier de la « *formation socio-spatiale* » (Di Méo, 1998) et de la « *fabrique* » des territoires (Vanier, 1995) par « *les acteurs territorialisés* » (Gumuchian, Grasset, Lajarge et Roux, 2003), une grille d'analyse des dimensions territorialisées et territorialisantes de la gestion de l'eau est élaborée (Figure 1).

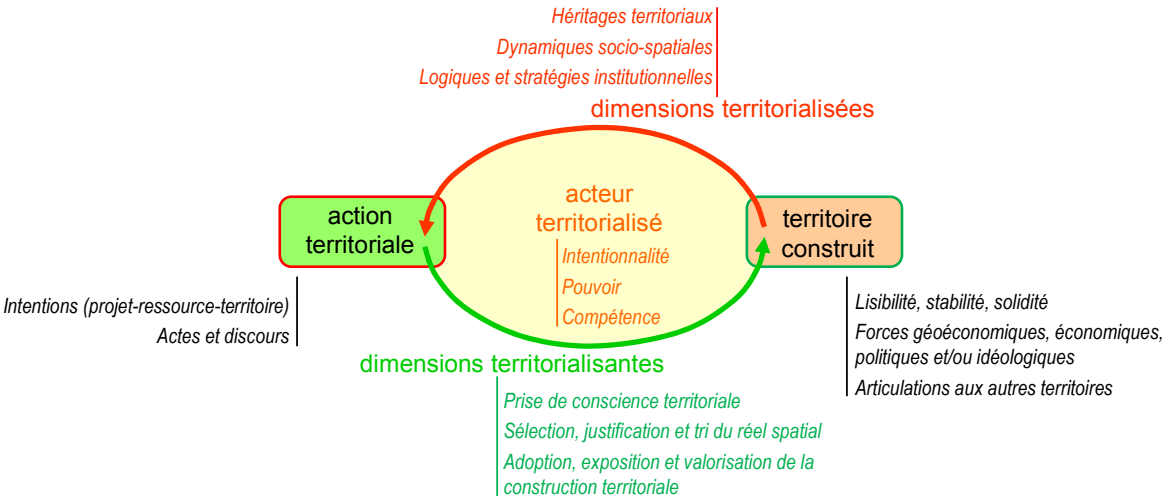


Figure 1 : Schématisation de l'outil conceptuel : la construction territoriale

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Du point de vue heuristique, l'efficacité de la territorialisation de la politique de l'eau est testée à travers les deux dispositifs des SAGE et des Contrats de Rivière. Le modèle d'action du *projet de territoire,* territoire construit et activant des *ressources territoriales (Gumuchian et Pecqueur, 2007)* est mis à l'épreuve, quant à sa capacité à atteindre les objectifs environnementaux. En se basant sur les travaux de Lajarge et Roux (2007), la notion de *ressort territorial* est définie. Ce terme renvoie à l'image d'une progression temporelle, à 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. Le projet nourrit la construction territoriale et cette dernière alimente le projet, dans un processus cyclique mais non statique, en raison à la fois de l'évolution du contexte socio-spatial et temporel dans lequel ils s'inscrivent et des modifications des intentions des acteurs qui les bâtissent. L'image du ressort est alors plus adaptée que celle du cercle (Figure 2).

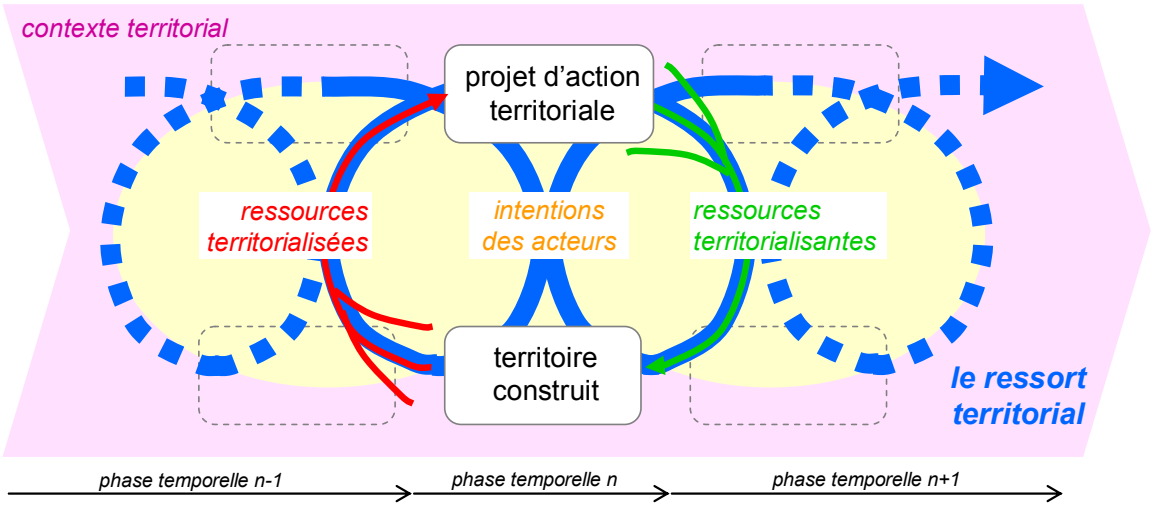


Figure 2 : Schématisation du modèle d'action : le ressort territorial

Les *ressorts territoriaux* de la gestion de l'eau sont alors définis comme les ressources révélées et activées à la fois *par* et *pour* les constructions territoriales autour de l'eau. Autrement dit, ces ressorts territoriaux s'appuient sur les potentialités liées à la fois à la dimension territorialisée et à la dimension territorialisante de la gestion de l'eau.

Une étude monographique de la vallée de la Drôme sur quatre décennies

L'hypothèse de la contribution des dimensions territorialisées et territorialisantes de la gestion de l'eau à son efficacité environnementale est testée empiriquement. La démarche proposée est largement inductive : la formulation des sous hypothèses de recherche ainsi que l'ajustement graduel des concepts mobilisés découlent de leur confrontation étroite au terrain, par un aller-retour permanent, entre empirie et théorie.

L'approche méthodologique choisie est celle de la monographie locale et historique. Un terrain de quelques milliers de km2 est investigué sur une période de quatre décennies : la vallée de la Drôme. Le recul historique et la masse d'informations à disposition, ainsi que la représentation paradoxale dont elle fait l'objet motivent la concentration des efforts sur l'analyse *microscopique* (Sawicki, 2000) de ce seul cas d'étude.

La concentration sur un seul cas d'étude permet en effet l'analyse fine et détaillée de l'organisation des acteurs de la gestion de l'eau, de leurs représentations et de leurs pratiques

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

des ressources et milieux aquatiques ainsi que de leurs implications sur l'état environnemental de l'hydrosystème.

Si le recul historique de quarante ans peut paraître mineur au regard de l'histoire de la politique de l'eau, il est pertinent pour aborder la problématique de l'efficacité de la *gestion territoriale* de l'eau. Il permet d'observer la mise en œuvre concrète, à l'échelle locale, des évolutions politiques et législatives traduisant les changements de paradigmes, telles l'inscription de l'action publique dans les modèles de projet de territoire et de développement durable. Quarante ans est une durée permettant de décortiquer les mécanismes lents, progressifs et répétitifs de la fabrique des territoires : pour observer les genèses, les consolidations, les affaiblissements, les disparitions, les renaissances de différentes constructions territoriales. C'est également une durée qui permet d'évaluer les changements de comportements des usagers, de leurs représentations et pratiques des ressources et milieux aquatiques, ainsi que leurs effets sur l'état des milieux.

Du choix de la vallée de la Drôme

Dans une approche constructiviste du territoire, le terrain d'étude est abordé par son nom : la « *vallée de la Drôme* ». Cette appellation recouvre des acceptions différentes selon les temps, les espaces et les hommes. Elle désigne, de manière floue et non bornée, *l'espace autour de la rivière Drôme*. Les hydrologues ainsi que certains gestionnaires locaux de l'eau lui préfèrent à son sujet l'emploi du terme de *bassin versant de la Drôme* qu'ils délimitent précisément le long des lignes de crêtes. Ce dernier est situé entre les massifs du Vercors et des Baronnies et couvre une surface de 1640 km2. Les acteurs du développement territorial utilisent une dénomination double : « *Val de Drôme et Diois* », se référant aux deux principales intercommunalités qui entourent la rivière Drôme. En 2011, quatre intercommunalités coexistent autour de cette rivière regroupant au total 56.500 habitants sur 102 communes [12] (Figure 3).

Comme d'autres dans le contexte des montagnes méditerranéennes, cet espace rural, porté traditionnellement par l'activité agricole, s'est orienté, ces dernières décennies, vers l'accueil résidentiel et le tourisme en s'appuyant sur de nouvelles valeurs, comme l'environnement ou le patrimoine (Roux, 1999). La rivière, à la fois milieu naturel, espace riche en aménités et ressource pour l'irrigation, est au cœur des enjeux de la vallée et de ses choix d'aménagement. Les conflits d'usage, entre irrigants, exploitants de graviers, riverains, associations de pêche et de protection de la nature, sont renforcés par les variations extrêmes des débits propres aux cours d'eau de type méditerranéen ainsi que par les évolutions des attentes d'une population de plus en plus périurbaine. Pour faire face à ces enjeux, le bassin versant de la Drôme a fait l'objet de deux Contrats de Rivière (en 1990 et 1999) ainsi que d'un SAGE (1997) encore en révision en 2011. Jusqu'en 2008, ces démarches ont été initiées et portées par les structures intercommunales de la vallée de la Drôme. La structure intercommunale du Val de Drôme, située sur la partie aval de la vallée, a en particulier pris en charge leur élaboration, coordination et animation. A partir de 2008, un syndicat mixte regroupant le Département de la Drôme ainsi que les quatre structures intercommunales de la vallée reprend en main le pilotage et l'animation de la gestion locale de l'eau.

[12] La Communauté de Communes du Val de Drôme, la Communauté de Communes du Crestois, la Communauté de Communes du Pays de Saillans, la Communauté de Communes du Diois. Elles regroupent au total les communes de neuf cantons : ceux de Loriol, Crest Sud et Crest Nord, Bourdeaux, Saillans, Die, Chatillon-en-Diois, Luc-en-Diois, la Motte-Chalancon. La ville de Crest est en 2010 hors intercommunalité.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

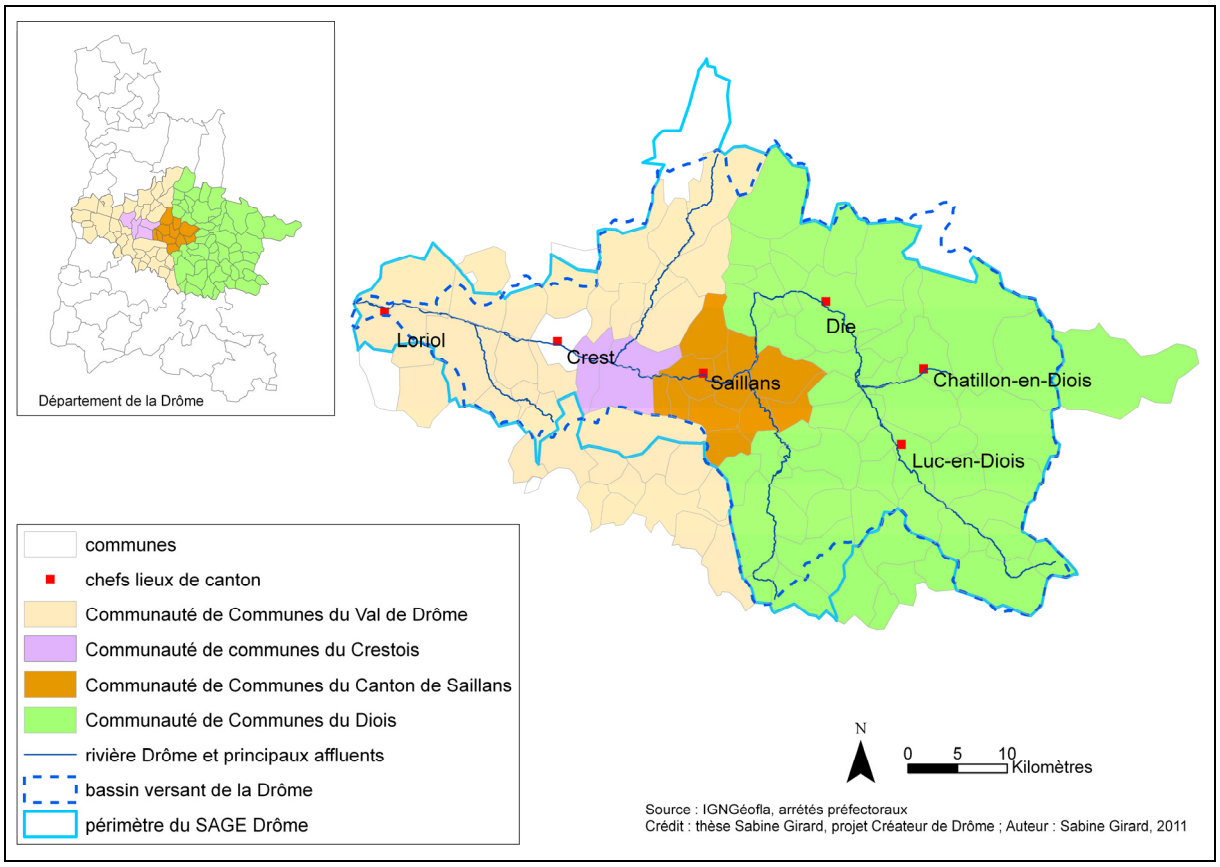


Figure 3 : Présentation du terrain d'étude : le bassin versant de la Drôme et les intercommunalités situées autour de la rivière Drôme, en 2011

Le choix de la vallée de la Drôme comme cas d'étude obéit à un ensemble de facteurs, d'ordres à la fois scientifiques et pratiques[13]. Les représentations contrastées dont la gestion de la rivière Drôme fait l'objet tant dans la presse locale que dans la littérature scientifique ont en particulier suscité l'intérêt.

La rivière Drôme est l'objet du premier SAGE de France. S'il est signé en 1997, il est initié dès 1991, avant même la parution de la Loi sur l'Eau de 1992. Ses deux objectifs phares portent sur la régulation et le partage de l'eau entre irrigants en période d'étiage et l'adoption de nouvelles modalités de gestion du transit sédimentaire. La gestion mise en place dans ce cadre par les acteurs locaux est couronnée en 2005 d'un prix international (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. L'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse s'appuie sur son expérience pour tester et

[13] Du point de vue scientifique, et comme évoqué, ce cas d'étude présente une longue et riche expérience de mise en œuvre des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau, avec l'engagement de deux Contrats de Rivière et d'un SAGE, qui vient d'être révisé. Il a également fait l'objet de nombreux travaux de recherche et d'expertises et constitue un terrain pilote de la mise en œuvre des SAGE pour le Ministère de l'Environnement et l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse. Du point de vue pratique, il est l'objet du projet interdisciplinaire « *Créateurs de Drôme* » (2007-2010), codirigé par G. Bouleau (IRSTEA) et Anne Honegger (CNRS-UMR 5600 Environnement-Ville-Société) de l'APR Eaux et Territoires du Ministère de l'Environnement, dans lequel s'inscrit ce travail de doctorat. Ce projet « *questionne les relations entre l'état écologique de la rivière Drôme et les territoires de son bassin pour évaluer ce qui fait système autour de l'eau et de chaque territoire, les crises et les modalités de gouvernance et comment cela évolue au cours du temps à différentes échelles* » (Bouleau et Rivière-Honegger, 2011).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ajuster la méthodologie des SAGE sur son bassin (AERMC, 2002, 2003). La recherche scientifique contribue également à faire de la gestion de la rivière Drôme, un cas pilote et exemplaire, en le mobilisant comme illustration des changements paradigmatiques des dernières décennies. Pour Lascoumes et Le Bourhis (1998), le cas de la rivière Drôme permet d'explorer les mécanismes d'action des nouvelles politiques de type procédural, se substituant à celles de type substantiel, et la façon dont se définit, par la négociation locale, le « *bien commun territorialisé* ». Pour Richard et Rieu (2009), le cas de la rivière Drôme témoigne et permet d'expliciter le passage d'un mode de « *gouvernement centralisé* » à une « *gouvernance locale* » de l'eau, « *offrant plus d'espace* [aux] *nouveaux acteurs de l'eau* [les collectivités territoriales]» (Richard et Rieu, 2009).

Pourtant en 2010, la gestion intentionnelle est incapable d'instruire ni de garantir un débit réservé dans la rivière Drôme, conformément aux exigences réglementaires. Des travaux en science de gestion rendent compte des difficultés à faire évoluer les pratiques agricoles et à mettre en place des systèmes de régulation et de partage de l'offre en eau afin de respecter un débit réservé en rivière (Barreteau *et al.*, 2003 ; Abrami, 2004 ; Barreteau, Abrami, Chennit et Garin, 2004). Une étude anthropologique du système de gouvernance de bassin (Allain, 2005) révèle sa fragilité ainsi que ses difficultés de prise en charge et de traitement de la problématique de la gestion physique des cours d'eau. Les récentes études de perception (Extrat, 2010 ; Armani et Desbois, 2011) témoignent de l'actualité des controverses sur la régulation du transit sédimentaire, quinze ans après l'adoption d'un nouveau mode de gestion (Landon, Piegay et Bravard, 1998).

La gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme est présentée comme un cas pilote et exemplaire, au niveau national voire international, mais dans le même temps, les problèmes semblent aujourd'hui pour partie les mêmes que quinze ans auparavant. Cette contradiction interpelle et fonde l'intérêt initial pour cette recherche. Il peut n'être que de l'ordre du discours ou bien découler de différences de points de vue et d'objets de jugement. Quand l'élu ou le politiste jugent le fonctionnement du système d'action politique, l'agriculteur ou l'hydrologue se réfère au débit de la rivière. Mais ce paradoxe renvoie également à la question des échelles et temporalités d'analyse. L'étude monographique et diachronique du cas d'étude s'impose alors : d'une part, pour comprendre pourquoi de tels discours paradoxaux sont tenus, et d'autre part pour analyser ce qu'ils témoignent de la construction concrète de l'action publique de la gestion de l'eau et de son efficacité en matière environnementale.

De l'intérêt de l'approche monographique diachronique

La monographie géographique a longtemps été une approche prisée et a connu un essor important avec les monographies régionales jusque dans les années 1950. Associée aux principes vidaliens remis en cause par la nouvelle géographie des années 1960, elle apparaît encore aujourd'hui assez démodée, si l'on en juge par le faible intérêt que les doctorants et chercheurs lui accordent, lui préférant souvent l'analyse comparative de multiples cas d'étude. Une certaine « *pratique caricaturale de la monographie* »[14] plus que la « *méthode elle-même*» est ainsi l'objet des critiques (Bertrand et Bertrand, 2002). Sous certaines conditions et pour

[14] Bertrand (2002) en énonce les « *défauts rédhibitoires : éclectisme et arbitraire, enfermement sur la société locale, découpages spatiaux et socio-économiques artificiels, fausse impression d'unicité de l'objet étudié qui interdit la comparaison et la généralisation, sous estimation du facteur politique et de l'environnement socio économique, inadéquation de certaines analyses sectorielles, plan a tiroir, laxismes dans le traitement de l'information et dans l'analyse des combinaisons, sacrifice à la description littéraire gratuite, etc.* » (Bertrand, 2002, p. 185).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

certaines problématiques, la monographie constitue un outil d'analyse tout à fait pertinent voire indispensable pour le géographe. Ainsi, pour la compréhension des coévolutions milieux/sociétés, la monographie géographique est « l*'unique moyen d'intégration horizontale qui permet d'analyser en bloc les éléments sociaux et écologiques combinés dans un même espace* » (Bertrand et Bertrand, 2002, p. 185). Reste que pour constituer une réelle méthode d'investigation et non « *une simple méthode d'exposition des résultats* », la monographie nécessite, avant sa mise en pratique, une conceptualisation de son objet et une explicitation de son projet. Elle suppose également une méthode, un « *principe d'ordre* » (Bertrand et Bertrand, 2002).

La monographie proposée dans cette recherche a pour objet la gestion territoriale de l'eau dans la vallée de la Drôme et comme projet celui de comprendre les ressorts de son efficacité environnementale. Pour ce faire, une méthode systémique est adoptée, considérant le système d'action de la gestion de l'eau dans sa dynamique et ses interactions avec d'autres systèmes d'action, en particulier ceux du développement territorial, à différentes échelles. L'analyse s'organise autour de deux dimensions principales, permettant une interprétation matricielle des faits : (i) une dimension chronologique, qui amène à périodiser l'évolution du système d'action de la gestion de l'eau étudié ; (ii) une dimension démonstrative, qui conduit à organiser les faits selon leur contribution à la compréhension des ressorts territoriaux de la gestion territoriale de l'eau.

L'approche monographique et diachronique de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme comporte un important travail comparatif (Desage, 2006), qui s'appuie sur la variation spatiale et temporelle des organisations territoriales des acteurs et des outils d'action publique mobilisés.

L'analyse *microscopique* des faits dans leurs interactions spatiales et dans leurs enchaînements temporels, soit dans leur contexte territorial, vise à comprendre les représentations paradoxales dont la gestion de la rivière Drôme fait l'objet. Cette analyse doit permettre de qualifier et quantifier les avancées et les limites en matière de gain d'efficacité environnementale et surtout de comprendre les conditions et les facteurs territoriaux qui prévalent et jouent dans un sens plutôt qu'un autre. Cette approche doit aussi permettre de mettre à l'épreuve de manière très concrète les modèles théoriques proposés sur la construction et les ressorts territoriaux et ainsi de juger de leur pouvoir explicatif.

Le corpus est constitué de multiples sources de données, que croise l'analyse afin de saisir la complexité des faits et de consolider leur interprétation. Deux ensembles de données sont mobilisés:

- des données objectives (données statistiques, études scientifiques et expertises) concernant l'évolution démographique, économique, de l'état environnemental de l'hydrosystème et des pratiques qui l'affectent sur la période 1970 -2010 ;
- des données subjectives sur les représentations et l'explication des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau, issues d'un corpus comprenant :
    - une enquête par entretiens semi-directifs et cartes mentales auprès des gestionnaires actuels ou passés de l'eau et des territoires (51 entretiens retranscrits); complétée des résultats bruts d'une enquête qualitative sur les perceptions de la rivière auprès de 400 habitants du bassin versant de la Drôme[15] ;

[15] Enquête réalisée dans le cadre du projet « *Créateurs de Drôme* » (Barthélémy et al., 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- la chronique intégrale des comptes-rendus de réunions de la Commission Locale de l'Eau du SAGE et de son bureau (1993-2011 ; 177 réunions) ainsi que du Comité syndical du syndicat de rivière (1982-2010 ; 70 réunions) ; complétée pour la période 1970-1992 par la correspondance administrative des services de l'Etat, des collectivités territoriales et du syndicat de rivière (une centaine de courriers) ;
- l'ensemble des documents de projet de la gestion de l'eau (Contrat de Rivière et SAGE) et du développement territorial (procédures contractuelles départementales, régionales, nationales ou européennes et chartes intercommunales) sur la période 1970-2010 (35 documents au total) ;
- l'ensemble des articles de quatre titres de presse locale concernant l'eau sur la période 1981-2010 (1.550 articles au total) ;
- 18 ouvrages et guides touristiques d'édition locale et nationale portant sur la vallée de la Drôme sur la période d'étude.

Cette importante masse d'information récoltée est triée, ordonnée et hiérarchisée afin d'en dégager un sens général, dans le souci permanent toutefois de respecter la complexité des faits et des discours observés.

L'architecture de la thèse

L'analyse matricielle pratiquée s'accorde mal avec une présentation linéaire des résultats d'analyse. Dans la logique de la monographie historique, où une grande importance est accordée à l'enchaînement temporel des événements, un découpage chronologique est requis. Dans la logique de la démonstration, les événements sont analysés au regard des arguments qu'ils constituent pour valider ou invalider les hypothèses de recherche : un découpage analytique est alors nécessaire.

Dans un souci de facilité de lecture, un plan mixte est adopté et différents outils de synthèse et d'analyse transversale sont proposés.

Le plan global traduit un premier travail de catégorisation des données historiques. Deux ruptures sont identifiées dans les évolutions des rapports de la gestion de l'eau à l'espace, délimitant trois temps de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme sur la période 1970-2011. Ces ruptures ne sont pas franches, mais au contraire, très progressives. Le premier temps est celui de la patrimonialisation de la rivière et de la gestion patrimoniale de l'eau (1970-1993). Dans un deuxième temps, ce modèle est remplacé par la mise en territoire du bassin versant et l'adoption d'une gestion territoriale de l'eau (1994-2006). Enfin, la période actuelle (2007-2011) est un temps de remise en question de ce modèle et de découplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial. Ces phases temporelles correspondent à la reconfiguration des systèmes d'action de la gestion intentionnelle de l'eau ainsi qu'à l'engagement dans des dispositifs différents : un 1er Contrat de Rivière, un SAGE opérationnalisé par un 2nd Contrat de Rivière et enfin la révision du SAGE.

Au sein de ces phases temporelles, qui constituent chacune une partie de la recherche (partie II, III et IV), la logique de progression est analytique, détaillant dans un premier temps les dimensions territorialisées des dispositifs locaux de la gestion de l'eau puis, dans un second temps, leurs dimensions territorialisantes, leurs ressorts territoriaux et leurs contribution à l'efficacité environnementale (deux chapitres par partie).

Trois outils viennent faciliter la lecture et permettent de visualiser la progression matricielle de l'analyse, selon un axe temporel et un découpage analytique : (i) une frise chronologique comportant les événements marquants en matière de gestion de l'eau et d'aménagement du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territoire ; (ii) une schématisation des différents découpages territoriaux (gestion de l'eau / intercommunalités / développement territorial) selon trois phases temporelles ; (iii) un tableau récapitulant les principaux résultats issus de la grille analytique de la gestion territoriale de l'eau, pour chacune des trois phases temporelles. Ils sont présentés en fin de la première partie.

L'étude comporte donc quatre parties.

La partie I présente le cadre théorique et les concepts mobilisés pour l'analyse de l'objet de recherche ainsi que l'approche méthodologique adoptée.

- Le chapitre 1 définit la gestion territoriale de l'eau, par le biais de trois objets intermédiaires : (i) la politique nationale et européenne de l'eau, dont sont issus les dispositifs de gestion territoriale de l'eau ; (ii) la construction territoriale autour de l'eau, qui est tout à la fois et de manière dialectique, la source et le résultat de la gestion territoriale de l'eau ; (iii) l'efficacité environnementale de la politique de l'eau, et en particulier des dispositifs de Contrats de Rivière et de SAGE. Sur cette base, un modèle théorique explicatif de l'efficacité environnementale de la gestion territoriale de l'eau est proposé.
- Le chapitre 2 présente l'approche méthodologique développée afin de tester empiriquement ce modèle théorique. Une grille d'analyse des dimensions territoriales, des ressorts territoriaux et de l'efficacité environnementale est construite à partir des outils conceptuels présentés dans le premier chapitre. Elle porte sur les évolutions des représentations et des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau. Le matériel et les outils d'analyse sont précisés.

Sur cette base théorique et méthodologique, les trois autres parties de la thèse forment le cœur de la démonstration : elles portent chacune sur une phase de la reconfiguration de la construction et du projet territorial de la gestion de l'eau, à laquelle est appliquée la grille d'analyse précitée. Leur structure est similaire : elles comportent un chapitre sur les dimensions territorialisées des dispositifs de l'eau puis un chapitre sur les ressorts territoriaux activés par les gestionnaires de l'eau ainsi que leur contribution à l'efficacité environnementale

La partie II concerne la période 1970-1996, pendant laquelle un système d'action unifié de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée émerge et remplace les anciens systèmes d'actions sectoriels (autour de l'extraction de graviers et de l'exploitation agricole de l'eau). Ce nouveau système d'action est piloté par une structure intercommunale (celle du Val de Drôme) et prend forme autour de l'élaboration et de la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion.

- Le chapitre 3 étudie les dimensions territorialisées de ce nouveau système d'action, par le biais à la fois des héritages territoriaux, des dynamiques socio-spatiales et des différentes logiques et stratégies des acteurs de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire.
- Le chapitre 4 analyse les ressorts territoriaux révélés et activés par la structure intercommunale du Val de Drôme qui pilote l'élaboration et la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière. Cette dernière procède à une mise en patrimoine de la rivière Drôme ainsi qu'à une étroite articulation entre les champs d'action de la gestion de l'eau et du développement économique, ce qui lui permet de convaincre et d'inciter les usagers de l'eau à changer leurs pratiques, en les responsabilisant, en faisant jouer une solidarité financière à l'échelle de la vallée. Sur les deux enjeux abordés par le Contrat de Rivière, la qualité de l'eau et l'aménagement des cours d'eau, des améliorations

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

environnementales sont perceptibles. Les facteurs et conditions de cette efficacité environnementales sont mis en évidence.

La partie III concerne la période 1994-2006, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion. Le modèle de la gestion patrimoniale de la rivière est progressivement remplacé par celui de la gestion intégrée de bassin versant, issu de la Loi sur l'eau de 1992. Ce modèle est ainsi adapté et ajusté aux enjeux locaux par la structure intercommunale du Val de Drôme qui poursuit le pilotage de ces démarches dans la continuité du 1er Contrat de Rivière.

- Le chapitre 5 analyse les évolutions démographiques, économiques et identitaires ainsi que les logiques et stratégies intercommunales qui participent de la dimension territorialisée du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière. Il montre les étroites articulations idéologiques entre les projets de territoire en matière de développement économique et les outils de la gestion de l'eau, pilotés par les mêmes acteurs intercommunaux.
- Le chapitre 6 porte sur la création d'un territoire autour de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme et sa contribution à l'efficacité environnementale de la politique de l'eau. Il montre que si les gestionnaires intentionnels de l'eau, sous le pilotage de la structure intercommunale du Val de Drôme, obtiennent un compromis autour d'un modèle de gestion territoriale de l'eau, sa mise en œuvre pratique connaît de multiples difficultés qui compromettent son gain environnemental. Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau ne sont que faiblement activés. Le pilotage de la structure intercommunale et le modèle territorial qu'elle défend sont remis en question, ce qui aboutit à une reconfiguration du système d'action de la gestion de l'eau.

La partie IV concerne la période 2007-2011 et porte sur la révision du SAGE Drôme dans le contexte de l'émergence d'un projet de territoire structurant les collectivités locales à l'échelle de la vallée de la Drôme, le projet Biovallée®. Cette révision du SAGE est portée par un nouveau système d'action étroitement encadré par le Conseil Général et regroupant l'ensemble des communes et structures intercommunales impliqués dans les précédents dispositifs de la gestion de l'eau.

- Le chapitre 7, portant sur les dimensions territorialisées de la révision du SAGE, montre la dissociation des logiques et des stratégies de développement territorial et de la gestion de l'eau. Il met également en évidence l'émergence et la consolidation progressive d'une identité territoriale autour de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme.
- Le chapitre 8 analyse ensuite la mobilisation des ressorts territoriaux dans le processus en cours de révision du SAGE, à travers l'étude des jeux d'acteurs et des jeux d'arguments, et met en débat les facteurs et les conditions de leur efficacité environnementale, au regard en particulier du nouveau projet de territoire Biovallée®.

La conclusion revient de manière transversale sur les points principaux de la démonstration : la nature des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau, le rôle de l'acteur intercommunal dans leur activation et les conditions de leur efficacité. Elle propose des perspectives de recherche concernant la construction de la territorialité et les rapports à l'environnement.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Partie I – Objets d'étude et choix méthodologiques

Le modèle de la gestion intégrée de bassin versant est le paradigme dominant la politique de l'eau en France depuis le début des années 1990 et se décline, dans sa mise en œuvre locale, par les dispositifs des SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et des Contrats de Rivière. Ce nouveau mode de gestion fait le pari d'un gain d'efficacité environnementale par la territorialisation de l'action publique. Pour en juger, cette recherche propose d'analyser les articulations entre l'action publique de la gestion de l'eau et ses constructions territoriales.

Le premier chapitre présente et définit les objets d'étude et leur ancrage théorique : (i) la politique publique de l'eau et son articulation avec la politique d'aménagement du territoire, (ii) les constructions territoriales comme concept d'analyse et objet de recherche et (iii) la contribution à l'évaluation de l'efficacité environnementale par le biais de l'analyse des systèmes d'actions stratégiques. Il se conclut par la reformulation de la question et des hypothèses de recherche dans le cadre conceptuel adopté.

Le second chapitre présente le terrain d'étude choisi, la vallée de la Drôme, et précise les choix méthodologiques, la grille d'analyse élaborée sur les dimensions territoriales de l'action publique ainsi que les différents outils et matériaux mobilisés.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 1. LA POLITIQUE DE L'EAU, LA CONSTRUCTION TERRITORIALE ET L'EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE

La politique de l'eau, la construction territoriale et l'efficacité environnementale constituent les trois objets de recherche. Ils renvoient aux termes d'*environnement,* de *développement durable, de territoire, d'acteur,* de *gouvernance* qui sont particulièrement polysémiques, ce qui explique probablement leur succès rhétorique tant dans les sphères politiques et médiatiques que scientifiques. Dans un souci de clarté conceptuelle, ce premier chapitre vise à définir ces trois objets, en précisant les cadres théoriques dans lesquels ils s'inscrivent.

Dans un premier temps, les évolutions de la politique de l'eau sont analysées dans leurs interactions avec celles de la politique de l'aménagement du territoire sur les cinq dernières décennies. La prise de pouvoir croissante de l'acteur intercommunal à l'interface entre ces deux champs d'action publique est mise en évidence.

Dans un deuxième temps, la notion de *construction territoriale* est précisée et il est montré en quoi elle constitue tout à la fois un outil conceptuel et un objet de recherche.

Dans un troisième temps, sont évoquées les difficultés de l'évaluation de l'efficacité de la politique de l'eau de par ses dimensions environnementales et territoriales. Une approche centrée sur les systèmes d'actions stratégiques est alors proposée.

Pour finir, le modèle théorique explicatif élaboré sur la base de ces différentes ressources conceptuelles est présenté et les hypothèses de recherche concernant les acteurs et les outils de la *gestion territoriale* de l'eau sont précisées.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1. La territorialisation et l'écologisation de la politique publique de l'eau en France : une étroite articulation avec l'aménagement du territoire

Depuis les années 1960, les champs d'action étatique de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'eau connaissent des changements comparables et étroitement liés sur les plans théoriques et de leurs mises en pratique. Les évolutions des politiques publiques[16] de l'eau et de l'aménagement du territoire reflètent la mutation très progressive d'un système de décision centralisé vers celui d'une gouvernance locale territorialisée, intégrant la prise en compte croissante des enjeux environnementaux. Cette mutation peut être qualifiée de *territorialisation* et *d'écologisation* des politiques publiques et s'inscrit dans l'avènement d'un nouveau paradigme, celui du *développement durable* (Encadré 1).

La gestion de l'eau fait partie du « *champ d'action publique de l'environnement* », qui recouvre six dimensions : la préservation de la biodiversité, la lutte contre les pollutions, la prévention des risques sanitaires, technologiques, naturels, l'utilisation et la gestion durable des ressources naturelles, l'amélioration du cadre de vie, la gestion des patrimoines biologiques, paysagers, culturels (Larrue, 2000). L'environnement est un champ d'action publique particulier, puisqu'il ne correspond pas à une politique unique et n'est pas lié à un seul Ministère. Même si le Ministère de l'environnement est créé en 1971, des politiques environnementales existaient avant[17] et continuent d'être définies et mises en place par le biais d'autres ministères, tels celui de l'industrie, de l'équipement, de l'agriculture, de la santé etc. L'analyse des politiques environnementales nécessite alors le découpage de l'action publique en unités cohérentes du point de vue du problème d'environnement à traiter (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Le problème traité dans le cadre de cette recherche est celui de la régulation des usages de l'eau et de la préservation des ressources et milieux aquatiques.

[16] Une politique en tant qu'action publique désigne le *« processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique, c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs coordonnées en principe autour d'objectifs explicites* » (Muller et Surel, 1998). Elle consiste en « *un enchaînement d'activités, de décisions ou de mesures, cohérentes au moins intentionnellement, prises principalement par les acteurs du système politico-administratif d'un pays, en vue de résoudre un problème collectif. Ces décisions donnent lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins coercitive, visant à modifier le comportement de groupes cibles, supposés à l'origine du problème à résoudre* » (Larrue, 2000). Elle se caractérise donc par (i) un ensemble d'activités, décisions et mesures ; (ii) un enchaînement, une certaine cohérence des actions ; (iii) un arrangement politico administratif spécifique ; (iv) l'existence d'actes formalisés ; (v) l'existence de groupes cibles à l'origine du problème traité; (vi) la nature des mesures prises. Ces mesures peuvent être (i) coercitives, axées sur la réglementation, (ii) persuasives, basées sur l'information et la formation, (iii) incitatives, jouant sur la motivation financière ou encore (iv) infrastructurelles (Larrue, 2000). Les acteurs d'une politique publique regroupent à la fois (i) ceux de l'arrangement politico-administratif, c'est-à-dire tous les acteurs institutionnels (et éventuellement économiques et sociaux investis de pouvoirs publics) qui occupent l'espace de la politique publique en question mais aussi (ii) les acteurs sociaux, qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique publique, qu'ils en soient la cible, les bénéficiaires ou les défavorisés (Larrue, 2000). L'Etat définit les grands principes et les règles mais ces dernières peuvent être adaptées, rejetées, contournées lors de leurs mises en pratique par les différents acteurs politico administratifs et sociaux dans les territoires, ce qui en retour contribue à faire évoluer la définition de la politique publique.

[17] Par exemple, dès 1968, est créée la « *mission interministérielle de l'eau* », chargée de donner son avis sur toute législation concernant la gestion de l'eau.

Il fait l'objet en France, d'une législation dédiée depuis plusieurs décennies. La première Loi sur l'eau de 1964 a été révisée deux fois, en 1992 et 2006. L'analyse de l'évolution de la politique de l'eau est centrée sur ces trois lois ainsi que sur les instruments d'action publique qu'elles instaurent, les Contrats de Rivière puis les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

L'aménagement du territoire est un champ d'intervention de l'Etat qui émerge après la seconde guerre mondiale dans un souci de reconstruction et de renforcement de la cohésion de la nation. Le modèle, initialement très centralisateur, évolue progressivement avec la politique de décentralisation vers un appui dédié aux collectivités locales, adoptant la terminologie de *développement territorial*, au niveau national, ou de *développement régional,* au niveau européen. Trois ensembles de textes de lois principaux marquent l'évolution de cette politique : les lois de décentralisation du début des années 1980, les lois de développement des intercommunalités et territoires au milieu des années 1990 et les lois de modernisation de l'Etat à partir des années 2000.

L'évolution conjointe des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire depuis les années 1960 est appréhendée à partir de l'analyse comparée : (i) des référentiels des politiques[18] ; (ii) des textes législatifs ; (iii) des instruments mis en place aux différents échelons de production de l'action publique ; (iv) des acteurs politico-administratifs et des acteurs sociaux.

Bien que la territorialisation et l'écologisation des politiques publiques soient des processus continus et progressifs depuis les années 1960, trois périodes sont distinguées, correspondant à des infléchissements importants des référentiels, des législations et des instruments mis en place. La première période des années 1970 au début des années 1990 est celle de la remise en cause progressive du modèle productiviste, du désengagement de l'Etat puis à la fin des années 1980 de la prise de conscience environnementale. La décennie 1990 marque le tournant vers le développement durable, qui se traduit par la mise en œuvre du modèle de la gestion intégrée en matière d'eau et la généralisation de la logique de *projets de territoire* dans l'ensemble de l'action publique. Dans les années 2000, le durcissement des exigences écologiques au niveau européen engage l'Etat dans une reprise en main de l'action publique, autour de nouveaux principes, tels l'efficacité et la compétitivité. En analysant de manière comparée l'évolution des deux champs d'action publique, pour chacune des trois périodes, il est montré que la gestion de l'eau intègre progressivement des concepts et des méthodes issus de l'aménagement du territoire. Cependant si les idéologies de ces deux politiques convergent, leurs mises en œuvre concrètes restent cloisonnées, à l'initiative de systèmes d'action souvent disjoints.

Au cours des cinq dernières décennies, les politiques publiques ont connu de profondes évolutions. Aujourd'hui, les objectifs de durabilité remplacent ceux de productivité des années 1960. L'Etat centralisé a laissé la place à de multiples centres de décision. Les enjeux environnementaux ont pris une importance croissante. Ces tendances peuvent être qualifiées d'écologisation et de territorialisation de l'action publique et s'inscrivent dans le paradigme du « *développement durable* » (Alphandery, 2004 ; Blot, 2005).

(…)

[18] Définis comme des « *ensembles de normes prescriptives qui donnent sens à un programme politique en définissant les critères de choix et des modes de désignation des objectifs* » (Muller, 1990, p.43) ; ces référentiels fixent les relations entre l'Etat et les parties prenantes en intégrant les représentations dominantes dans la société (Blot, 2005).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(…)

D'un coté, l'environnement devient progressivement une préoccupation prégnante (Perrier-Cornet, 2002). L'écologisation de l'action publique correspond à une explicitation généralisée des objectifs de protection de l'environnement au sein des politiques publiques (Larrue, 2000). Ces préoccupations pour la nature agissent comme des forces de recomposition de l'intervention publique (Deverre, Mormont et Soulard, 2002). Les mouvements de protection de la nature se structurent et contribuent plus ou moins activement à la production de l'action publique. De nouveaux outils sont mis en place intégrant les préoccupations environnementales, dans tous les secteurs économiques, tels par exemple les mesures agro-environnementales dans le domaine agricole, ou les études d'impacts dans le domaine de l'aménagement (Billaud, Alphandéry, Fortier et Pinton, 2002 ; Boiffin, 2004 ; Poinsot, 2005). De l'autre coté, avec les lois de décentralisation des années 1980 et le progressif désengagement de l'Etat, l'action publique est de moins en moins l'œuvre du seul gouvernement central, mais est de plus en plus coproduite par un ensemble d'acteurs à différentes échelles : de l'Europe au citoyen, en passant par les différentes collectivités territoriales. La « *territorialisation* » des politiques publiques, devenues, champ de recherche spécifique (Melé, 2009), qualifie ce nouveau mode d'intervention publique, en rupture avec la régulation étatique et souvent sectorielle des problèmes. Elle se justifie dans un nouveau contexte idéologique où le « *local* » pourrait réconcilier le politique et le citoyen, réduire les inégalités sociales et améliorer l'efficacité des politiques publiques (Jean, 2004). La territorialisation recouvre plusieurs processus (Berriet-Solliec *et al.*, 2005). Premièrement, il s'agit de prendre en compte les spécificités locales par l'adaptation des règles nationales à des contextes différents ou par la valorisation de ressources spécifiques (Pecqueur, 2001). Il s'agit également d'un changement d'échelle d'émergence des problèmes, de définition et de mise en œuvre de l'action publique, qui n'est plus du seul ressort de l'Etat mais d'institutions infranationales (Douillet, 2003). Elle conduit donc à une multiplication des centres de décisions. Enfin, la territorialisation désigne la construction de nouveaux espaces de décision et de production de l'action publique, les territoires (Duran et Thoening, 1996). Elle conduit à la construction d'intérêts territorialisés, soit par l'adaptation de l'intérêt général au local, soit par la négociation et l'intégration des différents intérêts dans un « *bien commun* », qualifié de « *territorial* » ou « *localisé* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

La territorialisation de l'action publique s'accompagne de nouveaux instruments de gestion publique, moins réglementaires et plus concertés, où les acteurs locaux sont plus impliqués, l'apprentissage est collectif et la diffusion de l'information privilégiée. Le rôle de l'Etat est redéfini : il n'est plus tant producteur de règles que pourvoyeur de cadres institutionnels pour une définition locale de ces règles, tout en veillant à certaines valeurs collectives. Les acteurs locaux et régionaux jouent des rôles clefs de construction de ces nouveaux territoires de l'action publique (Di Meo, 1998 ; Gumuchian et Marois, 2000 ; Gumuchian *et al.*, 2003 ; Moine, 2007). La territorialisation de l'action publique s'accentue dans les années 1990 avec l'émergence d'un nouveau modèle d'intervention et d'une nouvelle catégorie d'espace : le projet de territoire et le territoire de projet. Ils s'inscrivent dans une logique de contractualisation entre les acteurs locaux et les financeurs supra-locaux. Ils visent l'adaptation des programmes d'action aux spécificités locales et la valorisation des potentiels de développement endogène, tout en se conformant aux critères d'éligibilité définis par les financeurs. Le modèle d'action du projet de territoire devient hégémonique en matière d'aménagement du territoire, tant au niveau européen (Programme Leader en particulier), national (« Pays » de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 04/02/1995) ou régional (tels les procédures de Contrat Global de Développement en Rhône-Alpes).

Suite à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro (3-4/06/1992), qui marque l'avènement du paradigme du développement durable, la territorialisation de l'action publique accompagne également son écologisation. Le projet de territoire apparaît comme une forme d'action publique pertinente pour relever le défi de la conciliation des trois piliers, économique, social et environnemental du développement durable. Certains considèrent même la gouvernance territoriale comme son quatrième pilier (Laganier *et al.*, 2002).

Encadré 1: La territorialisation et l'écologisation des politiques publiques

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1. Des années 1960 au début des années 1990 : la remise en cause du centralisme étatique et l'émergence de préoccupations environnementales

1.1.1. La politique centralisée d'après-guerre critiquée

Les décennies 1960 et 1970 sont une période de remise en cause du modèle de gouvernement très centralisé et de la politique des grands aménagements mis en place par l'Etat en vue de la reconstruction de la France après guerre. Deux nouvelles idéologies émergent et progressent dans la société : le *développement local*, en réaction au centralisme étatique et à la mondialisation des échanges, et l'*écologie* face à la dégradation des milieux causée par les activités économiques et les nouveaux modes de vie. L'eau, jusqu'alors considérée comme une ressource essentiellement productive, fait l'objet de nouveaux usages et représentations. La multiplication des conflits à son égard pousse le gouvernement à élaborer une Loi sur l'eau, dont la conception est confiée aux instances de l'aménagement du territoire. La Loi sur l'eau de 1964 apparaît ainsi comme une première étape de décentralisation, tout en restant un outil de planification. Elle prend également en compte pour la première fois les enjeux environnementaux, tout en conservant une visée aménagiste.

La crise du modèle étatique de l'aménagement du territoire

Le modèle d'aménagement du territoire développé par l'Etat français après-guerre a été efficace en ce qu'il a permis, en quelques décennies, de couvrir le pays de nouveaux logements, d'infrastructures routières, énergétiques et industrielles ou encore d'équipements sanitaires, d'éducation, culturels et sportifs. Cette efficacité a été permise par la mobilisation d'importants financements, mais aussi par l'obtention d'un fort consensus sur les objectifs et la structuration de la politique nationale (Subra, 2007 ; Frémont, 2008). L'objectif était de rattraper le retard de la France par rapport à ses voisins, de répondre par l'équipement à la croissance démographique et aux nouvelles attentes de la population de plus en plus urbaine (mobilité, salubrité, loisirs, santé, etc.) et de moderniser le pays en vue de l'intégration européenne et de l'internationalisation de l'économie. Cet aménagement du territoire était au service du développement économique, tout en veillant à corriger les disparités régionales (Jean, 2008). Cette « *ardente obligation* », selon l'expression du Général de Gaulle, légitimait un très fort interventionnisme de l'Etat, appuyé par un important appareil administratif et technique. Il a été très peu contesté jusque dans les années 1970 (Subra, 2007).

L'Etat crée le Commissariat Général du Plan en 1946, afin de mettre en œuvre les Plans, puis la Délégation à l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR), en 1963, afin de préparer et de mettre en œuvre sa stratégie d'aménagement du territoire. L'objectif premier est de limiter l'hégémonie parisienne et de favoriser le développement de la province. La stratégie alterne entre (i) la concentration des aides sur certains espaces à fortes potentialités, par le biais d'instruments de polarisation, ou au contraire, (ii) la dispersion des moyens sur l'ensemble du territoire national, dans une logique de rééquilibrage par le biais d'instruments de zonages (Taulelle, 2008). Le dispositif des « *métropoles d'équilibre* » en 1964 s'adresse aux grandes agglomérations et celui des « *contrats de villes* » en 1973 aux villes moyennes. Les Plans d'Aménagements Ruraux, en 1970, et les Contrats de Pays, en 1976, sont destinés aux petites villes et aux campagnes environnantes.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ce modèle connaît les premières critiques à la fin des années 1960, sur le fond, comme sur la forme. Sur la forme, le dirigisme exclusif de l'Etat est contesté par l'émergence et l'affirmation de nouveaux acteurs, au niveau local (entreprises, associations, collectivités territoriales) comme au niveau européen. Ces derniers remettent en cause la légitimité des élites scientifiques et techniques à définir seules les politiques. Ils revendiquent de nouvelles méthodes d'aménagement, intégrant une démocratie plus participative (Subra, 2007). Sur le fond, la politique des grands aménagements en vue de la reconstruction du pays est remise en question avec l'apparition de nouvelles préoccupations pour la population, comme la qualité du cadre de vie, l'environnement, ou les paysages. En mai 1968, à coté des revendications antimilitaristes et anti-nucléaires, une autre aspiration, médiatisée par la lutte des paysans du Larzac, émerge : celle de *« travailler et vivre au pays »*. C'est l'apparition de la notion de *développement local* qui prône un développement différent, ascendant et intégrant les spécificités locales. Ce mouvement citoyen « *pose pour la première fois, comme un problème politique et un enjeu majeur, la question du territoire, de son usage, de son aménagement* » (Subra, 2007). Les rapports aux territoires évoluent, avec ces nouvelles représentations de la « *nature* » et de « *l'identité locale* », la redécouverte du local, des spécificités régionales et des avantages de la proximité (Angeon et Bertrand, 2009). Dans les années 1970, les conflits autour des projets et des politiques d'aménagement se multiplient.

Les paradoxes de la première Loi sur l'eau, élaborée par les instances de l'aménagement du territoire

Comme pour l'aménagement du territoire, jusque dans les années 1960, l'Etat exerce un fort centralisme en matière de gestion de l'eau. Dans le contexte de reconstruction du pays après-guerre, l'approvisionnement en eau et l'assainissement font l'objet de grands aménagements fortement subventionnés, en vue d'accompagner et de favoriser la croissance démographique et le développement des activités économiques. L'eau est essentiellement considérée comme une ressource dans une logique productive. Le mode de gestion de l'eau est sectoriel, chaque Ministère, tels ceux de la santé, de l'industrie, de l'agriculture ou de l'équipement, exerçant en la matière des prérogatives.

Dans le courant des années 1960, les représentations et les usages de l'eau se modifient peu à peu. De nouvelles attentes en matière de qualité de vie voient le jour ainsi que des préoccupations en matière environnementale. Avec la croissance démographique et économique, les besoins en eau augmentent et se diversifient, entraînant une multiplication des conflits de répartition des ressources et une dégradation de celles-ci, menaçant les usages. Trois types de problèmes sont particulièrement mis en évidence et médiatisés, portés par trois catégories d'acteurs : les pêcheurs condamnent la pollution des milieux consécutive à la croissance urbaine et industrielle ; les ingénieurs du Génie Rural soulignent les insuffisances des ressources en eau et de moyens pour les mobiliser en vue du développement économique et notamment agricole ; et enfin, les élus et les industriels se plaignent des coûts d'assainissement et de dépollution et du faible investissement de l'Etat en la matière. Parmi ces trois problèmes, c'est essentiellement la question de la pollution qui motive l'élaboration de la première Loi sur l'eau (Bouleau et Richard, 2009).

L'aménagement du territoire est particulièrement concerné par les problématiques de gestion de l'eau. L'élaboration de la première Loi sur l'eau est d'ailleurs confiée en 1959 au Commissariat Général du Plan, puis lors de sa création, en 1963, à la DATAR. La Loi sur l'eau n°64-1245 est publiée le 16/12/1964. La DATAR conçoit cette loi, logiquement, dans une perspective d'aménagement du territoire. En pleine période planificatrice, cette loi constitue un premier pas vers la décentralisation, avec la création des six bassins

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

hydrographiques (Barraqué, 1997). Elle innove en mettant en place une gouvernance décentralisée à l'échelle des bassins hydrographiques, constituée (i) d'un organe délibératif, le comité de bassin, regroupant des usagers, des élus et des représentants de l'Etat, accompagné de son conseil d'administration, organe décisionnel ainsi que (ii) d'un organe exécutif, les Agences financières de bassin[19], à vocation technique et financière. Pour autant, cette première Loi sur l'eau est construite comme un outil de planification qui vise à enrayer la dégradation des ressources et à financer leurs remises en état, sans pénaliser les acteurs du développement économique. Le principe pollueur-payeur est un incitatif économique, visant la modification des pratiques. Ainsi, si elle prend bien en compte pour la première fois les enjeux de préservation des milieux aquatiques, cette première Loi sur l'eau conserve une visée aménagiste.

Cette loi est également novatrice par l'entité territoriale retenue pour la décentralisation de la politique de l'eau : le bassin versant (Hellier *et al.*, 2009). Le choix de cette unité obéit à une logique naturelle, mais également à une vision stratégique du territoire, objet de lutte entre techniciens et politiques, entre l'Etat central et les territoires locaux depuis le XVIIème siècle (Haghe, 1998 ; Ghiotti, 2001 ; Ozouf-Marignier, 2009). Six grands bassins hydrographiques sont ainsi définis, et autant d'Agences financières et de Comité de Bassin.

La gestion de l'eau fait donc partie, avec la création des Parcs Naturels Régionaux en 1967, des premiers outils créés par l'Etat en matière de protection environnementale. Leurs élaborations sont confiées aux institutions de l'aménagement du territoire qui expérimentent dans ce domaine la décentralisation des compétences étatiques. Quelques années plus tard, la protection de l'environnement devient un objectif explicite de la politique mise en place par la DATAR et préfigure le programme du futur Ministère de l'Environnement, créé en 1971. La création de ce Ministère donne alors un nouvel élan à la politique de l'eau en se chargeant de la coordination interministérielle dans ce domaine.

1.1.2. Le désengagement de l'Etat et la déconnexion des champs de l'environnement et de l'aménagement du territoire

Avec la création du Ministère de l'Environnement en 1971 et le développement d'une politique environnementale spécifique, la politique d'aménagement du territoire des années 1980 se recentre sur les problématiques socio-économiques. Cette dernière est principalement marquée par le désengagement de l'Etat au profit de multiples niveaux décisionnels. Les lois de décentralisation du début des années 1980 amorcent de nouvelles relations de l'Etat avec les territoires. La politique de l'eau s'inscrit, quant à elle, résolument dans le champ de l'action publique environnementale. La préservation des milieux devient un impératif avec la Loi pêche de 1984. Un premier instrument de gestion concertée des rivières est expérimenté : le Contrat de Rivière.

Les lois de décentralisation et la fin de l'hégémonie de l'Etat

Dès la fin du XVIIIe siècle, l'espace local commence à se structurer et à accroître son autonomie vis-à-vis de l'Etat. 38 000 communes sont créées en 1789, en même temps que 83 départements, unités de base de l'administration[20]. Dans la foulée, apparaissent les premiers

[19] Ensuite rebaptisées Agences de l'eau en 1992.

[20] Décret du 22/12/1789.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

regroupements intercommunaux monofonctionnels, les Syndicats à Vocation Unique (SIVU), concernant essentiellement l'électrification et l'adduction d'eau[21].

Dans les années 1960, ce triptyque Etat-Département-Commune est remis en question. En 1960, 21 circonscriptions d'action régionale sont créées comme échelle de coordination intermédiaire entre l'Etat et le département[22]. Elles préfigurent les 22 Etablissements Publics Régionaux (EPR) créés en 1972[23]. Dotés de financements restreints, les EPR demeurent des instances seulement consultatives sur les enjeux économiques et d'aménagement du territoire, prérogatives demeurant de l'Etat et s'occupent essentiellement de la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional. Ils élargissent cependant progressivement leurs compétences au cours des années 1970 et 1980. Ils appuient en particulier les politiques de contrat de villes puis de pays.

A la même période, la coopération intercommunale est relancée avec la création des Syndicats Mixtes[24], des Syndicats à Vocation Multiples (SIVOM) et des Districts Urbains[25]. Progressivement ces premières intercommunalités, créées dans une logique de *services*, évoluent vers une logique de *projet*, avec des délégations de compétences de plus en plus conséquentes et une plus grande autonomie fiscale (Zanin, 1995). Les communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) créées en 1966 (Loi du 31/12/1966) et les syndicats d'agglomération nouvelle en 1983 (Loi du 13/07/1983) en sont les premières étapes.

Le désengagement de l'Etat répond à la diffusion de deux courants idéologiques dans les années 1980 : d'une part, « *l'idéologie libérale* », qui se traduit, par « *la dictature des projets* », orchestrés par les gestionnaires, et d'autre part, le « *développement local* »[26] prônant, dans ces « *projets* », un développement économique endogène, propre aux spécificités locales, articulé aux aspects sociaux et culturels, et basé sur un partenariat entre acteurs (Jean et Vanier, 2008).

Le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales est orchestré par deux grandes réformes : les lois de décentralisation du début des années 1980 (Loi du 02/03/1982) et les lois sur l'intercommunalité dans les années 1990[27]. La Loi de décentralisation de 1982 concerne les « *droits et libertés des communes, départements et des régions* ». Elle supprime les tutelles de l'Etat et d'une collectivité sur une autre et transfère l'exécutif départemental et régional à des élus (Jean, 2008 ; Jean et Vanier, 2008). Deux autres lois viennent la compléter dans les années suivantes (lois du 07/01/1983, 22/07/1983 et 25/01/1985 et du 26/01/1984). A partir du 29/07/1982, les Régions signent avec l'Etat des contrats de programmation et de financement dans une logique de cadrage général du développement économique : les Contrats Plan Etat Région.

[21] Loi du 22/03/1890.

[22] Décret du 02/06/1960.

[23] Loi du 5 juillet 1972.

[24] Décret du 30/05/1955.

[25] Ordonnance du 05/01/1959.

[26] *« Le développement local n'est pas la croissance, c'est un mouvement culturel, économique, social qui tend à augmenter le bien-être d'une société. Il doit commencer au niveau local et se propager au niveau supérieur. Il doit valoriser les ressources d'un territoire par et pour les groupes qui occupent ce territoire. Il doit être global et multidimensionnel, recomposant ainsi les logiques sectorielles*» (États généraux des Pays, Mâcon, juin 1982).

[27] Abordés par la suite.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'Europe accroît également son intervention en matière d'aménagement du territoire[28]. Dès 1972, les instances européennes instaurent le principe d'une aide aux régions défavorisées afin de corriger les déséquilibres régionaux, ce principe étant réaffirmé lors de l'Acte Unique de 1986. Il se traduit notamment par la mise en place du Programme Intégré Méditerranéen (PIM) en faveur des régions méditerranéennes afin de réduire l'impact de l'élargissement de l'Europe au Portugal et à l'Espagne. La politique régionale est ensuite principalement mise en pratique grâce aux fonds structurels, réformés en février 1988 : le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Européen de d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) et le Fonds Social Européen (FSE). Ils visent le développement des régions en retard et des espaces ruraux ainsi que la lutte contre le chômage. Un premier programme, intitulé Programme de Développement des Zones Rurales Fragiles (PDZR) est mis en place au début des années 1990. En complément, les instances européennes mettent en place des Programmes d'Initiative Communautaire (PIC), dont le programme Leader, créé en mars 1991 qui vise à appuyer des initiatives innovantes des zones rurales (Doré, 2011).

Une politique de l'eau de plus en plus environnementale et les premiers pas vers la gestion intégrée

Dans les années 1980, l'écologie imprègne plus fortement la société, à la fois comme idéologie dans les savoirs scientifiques et comme mouvement politique. Les revendications environnementales sont dès l'origine associées à celles d'une participation plus grande de la société civile supposée permettre une meilleure prise en compte des préoccupations pour l'environnement (Barbier et Larrue, 2011). Durant cette décennie, certains objectifs de la Loi sur l'eau de 1964 sont renforcés : la Loi pêche de 1984 introduit un impératif de préservation des milieux aquatiques et la circulaire sur les Contrats de Rivière de 1981 propose un outil de gestion concertée des rivières. Ce sont de premiers pas vers le modèle de gestion intégrée des ressources en eau qui est adopté lors de la nouvelle Loi sur l'eau de 1992.

La circulaire du Ministère de l'Environnement du 05/02/1981, complétée par celle du 12/11/1985 puis du 13/05/1991 pour les eaux littorales et les contrats de baie, crée un nouvel instrument de la politique de l'eau : le Contrat de Rivière. Initialement conçu pour l'entretien des cours d'eau et de leurs berges, il constitue par la suite un outil de planification et de coordination de la gestion de l'eau bien plus étendu. Il vise la « *reconquête rapide de la qualité des rivières* » et « *une mise en valeur de la rivière respectueuse de l'environnement* » par la « *fixation claire des objectifs à atteindre, un accord de l'ensemble des riverains, communes et industriels sur ces objectifs et un engagement de décideurs financiers à mettre en place les financements nécessaires pour que les objectif soient atteints dans le délai prévu* » (circulaire du 05/02/1981). Il fait ainsi suite aux opérations « *rivières propres* » menées par le Ministère de l'Environnement depuis le début des années 1970 et permet également de mettre en application les cartes départementales d'objectifs de qualité, non par voie réglementaire comme initialement prévue dans la Loi sur l'eau de 1964, mais par voie contractuelle. Il vient remplacer d'autres démarches planificatrices existantes mais plus sectorielles, tel le schéma piscicole ou le schéma d'aménagement des eaux. L'émergence du Contrat de Rivière est favorisée par la décentralisation et la prise de responsabilité croissante des collectivités locales en matière de gestion de l'eau (Brun, 2003 ; Brun, 2009 ; Brun, 2010). La circulaire de 1981 fait référence, en termes d'échelle d'application, au département, jusqu'alors périmètre privilégié de l'action des services de l'Etat, chargés de la mise en œuvre

[28] Au niveau européen, l'aménagement du territoire est désigné sous le terme de développement régional, mené dans des cadres territoriaux (Faludi, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

de ces schémas. Pour autant, à l'échelle plus locale, les communes se regroupant entre elles ou avec les Conseils Généraux, se saisissent des compétences en matière de gestion de l'eau. Les premiers Contrats de Rivière en France sont, pour la plupart, portés par ces regroupements de collectivités locales, qui créent des territoires de l'eau infra-départementaux sur la base de considérations à la fois hydrologiques et administratives.

Le Contrat de Rivière est novateur sur deux points : (i) en ce qu'il vise la restauration et la préservation environnementales des milieux aquatiques et (ii) en ce qu'il instaure un nouveau mode d'action publique. Il marque le passage d'un mode d'action publique vertical et descendant, planifié par l'Etat, à des systèmes de décision et d'actions plus horizontaux et polycentriques, basés sur la coopération entre de multiples acteurs (Ostrom, 1990 ; Brun, 2010). C'est un moyen pour l'Etat de remobiliser les usagers et les collectivités locales sur des missions qu'il ne peut lui-même accomplir même sur les parties domaniales des rivières, faute de moyens techniques et financiers suffisants. La voie contractuelle est en particulier une façon de pallier aux difficultés pratiques du contrôle des usages par l'Etat, en raison de l'importance des linéaires hydrographiques, de la mauvaise information des riverains sur leurs devoirs et de l'inefficacité des outils répressifs. Par le biais du Contrat de Rivière, l'Etat mise sur l'appropriation par les acteurs locaux des enjeux environnementaux afin que ces derniers modifient leurs pratiques en matière d'entretien et d'aménagement des cours d'eau. Sans portée réglementaire, le Contrat de Rivière repose sur la volonté et l'engagement moral et financier des signataires, par le biais de la contractualisation (Brun, 2010). Porté par des structures locales, mené dans un processus de concertation et défini selon les spécificités territoriales, il inaugure un nouveau type de gouvernance en matière de gestion de l'eau, le modèle de « *négociation territoriale* », qui sera repris dans la Loi sur l'eau de 1992 (Lascoumes *et al*, 1998). De plus, le Contrat de Rivière reconnaît, pour la première fois, la dimension spatiale de la gestion de l'eau (Narcy, 2000). Il reconnaît le bassin versant comme entité hydro-géographique cohérente et comme échelle pertinente de planification et de coordination de l'aménagement et de la gestion des eaux (Brun, 2003). Cependant, dans la pratique, les actions inscrites aux Contrats de Rivières se restreignent en général au seul linéaire hydrographique et ses abords.

Par la suite, la promulgation de la Loi Pêche de 1984[29] marque un tournant dans la politique de l'eau, en termes de considération des milieux aquatiques, bien au-delà des préoccupations de cette seule classe d'usagers. Si la Loi de 1964 obligeait à étudier les impacts sur les milieux aquatiques des activités humaines, celle de 1984 oblige à respecter un certain état quantitatif et qualitatif de ces milieux. La destruction des habitats piscicoles devient un délit, ce qui implique des restrictions en matière d'introduction de matières polluantes ou d'espèces non indigènes, mais également le respect d'un débit minimal pour la vie aquatique. Les ouvrages doivent respecter un débit réservé, dont la valeur est fixée au dixième du module[30] du cours d'eau. Cette Loi se traduit également par l'élaboration, sous la responsabilité des fédérations de pêche, de Schémas Départementaux à Vocation Piscicole (SDVP) pour la gestion de la ressource piscicole[31].

[29] Loi relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles n° 84-512 du 29/06/1984.

[30] Le module est le débit moyen interannuel calculé sur au moins 5 ans si ce débit est inférieur à 80 M3 ; sinon le débit objectif soit être supérieur au vingtième du module.

[31] Ces schémas deviendront ensuite des Plans Départementaux de Gestion Piscicole.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.2. Les années 1990 : le partage des pouvoirs et le tournant vers le développement durable

Dans les années 1990, le désengagement de l'Etat se poursuit, et les enjeux environnementaux sont de plus en plus pris en compte. Les référentiels des politiques de l'aménagement du territoire et de l'eau se rapprochent autour de l'application du paradigme du développement durable. Il se traduit dans le domaine de l'eau par le modèle de *gestion intégrée de l'eau*. Il doit permettre d'atteindre des objectifs plus ambitieux de conciliation des usages de l'eau et de préservation des milieux aquatiques. Dans sa construction théorique, ce modèle est intimement lié au concept de *territoire*, de *projet*, et de *développement durable* et rejoint en ce sens l'idéologie sous jacente de l'aménagement du territoire (devenant développement territorial). Pour autant, les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire restent définies et mises en œuvre de manière cloisonnée et leurs instruments d'action ne sont que faiblement articulés entre eux.

1.2.1. Les nouveaux acteurs de l'aménagement du territoire et leur prise de compétence environnementale

Conséquemment à la décentralisation, les centres de décisions se multiplient, avec l'émergence, la légitimation et le renforcement des pouvoirs de nouveaux acteurs intervenant dans de nouveaux espaces d'action publique. Le triptyque Union Européenne – Région – Intercommunalité vient bouleverser l'organisation séculaire autour de l'Etat, du département et de la commune. Les rôles de chacun dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique sont redéfinis. Les collectivités territoriales, les Régions, les Départements et les communes, se voient confier ou se saisissent de compétences en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Les regroupements de communes entre elles ou avec d'autres niveaux de collectivités territoriales, jouent un rôle majeur, en matière de développement local comme de gestion de l'eau, à travers des structures comme les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) ou les syndicats de gestion des eaux. Par ailleurs, une place de plus en plus importante est concédée à la société civile au sein des nouveaux instruments d'action publique.

Les changements idéologiques des politiques nationales au regard du paradigme du développement durable

L'idéologie libérale rejoint le courant du *développement local* autour du concept de *projet* dès les années 1980. La logique de *projet* devient dominante car elle concilie les intérêts des acteurs locaux et ceux de l'Etat. Les premiers accroissent la maîtrise de leur développement par la délégation de compétences, tandis que le second se décharge de nombreuses obligations, tout en continuant par le biais du financement des projets des acteurs locaux, à orienter leurs choix stratégiques. Dans les années 1990, la notion de *territoire* remplace celle de *développement local* dans un contexte de mondialisation et dans le même temps de réaffirmation des identités locales.

Le triptyque *projet / territoire / contrat* devient incontournable dans la production de l'action publique décentralisée. Des projets sont élaborés à l'échelle de *territoires*, espaces définis sur des critères de cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Ces *projets de*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territoire, proposés par les pouvoirs publics et investis par les acteurs locaux correspondent à une nouvelle forme d'action publique à la fois contractuelle, prenant en compte les spécificités locales et les potentiels de développement endogène, et transversal (Tchekemian, 2008 ; Angeon et Bertrand, 2009). Il marque la volonté de l'Etat d'inverser le sens de la régulation territoriale, de passer d'une logique de *guichet*, où l'Etat finance des actions mises en œuvre localement, selon une programmation qu'il établit, à une logique de *projet*, où les programmes d'action, élaborés localement, sont financés en fonction de leur éligibilité (Méasson, 2007). Il correspond également à la volonté de l'Etat de réformer les pouvoirs locaux et en particulier de pallier à la forte atomisation des communes. Dans les années 1990, une série de lois propose des *projets de territoire* et des *territoires de projets* avec des acceptions diverses. Ces territoires se superposent entre eux et à ceux existants, redistribuant les rôles et les pouvoirs entre acteurs locaux.

A partir du milieu des années 1990, la notion de *territoire* est étroitement associée à celle de *développement durable*[32] en intégrant les enjeux environnementaux et la prise en compte du long terme. Le *projet de territoire* apparaît pour l'Etat comme une forme d'action publique pertinente pour relever le défi de la conciliation des trois piliers, économique, social et environnemental du développement durable. Certains considèrent ainsi le *territoire* et la *gouvernance* comme deux autres piliers du développement durable (Laganier et al., 2002).

L'action de l'Etat en matière d'aménagement du territoire s'inscrit explicitement dans ce nouveau paradigme. En 1997, la compétence d'aménagement du territoire est à rattacher à celle de l'environnement au sein d'un nouveau Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Après deux décennies de séparation, suite à la création du Ministère de l'environnement et au recentrage du Ministère de l'aménagement du territoire sur les questions socio-économiques, les deux champs d'action sont à nouveau regroupés. Ce remaniement consacre une nouvelle façon de considérer l'environnement par le gouvernement central. Longtemps victime ou protégée, la nature devient « *partenaire* » des politiques d'aménagement (Estèbe, 2010).

Cette politique de développement territorial basée sur le projet de territoire se traduit par la mise en place de trois nouveaux outils : de nouvelles institutions intercommunales[33], des procédures contractuelles avec l'Etat renforcées[34] et une nouvelle démarche de planification à portée réglementaire. La Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain du 13/12/2000 crée ainsi les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme. Ces documents d'urbanisme prennent la forme de projets de territoire. Les SCOT définissent sur plusieurs décennies, les grandes orientations en matière d'utilisation et d'occupation des espaces sur un ensemble de communes, tandis que les PLU définissent, pour une commune, les règles d'urbanisme et de servitudes du sol.

[32] La notion de développement durable a été définie par le rapport Brundtland de 1987, comme «*le développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins* ». Elle devient progressivement une référence incontournable de l'action publique à l'échelle internationale, à partir du début des années 1990, après sa consécration lors du Sommet de Rio de Janeiro en 1992, où elle est inscrite dans le premier principe de sa déclaration universelle. 173 Etats, dont la France, signent un programme d'actions, l'Agenda 21, qui définit les principes qui permettraient de concilier les trois piliers du développement durable : la protection de l'environnement, l'efficacité économique et l'équité sociale.

[33] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement.

[34] Contrats de pays et d'agglomération la Loi nº 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ces outils d'aménagement du territoire, anciens ou récents, intègrent les préoccupations environnementales. Les Contrats de Plan Etat-Région affichent ainsi des objectifs de développement durable dès la fin des années 1990 (CPER 2000-2007). La seconde Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT) du 25/06/1999, dont l'intitulé est remanié, traduit localement les engagements internationaux en matière de développement durable. Il propose l'outil de l'Agenda 21 local, pensé comme un *projet de territoire* à long terme et pas un simple programme d'action, associant l'ensemble des acteurs à la démarche. La pratique de la négociation collective et l'affirmation de la transparence des prises de décisions visent à renforcer et pérenniser la mobilisation. Les documents d'urbanisme doivent intégrer des études d'impacts environnementaux. Enfin, l'outil du Parc Naturel Régional, de création plus ancienne, devient également un outil phare de ce nouveau modèle d'aménagement du territoire, appliquant les principes du développement durable. Basé sur un nouveau rapport à la nature, il relie le développement local à la préservation de l'environnement par le biais également de négociations territoriales (Andreu-Boussut et Choblet, 2006).

L'ensemble de ces outils repose sur l'investissement croissant des collectivités territoriales mais aussi de la société civile, dans la définition et mise en œuvre de l'action publique.

Le rôle croissant des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire

La Région a peu de compétences expressément déléguées en matière d'environnement, mais elle joue cependant un rôle majeur en matière d'animation, de prospective et de financement, tel en matière de gestion de l'eau. Elle procure des moyens techniques et financiers aux acteurs territoriaux pour la mise en œuvre de l'action publique environnementale. Les Agences de l'Eau cosignent notamment les Contrats Plan Etat Région portant ainsi une attention particulière aux engagements financiers régionaux en matière de gestion de l'eau. La Région déploie sa politique territoriale également par le biais des contrats de développement qu'elle signe avec des territoires, tel en Rhône-Alpes les Contrats Globaux de Développement dans les années 1990 puis les Contrats de Développement Rhône-Alpes la décennie suivante. Ces contrats comprennent des orientations spécifiques sur la gestion de l'eau, reprenant les orientations nationales et européennes (Loi sur l'Eau, Directive Cadre Européenne). Les Régions peuvent également soutenir directement certains outils territorialisés de la gestion de l'eau, tels les Contrats de Rivières ou les SAGE. L'échelon régional est souvent présenté comme celui de la planification et de l'animation, tandis que l'échelon départemental est celui de l'opération et notamment de l'équipement du territoire. Cette distinction est cependant à nuancer selon les contextes territoriaux.

Le Département ainsi que la commune disposent de nombreuses compétences déléguées en matière d'environnement, dont certaines sont semblables, tel l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et des milieux aquatiques ou encore l'alimentation en eau potable. C'est ce qui explique la création de structures mixtes de gestion de l'eau, tels les syndicats mixtes ou les Etablissement Publics Territoriaux de Bassin. Les communes délèguent également fréquemment leurs compétences, en particulier celles d'assainissement et d'alimentation en eau potable, soit en créant des syndicats intercommunaux spécialisés, soit en les confiant à des communautés de communes urbaines ou d'agglomérations. Ces Etablissements Publics de Coopération Intercommunale jouent un rôle de plus en plus important en matière d'aménagement du territoire, qui est une de leurs compétences obligatoires, mais aussi d'environnement, compétence facultative.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les communes françaises sont très nombreuses et de petites tailles, au regard des voisins européens. Ce problème séculaire est réactivé lors de la signature du Traité de Maastricht en 1992. L'Etat français doit moderniser ses institutions territoriales, mais les communes ont toujours été très résistantes aux changements et aux redécoupages que l'Etat a tenté de leur imposer, (note : échec de la Loi Marcelin du 16/07/1971 ou évitement du sujet dans la Loi décentralisation de 02/03/1982). « *L'intercommunalité a (ainsi) été retenue comme le moyen le plus efficace d'assurer une révolution tranquille des institutions territoriales* » (Nemery, 2000). Pendant toute la décennie 1990, l'Etat expérimente des découpages et des zonages de l'espace de l'action publique à la recherche de l' «*optimum dimensionnel* » (Vanier, 1999), c'est-à-dire de la maille idéale pour le développement local. Il multiplie ainsi les lois, dessinant et redessinant des territoires, sans même leur laisser le temps de faire leurs preuves (Rivoire, Avocat, Maurel et Lefevre, 1995).

En 1992, la Loi d'orientation relative à l'Administration Territoriale de la République permet la création des premiers EPCI, les communautés de communes (en milieu rural) ou de villes (en milieu urbain), avec l'obligation du transfert de deux compétences, le développement économique et l'aménagement du territoire, et autorise le prélèvement d'un impôt (la Taxe Professionnelle Unique) (Loi n° 92-125 du 06/02/1992). Les élus restent cependant libres du degré d'intégration des communes, qui oscille encore entre une logique de services ou une logique de projet, comme en témoigne la recrudescence de formation de districts.

Quelques années plus tard, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) renforce le rôle des Régions et crée un nouvel échelon d'espace d'action publique : les « *Pays* » (Loi n° 95-115 du 04/02/1995). Ces derniers sont basés sur une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale, considérée comme pertinente pour un développement global, basé sur un partenariat entre élus, administration et société civile. Essentiellement pensé pour les espaces ruraux, le dispositif est ensuite élargi et renforcé, pour dépasser le clivage ville campagne avec la Loi Voynet ou Loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire (LOADDT) de 1999 (Loi du 25/06/1999). La loi permet aux Pays de contractualiser avec la Région dans le cadre des CPER pour leur financement. Elle instaure également les Conseils de Développement et incite à l'élaboration de chartes de pays.

La même année, la Loi Chevènement (Loi du 12/07/1999) relance l'intercommunalité urbaine, en créant les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines. Cette loi simplifie et renforce le dispositif intercommunal de 1992, en dotant les intercommunalités d'une fiscalité propre et d'importantes ressources financières, et en élargissant le nombre de leurs compétences obligatoires (incluant le logement, le tourisme, l'environnement, les équipements sportifs et culturels, la voirie, en plus de celles de développement économique et d'aménagement du territoire). La Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13/12/2000 ajoute par la suite une compétence en matière d'élaboration des schémas de cohérence territoriale aux intercommunalités (à nouveau modifié, par la Loi urbanisme et habitat du 02/07/2003).

Encadré 2 : Les trois lois des années 1990 renforçant l'intercommunalité

Les intercommunalités sont fortement renforcées par trois lois dans les années 1990 (Encadré 2) et se développent sur l'ensemble du territoire[35]. Elles jouent un rôle de plus en plus important en matière d'aménagement du territoire. Du point de vue matériel, elles disposent d'importants moyens d'intervention. Du point de vue symbolique, l'obtention d'une fiscalité propre souligne leur autonomie au niveau institutionnel. Elles élargissent progressivement leurs domaines de compétences et leurs champs d'action. Elles s'appuient sur les procédures contractuelles, dans la logique « *un territoire, un projet, un contrat* », ce qui procure un certain pouvoir aux élus et techniciens qui maîtrisent les montages de dossiers, les rouages et les manières de penser des administrations et des financeurs (Jean, 2008). Disposant de prérogatives dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement, les collectivités territoriales peuvent utiliser des outils de l'un pour l'autre et réciproquement.

[35] En 2008, 91% des communes françaises font parties d'un EPCI (Jean et Vanier, 2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'Europe : un échelon incontournable du développement et de l'aménagement régional

La politique régionale européenne renforce la décentralisation en associant étroitement les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de ses programmes d'action, les Programmes de Développement des Zones Rurales (PDZR) puis les Plans de Développement Ruraux (PDR). En France, les différents échelons de production de l'action publique luttent sur la définition des périmètres d'éligibilité et pour l'attribution de la gestion des programmes. L'Europe souhaite s'appuyer non pas sur le découpage administratif mais sur des *espaces vécus* par les *acteurs locaux*[36] plus proche des réalités économiques, sociales ou culturelles. Avec la création des Pays, l'Etat se réaffirme ainsi comme interlocuteur relais, face aux Régions et aux Départements. Les Pays sont définis selon exactement les mêmes principes, de « *bassin de vie* » et « *d'optimum territorial* » et autour des mêmes valeurs *« identité, efficacité, solidarité* » que la politique contractuelle régionale européenne (Vanier, 1999).

La participation grandissante de la société civile

Dans les années 1980, l'Etat s'appuie sur des associations, notamment celles de pêche et de protection de la nature. Il leur confie certaines missions telle que celle de la surveillance des milieux naturels et compte sur elles comme contrepouvoir face aux élus des collectivités locales. Ces associations participent ainsi à l'élaboration de la politique environnementale nationale (Bouleau et Richard, 2009).

En conclusion, la conception de l'action publique évolue considérablement entre 1980 et 2000 : dans un certain nombre de champs d'action, il n'y a plus un seul centre de décision au niveau national, mais de multiples centres de décision à différentes échelles, de l'Europe à l'habitant-citoyen-usager, en passant par les multiples collectivités territoriales. Des nouvelles formes de gouvernances locales se mettent en place et nécessitent des mécanismes de concertation entre différents niveaux décisionnels. Toutes les décisions ne sont plus imposées d'en haut mais peuvent être basées sur des accords concertés et négociés (Angeon et Bertrand, 2009). L'ancien système « *d'administration locale* » est en partie remplacé par celui de *« gouvernement local* » (Frémont, 2009). L'Etat ne joue plus le même rôle : s'il devient un partenaire parmi les autres, plus animateur que décideur, il conserve cependant un certain pouvoir, en gardant les prérogatives dans le domaine financier et législatif.

1.2.2. La gestion intégrée des ressources en eau : une indéniable dimension territoriale

Comme la politique d'aménagement du territoire, la politique de l'eau connaît dans les années 1990, un mouvement de territorialisation avec la mise en place de gouvernances locales, ainsi que d'écologisation en fixant des objectifs en termes de préservation des milieux.

[36] La terminologie *d'acteurs locaux* désigne les élus, les agents de l'administration en partenariat avec des entreprises, associations, syndicats etc., par le biais de leurs représentants.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La mise en œuvre du modèle de la gestion intégrée de bassin versant

Au début des années 1990, les préoccupations d'ordre écologique sont croissantes et soutenues par des mouvements de mieux en mieux structurés. Les revendications des associations écologistes en termes de pollution de l'eau sont relayées au niveau européen par le vote de deux directives : la directive Nitrate (12/12/1991) et la directive Eaux Résiduaires Urbaines (21/05/1991). En France, les protestations concernent également les grands ouvrages d'adduction en eau pour l'irrigation dans un contexte de pénurie. La préparation d'une nouvelle Loi sur l'eau répond à ces attentes, ainsi qu'à l'affirmation de nouveaux usages des ressources et milieux aquatiques, tels ceux de loisirs (Bouleau et Richard, 2009). Le plan national pour l'environnement adopté en 1990 sert de cadre à la politique de l'eau. Il procure un rôle important aux nouvelles Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) par la fusion des anciens services régionaux de l'équipement (Services Hydrauliques Centralisateurs), de l'agriculture (Services Régionaux à l'Aménagement des Eaux) et de l'environnement (Délégations Régionales à l'Architecture et l'Environnement)[37].

La nouvelle Loi sur l'eau est promulguée le 03/01/1992[38]. Si elle s'inscrit dans la continuité de celle de 1964 en confirmant le choix du bassin versant comme échelle de planification, elle s'en détache en confiant la définition et la mise en œuvre de la gestion de l'eau aux acteurs locaux, sur la base de l'expérience réussie des Contrats de Rivière.

Cette Loi sur l'eau signe l'adoption du principe de *gestion globale et intégrée de l'eau* de bassin versants, de zones côtières ou de zones humides, tel que défini lors de la Conférence internationale sur l'eau et le développement de Dublin de 1992[39]. Ce principe, qui vise à remédier aux défaillances de la gestion sectorielle des ressources, s'inscrit dans le paradigme de la *conservation* puis dans celui du *développement durable* (Blot, 2005 ; Honegger, 2010). La notion de ge*stion intégrée* désigne à la fois un modèle conceptuel, mais également un ensemble d'initiatives concrètes, s'appuyant sur ce corpus théorique (Billé, 2004 ; Mermet *et al.*, 2005). Ce modèle ne prend cependant pas la forme d'une démarche-type mais plutôt d'un itinéraire de questionnements permettant la définition de stratégies adaptées aux différents contextes (Honegger, 2010)[40].

Le principe de gestion intégrée de l'eau repose sur trois concepts clefs : (i) l'unicité de la ressource en eau (comprenant les eaux superficielles et souterraines et les eaux maritimes) et

[37] Décret du 04/11/1991.

[38] Loi n°92-3 du 03/01/1992.

[39] La Gestion Intégrée des Ressources en Eaux (GIRE) est organisée autour de six principes (http://www.partenariat-francais-eau.fr/) : (i) « *Gérer l'eau à l'échelle des bassins versants, locaux, nationaux ou transfrontaliers, des fleuves, des lacs et des aquifères ; (ii) S'appuyer sur des systèmes intégrés d'information, permettant de connaître les écosystèmes, les ressources, leurs différents usages et les pollutions, d'évaluer les risques et de suivre les évolutions ; (iii) Etablir comme base de gestion des plans d'aménagement et de gestion, ou schémas directeurs, élaborés de manière concertée et fixant les objectifs à atteindre à moyen et long terme ; (iv) Définir et mettre en œuvre des programmes d'actions et d'investissements prioritaires pluriannuels s successifs, et en assurer le suivi et l'évaluation ; (v) Assurer la participation à la prise des décisions, à côté des administrations gouvernementales et autorités locales concernées, des représentants des différentes catégories d'usagers et des associations de protection de la nature ou porteuses d'intérêts collectifs ; (vi) Mobiliser des financements spécifiques, sur la base de l'application des principes 'pollueur-payeur' et 'préleveur payeur' dans le but de faire payer chaque utilisateur au prorata de l'impact généré* ».

[40] Cet itinéraire de questionnements se décline en général en cinq phases : (i) un état des lieux, (ii) le choix d'un scénario parmi plusieurs alternatives, (iii) la définition d'un programme d'action, (iv) sa mise en œuvre et (v) son évaluation (Hellier *et al.*, 2009).

l'interdépendance des fonctions et des usages de l'eau, engageant une nécessaire solidarité entre usagers[41], (ii) la reconnaissance de l'échelon optimal du bassin versant pour sa gestion, et (iii) l'adoption d'une gouvernance locale de l'eau, comme système de régulation.

La gestion intégrée de l'eau se traduit par la création de deux outils de planification décentralisée de la gestion de l'eau. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux définit, à l'échelle des grands bassins hydrographiques, les préconisations générales et régionales d'intervention. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau, applicable de manière facultative, sur des unités hydrologiques de plus petite taille, entre 1000 et 10000 km2 (nappe souterraine ou bassin versant) définit les enjeux et les plans d'action à mettre en place. Deux instances pluripartites de concertation sont instaurées : le Comité de Bassin à l'échelle des SDAGE et la Commission Locale de l'Eau (CLE) à l'échelle des SAGE. Elles associent des élus locaux, des représentants de l'Etat et des usagers de l'eau.

Bien que ces dispositifs soient décentralisés, l'Etat reste très impliqué dans leur mise en œuvre. Ses services déconcentrés départementaux, à travers la création des Missions InterServices de l'Eau (MISE) occupent un rôle central en matière de coordination de la gestion de l'eau, de police de l'eau et de gestion de crises. De plus, le Préfet de département intervient dans les différentes phases d'élaboration d'un SAGE et les valide par le biais d'arrêtés préfectoraux : établissement du périmètre concerné, de la composition de la CLE et du programme d'actions.

Les innovations de la Loi sur l'eau de 1992

La Loi sur l'eau de 1992, à travers ses outils de planification décentralisée, comporte trois innovations centrales, mais qui posent certaines difficultés de mises en œuvre.

Premièrement, elle propose une représentation renouvelée de l'eau, dans une perspective systémique, où l'ensemble des ressources et des milieux aquatiques, des hommes et des sociétés qui les utilisent et les gèrent, sont en étroite interdépendance. L'unité de la ressource est reconnue à travers le choix de critères hydrographiques pour délimiter les entités de gestion (le bassin versant). L'interdépendance spatiale et temporelle des usages et la nécessaire solidarité entre usagers pour la gestion de l'eau sont traduites par le concept de patrimoine. L'eau est ainsi définie comme un « *patrimoine commun de la nation* » intégrant un élément moral de « *dette* » envers les générations passées et futures ainsi qu'un élément juridico économique de « *désintéressement* » (Brun, 2003). La loi reste cependant ambiguë car elle maintient l'affectation d'une valeur également économique à l'eau, par le principe pollueur-payeur tel que défini dans la Loi de 1964[42].

La proposition de cette nouvelle représentation de l'eau pose cependant, en termes de mise en œuvre pratique dans le cadre des dispositifs de planification participatifs, des difficultés de deux ordres. Tout d'abord, la complexité systémique des hydrosystèmes fluviaux est difficilement appréhendable par les acteurs locaux autres que les techniciens. Afin de pouvoir prendre part aux débats, ces derniers requièrent de l'information et de la formation sur ces

[41] À ce sujet, la loi sur l'eau de 1992 introduit la notion de « *gestion équilibrée* », c'est-à-dire conciliant la satisfaction des usages de l'eau et la préservation des ressources et milieux.

[42] La représentation des cours d'eau est également modifiée : ils ne sont plus seulement considérés comme un objet naturel, mais également comme un écosystème dynamique et comme un objet culturel. Ils relèvent de deux catégories juridiques : à la fois de « *bien affecté* » (cours d'eau domaniaux, non domaniaux) et de « *chose commune* », ce qui fait que l'usage et la gestion des cours d'eau oscillent, comme l'eau, entre deux vocations : l'une économique, l'autre sociale et patrimoniale (Ghiotti, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

aspects. Les scientifiques peuvent jouer un rôle important à ce niveau dans le débat social (Vitali, 2000). De plus, la Loi sur l'eau de 1992 fait l'hypothèse qu'il existe une signification univoque de l'eau et des entités qui lui sont rattachées dans une logique technico-scientifique, or les usagers, citoyens ou élus locaux sont porteurs de multiples représentations de l'eau, des problèmes qu'elle pose et de la façon dont il faut les résoudre, y compris de l'échelle et du découpage approprié pour ce faire. La notion de bassin versant n'est pas « *une évidence* »(Ghiotti, 2001). Un important travail de redéfinition locale de la politique de l'eau est nécessaire. Les termes et les catégories d'action publique font eux-mêmes partie des enjeux politiques de cette gestion locale de l'eau (Le Bourhis, 2004).

Deuxièmement, la Loi sur l'eau de 1992 fait partie d'une nouvelle génération de politiques qui mise sur l'efficacité de la production participative, négociée et locale de l'action publique. Ces politiques sont qualifiées de « *procédurales* », à la différence de celles « *substantielles »* ou « *normatives* » (Lascoumes, 1996 ; Lascoumes et Le Bourhis, 1998)[43]. Le Comité de bassin et la Commission Locale de l'eau sont les traductions effectives d'un déplacement du pouvoir du niveau central au niveau local et de l'ouverture du processus de décision à de multiples acteurs.

Les politiques procédurales, telles celles issues de la Loi sur l'eau de 1992, sont innovantes en ce qu'elles créent des « *dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accord collectif* ». Ces dispositifs construisent l'intérêt général, en fonction des spécificités territoriales, ce que l'on peut appeler un « *bien commun localisé* », assurant la cohérence et la légitimité des actions (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). L'organisation de la gestion de l'eau par bassin versant constitue un dispositif territorial, dont on attend la conciliation des usages et la préservation des ressources et des milieux aquatiques.

Le bassin versant forme alors une « *organisation territoriale* » (Vitali, 2000) qui soutient l'action publique de gestion de l'eau tout en étant façonné par elle. Le *territorial*, devient, comme le politique, l'économique et le social, une condition de la gestion intégrée des ressources en eau. Si le bassin versant correspond à une unité logique du point de vue des processus biochimiques et hydrologiques, la Loi sur l'eau de 1992 forme également l'hypothèse que cette unité permet la proximité entre les acteurs de la gestion de l'eau, et que cette proximité permet de mieux gérer l'eau (Gilly et Torre, 2000). Le bassin versant est supposé permettre le développement d'un sentiment d'appartenance à un même espace (proximité géographique), le partage puis 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). Cependant, le bassin versant est avant tout un territoire décrété par les pouvoirs publics, et rien ne dit a priori qu'il sera reconnu comme territoire de projet pertinent par les acteurs locaux et encore moins approprié, ces processus étant particulièrement longs (Aldhuy, 2006). De nombreux enjeux, notamment en termes économiques se décident à d'autres échelles ou selon d'autres découpages.

[43] Si les politiques substantielles sont « *produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens de les atteindre* », les politiques procédurales 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).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.3. Les années 2000 : une reprise en main de l'Etat face à l'impératif écologique

Si au début des années 2000, la référence au développement durable est incontournable tant pour les acteurs politiques, que pour les entreprises ou le simple citoyen (Narcy, Michel et Bouteloup, 2008), l'idéologie du '*projet de territoire'* tend par contre à s'essouffler. En matière d'action publique, elle est réactivée et transformée par trois nouveaux impératifs sous l'influence européenne et dans le cadre de la réforme de la « *modernisation de l'Etat* » : la « *compétitivité* » (Vanier, 2009a), « *l'efficacité* » (Méasson, 2007) et la « *démocratie participative* » (Jean et Vanier, 2008). En matière de politique de l'eau, afin de répondre au durcissement des exigences environnementales européennes, l'Etat Français exercent un contrôle plus étroit des outils de gestion territoriale.

1.3.1. La modernisation de l'Etat en matière de développement territorial

Compétitivité, démocratie et efficacité : les nouveaux piliers de l'action publique

Au début des années 2000, l'Etat français initie la « *modernisation de l'Etat* » afin de « *maîtriser les finances publiques, l'évolution de la démographie, l'attractivité du territoire et (de) répondre aux exigeantes croissantes des usagers quant à la qualité des services publics et l'utilisation des deniers publics* » (http://www.modernisation.gouv.fr/)[44]. Cette modernisation se traduit par une nouvelle gestion publique, mise en œuvre par une nouvelle Loi des finances puis par une réforme de l'administration, dans le cadre de la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP).

La Loi Organique relative aux Lois de Finances est promulguée le 01/08/2001 et mise en place progressivement jusqu'en 2006. Elle vise « *une gestion plus démocratique et plus performante, au bénéfice de tous : citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'État* » (http://www.minefi.gouv.fr/) et instaure une nouvelle architecture budgétaire. La Réforme Générale des Politiques Publiques est lancée en juin 2007 et vise à « *changer en profondeur l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique, en répondant à une triple exigence : offrir un meilleur service public aux usagers, faire bénéficier les agents de meilleures conditions de travail et de carrière, diminuer le niveau des dépenses publiques* ». Elle s'organise autour de « *six grands axes de modernisation : améliorer les services pour les citoyens et les entreprises ; moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et ses processus ; adapter les missions de l'Etat aux défis du XXIe siècle ; valoriser le travail et le parcours des agents ; responsabiliser par la culture du résultat ; rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro* » (http://rgpp.modernisation.gouv.fr/). Ce discours officiel traduit les nouvelles préoccupations de l'action publique de l'Etat. La modernisation répond à de nouveaux impératifs : celui de compétitivité, dans un contexte mondialisé de plus en plus concurrentiel, celui d'efficacité ou de performance, afin d'optimiser l'utilisation des ressources financières limitées, et celui de

[44] Création d'une une Direction Générale de la Modernisation de l'Etat par décret du 30/12/2005, au sein du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

démocratie, en plaçant le citoyen usager au cœur des préoccupations ainsi que des processus de décision et de contrôle.

La mesure de l'efficacité, afin d'accroître la compétitivité, devient un élément central de la modernisation de l'Etat. Si l'évaluation des politiques publiques a été introduite en France dès les années 1970, sa pratique ne se généralise que très récemment. Aujourd'hui encore, elle peine à intégrer pleinement les dispositifs de pilotage de l'action publique (Méasson, 2007) (Encadré 3).

L'évaluation des politiques publiques est introduite en France dans les années 1970, sur le modèle américain du « *Planning Programming Budgeting System* » et se traduit par la méthode de Rationalisation des Choix Budgétaires, qui consiste à réaliser un budget de programmes en fonction d'objectifs fixés à moyen terme. Cette méthode centrée sur des objectifs de moyens est abandonnée à la fin des années 1980, avec l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, par le décret n° 90-82 (du 22/01/1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques) (Zahm, 2011). Cette nouvelle pratique de l'évaluation en France est profondément influencée par l'échelon européen, qui la rend obligatoire et systématique pour l'ensemble de sa politique régionale, lors de la réforme des fonds structurels de 1988.

Dans les années 1990, différentes institutions sont mises en place au niveau national afin de favoriser la culture et faciliter la pratique de l'évaluation des politiques publiques. Dans les même temps, certaines collectivités locales prennent des initiatives. En matière de développement territorial, la première réglementation concerne l'obligation d'évaluation des volets territoriaux des Contrats Plan Etat Région en 1993 (circulaire du 09/12/1993).

A partir des années 2000, toujours sous l'influence des réflexions à l'échelle européenne, la pratique de l'évaluation de l'action publique s'accroît et se généralise. Elle est notamment rendue obligatoire pour l'ensemble des procédures contractuelles de développement territorial (Contrat de Pays, PNR, etc.) (circulaire du 25/08/2000) (Méasson, 2007). En s'inscrivant dans la réforme de modernisation de l'Etat, le modèle d'évaluation des politiques publiques change radicalement : il se concentre sur le contrôle des résultats obtenus par les politiques publiques et plus seulement sur celui des moyens mis en œuvre (Loi organique n°2001-692 du 01/08/2001 relative aux lois de finance). L'évaluation de l'efficacité devient obligatoire pour l'ensemble des dépenses publiques en 2007 (Revue Générale des Politiques Publiques, Conseil des Ministres du 20/06 /2007).

En 2008, le Parlement devient la pièce centrale du dispositif d'évaluation des politiques publiques, assisté par la Cour des Comptes (Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23/07/2008) (Zahm, 2011). Dans cette nouvelle conception, l'évaluation a une « *finalité managériale* » et non plus seulement de contrôle des actions ; elle cherche à mesurer la performance et les effets des politiques publiques, en vue d'améliorer leur fonctionnement. Elle s'ouvre en outre à la « *participation* » de la société civile ou d'experts indépendants, rompant avec le caractère très « *technocratique* » des dispositifs précédents (Jacob, 2005). Le développement de la culture managériale de gestion par projet explique probablement également en partie cette généralisation des pratiques de l'évaluation de l'action publique (Méasson, 2007).

Encadré 3 : L'évolution récente de l'évaluation des politiques publiques en France

La réorganisation des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales

Dans les années 2000, la coalition des intérêts autour de la politique de projet de territoire se disloque (Jean, 2008). La décentralisation inachevée prive les collectivités territoriales des moyens et compétences espérés. L'Etat français, dans un contexte de restriction budgétaire, réoriente sa stratégie autour de la logique de compétitivité, selon les orientations prises au niveau européen (Conseil européen extraordinaire de Lisbonne, 2000).

La politique européenne connaît en effet une importante inflexion à partir des années 2000 (Encadré 4). Le développement des zones rurales jusqu'alors objet spécifique de la politique

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

régionale devient un champ d'action désormais inclus au sein de la Politique Agricole Commune, également réformée. Cette nouvelle politique européenne de développement rural s'inscrit dans une logique de conciliation des objectifs de protection de l'environnement et de développement économique autour des notions de multifonctionnalité et compétitivité des exploitations agricoles. Le dispositif de mise en œuvre de cette nouvelle politique régionale européenne, avec une double déclinaison, régionale et nationale, traduit une reprise en main de l'Etat sur la politique de développement territorial.

La réforme des fonds structurels de mars 1999 conduit à la redéfinition des objectifs de la politique régionale européenne, qui passe de cinq à trois : l'objectif 1 concerne le développement des régions en retard, l'objectif 2 la reconversion économique et sociale des zones industrielles, des zones rurales (ancien objectif 5b), des zones urbaines et de pêche et l'objectif 3 le développement des ressources humaines. Contrairement à la période précédente, le développement des zones rurales ne fait donc plus l'objet d'un objectif spécifique, dans une démarche intégrée et territorialisée. Par contre, dans le même temps, la réforme de la Politique Agricole Commune (Agenda 2000), en créant le second pilier, consacre l'ambition de construire une véritable politique de développement rural en regroupant l'ensemble des mesures bénéficiant aux zones rurales dans un cadre unique, celui du Règlement de Développement Rural (RDR). Cette politique reste toutefois très centrée sur l'agriculture, dans une vision donc moins intégrée de ce point de vue que dans les décennies antérieures, à travers les PDZR et PDR. Le RDR, plaçant au cœur de sa stratégie la notion de multifonctionnalité, comprend 22 mesures concernant à la fois la compétitivité des exploitations agricoles, l'environnement et la forêt ainsi que l'économie rurale non strictement agricole. Ce RDR est mis en œuvre de manière diversifiée par les régions ou les Etats membres européens. En France, il est décliné aux niveaux à la fois national et régional par le biais de deux outils : (i) le Plan de Développement Rural National (PDRN) financé par le FEOGA-Garantie et (ii) les programmes régionaux, élaborés à partir des Documents Uniques de Programmation (DOCUP) pour les zones en difficultés structurelles éligibles à l'Objectif 2. La contre partie française de ces DOCUP régionaux est fournie dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région courant sur la même période. Le DOCUP est géré à l'échelle régionale, sous l'autorité du Préfet de région. Le PDRN fait l'objet d'une importante déconcentration dans les services régionaux et départementaux. L'objectif de cette organisation est de garantir un encadrement national de la politique de développement rural tout en maintenant un partenariat avec les collectivités locales au niveau essentiellement régional (Tchekemian, 2008).

Encadré 4 : Les réformes des politiques européennes régionales et agricoles de la fin des années 2000 et leur traduction française

En France, le remplacement en 2006 de la DATAR par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) révèle le changement idéologique : l'aménagement du territoire ne vise plus tant le soutien au développement économique de l'ensemble du territoire, et en particulier aux zones les plus en difficulté, mais le soutien plus ciblé à des espaces potentiellement compétitifs au niveau européen et international (Jean, 2008). Cette politique se décline notamment par le biais de deux instruments : les pôles de compétitivité, lancés en 2004, qui visent à promouvoir des secteurs économiques stratégiques reposant sur des territoires, et les Pôles d'Excellence Rurale (PER), lancés en 2005, qui s'adressent spécifiquement aux espaces ruraux.

L'évolution de la contractualisation entre l'Etat et la Région traduit également la modification de stratégie de développement territorial. A partir de 2000, la programmation des Contrats Plan Etat Région est articulée financièrement et calée temporellement sur celle des procédures régionales européennes. En 2007, les Contrats Plan Etat Région, jusqu'alors très généraux, sont remplacés par des Contrats de Projets Etat Région, aux financements et aux thématiques ciblés. Pour la période 2007-2013, ils sont centrés sur la compétitivité et l'attractivité des

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territoires, la dimension environnementale et le développement durable ainsi que la cohésion sociale et territoriale (Taulelle, 2008).

Les Régions et les Départements continuent d'accroître leurs capacités d'action, dans une logique toujours plus ou moins concurrentielle, leurs compétences n'étant pas clairement et hermétiquement établies, mais également sous un encadrement de plus en plus étroit de l'Etat. La Loi relative à l'organisation décentralisée de la République du 23/03/2003, puis la Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13/08/2004 renforcent l'autonomie financière des collectivités territoriales et leur pouvoir réglementaire. Les Départements bénéficient du transfert de nouvelles compétences, en particulier dans le domaine social. Ces derniers ont bien résisté aux tentatives de réforme territoriale tendant à les faire disparaître, comme en 2003 à l'initiative du premier ministre, J.P. Raffarin (Subra, 2007), mais leur rôle est à nouveau remis en question lors de la Réforme Générale des Politiques Publiques. Les Régions sont renforcées par cette dernière réforme (Richard et Rieu, 2009) mais elles continuent à souffrir de leur faible « *ancrage territorial* » (Ghiotti, 2007).

La Loi de réforme des collectivités territoriales (n° 2010-1563 du 16/12/2010) tend à privilégier les échelons institutionnels régionaux et intercommunaux au détriment des associations de collectivités territoriales dans le cadre de projet de territoires (de type Pays, par exemple). Elle instaure des conseilleurs territoriaux uniques pour les échelons départementaux et régionaux et un mode de scrutin direct pour les élus intercommunaux. Toutes les communes doivent intégrer une structure intercommunale et un nouveau type d'EPCI est créé, la métropole. Par ailleurs, cette réforme, accompagnée de celle sur la fiscalité locale[45], risque de limiter les marges de manœuvre et d'action des acteurs locaux (Méasson, 2007). L'ensemble des collectivités territoriales doit s'organiser afin de « *spécialiser* » chacune leurs compétences (http://www.interieur.gouv.fr/).

1.3.2. La réorientation de la politique française de l'eau face aux exigences environnementales européennes

Les années 2000 sont marquées par une prise en considération croissante des exigences environnementales dans l'action publique. La France définit en 2002 une stratégie nationale pour le développement durable (en application des conclusions de la Conférence de Rio de 1992) et crée un Conseil National du Développement Durable pour la mettre en application. En 2004, la rédaction d'une Charte de l'Environnement et son insertion dans la Constitution marquent la reconnaissance du droit à un environnement sain (Tiberghien *et al.*, 2010). En 2007, la question écologique occupe une place importante dans la campagne à l'élection présidentielle. Le président élu s'engage, sous la pression d'associations (collectif Alliance pour la planète et Fondation Nicolas Hulot), à la tenue d'un « *grenelle de l'environnement* ». Ce dernier qui se déroule sur six mois, de juillet à décembre 2007, consacre la « *norme participative* » en proposant une concertation basée sur cinq groupes de « *parties prenantes* » : des associations écologistes, des syndicats salariés et patronaux, des collectivités locales et des experts publics (Lascoumes, 2011). Il impose une analyse rigoureuse des alternatives aux projets d'aménagement au regard des préoccupations environnementales. Ses conclusions sont traduites par deux lois : la Loi de programmation relative à la mise en œuvre

[45] La Loi de finances pour 2010, loi n° 2009-1673 du 30/12/2009 instaure la suppression de la taxe professionnelle.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

du grenelle de l'environnement (Loi n°2009-967 du 03/08/2009) et la Loi portant engagement national pour l'environnement (Loi n° 2010-788 du 12/07/2010).

La politique de l'eau française traduit également les évolutions idéologiques de compétitivité, d'efficacité et de démocratie participative ainsi que le durcissement des exigences réglementaires. La Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000, transcrite en droit français en 2004, instaure une obligation de résultats concernant l'état des milieux aquatiques. Elle décline également de manière opérationnelle le principe de démocratie participative.

La Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000 : le défi environnemental

Dès la fin des années 1980, les associations écologistes défendent auprès de la direction générale de l'environnement de l'Europe un projet de directive écologique, mais ce dernier se heurte aux difficultés économiques de la décennie 1990. Le projet est relancé à la fin des années 1990 et aboutit après trois ans de débat à la Directive Cadre sur l'Eau du 23/10/2000 (directive 2000/60/CE du 23/10/2000). La DCE est transposée en droit français par la Loi du 21/04/2004 (Loi n° 2004/338 du 21/04/2004), puis elle donne lieu à une nouvelle Loi sur l'eau en 2006 : la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (n°2006-1772 du 30/12/2006).

Ce nouveau cadre de la politique communautaire dans le domaine de l'eau adopte le modèle de la gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant comme la Loi sur l'eau française de 1992. Elle définit des « *districts hydrographiques* » avec leur « *autorité compétente* » ainsi que des « *programmes de mesures* » à mettre en place (article 3). La Directive Cadre Européenne considère le bassin versant comme un « *outil pertinent de rationalisation, de démocratie et d'efficacité* », basé sur « *la croyance dans le couple territoire/ efficacité* » (Ghiotti, 2010). La Loi de transposition française de 2004 reconnaît les interactions entre l'eau et les territoires et la nécessaire articulation des filières de gestion de l'eau et de gestion des espaces (Narcy, 2004). Elle encourage l'intervention des acteurs de l'eau le plus en amont possible des politiques de développement et d'aménagement du territoire, afin de prévenir les possibles dégradations des ressources et milieux aquatiques (Ghiotti, 2010). La DCE poursuit la territorialisation de la politique de l'eau par la création d'un nouveau découpage à logique écologique, les « *masses d'eau* ».

La DCE s'inspire également de la législation américaine (Clean Acte Water) concernant les ambitions écologiques en particulier pour la définition du « *bon état écologique* » (Bouleau et Richard, 2009). Jusque dans les années 1990, la politique européenne en matière de gestion de l'eau était orientée vers la protection des usages (note : comme dans les années 1970-1980 avec les directives sur les eaux superficielles destinées à la consommation humaine, sur les eaux de baignade, ou sur les substances polluantes dangereuses (directives 74/440/CEE du 16/06/1975 ; 76/160/CEE du 08/12/1975 et 76/464/CEE du 04/05/1976) et dans les années 1990 avec les directives réglementant les rejets polluants (directive 91/271/CEE du 21/05/1991 concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires et directive 91/676/CEE du 12/12/1991 relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole). La DCE marque la transition vers une politique de protection des ressources et des milieux aquatiques et un durcissement des exigences en matière environnementale. Elle fixe des échéances ainsi qu'une obligation de résultat concernant l'atteinte du bon état écologique, ce dernier étant évalué sur la base de critères chimiques et biologiques, par unité de *masse d'eau*[46].

[46] Pour les eaux de surface, les critères de bon état sont écologiques et chimiques, et pour les eaux souterraines, quantitatifs et chimiques. Un bon état écologique correspond à une pression des activités humaines compatible

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cette obligation de *performance* de l'action publique en matière écologique est la principale innovation de la DCE, mais constitue un défi majeur pour les états membres. En effet, l'efficacité des actions en matière d'écologie est difficilement maîtrisable : il n'existe pas de procédé standardisé de restauration des milieux, d'une part car les milieux concernés sont extrêmement variés et leur évolution souvent irréversible, et d'autre part parce que l'ingénierie écologique est encore balbutiante. Enfin, l'état des milieux aquatiques ne dépend pas uniquement des usagers et gestionnaires de la filière eau, mais de multiples autres acteurs. L'Etat Français, comme les autres états membres, est responsable de l'application sur son territoire des règles adoptées au niveau européen ainsi que de l'atteinte des objectifs fixés. Il s'appuie pour ce faire sur un ensemble d'acteurs, qui se sont multipliés et diversifiés dans les dernières décennies. Ainsi, l'atteinte des objectifs écologiques ambitieux définis au niveau européen, repose sur la mise en œuvre de l'action publique au niveau local, sous le contrôle de l'Etat.

La DCE renforce en outre la participation de la population, conformément à la convention d'Aarhus de 1998[47] en instaurant une consultation du public lors de la définition des enjeux et l'élaboration des plans de gestion, et en imposant la diffusion des données environnementales et économiques afin de faciliter les décisions ayant des incidences sur l'environnement. Cette « *norme participative* » est par la suite consacrée, en matière environnementale, dans la Charte de l'environnement (article 7) de 2005 puis au sein du Grenelle de l'environnement (Barbier et Larrue, 2011).

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 : une reprise en main de l'Etat face aux exigences environnementales européennes

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 manifeste une reprise en main de l'Etat sur les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau afin de satisfaire aux nouvelles obligations européennes. Tout en reprenant les grands principes de 1992 (unicité de la ressource, gestion par bassin versant et gouvernance locale), la nouvelle Loi vise plus explicitement la reconquête de la qualité écologique des cours d'eau. Elle reforme le système de redevances des agences, afin de mieux tenir compte des pollutions diffuses. Elle impose une redéfinition du débit réservé, variable dans le temps et l'espace, ainsi que des modes de gestion des ouvrages, afin de respecter les besoins écologiques des espèces et milieux[48]. Elle renforce et modifie les dispositifs de gestion concertée (Encadré 5). Elle met en place des modalités opérationnelles de gestion de la rareté de l'eau : les comités sécheresses. Elle améliore l'efficacité de la police de l'eau par l'unification des outils issus de la législation sur la pêche et sur l'eau. Enfin, elle accroît les compétences et donne de nouveaux outils aux départements et aux communes en vue de gérer les services d'adduction en eau potable et d'assainissement (Bouleau et Richard, 2009).

---

avec le fonctionnement des écosystèmes, un bon état quantitatif à l'équilibre entre les prélèvements et les recharges des nappes, un bon état chimique au non dépassement de valeurs seuils pour certaines substances. Sauf dérogations, l'échéance pour l'atteinte du bon état des masses d'eau est fixé à 2015.

[47] Accord international du 25/06/1998 ratifié par 39 Etats sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

[48] Si la question quantitative des eaux superficielles est peu abordée dans la DCE, elle est par contre très présente dans la LEMA, et donne lieu à une législation spécifique en France, dans le cadre du Plan de gestion de la rareté, adopté au conseil des ministres du 26/10/2005. Ainsi, en matière quantitative, comme en matière écologique, la LEMA renforce les exigences : au bon état écologique des masses d'eau s'ajoute le respect du débit réservé en aval des ouvrages, deux impératifs désormais tout deux opposables aux tiers.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les dispositifs des SAGE sont réformés afin de les rendre plus efficaces face aux nouveaux impératifs écologiques européens. Ces modifications portent sur leur contenu, leur portée juridique et leur procédure d'élaboration (Gudefin, 2009).

La Loi de transposition de la DCE de 2004 impose la mise en conformité de certains outils de planification en matière d'aménagement du territoire (les SCOT, les PLU et les Cartes Communales) avec les objectifs des SAGE.

Le décret relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (n°2007-1213 du 10/08/2007), mettant en application la LEMA de 2006, accroît la portée juridique des SAGE : ils sont désormais opposables aux tiers. Le SAGE comprend, en plus du programme d'action, un nouveau document, le « *règlement* », qui définit les règles en vigueur dans le périmètre désigné[49].

La composition de la CLE est assouplie, ce qui permet une moindre représentation de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Le SAGE est soumis à enquête publique ce qui renforce la participation des citoyens.

Par contre, la LEMA ne permet toujours pas à la CLE de disposer de moyens financiers et humains propres, pour déployer ses actions. Elle doit s'appuyer pour ce faire sur une autre structure porteuse, telle une collectivité territoriale ou un Etablissement Public Territorial de Bassin.

De plus, les membres de la CLE des SAGE perdent en marge de manœuvre. En effet, s'ils avaient obtenu, dans la Loi de 1992, la possibilité de négocier localement la définition des objectifs de la gestion de l'eau, ces objectifs sont désormais fixés au niveau européen : il s'agit du bon état écologique des cours d'eau.

Les SAGE déjà en vigueur doivent être révisés pour se mettre en conformité avec les nouveaux SDAGE, selon les exigences de la DCE et de la nouvelle Loi sur l'eau : la circulaire d'application de la LEMA du 21/04/2008 fixe l'échéance du 30/12/2011, puis la Loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II (Loi n° 2010-788 du 12/07/2010) fixe la date butoir au 30/12/2012.

Par ailleurs, la réforme de la délimitation du périmètre du SAGE est symptomatique d'une reprise en main de la gestion locale de l'eau par l'Etat. Alors que la Loi sur la circulaire du 15/10/92 (relative à l'application du décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux) prévoit la délimitation du périmètre par le Préfet « *après concertation* » et « *sur des critères de cohérence hydrographique, écosystémique et socio-économique », en « tenant compte de la faisabilité de la gestion locale, du fait de l'existence ou non de structures adaptées, notamment de coopération intercommunale* », la circulaire du 21 avril 2008 (relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux, portant application de la LEMA), précise au contraire que le périmètre du SAGE doit être celui déterminé dans le SDAGE ou à défaut que « *le périmètre doit correspondre aux limites du bassin versant hydrographique concerné et non aux limites communales* », que « *le Préfet prend un arrêté pour délimiter », et que « une concertation avec les collectivités territoriales est encouragée* » seulement en cas « *de difficultés dans le niveau de précision de la délimitation du périmètre* ».

Encadré 5 : les modifications des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux issues de la Loi de transposition de la DCE de 2004 et de la LEMA de 2006

La mise en application de la DCE dans la législation française conduit ainsi à redistribuer les rôles et les pouvoirs entre les acteurs de la gestion de l'eau. Si, dans les années 1960, les pêcheurs ont joué un rôle fondateur dans la politique de l'eau, la gestion piscicole est progressivement englobée dans la gestion globale des ressources et milieux écologiques et les pêcheurs ne forment qu'un utilisateur parmi de nombreux autres. La transformation du Conseil Supérieur de la Pêche en ONEMA (Office National de l'Eau et des milieux Aquatiques) en 2007 est à ce titre explicite. Cet organisme technique n'est plus seulement

[49] Plus précisément le règlement est opposable au tiers, dans un rapport conformité, tandis que le PAGD est opposable seulement à l'administration dans un rapport de compatibilité (Gudefin, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

dédié à la gestion piscicole mais possède des missions plus larges. Il est chargé de la « *connaissance et de la surveillance des eaux et du fonctionnement écologique des milieux aquatiques* » (http://www.onema.fr/). Il appuie l'acquisition et la connaissance et apporte une expertise technique aux acteurs de l'eau. Il participe à la police de l'eau et des milieux aquatiques (aux cotés des services déconcentrés départementaux de l'Etat). Enfin, il pilote un système d'information sur l'eau, les milieux aquatiques et leurs usages, *« au service d'une gestion de l'eau pilotée par la connaissance et permettant d'évaluer les politiques, au niveau européen mais également à l'échelle des bassins* ». L'ONEMA constitue pour l'Etat « *une pièce centrale de son dispositif en vue de répondre aux objectifs de la directive* » (Ghiotti, 2010). Avec ses neuf délégations interrégionales et une vision interbassin, il vient concurrencer les Agences de l'Eau sur certaines missions. La place de ces dernières est toutefois renforcée dans le dispositif de financement de la gestion de l'eau instaurée par la LEMA et par l'élargissement de leurs compétences. Les politiques qu'elles définissent deviennent cependant soumises au cadre des orientations définies par le parlement (Gazzaniga, Ourliac, Marc et Larrouy-Castera, 2011).

En parallèle, la réorganisation de l'Etat dans le cadre de la Révision générale des Politiques Publiques modifie son intervention en matière de gestion de l'eau. L'échelon régional est privilégié avec le renforcement des prérogatives du Préfet de région (Ghiotti, 2010). Au niveau départemental, les services déconcentrés sont fusionnés[50] et leur missions recentrées sur les aspects réglementaires, financiers et de contrôle, au détriment de l'ingénierie technique. Ils ne jouent plus le rôle de soutien, voire de promoteurs, des projets de collectivités territoriales ou de groupes professionnels (notamment la profession agricole). Fin 2010, en vue d'atteindre les objectifs de reconquête de la qualité des eaux et de milieux aquatiques et de préservation de la biodiversité, le Ministère de l'environnement engage le rapprochement des polices de l'eau et de la nature, dépendant des DREAL et DDT, de l'ONEMA et l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage. Ce rapprochement se traduit par l'élaboration et la conduite, au niveau départemental de plans et programmes de contrôle, devant mettre fin aux situations de non conformité avec la réglementation (http://www.onema.fr/).

1.4. Conclusion

La co-évolution des politiques de l'eau et d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire et la gestion de l'eau, bien que objets de deux politiques distinctes, sont étroitement articulés depuis les années 1960. La première Loi sur l'Eau est élaborée par une institution dédiée à l'aménagement du territoire. Réciproquement, la politique de l'eau possède une indéniable dimension territoriale. Elle a été pionnière en matière de décentralisation, avec la création de centres de décisions par grands bassins hydrographiques en 1964. Le modèle de la gestion intégrée des ressources en eau par bassin

[50] Au niveau régional et au niveau départemental, les services déconcentrés sont regroupés, en application des décrets relatifs à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement du 28/02/2009 et aux directions départementales interministérielles du 04/12/2009 : la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) remplace la DIREN, la DRE et la DRIRE ; la Direction Départementale des Territoires (DDT) fusionne la DDE, la DDAF et certains services préfectoraux.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

versant, inscrit dans la Loi de 1992, repose sur la définition locale et négociée, en fonction des spécificités territoriales, d'objectifs et de moyens pour les atteindre. Il suppose ainsi la définition d'un projet territorial et d'outils de planification. Dans cette co-évolution des politiques de l'eau et d'aménagement du territoire, depuis les années 1960, quatre phases se distinguent :

- dans les années 1960, la politique d'aménagement du territoire développe des outils de gestion de l'eau dans une optique de développement économique ; l'eau est alors perçue comme une contrainte à contourner ou une ressource à exploiter ;
- dans les années 1970 et 1980, une politique dédiée à l'environnement se met en place et l'aménagement du territoire se recentre sur les enjeux économiques et sociaux ; la préservation des milieux aquatiques devient un objectif explicite de la Loi pêche de 1984 ;
- dans les années 1990, les politiques de l'aménagement du territoire et de l'eau convergent autour de concepts identiques (projets / territoire / contrat et développement durable), mais restent, par contre, dans leur mise en œuvre, cloisonnées ;
- dans les années 2000, les engagements pris au niveau international et le durcissement des exigences au niveau européen conduisent la France à adapter sa politique et sa législation dans le domaine de l'eau ; l'Etat exerce un contrôle plus étroit des dispositifs territorialisés environnementaux.

L'articulation entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire : un enjeu très actuel

Si la gestion intégrée des ressources en eau est un modèle théorique et programmatique largement plébiscité, sa mise en œuvre se heurte aux difficultés d'articulation avec le champ d'action publique de l'aménagement et du développement des territoires.

Les usages de l'espace conditionnent en grande partie l'état des ressources et des milieux aquatiques tout comme les usages de l'eau conditionnent l'organisation des territoires. L'occupation des sols est ainsi un facteur important de la régulation des flux et stocks d'eau, tout comme la gestion de l'eau peut constituer un levier d'aménagement du territoire. Des efforts législatifs ont été faits afin d'inciter à des rapprochements : telle l'obligation de réaliser des études d'impacts environnementaux dans les documents d'urbanisme (Loi Urbanisme et Habitat du 02/03/2003) ou encore l'obligation de rendre compatibles ces derniers avec les orientations définies dans les Schémas de Gestion et d'Aménagement des Eaux (Ordonnance du 03/06/2004 portant transposition de la directive européenne 2001/42/CE).

Pourtant, ces deux domaines d'action publique restent cloisonnés et leurs articulations sont encore faibles. Les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire n'ont pas les mêmes justifications fondatrices. La délimitation des périmètres et la définition des modalités de leur intervention sont différentes. Les hommes chargés de les définir et de les mettre en place sont de formation et de cultures professionnelles très variées. Les bureaux d'études, de plus en plus souvent mobilisés dans la production de l'action publique territorialisée, sont également spécialisés dans l'un ou l'autre des champs d'action, celui de la gestion de l'eau relevant plus de l'ingénierie et de l'environnement, et celui de l'aménagement du territoire des sciences sociales (architecture, urbanisme, paysage). Les temps de l'action sont également dissemblables (Hellier et al., 2009). Les enjeux sont portés par des instances de gouvernement

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

différentes, disposant de leurs propres espaces et calendriers d'action[51]. Mais surtout, les impératifs économiques de l'aménagement et du développement du territoire demeurent difficilement conciliables avec ceux d'une gestion durable des ressources en eau et des milieux aquatiques. C'est le défi intrinsèque à la mise en pratique du paradigme du développement durable (en particulier des deux piliers, économique et environnemental). Dans la grande majorité des cas, l'eau demeure, pour l'aménagement du territoire, une contrainte ou une ressource, et reste très instrumentalisée pour des projets de développement.

L'intercommunalité : un acteur clef des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau

L'aménagement du territoire, comme la gestion de l'eau ne résulte pas seulement des évolutions politiques et législatives au sommet de l'Etat. La construction européenne, la décentralisation et la mobilisation croissante de la société civile ont progressivement multiplié les centres de décisions à différentes échelles. Ces nouveaux acteurs jouent des rôles importants dans la traduction des orientations nationales pour leurs mises en œuvre pratiques. L'intercommunalité paraît à ce titre un nouvel acteur majeur dans la mise en œuvre locale de l'action publique.

Elle permettrait une plus grande efficacité de l'action publique, en limitant les dépenses publiques et en mettant en adéquation les territoires administratifs, les espaces économiques, et l'action publique (Méasson, 2006). Organisation de second degré, elle est moins soumise aux contingences électoralistes des maires, tout en conservant une forte légitimité de par sa proximité avec les citoyens, habitants ou usagers. Dégagée des lourdeurs administratives, mais de mieux en mieux dotée en moyens financiers, humains, et techniques, elle est supposée capable de réactivité et d'innovation. La structure intercommunale paraît surtout bien placée pour articuler et décloisonner l'aménagement du territoire et la gestion de l'eau, car elle dispose de compétences dans les deux domaines d'action.

2. Les constructions territoriales : outil conceptuel et objet de recherche

La géographie appréhende les faits de société, tels l'usage et la gestion de l'eau, à travers les relations que les hommes entretiennent entre eux et avec l'espace (Arnould et Baudelle, 2008).

Deux concepts sont centraux dans ce travail de recherche : celui de *territoire* et celui *d'acteur*, réunis dans le terme de *construction territoriale.* La *construction territoriale* constitue tout d'abord un outil conceptuel du chercheur, qui permet de décrypter les dynamiques socio-spatiales observées, dans le cadre des théories de l'action. Mais, la *construction territoriale* est également un instrument saisi par les acteurs politico-administratifs et sociaux pour orienter ou appuyer leurs actions. Cette mobilisation de la *construction territoriale* dans la production de l'action publique constitue l'objet de recherche.

[51] Par exemple, la gestion de l'eau est planifiée à l'échelle des bassins hydrographiques, par période de 6 ans selon les échéances de la DCE dans le cadre des SDAGE, tandis que l'aménagement du territoire est programmé à l'échelle de la région, par période de 7 ans, selon le calendrier des aides européennes régionales dans le cadre des Contrats de Projet Etat Région.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1. Le territoire et l'acteur en géographie sociale

2.1.1. Le territoire : de multiples acceptions et le choix d'une définition

Les approches du territoire en géographie

Si le terme de *territoire* est fréquemment employé depuis quelques décennies dans le monde de l'action comme dans celui de la recherche, il ne revêt pas pour autant pas un sens univoque. Son relatif succès résulte de sa polysémie et des multiples appréhensions de la réalité qu'il permet. La duplicité des saisies du territoire en géographie recouvre les débats épistémologiques traditionnels de la discipline : entrée par l'espace ou par le social, par les formes ou par les processus, par l'individu ou par le collectif.

Si pour certains, le territoire est l'objet central de la géographie, dans une acception alors assez large des rapports des hommes à l'espace (Di Meo, 1998), d'autres, au contraire, préfèrent centrer leurs réflexions sur le concept d'espace, restreignant le terme à des usages plus précis : comme une forme particulière d'arrangement spatial (Lussault, 2007) ou de régulation politique (Séchet et Keerle, 2009).

Dans l'étude des relations société / environnement, certains géographes privilégient une entrée par l'espace, dans une approche plutôt fonctionnelle, s'intéressant à l'organisation spatiale des activités humaines, à l'espace comme produit et résultat des relations entre les hommes. Le terme de territoire est alors employé essentiellement comme synonyme d'arrangements particuliers de l'espace (aire délimitée). D'autres, dans une approche plus constructiviste, s'intéressent avant tout à l'espace pensé et façonné par les hommes, à un espace relationnel, constitué au travers du social (Peet, 1998 ; Massey, 1999 ; Lussault, 2000). Une branche de la discipline influencée par la géographie culturelle tend à considérer l'individu dans la multiplicité de ses vécus territoriaux (géographie culturelle, géographie des perceptions, des représentations (Debarbieux, 2008)) tandis que d'autres géographes s'intéressent plutôt aux hommes en ce qu'ils font société. Le territoire peut alors être considéré comme l'aire d'extension d'un pouvoir, voire de manière plus restreinte, d'une institution politique selon l'acception la plus courante dans les littératures anglophones (Jessop, Brenner et Jones, 2008) ou encore comme le résultat de constructions d'actions collectives selon une branche de la géographie sociale (Figure 4).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

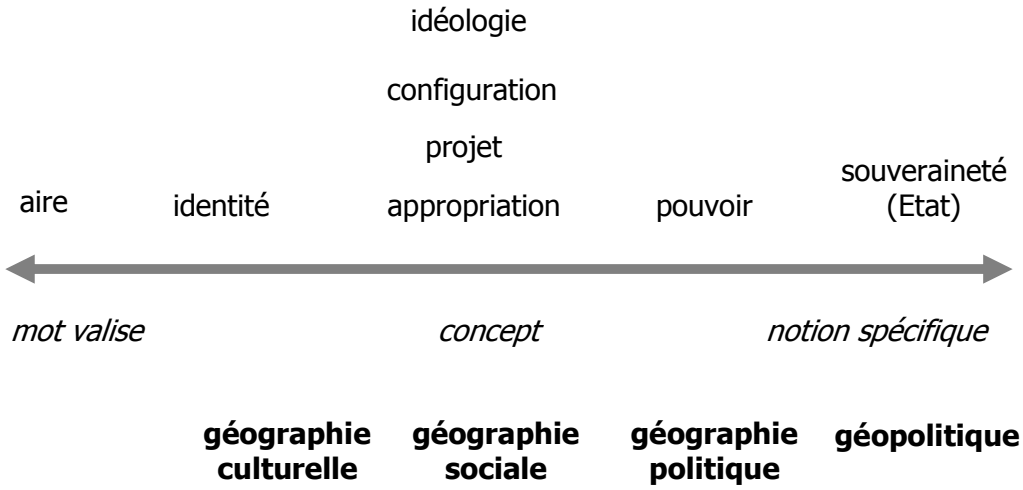


Figure 4 : Le territoire : différentes acceptions en géographie (Source : Giraut, 2008 ; adaptation : Girard, 2009)

Selon deux postures distinctes, le territoire peut alors être appréhendé soit (i) comme une réalité sociale construite, que l'on cherche à identifier et décrire dans une ambition heuristique, (ii) soit comme le fruit de processus de territorialisation que l'on cherche à comprendre : l'ambition est alors herméneutique (Lajarge, 2009).

Le territoire peut être abordé : (i) dans une approche individualiste et subjective, comme l'agrégation de comportements et de choix d'individus effectués à partir de leurs valeurs et de leurs préférences, variables selon les contextes et les systèmes dans lesquels ils s'inscrivent ou bien (ii) dans une approche plus structuraliste et sociale, comme le « *fruit des logiques et stratégies des acteurs constitués en groupes formels organisés autour d'un fonctionnement ou leitmotiv commun et inscrits dans des processus sociaux déterminés* » (Gumuchian et *al*., 2003). Certains auteurs, tels G. Di Méo (1998), H. Gumuchian et *al*. (2003) combinent et articulent ces différentes postures et composent leurs propres modèles ou outils conceptuels. Ils s'engagent dans la voie d'une théorisation géographique du territoire, de la territorialité ou de la territorialisation (Vanier, 2009b) comme les y engageait, il y a déjà deux décennies, Claude Raffestin (Raffestin, 1986).

Une définition de la construction territoriale

Au-delà des multiples définitions et approches existantes, y compris au sein de la discipline géographique (Brunet *et al.*, 1993 ; Levy et Lussault, 2003), le territoire est considéré dans cette recherche comme une construction humaine, individuelle et collective, issue de représentations et de pratiques de l'environnement (extériorité) et des autres (altérité) dans et avec l'espace.

Le territoire est de nature à la fois *matérielle et idéelle,* ce qui lui confère son « *épaisseur* » (Di Meo, 1998). Il se distingue d'autres entités spatiales par sa structuration matérielle continue et contiguë, contrairement au *lieu*, par exemple, ainsi que par l'existence de systèmes idéels encadrant cette structure, contrairement à *l'aire*, par exemple[52].

[52] « *Un territoire s'impose (…) comme une aire délimitée affectée d'une idéologie territoriale qui attribue à une portion d'espace un statut de territoire, donc d'étendue limitée continue, scandée par des pôles et valorisée*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Dans une optique analytique, le territoire peut être décrit et décrypté comme un système complexe, associant trois pôles : (i) l'un autour de *l'espace géographique*, approprié et aménagé par les hommes, notamment au travers de leurs actes techniques et activités économiques ; (ii) l'autre autour des *représentations* de cet espace, c'est-à-dire des perceptions que les hommes en ont et des symboles, idéologies, imaginaires ou utopies qu'ils y projettent ; et (iii) le dernier autour de *l'organisation politique* des hommes considérés comme des *acteurs* en interactions (Gumuchian, 1991 ; Di Meo, 1998 ; Moine, 2007)[53]. Le territoire est ainsi le produit des interactions des acteurs, à partir des représentations qu'ils se font des rapports socio-spatiaux. Cette conceptualisation du territoire est une façon synthétique de modéliser différentes explications possibles des rapports des hommes à l'espace. Elle articule des démarches géographiques écologiques (homme / milieu), sociologiques (les hommes entre eux) et psychologiques (homme / représentations)

Dans une dimension processuelle, le territoire peut être conçu comme le fruit de deux réalités, en tension : (i) celles des expériences vécues par les hommes, dans leurs pratiques quotidiennes en particulier et (ii) celles de leurs interactions sociales, dans et avec l'espace (Elissalde, 2002). G. Di Méo (1998) distingue ainsi « *l'espace de vie* » de « *l'espace social* », ce dernier étant défini comme le « *champ d'interférence active des rapports sociaux et des rapports spatiaux* ». Si ces deux réalités sont indissolublement liées (Elissalde, 2002), elles sont, par contre, dans l'analyse, souvent dissociées, requérant des postures pas toujours aisément conciliables : l'une nécessairement subjective s'intéressant aux perceptions et pratiques des individus et l'autre, plus objective, visant à décrire et analyser les rapports sociaux et spatiaux et leurs interactions. Les uns, dans une approche plus existentialiste étudient *l'espace des hommes*, les autres dans une approche plus sociale, *les hommes dans l'espace* (Milian, 2008).

Ces deux réalités en tension expliquent le caractère particulièrement dynamique et mouvant du territoire (Figure 5). Sa taille, sa configuration et ses limites sont imprécises et évoluent constamment au fil du temps. En ce qu'il permet de saisir la co-présence dans le temps et dans l'espace, le territoire peut être défini comme une contraction d'espace-temps (Marié, 1982 ; Ozouf-Marignier, 2009).

Afin de préciser la conception du territoire dans ce travail de recherche, le terme de *construction territoriale* est employé. Ce terme insiste sur la posture adoptée (constructiviste) sans présupposer de la manière dont le territoire se construit ni sur la forme géographique qu'il revêt. La terminaison *–tion* permet également de désigner dans un même terme le résultat et le processus menant à ce résultat, dans une vision dynamique du territoire en permanente évolution. La construction territoriale en tant que processus est ainsi synonyme de *territorialisation,* tandis que le terme de *territorialité* renvoie à sa dimension relationnelle (Vanier, 2009b).

---

comme telle. Chaque individu qui s'y trouve inclus peut éprouver et qualifier la contiguë, la scansion, la délimitation et la valeur, la congruence de tous les composants dans un même agencement cohérent, doté de sens » (Lussault, 2007 ; p. 113).

[53] M. Lussault adopte une définition assez proche du territoire par le biais de quatre facettes : (i) les « *matières* », renvoyant à l'organisation des hommes et non-humains dans l'espace ; (ii) les « *idées* », envoyant aux normes, valeurs, cultures ; (iii) les « *figures* » ou images et (iv) les « *actes* », activités, pratiques (Lussault, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

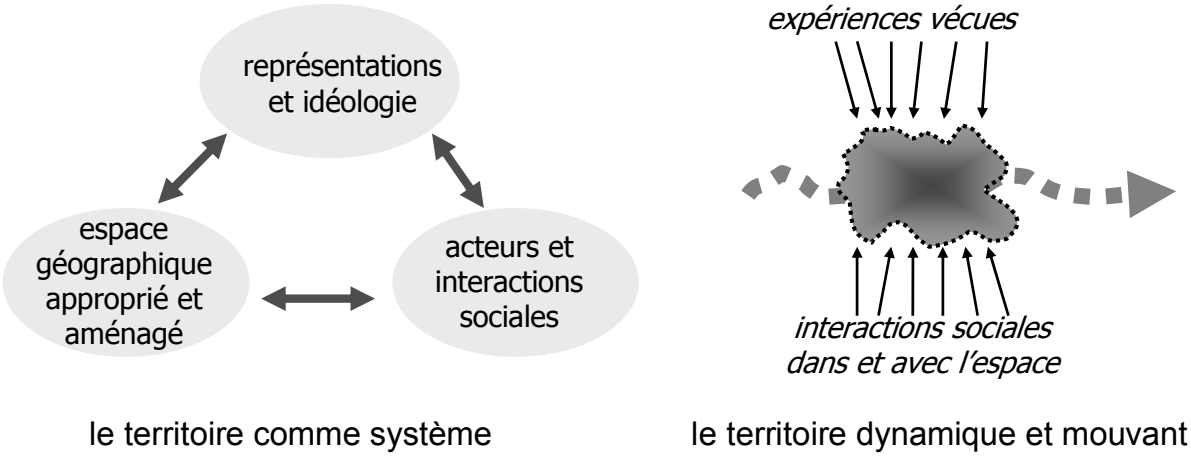


Figure 5 : Conception du territoire dans le travail de recherche

Le terme de *territoire* est alors réservé à une forme particulière de construction territoriale, à la fois assez solide, assez lisible et assez stable pour être reconnue comme telle par ceux qui la construisent. La solidité repose sur le nombre et la densité d'accords sur l'identification commune de lieux agencés et signifiés. La lisibilité est l'aptitude à être identifiable facilement, notamment par l'existence de frontières. La stabilité repose sur des logiques de reproduction dans le temps long, épousant en général les enjeux socio-économiques du moment et du contexte (Di Meo, 1998).

L'adjectif *territorial* permet de se référer au territoire sans présupposer de la dimension abordée : il peut s'agir à la fois d'une aire bornée et appropriée, d'un périmètre d'action collective, ou de l'agrégation de multiples territorialités subjectives.

Les termes de *territorialité* et de *territorialisation* portent les mêmes ambiguïtés que le terme de *territoire*, ce qui amène à préciser leur définition dans le cadre de cette recherche.

La territorialité : dimension relationnelle de la construction territoriale

La territorialité peut désigner deux réalités : à la fois la « *nature territoriale de la condition humaine* » qui permet de penser « *l'état de la condition humaine* » ou bien le « *rapport* [de l'homme] *au territoire* » (Debarbieux, 2008). Dans la première acception, la territorialité est « *l'ensemble des modalités par lesquelles les individus composent et s'imposent individuellement et collectivement avec les ressources matérielles et symboliques de leur environnement* » (Debarbieux, 2008). Elle relève des expériences fondamentales du monde qui sont communes aux hommes. Dans une seconde acception, la plus couramment utilisée en géographie sociale, la territorialité est un « *rapport à l'espace, aux dynamiques de territorialisation, aux politiques territorialisées et aux reconfigurations territoriales* » comme autant de dimensions des constructions territoriales (Melé, 2008). Le concept de territorialité est alors mobilisé comme principe explicatif des relations des hommes aux territoires (Raffestin, 1982). Il permet d'interroger les représentations, les pratiques, les mobiles, les intentions des hommes qui génèrent les constructions territoriales (Vanier, 2009b).

La territorialité de chacun est le fruit des expériences à la fois personnelle, sociale et spatiale. Elle regroupe les multiples dimensions des vécus territoriaux qu'ils soient de nature politique, culturelle, sociale, symbolique ou relevant d'un contexte économique particulier. Elle combine l'opinion et l'expérience personnelle mais aussi les représentations sociales

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

collectivement forgées. Comme pour le territoire, la territorialité peut être appréhendée, comme un construit subjectivé et autonome lié à l'expérience de chacun ou bien comme une forme de conditionnement par les structures sociales.

Deux conceptualisations de la territorialité sont utiles dans ce travail de recherche. Pour Di Méo, la territorialité d'un individu relève de trois types de liens à l'espace géographique dans le même temps : (i) de la « *relation existentielle* » à l'espace ou « *géographicité* », (ii) du « *rapport concret au réseau bien réel des lieux pratiqués* » et (iii) de la « *relation idéelle, purement représentée à des espaces d'échelles différentes* » (Di Meo, 2006). Pour Aldhuy, la territorialité résulte de deux processus en tension : (i) « *l'imaginaire spatial* », comme projection sur l'espace de mythes, d'images ou de valeurs qui contribuent à la production de figures géographiques (tel le lieu, le territoire, la région etc.) et (ii) « *l'idéologie territoriale* », comme l' ensemble d'idées produites afin de justifier et légitimer la position et l'action des groupes dans l'espace (Aldhuy, 2006, 2008).

Le territoire se cristallise à partir des multiples territorialités, individuelles, collectives, sociales, à condition que ces dernières se superposent et se maintiennent suffisamment dans le temps et l'espace pour former un objet géographique assez lisible, solide, et stable. La dynamique du territoire naît des multiples et mouvantes territorialités. Raffestin (1980) souligne la discordance temporelle entre territoire et territorialité : « *le territoire n'est jamais complètement contemporain de la territorialité qui s'y déroule puisqu'il est le produit de territorialités antérieures repris par des territorialités nouvelles qui le réinvestissent, le refaçonnent, en un mot le restructurent* » (Raffestin, 1980).

La territorialisation : dimension processuelle de la construction territoriale

Le concept de *territorialisation* désigne l'ensemble des processus permettant de faire exister, advenir, ou transformer une construction territoriale (Vanier, 2009). Dans la perspective constructiviste de la géographie sociale, la territorialisation est plus précisément l'organisation et la structuration matérielle et idéelle de portions d'espace sous l'effet d'arrangements d'individus ou de groupes dans et à propos de l'espace (Ghiotti, 2006 ; Elissalde, 2002). Elle désigne les processus par lesquels l'espace est identifié et approprié de manière concrète ou abstraite, affecté de valeurs ou encore mis en projet. Elle recouvre des opérations de dénomination, de délimitation, de structuration ou encore de réification de l'espace par les individus ou les groupes (Turco, 1997).

Tout comme le territoire, la territorialisation qualifie des réalités différentes, selon le point de vue adopté. Elle peut désigner à la fois les processus « *d'identification/ production d'espaces délimités », « de diffusion d'une certaine vision territoriale de la relation à l'espace des populations »* ou encore *« d'appropriation par des individus ou des collectifs d'espaces plus ou moins strictement délimités* » (Melé, 2009).

La territorialisation, comme processus de formation de territorialités, est inhérente à toute action, à partir du moment où elle s'inscrit dans un rapport au monde. Si des territorialités sont générées et transformées, elles ne produisent pas nécessairement une construction territoriale lisible, stable et solide, c'est-à-dire un territoire. La territorialisation est donc un processus en cours dont on ne dit rien de ce que sera son résultat, si un territoire adviendra ou non.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Patrimoine, paysage et territoire : des concepts apparentés

Patrimoine et territoire entretiennent des rapports étroits. A l'image de la territorialisation qui s'attache à produire du territoire à partir de portions d'espace, la patrimonialisation est le processus par lequel un objet est converti en patrimoine.

La patrimonialisation est un concept apparenté à celui de territorialisation. Elle peut être définie comme la « *transformation d'un objet, d'une idée, d'une valeur en son double symbolique, distingué, raréfié, conservé, frappé d'une certaine intemporalité* » (Di Méo, 2007). Les deux processus sont proches : ils font tous les deux appel à l'affectation de sens et de valeurs à des éléments matériels, renvoyant à l'identité des individus ou des groupes, au temps passé et au devenir. « *Pris dans ce rapport social de communication, l'espace devient territoire et l'objet patrimoine* » (Raffestin, 1980). Comme la territorialisation, le processus de patrimonialisation peut être découpé en différentes phases : (i) la construction de l'objet patrimonial (sélection et affectation de sens et de valeurs à l'objet) ; (ii) la mise en patrimoine (matérialisation de ce nouvel objet patrimonial) ; (iii) la protection, la conservation ou la valorisation du patrimoine (Di Meo, 2006 ; Ghiotti, 2009).

La patrimonialisation contribue à la territorialisation, en médiatisant et construisant le territoire, par la nomination et la délimitation d'objets spatiaux, par l'accumulation de repères spatiaux symboliques et par la référence aux héritages du passé, réactualisés en vue de l'avenir. En effet, les valeurs patrimoniales sont « *du temps signifié* » ou de *« l'histoire cristallisée* » dans un objet, un lieu, un phénomène. Elles jouent également le double rôle de médiation interpersonnelle et de ciment identitaire (Di Meo, 1998). L'objet patrimoine joue une fonction clef dans les discours territorialisant, en affectant du sens au support matériel et en insérant cette matérialité au sein d'une idéologie particulière (Gumuchian et al., 2003). De plus, l'affectation de sens et de valeurs à des objets spatiaux contribue à l'émergence de nouveaux usages, de nouveaux acteurs et de nouveaux enjeux. L'opposition entre ces différentes façons de considérer un même espace entraîne des logiques de territorialisation des groupes sociaux cherchant à assurer leur reproduction (Ghiotti, 2009). Inversement, *« les territoires, les représentations culturelles qu'ils engendrent, jouent un rôle très puissant dans toute qualification patrimoniale des objets comme des lieux qui les parsèment et les caractérisent. L'effet territorial leur confère une forte dimension identitaire, enracinée dans la durée et le tissu de ses péripéties, elles-mêmes constituées en récits particulièrement signifiant* » (Di Meo, 2006).

Dans le même ordre d'idée, l'identification et la révélation de paysages jouent également un rôle clef dans la construction territoriale. Le paysage annonce le territoire. Il y a une co-dépendance dialectique entre le territoire et le paysage qui se confortent l'un l'autre. Ils relèvent tous deux de l'expérience du vécu (affectivité, imaginaire, apprentissage) mais ne se réduisent pas à la matérialité du monde extérieur. Le paysage mêle différentes instances constitutives du territoire, celle de l'intervention humaine (économique) et celle du sens donné à la nature (géographique). C'est une « *construction mentale, individuelle, ancrée dans le monde réel de l'instance géographique, qui appartient aussi au domaine des représentations sociales* ». Le paysage s'inscrit à la fois dans l'imaginaire spontané des individus mais aussi dans le regard plus institutionnalisé des sociétés animées d'un souci identitaire (Di Meo, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1.2. L'acteur au cœur des territoires

Le territoire peut être problématisé et conceptualisé en s'attachant prioritairement (i) à la façon dont l'espace est habité et vécu par les individus ou bien (ii) à la façon dont il est découpé, organisé, contrôlé par les groupes (Melé, 2009). Un détour par *l'action*, ou plutôt *l'acteur agissant* permet d'articuler ces approches.

Le tournant actoriel et les enjeux d'une approche par les acteurs

Dans les dernières décennies, la géographie, comme l'ensemble des sciences sociales, rompt avec la tradition objectiviste et adopte une approche compréhensive des faits inscrits dans l'espace, en donnant une place centrale au concept d'acteur (André, 1998)[54]. Dès les années 1970, et bien qu'à cette époque, les théories spatialistes consacrent le primat de l'espace, certains géographes, tels A. Frémont ou A. Bailly, s'intéressent à l'acteur à travers l'étude des perceptions de l'espace dans une approche existentialiste, inspirée des béhavioristes américains. A la même époque, une géographie sociale émerge dans l'Ouest de la France, fondée sur le renversement des facteurs sociaux et spatiaux. Elle accorde cependant une place limitée au concept d'acteur, ce dernier étant fondu dans ceux de *classes* ou de *catégories sociales*. La conceptualisation de l'espace dans une double dimension, idéelle et matérielle, permet cependant de réfuter les hypothèses spatialistes d'assujettissement et d'autonomisation de l'espace (Ripoll et Veschambre, 2006 ; Veschambre, 2006). Dès lors, le travail du géographe est de l'ordre de l'interprétation plus que de la découverte, l'espace étant en permanente déconstruction et reconstruction. Dans les années 1990, la géographie se saisit pleinement du concept d'acteur pour appréhender les « *dimensions spatiales* » des sociétés, nouvel objet de la discipline (Milian, 2008). Le recours à l'acteur relève d'une triple nécessité pour la discipline: (i) celle, méthodologique, de qualifier l'action pour comprendre les phénomènes socio-spatiaux, d'analyser les processus de l'action et non plus seulement ses produits ; (ii) celle, problématique, de s'intéresser aux acteurs comme opérateurs des processus qui génèrent l'action, et donc aux motivations, aux volontés et aux capacités de ces acteurs à agir et (iii) celle, théorique, de considérer que ce sont les acteurs, dans l'action, qui construisent ou déconstruisent l'espace, qui donc, ne préexiste pas (Hoyaux *et al.*, 2006).

Le tournant actoriel se situe dans la perspective de transformation de l'espace par l'interaction des hommes, hors du seul déterminisme du système social dans lequel ils s'insèrent (Hoyaux et al., 2006). Il s'agit alors d'explorer comment intégrer le rôle de l'espace dans les déterminations et spécifications de l'agir : comment font les hommes dans et avec l'espace ?

La définition et les propriétés de l'acteur dans la perspective interactionniste

L'acteur est l'une des figures de l'être dans l'univers social, parmi d'autres tels le *sujet*, *l'individu*, la *personne*, *l'agent* ou encore *l'actant*. Ces terminologies renvoient à des théories sociales différentes, adoptant des angles d'approches distincts d'une même réalité (Di Méo et Buléon, 2005).

[54] Les sciences sociales se sont tournées vers *l'acteur* dès lors que le *système social*, comme un tout déterminant les actions des hommes, n'a plus permis d'expliquer les réalités sociales (Berthelot, 2001).

H. Gumuchian et *al*. (2003) proposent de situer les différentes approches sociologiques de l'acteur selon deux axes, l'un opposant les perspectives holistes et individualistes, l'autre distinguant, d'un coté, l'approche marxiste où les forces sociales sont déterminantes, et de l'autre coté les approches plus interactionnistes centrées sur le *sujet libre*. Ils distinguent ainsi quatre conceptions de l'acteur comme : (i) un *sujet historique*, déterminé par des constructions longues (approche matérialiste historique, holistique) ; (ii) un *individu rationalisant* ses choix en toutes circonstances (approche individualiste méthodologique) ; (iii) un *agent* qui a des marges de manœuvre bornées (par l'habitus et le champ) (constructiviste structuraliste) ; (iv) une *personnalité plurielle* se révélant dans l'interaction (constructiviste interactionniste) (Gumuchian et al., 2003).

En adoptant la terminologie *d'acteur*, plutôt que d'individu ou de sujet, la géographie sociale dans laquelle ce travail de recherche s'inscrit, se positionne parmi les théories existantes. Elle se reconnaît largement dans les postures interactionnistes, avec deux déterminismes possibles, l'un collectif et social et l'autre rationnel des individus. Plusieurs auteurs tentent de croiser les approches, s'intéressant à la fois au sujet et à la société, aux vécus et perceptions des individus et aux logiques de la structuration socio-spatiale (Di Méo, 1998, 2005 ; Gumuchian et *al.*, 2003).

Dans cette perspective interactionniste, l'acteur est un *opérateur de l'interaction*, que l'on dénomme *action*. Il est ainsi défini d'abord par sa fonction, celle d'agir. Sa première propriété est d'être nécessairement en *interaction* avec les autres acteurs. L'acteur agit en fonction « *d'une intériorité subjective, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative* » (Levy et Lussault, 2003). Le sens qu'il confère ainsi à l'action est ce qui le distingue du simple « *actant* », moins actif et moins autonome (Di Méo et Buléon, 2005). Cette définition ne dit rien, par contre de la position de l'acteur dans la société : il n'est pas nécessairement puissant, ni institutionnalisé. Elle ne dit rien non plus sur le caractère collectif ou individuel de l'acteur, ni sur le caractère délimité du collectif, à partir du moment où l'entité détient bien les attributs suivant : un pouvoir, une intentionnalité et des compétences pour agir.

Le *pouvoir* est essentiel pour l'acteur. Il constitue sa « *capacité d'agir* » (Di Meo, 1998) ou sa « *capacité à produire des résultats* » (Giddens, 1987) en interaction avec l'autre, c'est-à-dire à modifier la conduite des autres acteurs, d'influer le processus d'échange en sa faveur. Ce pouvoir dépend à la fois de la *pertinence* de l'acteur, comme capacité à solutionner les problèmes ou à convaincre les autres de sa solution, et de son *autonomie*, comme capacité à ne pas dépendre des autres, à être imprévisible et non interchangeable (Crozier et Friedberg, 1977).

L'intentionnalité est une autre propriété essentielle des acteurs pour comprendre leurs rapports aux territoires. *L'intentionnalité* recouvre les notions de buts et de finalités[55]. Mais de manière plus globale, l'intentionnalité renvoie aussi à la notion de conscientisation, comme « *mouvement de la chose réelle à la chose représentée* », de « *ce qui existe en soi* » vers « *ce qui existe pour soi* » (Gumuchian *et al.*, 2003). La notion est donc ambiguë dans le sens où elle désigne à la fois, dans une perspective phénoménologique, la manifestation du fait d'avoir conscience de quelque chose, et dans une perspective plus sociologique, ce qui guide l'action (Gallas et Bénos, 2008). C'est dans cette dernière perspective qu'est entendue l'intentionnalité. Elle renvoie à la notion de volonté, mais avec en plus, la notion *d'engagement* (Lajarge, 2008). L'action est possible parce qu'il y a engagement, c'est-à-dire

[55] Ce qui est « *visé et voulu par son auteur, ou qui est fait exprès, avec intention, dans un dessein déterminé* » selon le dictionnaire du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicographiques.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

activation de l'intentionnalité. On peut également définir l'intentionnalité d'une action en creux par rapport à deux autres actions : celle *non intentionnelle* mais aussi celle *dont les conséquences sont non intentionnelles*[56].

L'acteur est également capable de *réflexivité*, ce qui lui permet d'être *compétent* (Giddens, 1987). Il comprend ce qu'il fait quand il le fait et il est capable de l'exprimer, au moins partiellement par le discours[57]. Il possède des marges de manœuvre dans la décision et l'action, reposant sur des motivations et des capacités individuelles, mais dans le même temps, il est pris dans des contextes sociaux, économiques, culturels ou spatiaux dont il ne maîtrise pas tous les tenants et aboutissants. La conduite de l'acteur est à la fois autodéterminée et socialement contrainte. Il est impliqué et inscrit dans des groupes formels mais il garde de l'autonomie en leur sein (Gumuchian *et al.*, 2003)[58]. La compétence des acteurs comprend à la fois la capacité à agir, en fonction des savoirs et de savoir-faire[59] mais aussi la légitimité à agir, en en revendiquant des prérogatives attribuées socialement ou institutionnellement. Cette légitimité n'est jamais acquise : dans les interactions, les acteurs jouent avec elles, les revendiquent ou remettent en cause par les capacités d'actions.

Une dernière propriété importante de l'acteur est sa *pluralité* (Lahire, 1998).Un acteur peut, au sein d'un même groupe d'intérêt, être animé d'intérêts et de logiques variées et concomitantes, si bien que son discours ou ses pratiques paraissent à l'analyste non rationnel. Postuler la pluralité de l'acteur permet de s'intéresser aux systèmes d'actions dans lesquels évoluent les acteurs plutôt qu'aux individus et de comprendre les discours ou pratiques paradoxales, du fait des multiples rôles qu'un acteur peut se composer.

Trois théories complémentaires de l'action collective

La sociologie propose différentes théories pour penser l'action collective, au sein des organisations (Amblard, Bernoux, Herreros et Livian, 1996). Ces théories proposent des éclairages différents et, pour partie, complémentaires d'un même processus.

L'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) décrit et explique les mécanismes de l'action collective, par lesquels les groupes élaborent des arrangements et règlent leurs interactions sociales. Elle conçoit l'acteur dans ses interactions avec les autres, les acteurs décrivant des organisations dont le centre est l'enjeu de l'action collective. Elle s'articule autour de quatre concepts principaux : (i) celui de *pouvoir*, comme caractéristique des relations entre acteurs ; (ii) celui de *zone d'incertitude* qui définit la marge d'autonomie des

[56] Giddens (1987) insiste en particulier sur cette dernière notion : des conséquences non voulues surgissent de l'action et deviennent de nouvelles conditions, non nécessairement reconnues, d'actions ultérieures dans une dialectique de l'intentionnel et du non intentionnel.

[57] Dans la théorie de A. tenu, les discours sont donc particulièrement importants pour comprendre les pratiques des individus. Les acteurs ont une conscience discursive : quand ils racontent leurs pratiques, ils sont conscients du sens qu'ils donnent à leurs pratiques. Ils sont également réflexifs : ils prennent de la distance quant aux événements qu'ils nous livrent ou les représentations auxquelles ils se réfèrent

[58] Ce qui renvoie à deux manières d'approcher les acteurs, privilégiant leurs autonomie et compétence ou les contingences de l'action individuelle et collective (Di Méo, 2006 ; Hoyaux et *al.*, 2006).

[59] Concernant la capacité de l'acteur, R. Lajarge invite à distinguer la *capacité à agir* des *ressources pour agir* (Hoyaux et al., 2006). La capacité relève de l'acquis de l'acteur (capital culturel, formation, compétence reconnue, démarche propre, dynamisme, maîtrise énonciative…) et forme un potentiel à agir. Mais l'action dépend également de la constitution puis de la mobilisation de *ressources* par l'acteur pour interagir avec les autres et l'environnement. Ces ressources peuvent être de nature interne (interconnaissance, entraide, réseaux, groupes de pressions, effets de lieux, proximité) ou externe (financières, techniques, procédurales, symboliques).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

acteurs et *in fine* son pouvoir sur les autres ; (iii) celui de *système d'action concret* comme résultat des interactions entre stratégies de chaque acteur ; (iv) celui de *stratégie*, comme ensemble cohérent de comportements d'un acteur en vue de préserver ses intérêts[60]. Si l'analyse stratégique des organisations permet de décrypter la structuration des rapports humains dans l'action, elle ne livre pas grand-chose sur le sens de l'action et la construction de ce sens. Elle ne permet pas de comprendre les dysfonctionnements des organisations, ou au contraire pourquoi elles perdurent.

La théorie des conventions se focalise sur la manière dont se construisent les accords qui font tenir ces organisations (Boltanski et Thevenot, 1991). Elle permet de comprendre les raisons des désaccords, en faisant appel aux différents registres de justifications des acteurs.

La théorie de la traduction s'intéresse aux conditions pour qu'un tel accord, engageant un changement ou une innovation, soit trouvé. Ses hypothèses portent sur les relations entre acteurs formant des réseaux (Akrich, Callon et Latour, 2006).

2.1.3. Les dimensions territoriales de l'action

L'action et le territoire entretiennent une relation dialectique. L'action s'appuie sur le territoire, mais dans le même temps le transforme.

Les territorialités desquelles découle le territoire, sont façonnées par et dans l'action. Ces *territorialités* recouvrent à la fois celles *singulières*, produites dans les pratiques et interactions quotidiennes de chacun et celles plus *institutionnalisées*, découlant de représentations sociales assez stables. Ces deux types de territorialités, l'une plutôt ascendante, l'autre plutôt descendante et normative, s'autoalimentent l'une l'autre. Les premières, les territorialités singulières, très nombreuses et propres à chacun, résultent de l'intégration de différents liens à l'espace géographique. Les secondes, les territorialités institutionnalisées, correspondent aux découpages politico-administratifs traditionnels (commune, département…) ainsi qu'aux espaces de régulation, de nature politique ou économique, assurant la reproduction de certains groupes (périmètres irrigués, districts industriels …). Elles recouvrent également des dimensions plus sociales et culturelles, lorsque des groupes partagent plus ou moins formellement des règles communes, sur la base d'une même identité vécue[61].

Le territoire, dans ses multiples dimensions, se révèle à la fois un support, un cadre pour les activités humaines, leurs régulations et leurs adaptations aux évolutions de leur

[60] La *stratégie* d'un acteur relève à la fois de la liberté et du choix de chacun mais aussi des règles de fonctionnement du système dans lequel il évolue. Analyser une situation d'action par les logiques d'acteurs consiste alors à comprendre à la fois *les raisons des acteurs* (leurs intérêts), mais également *les règles du jeu du système* dans lequel évolue les acteurs, c'est-à-dire les contraintes qui leurs sont imposés, dans leurs natures, leur étendues et leurs modalités. Le système détermine, mais pas totalement, à la fois les rationalités et représentations des acteurs et leurs capacités agir. L'action d'un acteur dépend ainsi à la fois des sociabilisations passées, de l'histoire personnelle, des apprentissages traversés, de la perception des opportunités et contraintes de l'environnement, des prévisions quant à la conduite des autres, de leurs intérêts propres, etc. La démarche de l'analyse stratégique des organisations est empirique et inductive ; elle vise à partir d'entretiens, après avoir identifié les acteurs et groupes d'acteurs qui forment le système, à comprendre les logiques sous-jacentes du système : les enjeux, les stratégies d'acteurs, les jeux de pouvoirs. Le discours est le principal outil d'analyse du système d'action.

[61] G. Di Méo emploie à leur sujet le terme de « *nouveaux territoires de l'action sociale* » (PNR, charte de territoire…) (Di Méo, 2006).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

environnement, mais également un *processeur de changement* (Caron, 2005) en ce qu'il recèle potentiellement de *ressources*, matérielles ou idéelles, pour agir, pour construire et orienter l'action ; ces ressources se construisant également de manière dialectique dans et par l'action (Lajarge et Roux, 2007).

Un des moteurs (ou frein) de l'action, à l'échelle individuelle comme collective, réside justement dans les tensions existantes entre ces différentes formes de territorialités, plus institutionnalisées ou plus singulières (Di Meo, 2006). Sous un autre vocabulaire, R. Lajarge et E. Roux, reprennent l'idée des tensions entre différentes projections dans et sur le territoire par des groupes d'acteurs, comme motrices des recompositions territoriales (Lajarge et Roux, 2000). Les auteurs distinguent notamment les espaces de pratiques, « *territoires d'accès à une ressource* » ou « *d'être et du faire ensemble* » et les espaces politiques, territoire des « *élus et techniciens* » ou « *de la résolution des problèmes* » (Lajarge et Roux, 2000). L'action et les territoires sont ainsi conjointement produits par des cadres institutionnels et par la volonté des acteurs dans la pluralité de leurs rôles et statuts (Gumuchian *et al.*, 2003).

De manière mimétique à l'accolement du terme spatial à celui d'action dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (Levy et Lussault, 2003), il est distingué *l'action territoriale* qui porte une intention de modifier le rapport au territoire, de *l'action territorialisée*, qui ne porte pas cette intention, tout en étant bien caractérisée par son rapport au territoire : elle est située dans le territoire. Son sens et son contenu sont affectés par les attributs matériels et idéels du territoire. *L'action territorialisant*e est alors celle qui, intentionnellement ou non, transforme le rapport au territoire. Elle modifie, fait ou défait les constructions territoriales en cours (Équation 1).

Une action territorialisée peut devenir territorialisante, puisqu'en s'appuyant sur les attributs spécifiques du territoire, elle contribue à les transformer. Une action territoriale est nécessairement territorialisée et territorialisante.

ACTION TERRITORIALISEE

\+ production de territoire

= ACTION TERRITORIALISANTE

\+ intention de modifier le territoire

= ACTION TERRITORIALE

Équation 1 : Les dimensions territoriales de l'action

Le verbe *territorialiser* renvoie à l'action territoriale, et donc à l'intention de modifier le rapport au territoire. Par contre les verbes *se territorialiser* ou *être territorialisé* renvoient à l'action territorialisée, soit à la modification de l'action en fonction des attributs du territoire sur lequel elle est située.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2. Le territoire comme outil conceptuel du chercheur

Comment identifier et caractériser les constructions territoriales liées à l'usage et à la gestion de l'eau ? Quel sens ont-elles ? Qui les produit, comment, pourquoi et dans quels buts ? Dans cette double interrogation explicative et compréhensive, deux outils conceptuels sont explorés, la « *formation socio-spatiale* » (Di Méo, 1998), « *l'acteur territorialisé* » (Gumuchian *et al.,* 2003) afin de construire par la suite notre propre grille d'analyse.

2.2.1. Identifier et caractériser les dimensions territoriales d'un espace (la formation socio-spatiale)

Le modèle de la « *formation socio-spatiale* » (FSS) (Di Méo, 1998 ; Di Méo et Buléon, 2005) est un outil méthodologique pour identifier et évaluer les dimensions territoriales d'une portion d'espace. Les auteurs postulent l'existence de « *rapports dialectiques déterminants entre deux ordres structurels de la réalité territoriale* », *l'idéel* et le *matériel*, ainsi que la possible « *révélation de l'intelligibilité du territoire à la lumière de la praxis et des représentations qui les produisent* ». Cette approche méthodologique dialectique de l'idéel et du matériel apporte une dimension compréhensive par le sujet (faisant appel à la psychologie et à la phénoménologie), à l'explication géographique classique structuraliste et systémique, qui tend à objectiver les phénomènes par le déterminisme social.

Le modèle de la FSS repose sur l'articulation de quatre instances, c'est-à-dire de quatre ensembles de structures comme autant de facettes de la totalité sociale (Figure 6). Ces quatre instances forment, pour les deux premières, l'infrastructure du territoire, comme « *la matérialité du tissu géographique interprété et transformé par les hommes au cours de l'histoire* », et pour les deux autres, sa superstructure, comme « *l'abstraction regroupant les idées, les images, les pouvoirs, les mémoires collectives, les représentations sociales régissant les groupes humains dans leur rencontre avec les lieux* » (Di Méo et Buléon, 2005). Quatre modalités interfèrent donc en matière de construction territoriale : (i) « *des sociétés vivent concrètement et mentalement la géographie des espaces et des territoires* » : c'est l'instance géographique ; (ii) « *leurs protagonistes les façonnent au gré de leurs pratiques économiques et sociales* » : c'est l'instance économique ; (iii) « *ils partagent une culture et des croyances dont les valeurs s'inscrivent dans les paysages* » : c'est l'instance idéologique (construction sociale de l'idéel); (iv) « *ils entretiennent entre eux des relations de pouvoir dont les lieux sont l'enjeu emblématique et économique* » : c'est l'instance politique.

Ces quatre instances sont articulées et forment un tout indissociable, leur dichotomie n'ayant qu'une valeur heuristique. La FSS doit être considérée comme un idéal type auquel on peut comparer les constructions territoriales réelles, leur degré de territorialité et leurs lacunes de territorialisation. Elle permet en ce sens d'évaluer la dimension territoriale des espaces.

G. Di Méo et P. Buléon (2005) insistent particulièrement sur les instances politiques et idéologiques de la formation socio-spatiale, c'est-à-dire *in fine* sur le rôle des acteurs, pris à la fois dans leurs singularités et quotidiennetés et dans leurs interactions et constructions collectives.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

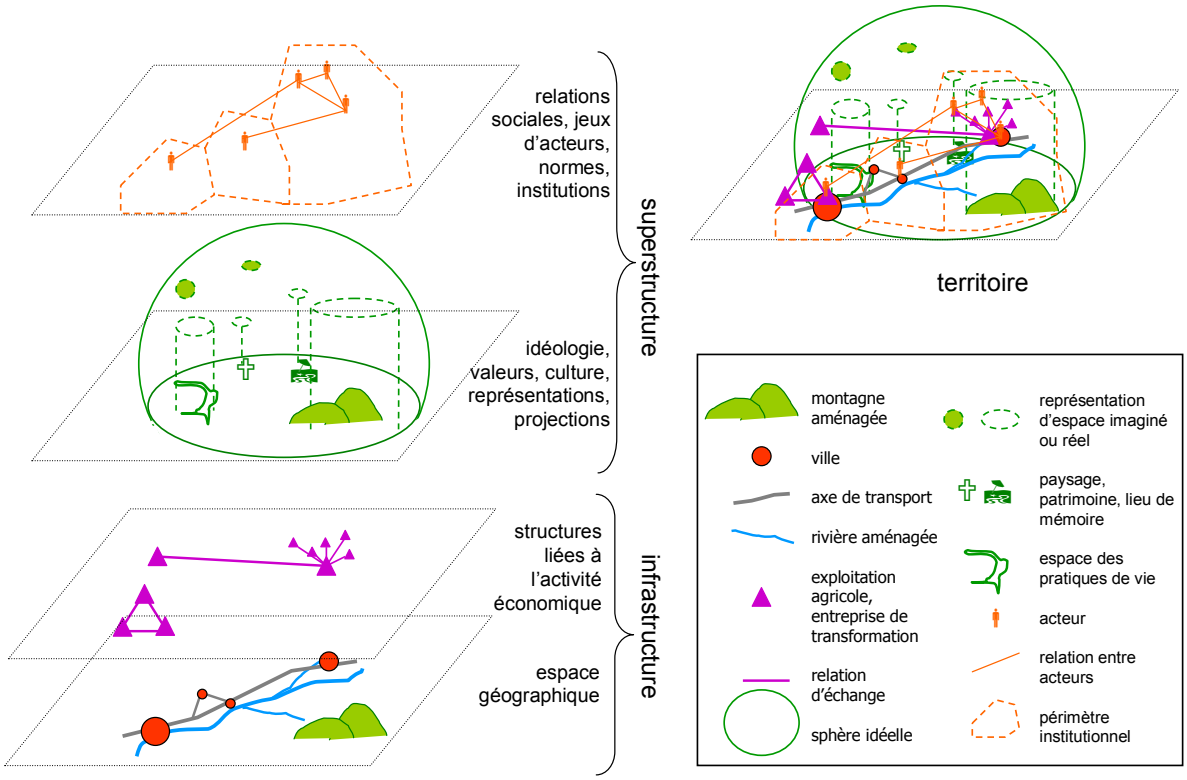


Figure 6 : La conceptualisation du territoire comme formation socio-spatiale (source : Di Méo, 1998 ; réalisation : Girard, 2008)

Lorsque l'on s'intéresse essentiellement à l'organisation des hommes pour et dans l'action, alors la formation socio-spatiale peut être interprétée comme un *système d'action concret*, en référence à la théorie des organisations (Hinnewinkel, 2005)[62]. Les systèmes d'actions concrets, résultant des jeux d'acteurs, produisent du territoire et réciproquement s'appuient sur des constructions territoriales (Di Méo et Buléon, 2005). D'un coté, le processus de territorialisation procure au système d'action concret une « *réelle consistance* », une « *meilleure lisibilité* » géographique, pour appuyer leur régime de gouvernance. De l'autre coté, les jeux d'acteurs et leurs régulations produisent des changements sociaux et spatiaux, qui déforment, transforment les territoires, en sélectionnant et sectionnant l'espace, en secrétant de l'idéologie, en s'appuyant sur certains enjeux économiques (Di Meo, 2006).

2.2.2. Comprendre les processus de construction territoriale (l'acteur territorialisé)

Si le modèle de la FSS permet d'identifier et de caractériser les dimensions territoriales d'une portion d'espace, le concept « *d'acteur territorialisé* » est mobilisé afin de comprendre les

[62] Le système d'action concret est « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation, qui constituent d'autres jeux* » (Crozier et Friedberg, 1977, p.286). C'est la manière dont un ensemble humain structure ses relations, s'organise pour résoudre les problèmes concrets posés par le fonctionnement de l'organisation. Ils le font en fonction de leurs propres buts et de ceux de l'organisation à travers des compromis.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

motifs, les logiques et les stratégies des acteurs qui « *fabriquent* »[63] ces territoires. Le modèle proposé par H. Gumuchian et *al.* (2003) vise à décomposer la chaîne des actions et interactions des processus de construction territoriale, en plaçant l'acteur territorialisé au cœur de ces processus

Les réalités territoriales objectives sont décryptées en fonction de la manière dont elles sont mobilisées dans l'action elle-même. Elles sont à la fois l'origine et la résultante de l'action de construction territoriale. Les auteurs cherchent à comprendre à la fois (i) les systèmes locaux des acteurs, comme systèmes d'action concrets, dans le cadre du référentiel territorial ; (ii) les mobiles, les logiques et les conditions de l'action et la place du territorial pour les acteurs en jeu ; (iii) les résultats de leurs actes et les effets cumulatifs de ces actes qui aboutissent à l'institutionnalisation territoriale (Gumuchian *et al.*, 2003).

Dans leur façon d'expliquer les logiques de l'action, par le biais des mobiles invoqués par les acteurs dans leurs discours, leur posture de recherche est constructiviste, relativiste et dialectique et emprunte aux théories cognitives. Considérant l'acteur dans la pluralité des rôles qu'il peut jouer mais aussi dans sa double dimension d'individu autonome mais socialement contraint (« *sujet pensant, individu social et acteur agissant* »), ils concilient les approches interactionniste et structuraliste.

Les auteurs postulent que le territoire se construit et est construit par l'action et que l'action territorialisante repose nécessairement sur des intentions. Ils proposent un système explicatif pour connecter les systèmes d'action et les systèmes territoriaux, mais aussi les déterminants et les moteurs de l'action, en particulier *l'intentionnalité*, autour du concept opératoire *d'acteur territorialisé*. Ce dernier est entendu comme toute personne «*qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant de implications territoriales* »[64]. Le concept invite à analyser les processus de construction territoriale par l'identification et l'analyse des *logiques et stratégies* d'acteurs, pris dans leurs pluralités. *L'acteur territorialisé* se définit ainsi à partir des éléments suivants : (i) tout homme est acteur ; (ii) il a une compétence territoriale entendue comme « *compétence à être dans l'espace en conscience »* et pas seulement « *être capable de* » ; (iii) il est en situation d'action et cette situation d'action se définit comme la réalisation d'une liberté à agir (iv) ; (v) il opère au sein de systèmes d'action concrets, évolutifs et perméables aux autres, (vi) dans lesquels il négocie continuellement sa place par des jeux de pouvoirs ; et enfin, (vii) c'est le territoire qui lui permet toutes ces interactions.

Les auteurs interconnectent ainsi huit éléments (Figure 7) : (i) les territoires hérités de la période précédente ; (ii) les processus socio-spatiaux déterminants, issus des vécus individuels et sociaux et des dynamiques spatiales et sociales (de nature politique, économique etc.) ; (iii) les cadres de l'action : les règles et normes, ainsi que les organisations institutionnelles, qui régulent les rapports sociaux et déterminent en pratique l'action (les acteurs pouvant jouer avec ces règles ce qu'exprime les jeux de pouvoirs) ; (iv) les stratégies territoriales élaborées par les acteurs à partir de leurs ressources (y compris en détournant les règles et les normes), de choix précis et de quelques arrangements ; (v) l'action territorialisée, résultant des trois

[63] En échos a l'article de M. Vanier (1995) : La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 70 n°2, pp. 93-103.

[64] Les territoires sont construits par les acteurs, mais les acteurs peuvent ou non porter l'intention de construire ces territoires. Certains acteurs, « *socialisés* », sont « *situés* » dans le territoire, et d'autres acteurs, « *sociaux* », sont « *engagés* » dans les processus de production de territoires (Gumuchian, 1991). Le terme « *territorialisé* » peut laisser penser que l'on parle des acteurs situés dans le territoire, mais ce n'est pas seulement le cas. Les acteurs territorialisés que Gumuchian et al. (2003) définissent, sont également dotés d'intentions concernant le territoire.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

éléments précédents ; (vi) les discours et les intentions ; (vii) les territorialités multiples, construites dans les pratiques et discours ; (viii) l'acteur territorialisé : au centre de la transformation d'une action en action territorialisante. Pour cela, il faut que l'acte soit lié à une situation territoriale particulière, qu'il soit rendu signifiant par une intention révélée (discours), qu'il produise une multiplication des territorialités (Gumuchian *et al.*, 2003).

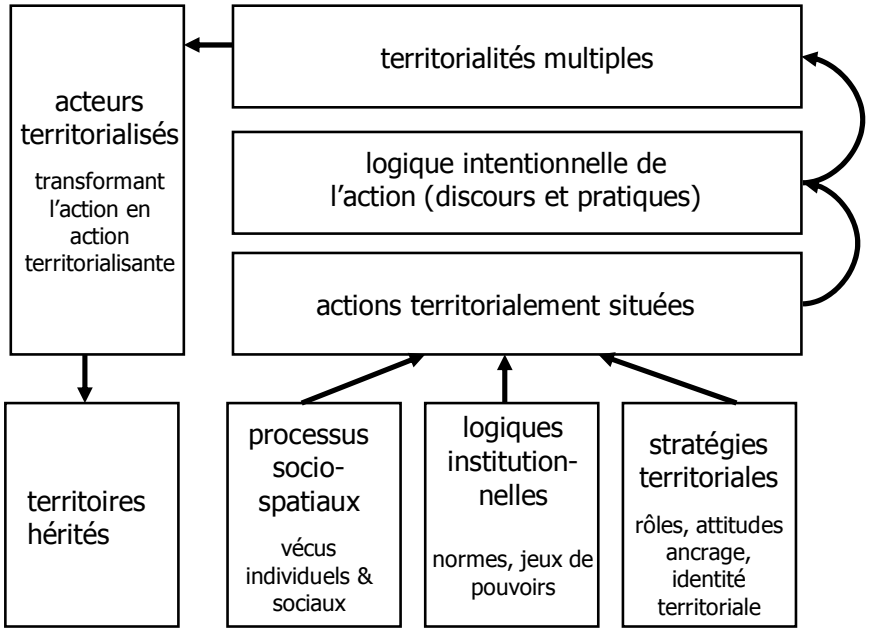


Figure 7 : La fabrique de territoire par l'acteur territorialisé selon Gumuchian et al. (2003)

Dans cette conception, le territoire résulte des rapports de forces entre acteurs, de leurs volontés et de leurs capacités à imposer certaines territorialités et à en éclipser d'autres. « *Le territoire est toujours la réalisation d'une intention et la territorialité l'expression de cette intention* » (Gumuchian *et al.*, 2003). Mais l'intentionnalité de quelques acteurs, tous leaders qu'ils soient, ne suffit pas. Il faut encore que leur « *nouvelle saisie du réel, leur sélection, soit appropriée par l'ensemble des autres acteurs* ». Les acteurs élaborent pour ce faire des *stratégies*, jouant avec les multiples facettes de leurs territorialités et de celles des autres, en acquérant et mobilisant des *connaissances et des ressources* (d'ordre législatives, réglementaires, techniques, organisationnelles, etc.). Ils s'appuient sur des *valeurs*, en particulier sur le *sentiment d'appartenance*, pour lier les acteurs en interne, et sur *l'identité territoriale*, afin de rendre plus lisible le territoire vis-à-vis de l'extérieur (Gumuchian *et al.*, 2003). Le discours est leur outil privilégié. Il joue la double fonction d'affecter du sens au support matériel et d'insérer la matérialité au sein d'une idéologie particulière. C'est à la fois « *le médiateur obligé entre matérialité et idéologie* », le «*vecteur de sens accordé au territoire en projet* » et le « *moyen premier de construction du territoire et de d'action* » (Gumuchian *et al.*, 2003).

Pour que les territorialités multiples, liées aux intentions révélées multiples des actions territorialement situées, se cristallisent en territoire il faut donc : (i) une forme organisée de l'action collective, (ii) une structuration des positions des acteurs (permanence du territoire), (iii) une reconnaissance du fait territorial ou de l'action qu'elle induit ; (iv) une représentation ordonnée du réel à partir de laquelle l'action s'inscrit dans l'espace (Gumuchian *et al.*, 2003).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.3. Le territoire comme objet de recherche : une construction par et pour l'action

La construction territoriale, si elle forme un outil conceptuel, constitue également l'objet de cette recherche. Les usages, les pratiques et les représentations de l'eau et de sa gestion influent sur la construction de territoires, mais réciproquement les rapports aux territoires modifient les façons de représenter, d'utiliser et de gérer l'eau. Tout comme l'eau et sa gestion peuvent être des leviers de développement territorial, les constructions territoriales se révèlent des instruments de gestion de l'eau. Les constructions territoriales autour de l'eau forment ainsi à la fois des résultantes de l'action, mais aussi des *processus d'instrumentalisation* en vue de l'action.

2.3.1. Le territoire de projet et le projet de territoire, des constructions intentionnelles

Le *projet de territoire* est un mode d'intervention publique très prisé ces dernières années, mais également un procédé de construction (ou de déconstruction) territoriale. Il produit des interactions entre acteurs qui ont une forte dimension territoriale, car (i) elles sont régies par des situations locales particulières (matérialités, spécificité), (ii) elles sont constituées par l'invocation et le fait territorial dans un projet explicite et (iii) elles amènent à des modalités de coopération en surimposition des logiques territoriales existantes (Gumuchian et *al.,* 2003). Le projet de territoire consiste à identifier, saisir et mettre en valeur des éléments matériels ou idéels, dénommés *ressources territoriales*, qui prennent sens de par leur situation particulière dans l'espace, ce qui confère également sa dimension territoriale au projet (Gumuchian et Pecqueur, 2007).

La notion de *ressource territoriale* a été initialement avancée et popularisée au sein de la DATAR, à partir des années 1970 en matière d'aménagement du territoire (avec les PNR notamment). La ressource se définit comme « *la richesse potentielle et/ou ce qui peut produire des richesses* » (Brunet et al., 1993). C'est une notion relative car il n'existe de ressource que si elle est connue, révélée et donc en mesure d'être exploitée. Gumuchian et Pecqueur (2007) proposent une conceptualisation opératoire de la notion de *ressource territoriale.* Ils la définissent comme une « *caractéristique construite d'un territoire spécifique* », fruit de travaux et de jeux d'acteurs « *pourvus d'intentionnalités marquée*s» et renvoyant au « *substrat idéologique du territoire* ». Elle n'est pas reproductible à l'identique ailleurs. Les ressources territoriales sont de multiples natures, matérielles ou idéelles : « *objets, valeurs, symboles et moyens mobilisés par les acteurs » (Gumuchian et Pecqueur, 2007)*. Les hommes, leurs activités et leurs interrelations formelles et informelles sont les premières ressources territoriales. L'énonciation de ce qui fait ressource ainsi que l'énonciation de ce qui fait territoire, sont également des ressources en soi. Ce sont même les « *moteurs d'embrayage* » des processus du « *système d'action territorialisé* » composé du triptyque entre le projet, la construction et la ressource territoriale (Lajarge et Roux, 2007).

En effet, le projet de territoire est 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 fournit des ressources pour construire le territoire et le territoire révèle des ressources permettant de mener à bien un projet. Sans révélation et mise en valeur de ressources, les projets de territoires peinent à émerger (UMR PACTE, UMR Metafort et GIS Alpes du Nord, 2007). Mais inversement, sans préexistence

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

de territoire, de cadres, d'enjeux et d'intérêts, les acteurs peinent à énoncer et révéler des ressources (Lajarge et Roux, 2007).

Le territoire se construit ainsi à la fois *par* le projet et *dans* le projet. Dans le premier cas de figure, typique de *l'ingénierie territoriale,* il s'agit de révéler et d'activer des ressources sur un territoire préalablement décrété, afin de mener à bien un projet, ce qui en retour, contribue à affirmer et légitimer ce territoire décrété. Dans le second cas de figure, propre aux projets politiques, la construction d'un territoire permet la révélation et l'activation de ressources, légitimant et renforçant le projet. Dans le premier cas, la ressource territoriale déclenche, rend éligible ou réalisable le projet, alors que dans le second cas, elle révèle, rend possible ou stabilise le territoire (Lajarge et Roux, 2007). Le territoire est alors un *prétexte* à l'action, un *révélateur* de la volonté d'agir ou encore un *catalyseur* de l'action (condition nécessaire et suffisante) (Gumuchian *et al.*, 2003).

Les évolutions d'un projet à l'autre et d'un territoire à l'autre dépendent de la confrontation des intentionnalités des acteurs, révélées *dans* et *par* les ressources, et inscrites dans « *le sens de l'histoire* » (Lajarge et Roux, 2007). La ressource est en effet une « *intention à activer* »[65] qui décide de la destination de la ressource, cette révélation des ressources dépendant des enjeux du moment et du contexte territorial.

Un développement territorial idéal allierait des systèmes d'action bien organisés et des ressources territoriales activées : il nécessiterait à la fois un processus de *territorialisation*, comme identification, activation des ressources au niveau local, et de *gouvernance*, comme organisation des acteurs pour valoriser ces ressources (UMR PACTE et al., 2007). Les auteurs posent notamment l'hypothèse que la capacité à innover des systèmes d'action, en matière d'activation des ressources, repose sur (i) les formes des réseaux et des organisations et leurs interactions ; (ii) l'appropriation de nouvelles connaissances ; (iii) la capacité à mettre en débat ; (iv) la modification du référentiel de valeurs et de pratiques.

2.3.2. Le territoire, instrument de l'action

Le territoire, facteur de connaissance, de raisonnement et de décision

Le concept de territoire est devenu central en matière d'action publique dans les années 1990 et le demeure encore aujourd'hui. Le territoire que ces acteurs de l'aménagement des territoires manipulent est d'ordre « *procédural* », c'est-à-dire qu'il est construit par, pour et dans l'action[66]. Pour autant, ces acteurs, mobilisent dans le discours en permanence la dimension « *substantielle* » du territoire, comme si ce dernier constituait une réalité immuable et universelle, indépendante de ce qu'on en dit ou fait (Bourdin, 2010). De même, ils construisent des territoires de « *référence* », c'est-à-dire qui permettent l'action collective par la référence à des mêmes valeurs, souhaits ou pratiques, tout en mobilisant, dans le discours, la notion « *d'appartenance* ». Il y a un décalage entre le discours et l'action sur le territoire, permis par le flou sémantique du terme et qui lui procure sa force.

[65] L'intention est « *la verbalisation qui va dédier une ressource latente ou seulement possible, à un usage et une représentation donnée* » (Lajarge et Roux, 2007).

[66] Cette notion de procédurale renvoie à celle de processus ; elle part de la posture que la réalité construite pour l'action l'est à partir de l'action et non pas, comme cela, pourrait être le cas, à partir de la cognition (Bourdin, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Comme *« cadre de référence »* et comme *« dispositif procédural »*, le territoire favorise l'action : il permet à la fois (i) de décider, en tant que « *cadre décisionnel* », (ii) de connaître, en structurant la production de connaissance scientifique et, (iii) de raisonner, en permettant la fabrication d'une «*rationalité territoriale* ». Il permet en particulier la régulation des intérêts, construits et justifiés en référence au territoire (Bourdin, 2010). La mobilisation dans le discours des notions de substance et d'appartenance, permet de présenter la construction territoriale par et pour l'action comme une évidence, parce qu'à la fois immuable et universelle et ressentit personnellement.

M. Lussault attribue les mêmes propriétés au territoire de facteur de connaissance, de raisonnement et de décision. Le territoire est pour lui un « *actant* », en ce qu'il participe de l'action, non directement, comme l'acteur, mais par l'intermédiaire de médiateurs (Lussault, 2010). Le territoire est en particulier un « *opérateur sémiotique* », dans la mesure où il permet l'action en la rendant plus intelligible, en fournissant une *référence* pour l'action. Il apporte des connaissances sur la délimitation, l'extension et la scansion de l'espace sur lequel ou à propos duquel on pense et on agit[67]. Le territoire est également un « *opérateur de stabilisation* », en ce qu'il constitue une base conventionnelle sur laquelle les acteurs peuvent commencer à discuter et à donner du sens (Lussault, 2010). Il est également « *opérateur de différentiation* », et par là même, de puissance, en permettant aux acteurs de revendiquer le pouvoir et la légitimité à agir. Il est enfin un « *opérateur d'identification* », jouant dans le même temps sur la « *mêmeté »* et « *l'ipséité* » (Lussault, 2010, faisant référence à P. Ricœur), soit à la fois les notions d'appartenance à un groupe ou à un espace, et d'identité, de spécificité par rapport aux autres.

L'identité et le modèle territorial : l'instrumentalisation de la dimension idéologique du territoire

La dimension idéologique des constructions territoriales est l'objet d'une puissante instrumentalisation par les pouvoirs politiques ou publics. Le concept *d'identité territoriale* désigne l'instrumentalisation des rapports sensibles des hommes aux territoires (la *territorialité)*. Le concept de *modèle territorial* désigne quant à lui l'instrumentalisation du sens affecté à l'espace par les hommes (*l'idéologie territoriale*).

L'identité territoriale est ce qui, dans le rapport d'un individu ou d'un groupe au territoire contribue à le définir comme acteur social (Levy et Lussault, 2003). Si la territorialité contribue à former ou renforcer l'identité, réciproquement, l'identité est un facteur explicatif majeur des représentations et pratiques territoriales : elle désigne et signifie les lieux et les territoires, contribuant à leur production matérielle et idéelle ; elle légitime et rend lisible la présence et l'action d'individu ou de groupes sur l'espace (Di Méo et Buléon, 2005). La notion d'identité territoriale, tend en outre, à occulter la multiplicité et la labilité des différents vécus territoriaux d'un individu ou d'un groupe. De ce fait, elle forme un outil stratégique de territorialisation mais aussi de contrôle politique ou de domination. Manipulés par les pouvoirs publics, les processus de construction d'identité s'avèrent être de puissants moteurs de transformation de l'espace géographique en espace social, permettant aux pouvoirs politiques de mettre en scène et d'affirmer leur légitimité, d'accroître la mobilisation et le rassemblement (Di Méo et Buléon, 2005). La référence au territoire est mobilisée, soit (i) en interne, pour créer du lien, de la cohésion entre les acteurs autour de représentations

[67] Comme une convention spatiale limitée et continue, avec la présence de configurations spatiales métonymiques, tels les emblèmes ou hauts lieux

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

communes (sentiment d'appartenance), soit (ii) en externe, pour rendre plus lisible la construction territoriale, pour mettre en évidence sa spécificité et ses frontières (sentiment identitaire) (Gumuchian *et al.*, 2003).

L'idéologie territoriale est, avec les expériences subjectives de chacun, un facteur clef de la construction territoriale. En reprenant la définition de l'idéologie spatiale de A. Gilbert, comme « *système d'idées et de jugements, organisé et autonome, qui sert à décrire, expliquer, interpréter ou justifier la situation d'un groupe ou d'une collectivité dans l'espace (...)* qui *(...) s'inspirant largement de valeurs, (...) propose une orientation précise à l'action historique de ce groupe »,* G. Di Méo et Buléon (2005) définissent l'idéologie territoriale comme l'« *ensemble des représentations sociales, des images, des symboles et des idées, des valeurs et de croyances qui caractérisent un groupe social à un moment donné de son histoire* » (Di Méo et Buléon, 2005, p. 112). Cette idéologie territoriale peut donner l'illusion, alors qu'elle est fabriquée, d'une substance imprégnant les sociétés.

Pour agir sur les territoires, les pouvoirs politiques nécessitent une certaine appropriation par les citoyens de l'idéologie territoriale qu'ils défendent. Pour ce faire, ils s'appuient sur une représentation de la configuration et de l'organisation légitime du territoire, qui sous-tend leur action politique et en constitue la cible, qu'ils en soient ou non pleinement conscient. C'est ce que l'on peut définir comme un *modèle territorial*, soit une « *représentation de l'organisation légitime du territoire sur laquelle s'appuie l'action d'un acteur politique* » (Lussault, 2003)[68]. Ce modèle forme une « *géographie officielle* » qui met en exergue des emblèmes territoriaux, des paysages, des pratiques sociales, des valeurs censées manifester des caractères territoriaux. Il exprime l'identité spatiale d'un espace particulier, le territoire du politique. Il permet de figurer, de rendre visible l'entité territoriale en offrant une représentation cohérente, par le biais matériel de récits, d'images, de cartes, de symboles ou de mythes (Di Meo, 2005).

2.4. Les constructions territoriales autour, par et pour l'eau

2.4.1. Les territoires de l'eau : le concept de construction territoriale appliqué à la gestion de l'eau

Le concept de construction territoriale permet d'identifier et de qualifier, dans leurs dynamiques spatiales et temporelles, les relations entre l'eau, l'espace et la société. Le terme de *territoire de l'eau* est d'usage assez récent (Laganier et Davy, 2000 ; Clarimont, 2002 ; Bravard et Pourtier, 2003 ; Alexandre et Arrus, 2004 ; Ghiotti, 2004 ; Ruf, 2004 ; Ghiotti, 2007) même si les réflexions qu'il sous-tend sur les relations entre l'eau et le territoire sont plus anciennes (Picon, 1978 ; Marie, 1983 ; Billaud, 1984 ; Honegger, 1990).

Le *territoire hydraulique* (Bethemont, 2001) se définit, de manière fonctionnelle autour du « *processus finalisé de production de la ressource en eau pour des usages déterminés* » (Alexandre et Arrus, 2004). Cette définition se réfère essentiellement aux aspects infrastructurels de la construction territoriale.

[68] Le modèle peut être défini comme un « *schéma simplifié et symbolique permettant de rendre compte d'une réalité quelconque, le modèle se situant dans le registre des représentations donc par définition dans celui du langage, et donc d'une culture* » (Moriconi-Ebrard, 2003).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La notion de *territoire de l'eau* englobe et dépasse celle de territoire hydraulique en intégrant « *une dimension culturelle propre à des représentations et des pratiques singulières* » (Alexandre et Arrus, 2004). Elle renvoie à des aspects à la fois matériels de mobilisation et d'utilisation de l'eau et à des aspects idéels de la construction territoriale. Le territoire de l'eau est donc un espace défini, approprié, organisé et géré autour du fonctionnement, de l'usage ou de la gestion de l'eau. Un périmètre irrigué, un bassin versant, un cours d'eau, les berges d'un cours d'eau, un espace littoral, une zone humide entrent dans une telle définition.

Les territoires de l'eau sont multiples et se superposent dans l'espace, comme dans le temps, en fonction des besoins et des utilisations de l'eau, des valeurs et des fonctions qui lui sont attribuées. Il y a de multiples façons de faire territoire autour de l'eau, de découper l'espace autour de l'eau, de lui attribuer des valeurs, de s'organiser pour son usage ou sa gestion.

Comme toute construction territoriale, le territoire de l'eau n'existe qu'en fonction d'une idéologie dominante. L'idée du territoire de l'eau permet sa matérialisation, par des délimitations, aménagements, équipements, qui en retour confirme cette idée, dans un cycle formant/formé. Les changements de représentations de l'eau ou des finalités dans l'usage ou la gestion de l'eau conduisent généralement à des recompositions des territoires de l'eau. Les territoires de l'eau se font et se défont donc, s'emboîtent ou s'imbriquent, se fondent ou se confrontent, résultant de logiques de l'eau, à différentes échelles et selon diverses temporalités (Alexandre et Arrus, 2004).

Les territoires de l'eau peuvent être analysés comme des formations socio-spatiales, dont est évaluée la dimension territoriale : dans quelle mesure et en quoi forment-ils des espaces aménagés et appropriés matériellement et idéellement ? Les organisations des acteurs de la gestion de l'eau peuvent alors également être analysées comme des systèmes d'actions concrets dont l'enjeu est l'action collective d'usage ou de la gestion de l'eau sur ces espaces.

2.4.2. Les territoires *par* et *pour* l'eau : du sens de l'action dans les constructions territoriales autour de l'eau

L'usage et la gestion de l'eau sont des actions territoriales, à la fois territorialisées et territorialisantes, en ce qu'elles sont fortement influencées par leur situation dans les territoires, tout comme elles contribuent grandement à modeler les constructions territoriales. Pour comprendre le sens des territoires de l'eau, il faut comprendre le sens de leurs constructions. De quelles intentionnalités sont-ils le fruit, de quelles logiques et stratégies d'acteurs résultent-ils ?

Un *territoire par l'eau* est une construction territoriale lisible, solide et stable, résultant de représentations, de pratiques et de discours sur l'eau, sans intention explicite de gérer l'eau. L'eau est alors révélée et activée comme une ressource territoriale. Un *territoire pour l'eau* est au contraire, une construction territoriale lisible, solide et stable, intentionnellement produite en vue de réaliser un projet de gestion de l'eau. Dans ce cas, c'est la construction territoriale qui est révélée et activée comme une ressource stratégique de gestion de l'eau. Le *territoire par l'eau* peut résulter d'une intention et d'un projet de développement territorial ce qui invite, dans l'analyse de la dialectique entre la construction territoriale et la gestion de l'eau, à considérer également les interrelations avec le développement territorial.

L'eau, qui comme le territoire, possède une double nature, idéelle et matérielle, facilite l'émergence et la consolidation des constructions territoriales. « *L'appropriation de l'eau et de sa gestion concourent à la production de territoire ; l'intégration et l'articulation de ces derniers aux cadres traditionnels de développement contribuent à la recomposition des*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territoires » (Ghiotti, 2001). Elle a une forte dimension *territorialisante*. C'est en effet un élément structurant la vie des hommes, leurs activités économiques, leur organisation spatiale, sociale et politique mais également leurs cultures (Aubriot, 2004). Clef d'organisation de l'espace, l'hydrologie contribue à l'identification et à la délimitation des territoires. Comme valeur, comme mythe, comme symbole, elle participe d'une construction idéologique du territoire. Objet de pouvoir, elle peut être déterminante dans son organisation politique. L'eau est indispensable à la survie humaine, mais elle permet également de nombreuses activités, de production ou de loisirs. Elle est donc très convoitée et objet de conflits pour son appropriation, son usage ou sa gestion. Paradoxalement, de par ses propriétés biophysiques (fluide à masse élevée), elle requiert la coopération entre les hommes pour pouvoir être utilisée : pour son captage, son transport, sa répartition et le maintien de cet usage (Girard, 2005). Elle rassemble donc les hommes sur un espace continu et plus ou moins borné, défini par son fonctionnement hydraulique.

L'eau ainsi que les objets et les activités qui lui sont liés peuvent être saisis à différentes étapes du processus de territorialisation : afin de délimiter et ou nommer un espace, afin de créer ou renforcer un sentiment identitaire, afin de légitimer une organisation ou un projet de territoire, etc. (Vitali et Courtot, 2003 ; Alexandre, 2004 ; Ghiotti, 2006). Avec la reconnaissance des paysages liés à l'eau, les objets aquatiques patrimonialisés participent grandement du processus de territorialisation, comme l'ont montré S. Bonin à propos de la Loire ou S. Ghiotti à propos des fleuves libanais (Bonin, Blanc, Chartier et Marcant, 2006 ; Ghiotti, 2009).

En outre, l'eau est également un « *levier de développement territorial* » (Ghiotti, 2001) et selon, la façon dont elle est gérée, elle peut également se révéler une *« ressource territoriale* » (Gumuchian et Pecqueur, 2007), permettant le renforcement des constructions territoriales. Si jusque dans les années 1970, l'eau est essentiellement considérée comme une ressource productive, un intrant dans une chaîne de production, elle est ensuite petit à petit considérée également comme un facteur de construction, d'aménagement ou de développement du territoire. Dans un premier temps l'eau est essentiellement représentée par ses aspects physiques, par son débit, pour irriguer des champs ou produire de l'électricité, ou par sa qualité, pour fabriquer des aliments, ou laver des machines. Par la suite, des représentations de l'eau élargies et diversifiées sont prises en compte, selon ses multiples usages ou fonctions : l'eau est également un milieu biologique, un paysage, un cadre de loisirs, un élément identitaire (Luginbühl, 2001 ; Aubriot, 2004).

Réciproquement, si les représentations, les pratiques et les discours sur l'eau participent de la construction et le développement territorial, les constructions territoriales influencent également les façons d'utiliser et de gérer l'eau. L'usage et la gestion de l'eau sont très dépendants des caractéristiques physiques et humaines des territoires. En effet, les techniques d'approvisionnement, de transport et de stockage de l'eau ou les modalités de son partage sont particulièrement différentes d'une société à l'autre, en fonction de l'environnement où elle se situe et des relations qu'elle entretient avec son environnement. De telles interactions ont en particulier été étudiées sur les systèmes irrigués de par le monde (Ruf, 2000, 2004). Lors de la construction territoriale autour de l'eau, des ressources territoriales sont révélées. Elles peuvent ensuite être mobilisées en vue d'une action stratégique de gestion de l'eau, comme autant de moyens ou de motivations pour faire changer les pratiques et usages de l'eau.

En outre, les usages et la gestion de l'eau sont fortement dépendants des usages et de la gestion des espaces, et donc des politiques d'aménagement ou de développement territorial. Construire un territoire pour l'eau est aussi une manière de réguler l'usage et la gestion des espaces, en vue de la gestion de l'eau. C'est l'hypothèse sous jacente à la gestion territoriale

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

de l'eau telle que avancée dans la Loi sur l'eau de 1992, réaffirmée par la DCE de 2000 et la LEMA de 2006 sous le concept de gestion intégrée par bassin versant.

3. L'évaluation des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau au regard des enjeux environnementaux

Les politiques publiques peuvent être analysées selon différentes logiques : (i) selon une logique interprétative dans la perspective de la construction d'une théorie de l'Etat, (ii) selon une logique explicative en vue de comprendre les modes opératoires de l'action publique ou (iii) selon une logique évaluative afin de connaître les impacts et les résultats de l'action publique sur la société au regard des objectifs poursuivis. A la suite de Larrue (2000), l'approche choisie combine ces trois dimensions. Elle cherche à évaluer l'efficacité des dispositifs territorialisés de la politique de l'eau, au regard des objectifs environnementaux, dans l'objectif de comprendre en quoi et dans quelle mesure la territorialisation de la politique de l'eau permet de mieux préserver ou restaurer les ressources et les milieux aquatiques. Les dimensions à la fois territoriale et environnementale de la politique étudiée amènent à adopter une méthode particulière d'évaluation. La difficulté de distinguer les effets d'une politique sur l'état d'un milieu écologique conduit à centrer l'analyse sur les processus de l'action publique, sur les moyens mis en œuvre et non seulement sur la comparaison des objectifs à ses résultats sur l'état des milieux. De plus, la dimension territorialisée de la politique de l'eau amène à s'intéresser aux actions déployées mais également aux créations de contextes et de capacités d'action, tous deux facteurs d'accroissement de l'efficacité de l'action publique.

3.1. L'efficacité environnementale de l'action publique de gestion de l'eau

3.1.1. Définition de l'efficacité environnementale

L'efficacité[69] d'une politique publique se mesure par l'écart entre les objectifs assignés et les résultats de cette politique. C'est un des critères d'évaluation des politiques publiques, avec la *pertinence* (rapport entre les objectifs et les besoins sociaux), la *cohérence* (rapport entre les objectifs et les moyens), *l'efficience* (rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre) et *l'utilité* (rapports entre les impacts et les objectifs initiaux)(Conseil scientifique de l'évaluation, 1996)[70].

Dans le cas de la politique de l'eau, l'efficacité environnementale est l'atteinte d'objectifs fixés concernant les ressources et les milieux aquatiques. Les objectifs poursuivis peuvent

[69] L'efficacité est le « *caractère de ce qui est efficace* » c'est à dire « *qui remplit bien sa tâche, qui atteint son but, qui aboutit à des résultats utiles* » (Larousse).

[70] Le Décret n°98-1048 du 18/11/1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques inclut le critère d'efficience dans celui d'efficacité : « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

porter sur l'état du système naturel, comme dans le cas de la définition du débit réservé de la Loi pêche de 1984, ou du bon état écologique de la DCE de 2000. Ils peuvent également porter sur les pratiques responsables de l'état de l'écosystème, telle l'interdiction de la fertilisation azotée sur certaines cultures et à certaines périodes dans le cas de la directive européenne Nitrate de 1991, par exemple. Le modèle de la « *gestion équilibrée de la ressource en ea*u », introduit par la Loi sur l'eau de 1992 définit des objectifs à la fois en matière de préservation des ressources et milieux aquatiques et en matière de satisfaction ou de conciliation des différents usages ou activités[71]. Il vise le « *partage complet et durable des ressources* » par le biais d'une « *prise de conscience d'un bien commun* », l'ensemble de ces objectifs participant du « *gain environnemental* » (AScA et AERMC, 2005).

La Figure 8 retrace l'évolution des objectifs environnementaux de la politique de l'eau sur les cinq dernières décennies, selon trois échelles : européenne, nationale (cas de la France) et locale (dans le cas du bassin versant de la rivière Drôme).

Trois phases sont distinguées : (i) la prise en compte du milieu, (ii) l'impératif du milieu et (iii) l'impératif du milieu avec l'obligation de résultats (Ghiotti, 2009). La définition des objectifs, initialement sectorielle (qualité bactériologique ou débit réservé) devient progressivement systémique, avec la notion de *bon état écologique*. L'atteinte de ces objectifs devient également obligatoire en 2000 avec la DCE, tout comme l'instruction de leur atteinte, c'est-à-dire la mesure de l'efficacité de la politique publique.

[71] L'article 2 de la Loi sur l'eau n°92-3 du 03/01/1992 précise les objectifs : « *la préservation des écosystèmes aquatiques* », « *la protection (...) et restauration de la qualité des eaux* », « *le développement et la protection de la ressource en eau* » ainsi que « *la valorisation de l'eau comme ressource économique (...) de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ; de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations; de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

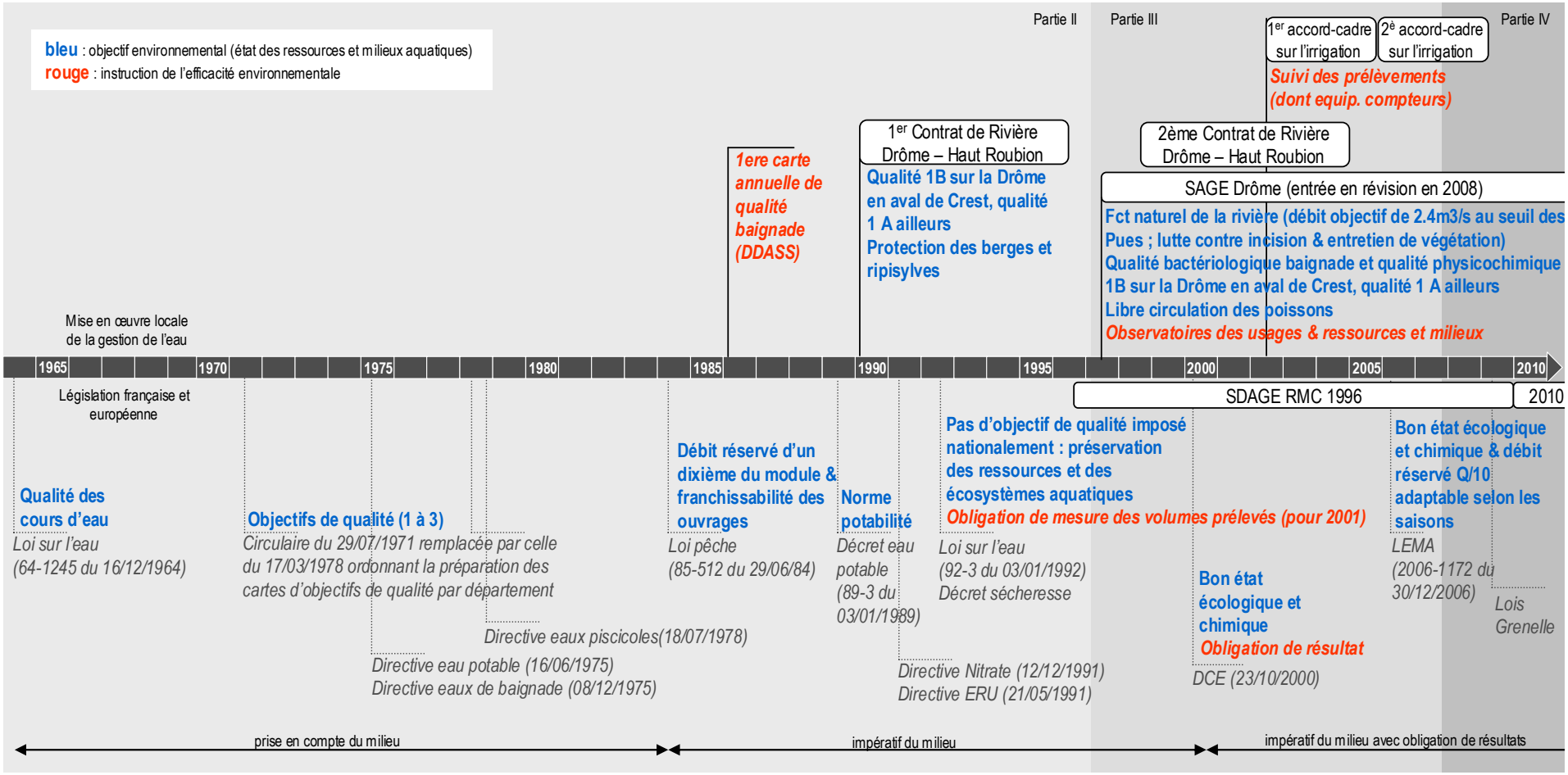


Figure 8 : L'évolution des objectifs de la politique de l'eau entre 1964 et 2011 (application au cas de la rivière Drôme)

3.1.2. Différentes manières d'être efficace

De multiples façons d'être efficace existent. Dans les pays occidentaux, traditionnellement, l'efficacité est recherchée par la construction d'un modèle théorique de l'action, ensuite mis en pratique. Ce modèle consiste à définir un but, érigé en idéal à atteindre, puis ensuite le programme d'action le plus adapté pour atteindre ce but. Il repose sur un système causal, où la fin justifie et prédétermine les moyens mis en œuvre. Cette logique de l'efficacité par l'action imprègne très largement la façon d'agir en France. C'est en particulier le cas en matière de production des politiques publiques. Ces dernières sont pensées et construites selon un cycle en cinq phases : (i) émergence de perception des problèmes, (ii) mise sur l'agenda politique, (iii) formulation du programme de la politique, (iv) mise en œuvre de la politique et (v) évaluation des impacts de la politique (Muller et Surel, 1998).

Il existe cependant une autre façon d'être efficace particulièrement développée dans la culture chinoise, mais également présente dans l'action publique française. Elle ne repose pas sur la planification des actions les plus adaptées en vue de l'objectif visé mais sur la favorisation de l'advenue d'une situation favorable à la réalisation de l'objectif visé (Jullien, 1997). L'efficacité est alors un « *mode de la transformation* », en créant, exploitant ou valorisant le potentiel de la situation. Il n'y a pas de stratégie ou de programme d'action prédéterminé. La décision d'action est en fonction de la possibilité d'accroître le champ des possibles par rapport à la situation précédente. Cette logique ne repose plus sur le rapport cause / conséquence mais sur le rapport condition / conséquence. Si dans la logique occidentale le succès est probable, dans la logique chinoise il est inéluctable, puisque qu'on ne passe à l'action que quand le succès est garanti, mais sans prévoir en amont cette action, ce que la logique de la modélisation occidentale tend à faire. Or, si la modélisation fonctionne en sciences des choses, elle est moins aisée en sciences des hommes. Dans l'optique « *de la transformation* », l'occasion est un résultat, fruit d'une évolution, alors que dans l'optique de l'action, l'occasion n'est qu'une chance.

Cette logique de l'efficacité par la création ou le maintien de situations toujours plus favorables d'action n'est pas absente de la production de l'action publique en France. Elle est même particulièrement prégnante depuis que les politiques se territorialisent, qu'elles se construisent à plusieurs niveaux de décision, en fonction et en interaction avec de multiples facteurs socio-spatiaux. Méasson (2006 ; 2007) établit un tel constat concernant les politiques de développement territorial. Il montre que « *l'efficacité est envisagée par les décideurs locaux comme la capacité à assurer la continuité des enjeux politiques locaux afin de perpétuer la possibilité d'action. Par conséquent, l'efficacité, appréciée comme une capacité de maîtriser l'agenda politique dans le temps, dépasse la seule idée de résultats de la mise en œuvre*» (Méasson, 2006a). Les acteurs locaux cherchent à atteindre les objectifs fixés à la fois en agissant, selon les plans d'actions les plus adaptés, soit dans une « *logique d'efficacité des politiques »,* mais aussi en créant ou maintenant les contextes et les conditions favorables à l'action, dans une « *logique d'efficacité politique* » (Méasson, 2007).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2. L'évaluation de l'efficacité environnementale des dispositifs territorialisés

Dans la conception française nationale, l'évaluation des politiques publiques consiste à mesurer « *l'efficacité* » c'est à dire les effets de l'action publique en *« comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »* (décret n°98-1048 du 18/11/1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques). Cette approche de l'évaluation pose des difficultés spécifiques au caractère territorialisé et à la dimension environnementale de la politique de l'eau, qui sont énoncés avant la présentation de la méthode retenue dans le cadre de ce travail de recherche.

3.2.1. Les spécificités des dispositifs territorialisés et environnementaux de l'action publique

La dérive formaliste de l'évaluation des dispositifs environnementaux territorialisés

D'une manière générale, l'évaluation des politiques publiques, est marquée en France ces dernières années par une *dérive formaliste*, qui tend à privilégier les aspects *institutionnels* des processus de production d'action publique au détriment des aspects *substantiels* dont les effets sont effectivement plus difficiles à mesurer (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001 ; Mocquay et Pivot, 2003). Il est plus facile de constater la construction d'un consensus, de mesurer un degré de participation ou de qualifier l'évolution d'une organisation, que d'évaluer l'amélioration ou la transformation d'une situation sous l'effet de la politique étudiée, tel par exemple un état environnemental.

Ainsi, en matière d'environnement, certains modèles théoriques, tels la *gestion patrimoniale* de H. Ollagnon ou la *gestion des communaux* de E. Ostrom tendent à poser les questions d'environnement essentiellement comme un problème de coordination entre acteurs, d'action collective. Ils postulent *a priori* que la *concertation* est une condition ou un facteur central dans la transformation des modes et modalités de gestion environnementale. Ce postulat est critiqué : la coordination et le consensus ne permettent pas nécessairement une plus grande efficacité (Mermet, 1992 ; Mermet *et al.*, 2005) et inversement, « *l'efficacité de l'action ne passe pas nécessairement par une coordination étroite, explicite ou formelle entre acteurs* » (Mocquay et Pivot, 2003). Pour Mermet (1992 ; 2005), le principal enjeu des nouvelles formes d'action publique environnementale est celui de la transformation des actions des acteurs impactant le milieu par l'action des acteurs chargés de mettre en œuvre la politique environnementale. Cet auteur définit alors un autre cadre d'analyse, « *l'analyse stratégique de gestion environnementale* ».

Ce travail de recherche questionne en particulier les rapports entre les actions de gestion de l'eau et les constructions territoriales, partant de l'hypothèse que l'efficacité environnementale se joue en partie dans le cadre de ces rapports[72].

[72] Si la construction de l'action collective dans et/ou à propos de l'espace est une des facettes des dispositifs territorialisés de gestion de l'eau, ce n'est cependant bien entendu, ni la seule, ni, *a priori*, nécessairement la plus importante, au regard de l'atteinte des objectifs environnementaux.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'évaluation des dispositifs territorialisés par les programmes et les situations d'action

La démarche évaluative française telle que proposée par le Conseil Supérieur de l'Evaluation (1996), basée sur le jugement de la pertinence et la mesure de l'efficacité d'une politique publique présente des diffultés d'application dans le cas de l'action publique territorialisée (Méasson, 2007). C'est d'ailleurs pour cette raison que, majoritairement, les décideurs politiques locaux ne soutiennent que peu les démarches d'évaluation qu'ils jugent faiblement utiles pour le déploiement de leurs actions (Méasson, 2006b, 2008)[73].

En effet, cette démarche évaluative nécessite des objectifs clairement définis et partagés et des responsabilités précisément établies, afin de reconstituer le référentiel d'évaluation et la séquence '*prise de décision- action – effet'*. Appliquée à l'action publique territorialisée, elle a tendance à borner l'espace et les systèmes d'action, et à fixer fermement les objectifs et programmes d'action, afin de les rendre « *évaluables* » (Méasson, 2006a). Or les acteurs territorialisés ne travaillent pas dans de tels cadres, mais dans des systèmes beaucoup plus ouverts et dynamiques : au sein de différents espaces en permanence réinventés, avec des acteurs aux finalités multiples qui entrent et sortent du système, en redéfinissant progressivement les objectifs et les stratégies pour les atteindre. L'efficacité de l'action des acteurs territorialisés résident au contraire justement dans leur capacité à jouer des incertitudes et à créer des marges d'action concernant les organisations, mais aussi les espaces, les représentations et les pratiques des autres acteurs. Il s'agit de créer un contexte favorable à l'action, d'améliorer la situation d'action, en fonction des opportunités du moment ou du lieu, sans nécessairement s'inscrire dans un plan unique, précis et prédéterminé.

Une telle démarche évaluative a même tendance à nier la dimension socio-spatiale de l'action, au profit de sa seule dimension institutionnelle. Elle tend à considérer le territoire comme un objet commun et consensuel sur lequel sont projetées différentes intentions, alors qu'à l'inverse, c'est une intention commune (un projet) qui se forme autour du territoire, objet pluriel et mouvant, en permanente construction (Méasson, 2006a). Elle réduit et enferme le territoire dans une définition très normative de dispositif de pouvoir ou d'espace identitaire, alors que, au contraire, l'efficacité de l'action territoriale se joue dans les multiples facettes que revêt la construction territoriale.

La démarche évaluative classique en France juge et mesure l'avancée des programmes d'action en comparant leurs effets aux objectifs fixés, alors que les décideurs locaux cherchent autant à agir qu'à maintenir ou accroître leur capacité et leurs marges d'action. Elle ne prend pas en compte la logique de création de situation d'action en plus de la logique du plan d'action, alors que ce sont deux facettes possibles de l'efficacité. L. Méasson (2008) recommande à ce propos le développement d'un nouveau critère d'évaluation, complémentaire à ceux d'efficacité, d'efficience, de cohérence ou d'utilité : l' « *efficacité politique* » ou l'« *efficacité territoriale* », « *définie par le rapport entre la mise en œuvre des politiques et la pérennité de la capacité d'action collective* ».

[73] L'auteur mentionne également d'autres raisons du faible portage de l'évaluation par les décideurs politiques, selon lui de moins en moins prégnantes: l'une d'ordre technique (le cycle d'évaluation coïncide mal avec le cycle de la décision politique) et l'autre d'ordre culturel (crainte de la sanction).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'évaluation des dispositifs environnementaux par l'analyse de l'action stratégique

L'évaluation de l'efficacité environnementale d'une politique publique consiste à comparer les objectifs fixés par cette politique avec les modifications de l'état des milieux induits par cette politique. Une telle démarche connaît des difficultés liées à l'objet environnemental.

Une première difficulté concerne la mesure des évolutions de l'état des milieux écologiques. La récolte et l'interprétation des données sur les écosystèmes sont des processus longs, coûteux et difficiles à mettre en œuvre. Ils nécessitent un investissement important dans le temps et dans l'espace. De plus, si les politiques environnementales définissent des indicateurs de suivi du milieu, elles ne précisent pas toujours les modalités et les responsabilités en matière d'instruction de ces indicateurs, si bien que l'observation des milieux est rarement mise en œuvre, ou quand elle l'est, elle n'est pas nécessairement intégrée à la mise en œuvre des politiques publiques (Larrue, 2000). En outre, ces données sur l'état des milieux, mêmes et surtout si elles sont l'objet d'une expertise scientifique, sont souvent fortement sujettes à débat, au sein de la sphère scientifique et également lorsqu'elles sont confrontées aux savoirs profanes[74]. Dans le temps et cadre de ce travail de recherche, il n'est pas possible de mettre en œuvre un système d'observation et d'analyse de l'état des ressources et des milieux aquatiques. Il faut donc recourir à d'autres sources de données.

A défaut de données sur l'état environnemental, l'évaluation peut porter sur l'évolution des pratiques responsables de l'état environnemental. Il est pour cela nécessaire de décortiquer le processus de définition puis de mise en œuvre de la politique publique menant à des effets sur l'environnement. Mais là encore une difficulté persiste, concernant l'établissement des relations causales entre la mise en place d'une action publique et ses effets sur l'environnement. En effet, l'état de l'écosystème dépend d'un ensemble d'actions qui ne poursuivent pas nécessairement d'intérêt écologique ou bien qui peuvent être l'objet d'autres interventions publiques ne relevant pas du champ environnemental, mais qui ont, pour autant, un effet sur l'environnement, parfois plus mêmes que les politiques dédiées. Cette difficulté peut être contournée par la dissociation du système de gestion environnementale en deux parties : celle « *des actions qui ont un effet sur le problème d'environnement* » et celle des « *actions qui ont pour mission d'induire des changements* » (Mermet et al., 2005).

Cette approche, développée au sein de l'équipe de Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement (RGTE), se nomme « *analyse stratégique de gestion environnementale* » (ASGE) (Mermet, 1992, 1994 ; Mermet *et al.*, 2005). Elle forme un cadre théorique ouvert et vise l'évaluation des politiques publiques environnementales, sans postuler *a priori* des conditions de l'efficacité de ces dernières. Les auteurs proposent de distinguer clairement les « *responsabilités objectives* » des « *efforts intentionnels* » de gestion, afin de prendre en compte à la fois « *les conditions concrètes de l'action et le souci d'efficacité dans la maîtrise des systèmes naturels* » (Mermet, 1994). Ils emploient le terme de *gestion* pour désigner l'ensemble de actions humaines vis à vis de l'environnement, plutôt que celui de politique d'environnement, jugé trop restrictif à certaines formes d'initiatives de la puissance publique (actions juridiques, de financement et d'organisation).

[74] Sur le cas d'étude, il est rapidement constaté que les informations sur l'état des ressources et milieux aquatiques ne sont pas disponibles, et que, quand elles le sont, elles sont fortement controversées.

Ils distinguent ainsi, derrière le vocable générique de gestion, deux systèmes d'action :

- celui de la gestion effective, comme « *mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent* » (Mermet, 1992) ou « *ensemble des actions anthropiques qui, consciemment ou non, intentionnellement ou non, ont une influence déterminante sur* [les] *qualités* » de l'objet environnemental (Mermet et al., 2005) ; cette gestion effective peut faire l'objet « *d'engagements collectifs formels en matière de qualité environnementale* » ce qui ne signifie pas qu'il y ait consensus sur les objectifs à atteindre ou les moyens pour ce faire (Billé, 2004) ;
- celui de la gestion intentionnelle, comme initiatives entreprises « *pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens, ce résultat ne* [pouvant] *être atteint qu'en faisant changer la gestion effective* » (Mermet, 1992) ; ce système comprend donc « *le ou les acteurs, qui, dans une situation donnée, jouent effectivement (à la fois dans le discours et par leurs actions constatées) vis-à-vis des acteurs responsables des processus dommageables pour l'environnement ou des acteurs régulateurs (élus territoriaux, Préfet, etc.) un rôle d'agent de changement en faveur de l'objectif environnemental pris en référence* ». Ces derniers acteurs, aussi dénommés « *acteurs d'environnement* », sont caractérisés non pas par leur statut institutionnel mais par leur fonction dans le processus de gestion : ils ont une « *action stratégique* » dans le sens où ils « *ont pour mission principale de provoquer des changements appropriés de la gestion effective de l'objet écologique* » (Mermet, 1994).

L'ASGE se base sur une « *conception stratégique de l'action (le changement du tout passe par l'action de certains), dans le cadre d'un pluralisme substantiel (la responsabilité de tous au regard des préoccupations de certains)* ». La gestion effective et celle intentionnelle font partie de la « *responsabilité d'ensemble* » de la gestion de l'environnement. L'ASGE repose ainsi sur le principe de responsabilité écologique dans la perspective d'un « *pluralisme de préoccupations* » selon lequel il est abusif d'exiger que la préoccupation environnementale soit partagée par tous, et que ce soit un préalable à l'action environnementale ou une condition de légitimité des revendications. On ne peut pas demander à tout le monde d'avoir des préoccupations environnementales par contre tout le monde porte la responsabilité de l'état de l'écosystème (Mermet et al., 2005). L'autre principe est de considérer le problème environnemental non pas comme un problème à résoudre ensemble, mais comme la question de « *l'intervention stratégique efficace d'un agent de changement* », capable de faire honorer la responsabilité collective, en agissant sur les actions responsables du problème environnemental.

Les principes directeurs du cadre théorique de l'ASGE (Mermet *et al.*, 2005) sont : (i) la définition de l'état du système écologique comme référentiel externe servant à l'évaluation du système socio-écologique (aspect normatif) ; (ii) l'analyse de l'ensemble des déterminants de cet état sous l'angle de la responsabilité et de l'action stratégique de changement ;(iii) l'identification des conditions de stabilisation ou d'amélioration de l'état du système écologique, à la fois par les facteurs bio-physico-chimiques et les facteurs sociaux, dans leurs relations causales ; (iv) la mise en évidence des responsabilités sur l'état du système et l'identification des conditions et situations d'action stratégiques de la gestion intentionnelle sur celle effective (aspect prescriptif).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2.2. L'approche choisie pour juger du gain d'efficacité environnementale

Au regard des spécificités des dispositifs territorialisés de gestion environnementale ci avant exposés, il est proposé de contribuer à l'évaluation de l'efficacité des outils territoriaux de la politique de l'eau (i) par le biais de l'analyse du système d'action de la gestion de l'eau, (ii) en dissociant la gestion effective de celle intentionnelle, (iii) sans préjuger de la concertation comme facteur de changement, et (iv) en prêtant attention à la mise en œuvre des plans d'actions mais également à l'accroissement des marges et contextes d'action.

L'analyse est centrée sur la saisie et la mobilisation des constructions territoriales dans l'action stratégique de la gestion de l'eau et sur ses effets sur les pratiques responsables de l'état environnemental. L'approche n'est donc pas normative, mais consiste à étudier la genèse et le fonctionnement de l'action stratégique des acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau. Elle s'inscrit dans le cadre théorique de l'AGSE, en reprenant ses principes directeurs mais en procédant à quelques arrangements.

Gestion effective, gestion intentionnelle et gestion périphérique de l'eau

Les causes de la dégradation des ressources et milieux aquatiques (ou leur restauration) relèvent de multiples usages de l'eau et de diverses activités humaines, ne portant pas nécessairement d'intention environnementale, ce que l'on dénomme la *gestion effective* de l'eau. Ces acteurs qui affectent directement, par leurs actes, l'état environnemental des ressources et milieux aquatiques peuvent être qualifiés d'*usagers* de l'eau. A l'image des usagers de l'espace (Aznar, 2002) ou de la forêt (Arnould, 2011), les usagers de l'eau peuvent être classés selon le type de leur activité : de production (irrigation, alimentation en eau potable, incorporation dans un procédé industriel, hydro-électricité, etc.), de protection (des milieux écologiques) ou de consommation (récréation, baignade, promenade, et aménités, paysage, résidence). Les acteurs de la gestion effective se caractérisent par les enjeux qu'ils portent en matière de gestion de l'eau, du fait de leur usage direct des ressources ou milieux aquatiques.

La *gestion intentionnelle* de l'eau regroupe l'ensemble des acteurs en charge de l'atteinte des objectifs environnementaux assignés par la politique de l'eau et qui interviennent pour ce faire, stratégiquement sur la gestion effective. Ils agissent plus indirectement sur les ressources et les milieux aquatiques, en cherchant à réguler ou à transformer les comportements et les pratiques des usagers. Le principal acteur de cette gestion intentionnelle de l'eau est l'Etat, localement représenté par le Préfet et les services déconcentrés. Ce sont également des collectivités locales ou des acteurs privés à qui il peut transférer certaines compétences, sectorielles ou générales. Certaines collectivités, en particulier les communes et les départements, peuvent à leur tour déléguer leurs compétences à des syndicats dédiés, alors responsables pour elles de l'atteinte des objectifs fixés par les politiques nationales et européennes sur l'eau. La multiplication des acteurs et niveaux de décision et d'action en matière de gestion de l'eau a tendance à diluer et opacifier les responsabilités en matière environnementale (chapitre 1).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

A ces deux catégories conceptuelles des acteurs de la gestion de l'eau, une troisième est ajoutée, qualifiée de *gestion périphérique*[75] : il s'agit des acteurs concernés par les problématiques sur l'eau, et à ce titre conviés aux négociations sur sa gestion, mais qui n'entretiennent pas pour autant de rapport direct avec la ressource ou les milieux aquatiques, ce qui les différentient des usagers de l'eau. Ils se distinguent également des acteurs de la gestion intentionnelle en ce qu'ils ne portent pas la responsabilité de l'atteinte des objectifs environnementaux fixés réglementairement. Ces acteurs de la gestion périphérique jouent par contre un rôle clef d'interface et d'arbitrage entre la gestion effective et celle intentionnelle au sein des dispositifs participatifs de gestion de l'eau. Au sein des instances de négociation, leur appui peut s'avérer déterminant pour orienter ou peser dans les prises de décision. Hors de ces instances, de part leur influence sur le développement économique ou la gestion des espaces, ils peuvent œuvrer plus efficacement à la transformation des pratiques et des comportements affectant les ressources et milieux aquatiques. Enfin, ces acteurs périphériques, en légitimant et fournissant des moyens d'action (financement, appui technique, politique,…) peuvent contribuer à accroître la capacité d'action des acteurs de la gestion intentionnelle. Ces acteurs de la *gestion périphérique de l'eau* sont notamment les chambres consulaires (de l'agriculture, de l'industrie ou du tourisme), les élus territoriaux (mairies, intercommunalités, conseils généraux et régionaux) ou les potentiels financeurs des actions de la gestion de l'eau (privés ou publics).

Au sein de la gestion effective, et notamment dans les espaces ruraux, l'agriculture revêt une importance particulière en raison de sa part prépondérante dans la consommation des ressources en eau et de sa contribution à l'anthropisation des milieux aquatiques. L'enjeu pour la gestion intentionnelle est de modifier la nature, les modalités et l'organisation spatiale des pratiques et activités agricoles, qui influencent les dynamiques des processus hydrologiques et écologiques des systèmes aquatiques (Burel et Baudry, 1999 ; Sebilotte, 1999 ; Thenail et Baudry, 2001). Elle cherche en général à articuler pour ce faire ses actions avec des acteurs de la gestion périphérique de l'eau : les chambres d'agriculture ou d'autres organisations professionnels agricoles. L'agriculture est en effet en général surreprésentée dans les instances de négociation, du fait de l'importance de l'enjeu économique que représente l'eau pour l'activité agricole, mais également de par la tradition historique, d'une part de mobilisation syndicale et d'autre part de participation à la gestion publique au coté de l'Etat (Garin, Montginoul et Rossignol, 2000). Les organismes de la profession agricole possèdent en outre des moyens (financiers, cognitifs, organisationnels, …) souvent plus importants ou plus adaptés pour faire changer les pratiques agricoles.

Un même acteur peut être amené à jouer plusieurs rôles en matière de gestion de l'eau (Lahire, 1998). Cela conduit à ce qu'un même acteur puisse être classé dans les trois catégories de gestion de l'eau. Une collectivité territoriale, par exemple, peut être considérée comme participant de la gestion effective de l'eau lorsqu'elle défend les usages de ses électeurs ; elle peut également être considérée comme gestionnaire intentionnel lorsqu'elle se saisit explicitement de compétences déléguées par l'Etat en matière de gestion de l'eau ; enfin, elle peut être considérée comme acteur périphérique, lorsqu'elle ne porte directement ni enjeu ni intention sur l'usage ou la gestion de l'eau.

Les gestionnaires intentionnels de l'eau ont plusieurs gammes d'action stratégiques afin de modifier la gestion effective l'eau : convaincre par l'argumentation au sein d'arènes de négociation ; forcer au changement par l'exercice d'un pouvoir ; favoriser l'adoption d'une

[75] Chateauraynaud (2007) désigne de « *milieux associés* » les personnes se sentant concernées par un problème objet de débat, sans pour autant avoir encore déterminé leurs intérêts.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

solution adaptée au problème posé, etc. La gestion de l'information est en particulier un enjeu clef du système d'action stratégique de la gestion de l'eau.

Les conditions et les facteurs territoriaux du gain d'efficacité environnementale

De par la nature de l'eau et la configuration des hydrosystèmes, les actions humaines isolées et ponctuelles affectent peu durablement l'état des ressources et des milieux aquatiques. Ainsi, face à un prélèvement en eau ou une pollution restant modérés, la plupart des hydrosystèmes montrent une bonne résilience. Mais réciproquement, afin de maintenir ou restaurer l'état écologique d'un hydrosystème, les actions ponctuelles et isolées sont rarement efficaces. L'efficacité environnementale réside ainsi dans la capacité des gestionnaires intentionnels à transformer la gestion effective, à la fois dans la durée, en évitant les comportements réversibles de type opportunistes, et dans l'espace, en évitant la discontinuité des pratiques. En matière agricole par exemple, l'enjeu, porte à la fois sur les modifications de la nature des systèmes de cultures et d'élevage, de la nature et des modalités des pratiques agricoles affectant les milieux et ressources aquatiques, mais aussi de la localisation et de l'organisation de ces activités agricoles dans l'espace des bassins versants. Ces activités et pratiques agricoles dépendent des choix stratégiques et tactiques des agriculteurs, eux-mêmes liées aux relations entretenues avec l'environnement biophysique, mais aussi social, économique, etc.

Les usagers de l'eau sont en effet également des acteurs économiques, des usagers de l'espace, des habitants ou des citoyens, et sont donc fortement interpellés par les politiques de développement territorial, au-delà de la seule politique de l'eau. Gérer l'eau nécessite aussi de gérer l'espace. J.B. Narcy formalise le rapport entre la gestion de l'eau et celle des espaces, à travers la notion de *gestion spatiale* de l'eau, comme intervention sur la gestion des espaces dans le cadre et en vue de la gestion de l'eau (Narcy, 2000). Elle se distingue d'une autre forme de gestion de l'eau, dominante dans les dernières décennies : la *gestion fluxiale de l'eau*[76]. Dans la continuité de ces réflexions, la recherche analyse en quoi, au delà de la gestion des espaces, la gestion des territoires peut permettre une plus grande efficacité environnementale de la politique de l'eau.

3.3. Les Contrats de Rivière et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux : l'efficacité environnementale par la territorialisation de l'action publique

Le dispositif des Contrats de Rivière est créé en 1981 mais il évolue progressivement, s'ajustant aux évolutions des objectifs et principes de la politique de l'eau. A partir de 1992, il s'articule étroitement avec le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux en vue de l'application du modèle de gestion intégrée de l'eau. Tous deux outils de planification, le SAGE et le Contrat de Rivière sont complémentaires : le premier fixe les objectifs et les règles d'usage et de gestion de l'eau, tandis que le second définit et met en œuvre les moyens et les modalités d'action en vue de l'atteinte de ces objectifs et du respect de ces règles.

[76] Interventions portant exclusivement sur l'eau appréhendée comme flux ou porteuse de flux.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ces deux outils ont été créés afin de renforcer l'efficacité environnementale par la territorialisation de l'action publique. Ils posent l'hypothèse implicite que la définition et la mise en œuvre de la gestion de l'eau à l'échelle de territoires permettent l'intégration dans les représentations et les pratiques des usagers et des gestionnaires de l'eau des principes de la gestion intégrée, déclinaison de ceux du développement durable.

L'élaboration d'un SAGE est un processus assez lent. Entre 1992 et 2011, 63 SAGE sont mis en œuvre en France sur 168 procédures initiées, avec un délai moyen d'élaboration de 10 ans et 2 mois entre le dossier préliminaire et la signature préfectorale. En comparaison, entre 1981 et 2011, 241 procédures de Contrats de Rivière sont engagées (dossiers de candidature validés), dont 187 après 1992. 107 de ces Contrats sont achevés et 58 sont en cours de mise en œuvre en 2012. Le délai moyen d'élaboration de la démarche est de 4 ans et 4 mois entre la validation du dossier préalable et la signature du Contrat[77].

Les défis, les innovations et les limites de ces deux dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau, sont analysés dans trois dimensions formant leur originalité : (i) une nouvelle relation de la société à l'environnement, (ii) une conception innovante de l'action publique et (iii) un rapport dialectique à la construction territoriale.

3.3.1. Une nouvelle relation à l'environnement

Les dispositifs des Contrats de Rivière et des SAGE instaurent une nouvelle relation entre la société et son environnement autour du principe de *gestion globale et intégrée de l'eau* (Le Bourhis, 1999 ; Allain, 2001). Ils ambitionnent de rompre avec la conception utilitariste de la nature en l'associant plus étroitement à la vie sociale. L'eau n'est pas qu'une ressource et la rivière qu'un tuyau. Elle s'intègre dans un système complexe de relations avec la société, où elle peut aussi constituer un milieu, un patrimoine, un paysage, etc.

Les comités de rivières et les Commission Locale de l'Eau ont le défi d'instaurer de nouveaux rapports à l'eau en vue de modifier les comportements des acteurs qui en sont parties prenantes. En d'autres termes, il s'agit de « *mettre l'eau en vie politique* » (Latour et Le Bourhis, 1995). Trois problèmes sont à résoudre : (i) la mise en cohérence de l'échelle du bassin versant, définie selon une logique naturelle, avec les instances politiques préexistantes et la création d'une nouvelle unité d'action autour de la ressource en eau ; (ii) la désignation de porte-paroles capables de relayer les enjeux de la nature et de peser face aux lobbys traditionnels ; et (iii) la production de nouvelles connaissances adaptées à l'action (Latour et Le Bourhis, 1995). Les cultures techniques des ingénieurs et des experts doivent intégrer les nouvelles conceptions systémiques de l'eau, puis pour passer dans la conscience collective, ces dernières nécessitent des médiations, tels des récits, des personnalités ou encore des événements.

Si l'enjeu environnemental est central dans ce modèle de la gestion intégrée de l'eau, il est pourtant faiblement porté et défendu au sein des arènes de négociation des Contrats de Rivières ou des SAGE. Les associations de protection de la nature, si elles sont actives, restent peu nombreuses, surtout comparées à d'autres usages de l'eau, tel en particulier celui agricole (Garin, 2000). Le rôle de l'Etat est parfois ambigu : si depuis la DCE, il est responsable de l'efficacité environnementale et de son instruction, il reste imprégné d'un long passé de laisser-faire. La police de l'eau souffre de moyens insuffisants et du faible soutien

[77] Calcul effectué à partir de la base de données Gest'eau au 18/01/2012.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

préfectoral, pour assumer et mener à bien son rôle de contrôle. Le déficit et l'opacité des informations environnementales ne permettent pas aisément de mobilisation citoyenne. L'enjeu environnemental résiste au final mal face à d'autres enjeux, tels ceux agricoles ou industriels portés par des acteurs mieux organisés aux moyens plus importants.

3.3.2. Une nouvelle conception de l'action publique

Les dispositifs du Contrat de Rivière et du SAGE incarnent une nouvelle conception de l'action publique, un nouveau mode de régulation politique, de type non plus normatif mais procédural : c'est un instrument de *planification locale* (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) qui recherche l'instauration d'une véritable *gouvernance* à l'échelle du bassin versant, basée sur une *approche participative et négociée* (Allain, 2001, 2002). C'est une forme d'action publique institutionnalisée très aboutie, qui prévoit à la fois un « *cadre d'action spécifique* », celui de la CLE, instance pluripartite pérenne à l'échelle du bassin versant et un « *mode d'action spécifique* » : la *planification participative* (Allain, 2001). Ce sont enfin des formes contractuelles d'action publique, reposant sur l'engagement et la responsabilité des signataires. La contractualisation, la participation et la gouvernance sont au cœur de l'hypothèse du gain d'efficacité environnementale. L'implication des usagers de l'eau dans les processus de décision et le renforcement de leurs interactions avec les gestionnaires intentionnels permettent une « *combinaison nouvelle entre savoirs et pouvoirs* », ancrée dans les réalités de terrain (Andreu-Boussut et Choblet, 2006). Cette décentralisation de décisions procure une plus grande légitimité et acceptabilité de ces dernières. Ces nouvelles formes d'action sont supposées garantir une définition plus démocratique et localisée de l'intérêt général (Lascoumes et Le Bourhis, 1998)et en particulier faire émerger et maintenir une « *conscience commune de l'eau* » (Le Bourhis, 1999, 2004).

La procédure du SAGE n'a pas de caractère obligatoire. Elle repose sur une « *initiative locale*», mais le texte de Loi ne précise ni qui doit en être à l'origine, ni dans quels délais. En conséquence l'émergence du SAGE, la délimitation de son périmètre et le fonctionnement de la CLE bien que institutionnalisés, dépendent grandement des configurations d'acteurs locaux.

En particulier, si la procédure du SAGE institutionnalise la participation, la légitimation des nouveaux cadres et modes de participation (le bassin versant, la délibération et prise de décision collective au sein de la CLE) est strictement légale. Les textes de lois n'explicitent pas les dimensions politiques et managériales, soit le comment « *améliorer le fonctionnement démocratique en redistribuant les pouvoirs de décision ou comment résoudre des problèmes à caractère collectif de l'espace public, qui ne parviennent pas à être résolus dans les cadre de gouvernements existants* » (Allain, 2001). La composition suggérée de la CLE lors de son instauration est ainsi trop large pour la participation de tous à la négociation, mais également trop réduite comme consultation de l'ensemble des usagers (Lascoumes et Le Bourhis, 1995).

De plus, la procédure du SAGE telle que définie par la Loi sur l'Eau et ses décrets d'application propose un modèle d'élaboration basé sur une rationalité technique (état des lieux, scénarios et stratégie de gestion ; consultation, adoption et diffusion). Elle suppose que le choix politique découle du choix rationnel entre des options possibles construites à partir d'un état des savoirs, lui-même établi sur des bases scientifiques considérées comme garantes de la qualité de la décision. En réalité, comme le montrent les analyses classiques des politiques publiques, les « *jeux locaux* » et « *les configurations d'acteurs territoriaux* » sont prépondérants dans la mise en œuvre de l'action publique (Le Bourhis, 1999). Il en résulte des modalités diverses de mise en œuvre du processus du SAGE. Le processus de décision n'est

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

pas linéaire, comme cela est prescrit, mais procède de la confrontation de différentes visions, à la fois des choses (la rivière, l'espace) et des acteurs humains (rôles, obligations, droits). L'acquisition initiale de connaissance est en elle-même un enjeu. Ce ne sont pas seulement des options de développement qui s'opposent mais aussi des visions des problèmes d'aménagement, elles-mêmes basées sur des savoirs. Les élus locaux jouent notamment ici un rôle fondamental. Ils peuvent « *représenter politiquement la gestion de la rivière* » et « *donner corps au discours mettant en œuvre le bassin versant* » et ainsi défendre un territoire de l'eau. Ils ont les capacités de « *mobiliser les réseaux locaux pour faire circuler et promouvoir le cadre de la rivière* ». Certains agents des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou établissements publics, regroupés dans des groupes de travail ou de pilotage, jouent également un rôle déterminant en regroupant les connaissances, en rationalisant les procédures, en procédant à des « *pré-négociations* » (Le Bourhis, 1999).

Enfin, la procédure du SAGE proposée est lourde mais, paradoxalement, peu de moyens financiers, institutionnels et juridiques lui sont alloués (Lascoumes et Le Bourhis, 1995). En particulier, la CLE ne dispose pas du statut nécessaire pour assurer la maîtrise d'œuvre des programmes d'action qu'elle définit. L'opposabilité des documents de SAGE a été partielle jusqu'en 2006.

3.3.3. Un rapport dialectique à la construction territoriale

La troisième dimension novatrice des Contrats de Rivière et des SAGE, moins explicite mais déterminante, est celle territoriale. Si ces dispositifs sont *territorialisés* dans le sens où ils prennent en compte les spécificités locales et impliquent la coordination des acteurs à cette échelle, ils ont également vocation à *construire du territoire* afin de révéler et activer de nouvelles ressources d'action stratégique. Cette recherche vise à dépasser les questions sur le cadre (le bassin versant) ou sur les modes de coordination (démocratie participative) pertinents ou efficaces de l'action publique de la gestion de l'eau. Elle s'intéresse aux *constructions territoriales* à la fois comme support de l'action mais aussi comme outil et ressource pour l'action, soit aux dimensions à la fois territorialisée et territorialisante des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau.

Le bassin versant : un cadre spatial décrété qui ne fait pas territoire

Le bassin versant est le cadre spatial décrété par le niveau national. Selon les textes législatifs, le SAGE est censé être délimité sur des critères hydrologiques, tout en prenant en compte des « *critères de cohérence socio-économique* ». La pertinence de ce cadre a été longuement étudiée et débattue (Ghiotti, 2001 ; Mermet et Treyer, 2001 ; Ghiotti, 2006). La question de l'optimum géographique fait aujourd'hui place à celle de l'interterritorialité (Vanier, 2008). Soulignons cependant que ce cadre territorial décrété fait l'objet d'importants arrangements au niveau local. Dans la réalité du terrain, le découpage choisi obéit aux jeux de pouvoirs en place (Le Bourhis, 1999). La logique hydrographique défendue par l'Etat se heurte aux logiques politiques des collectivités locales. Il en résulte une multiplicité de découpages des territoires d'action des SAGE, en taille comme en forme. Surtout, le bassin versant ne forme pas nécessairement un territoire, ni par l'eau, ni pour l'eau. Il n'y a pas de raison, *a priori,* que les acteurs locaux de la gestion de l'eau reconnaissent et se reconnaissent dans un découpage spatial décrété par les pouvoirs public (Vitali, 2000). La façon et les conditions pour qu'un bassin versant soit identifié et approprié comme construction territoriales font parties des interrogations fondant ce travail de recherche.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'interdépendance avec les autres domaines et échelles d'action

L'interdépendance de la gestion de l'eau avec d'autres domaines, échelles et formes d'intervention publique constitue également un défi pour les Contrats de Rivières et les SAGE. L'eau est fortement liée à de multiples autres enjeux, ce qui implique le double défi, de gérer l'eau pour elle-même mais également pour d'autres enjeux. Or, l'articulation existante actuellement avec les politiques gérant les espaces est faible, qu'il s'agisse d'urbanisme, de développement territorial ou de filière économique, telle celle agricole (Benoit et Brossier, 2005 ; Benoit, Deffontaines et Lardon, 2006). Pour intervenir dans la gestion des espaces, les gestionnaires de l'eau doivent collaborer avec ceux de ces filières. L. Mermet et J.B. Narcy (2003) pointent les conditions organisationnelles pour qu'une telle rencontre soit possible. Les gestionnaires de l'eau doivent inscrire leurs projets dans un projet et un politique, sans se limiter aux seules sphères techniques et intégrer la dimension systémique des relations société / nature dans les représentations de l'eau et de sa gestion (Narcy, 2000 ; Narcy et Mermet, 2003 ; Narcy, 2004).

La réussite de la mise en œuvre d'un SAGE repose sur la construction et la pérennisation d'une action collective dans un nouveau cadre d'action publique qu'elle contribue à transformer. Le collectif en cours de constitution se trouve face à un paradoxe : il doit tout à fois « *s'autonomiser pour parvenir à trouver son identité et gérer un domaine spécifique de problème* » et « *être intégré dans un espace territorial et institutionnel plus vaste* » (Allain, 2001).

Enfin, comme tout dispositif d'action publique, même si l'objectif premier du SAGE est la gestion de l'eau, la procédure peut être saisie par certains acteurs dans le but d'atteindre d'autres objectifs, par exemple économiques (saisir des financements, développer une activité économique), politiques (asseoir un pouvoir) ou encore sociale (« *faire quelque chose* » pour répondre aux préoccupations de la population (Brun, 2003)).

4. La gestion territoriale de l'eau, un gage d'efficacité environnementale ?

La *gestion territoriale de l'eau* permet-elle d'accroître l'efficacité environnementale de la politique de l'eau ? La question de ce travail de recherche porte sur l'articulation entre la construction territoriale et la gestion de l'eau, au prisme de l'efficacité environnementale de cette dernière. A partir des ressources conceptuelles présentées précédemment, un modèle théorique explicatif est construit et les hypothèses de recherche sont précisées.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

4.1. Le modèle théorique explicatif d'une gestion territoriale de l'eau efficace

L'efficacité environnementale de la politique de l'eau : une question d'action stratégique

A travers les dispositifs des Contrats de Rivières et des SAGE, l'Etat confie la responsabilité de l'atteinte des objectifs environnementaux aux collectivités locales, en collaboration et sous le contrôle de ses services déconcentrés. L'enjeu pour ces acteurs locaux, formant la *gestion intentionnelle* de l'eau, est de modifier les comportements et les pratiques des usagers de l'eau, formant la *gestion effective* de l'eau. Ils mènent pour ce faire des *actions stratégiques*, qui consistent à convaincre, à forcer ou à inciter les changements.

Leurs actions stratégiques s'inscrivent dans des programmes d'action formellement définis dans le cadre des procédures de Contrats de Rivière ou de SAGE, mais elles consistent également à accroître la capacité et les moyens d'action des acteurs de la gestion intentionnelle, hors et dans ce cadre.

Les acteurs de la gestion intentionnelle agissent directement auprès des usagers de l'eau mais également indirectement auprès des acteurs de la *gestion périphérique*, qui sont, parfois plus à même, de par leur relation avec les usagers, de modifier leurs pratiques. S'ils reconnaissent comme légitimes et crédibles les acteurs intentionnels et leurs actions, ces acteurs périphériques peuvent en outre, leur fournir des moyens et des marges d'action supplémentaires (financier, technique, réglementaire, ….).

Les acteurs de la gestion intentionnelle agissent au sein des arènes participatives de négociation institutionnalisées que constituent la Commission Locale de l'Eau et le Comité rivière, mais également en dehors de ces arènes, directement auprès des acteurs de la gestion effective ou périphériques.

La gestion de l'eau : des dimensions nécessairement territoriales

Si l'action publique environnementale s'inscrit nécessairement dans l'espace, avec ses contraintes et ses potentialités, ce en quoi on peut la qualifier de *territorialisée* (soit territorialement située), elle est aussi *territorialisante*, dans le sens où elle contribue à la production ou à la transformation des rapports des hommes aux territoires.

Dans le cas de la politique de l'eau, les dispositifs des Contrats de Rivière et des SAGE proposent une *construction* et un *projet territorial* aux formes et modalités normées. Lors de leurs mises en œuvre, les acteurs locaux disposent cependant d'une certaine marge de liberté pour interpréter ces cadres imposés. Ils s'approprient cette *construction territoriale*, la transforment ou en produisent d'autres, *dans, par* ou *pour* le *projet* de la gestion de l'eau.

Ces *constructions territoriales*, associées au système de gestion de l'eau peuvent être caractérisées comme des *formations socio-spatiales*, dans leur nature (espace vécu, espace social), leurs forces structurantes (géoéconomique, politique, idéologique) et leurs dynamiques (stabilité, solidité, lisibilité) (Di Méo, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La construction territoriale : produit et ressource de la gestion de l'eau

Ces constructions territoriales autour de l'eau sont le fruit *d'intentions*, de *logiques* et de *stratégies* d'acteurs. Elles soutiennent tout comme elles résultent des *projets* de gestion de l'eau, dans une relation dialectique, dont la révélation et l'activation de *ressources* constituent le moteur central (Lajarge et Roux, 2007).

L'eau, ses usages et sa gestion favorisent la cristallisation de territorialités et constituent des *ressources* pour la *construction territoriale*. Inversement, une *construction territoriale autour* de l'eau peut également permettre de gérer l'eau plus efficacement. Lors de la *construction territoriale autour* de l'eau, certaines contraintes et potentialités peuvent être révélées, et lorsqu'elles sont dotées d'intentions, elles sont converties ou « *activées* » en *ressources territoriales* (Lajarge et Roux, 2007). Ces ressources peuvent ensuite être mobilisées en vue d'une action stratégique de gestion de l'eau, comme autant de moyens ou de motivations pour faire changer les pratiques et les usages de l'eau. Cependant et inversement, les constructions territoriales peuvent aussi offrir aux acteurs de la gestion effective qui s'en saisissent, des ressources pour *ne pas* changer. Ces ressources sont de nature matérielle ou idéelle. La construction territoriale peut constituer un support, un argument ou un moyen de transformer les représentations et les pratiques des acteurs de la gestion effective de l'eau.

Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau

D'un coté, l'eau possède des vertus territorialisantes en ce qu'elle peut faciliter la cristallisation d'un territoire et de l'autre coté, la *construction territoriale autour de l'eau* peut constituer des ressources pour gérer stratégiquement l'eau. Le processus dialectique entre la gestion de l'eau et la *construction territoriale autour de l'eau* peut être théoriquement modélisé comme un cercle vertueux (Figure 9).

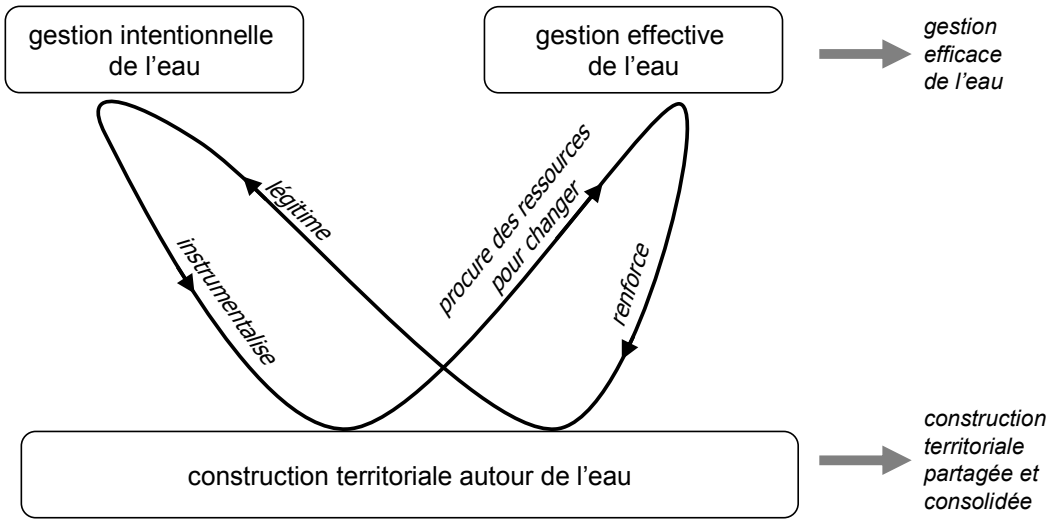


Figure 9 : Modèle théorique d'une gestion territoriale de l'eau efficace

Par leurs actions, les acteurs de la gestion de l'eau créent ou modifient les constructions territoriales, mettant à jour de nouvelles potentialités ou contraintes territoriales. Ces potentialités sont activées en ressources territoriales par les gestionnaires intentionnels de l'eau et utilisées afin de transformer la gestion effective de l'eau. Ce faisant, la construction territoriale autour de l'eau est consolidée. Ce cercle vertueux est utopique mais il forme un

modèle d'analyse théorique à partir duquel sont questionnées les conditions et les facteurs d'efficacité environnementale des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau.

Cette modélisation théorique en cercle vertueux ne traduit cependant pas deux facteurs essentiels de la territorialisation : la dimension temporelle et le rôle des acteurs. En effet, les constructions territoriales, les projets, la révélation et l'activation des ressources territoriales sont des productions humaines. Ce sont les acteurs, les usagers ou les gestionnaires de l'eau, qui par leurs intentions et leurs actes, en fonction du contexte et du moment historique, font évoluer le système vers de nouvelles actions de gestion de l'eau et de nouvelles constructions territoriales autour de l'eau. Ils s'appuient sur des héritages et s'inscrivent dans des processus socio-spatiaux dans le cadre desquels ils adaptent leurs objectifs, leurs logiques et leurs stratégies d'action. La construction et le projet territorial, produits des acteurs, évoluent le long d'un axe temporel fléché.

Plutôt que l'image du cercle vertueux, la figure du ressort est adoptée. Ce terme renvoie à la progression temporelle et à 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 10). Le projet nourrit la construction territoriale et cette dernière alimente le projet, dans un processus cyclique mais non statique, en raison à la fois de l'évolution du contexte socio-spatial et temporel dans lequel ils s'inscrivent et des modifications des intentions des acteurs qui les bâtissent.

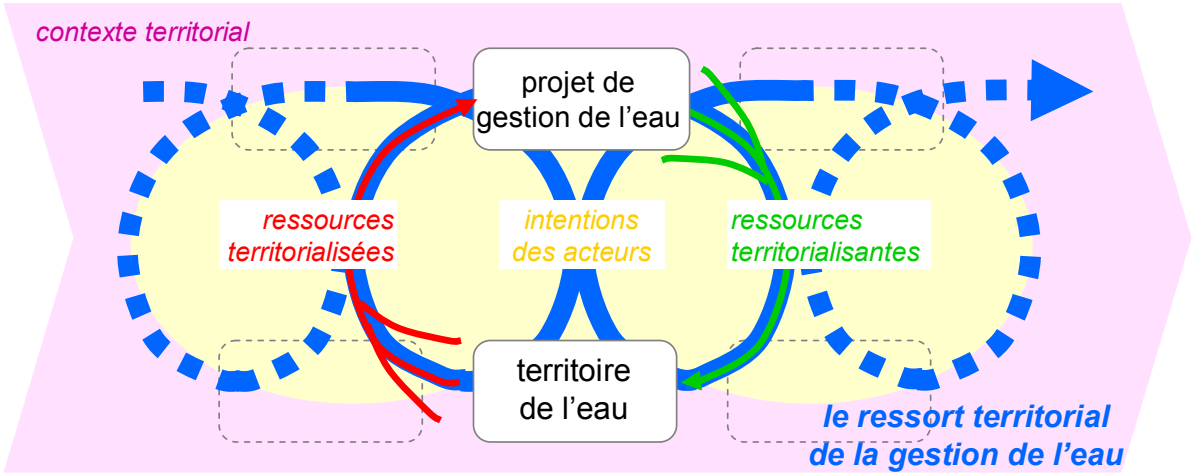


Figure 10 : Schématisation du modèle d'action : le ressort territorial dans le cas des dispositifs territorialisés de gestion de l'eau (SAGE, Contrat de Rivière)

Les *ressorts territoriaux* de la gestion de l'eau sont alors définis comme les ressources révélées et activées à la fois *par* et *pour* les constructions territoriales autour de l'eau. Autrement dit, ces ressorts territoriaux s'appuient sur les potentialités liées à la fois à la dimension territorialisée et à la dimension territorialisante de la gestion de l'eau.

Les articulations entre les champs d'action publique de la gestion de l'eau et du développement territorial

Les deux champs d'action publique de la gestion de l'eau et du développement territorial sont étroitement articulés de par les objets qu'ils concernent et les acteurs qui les portent localement. Les relations dialectiques entre le projet et le territoire autour de l'eau se co-

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

construisent avec celles autour du développement territorial. Les projets et les constructions du développement territorial procurent des ressources pour la gestion de l'eau et inversement, les projets et les constructions territoriales autour de l'eau fournissent des ressources pour le développement territorial (Figure 11).

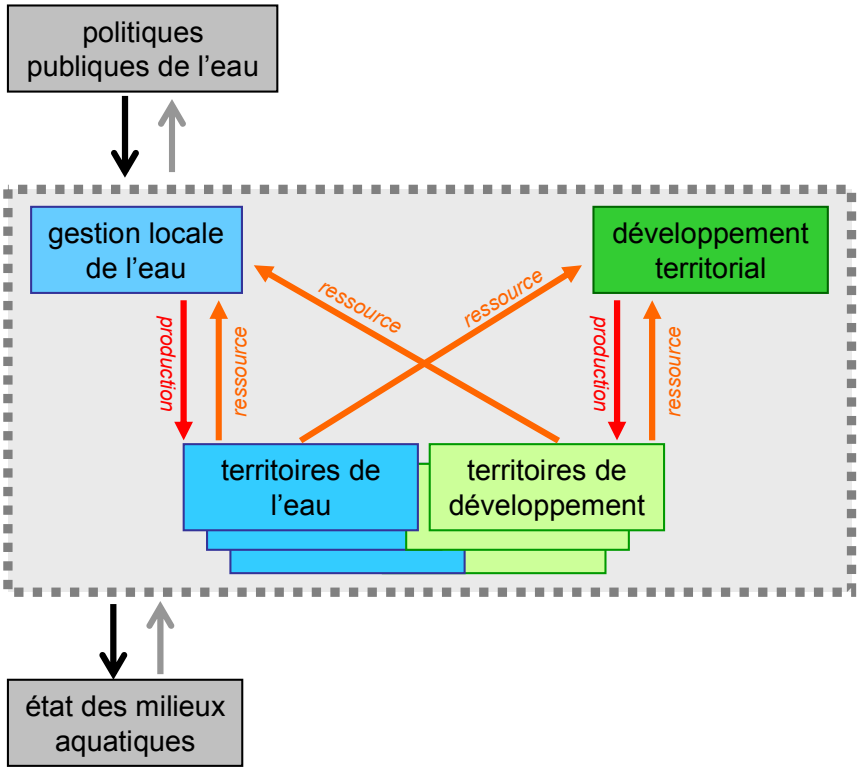


Figure 11 : Les articulations entre les dispositifs de gestion de l'eau et de développement territorial

4.2. La reformulation de la problématique

La territorialisation de la politique de l'eau, à travers les dispositifs des SAGE et des Contrats de Rivière, permet-elle de gérer plus efficacement les ressources en eau et les milieux aquatiques du point de vue environnemental ? Comment et dans quelle mesure ?

L'hypothèse principale posée est que la production et l'instrumentalisation de constructions territoriales autour de l'eau contribuent à un gain d'efficacité environnementale des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau. Cette hypothèse renvoie à deux interrogations, l'une sur les outils mobilisés, l'autre sur les acteurs qui les mobilisent, permettant de définir deux sous-ensembles d'hypothèses.

La première interrogation concerne les ressorts territoriaux comme outils de la gestion des ressources et eau et de milieux aquatiques. Comment, dans quelle mesure et sous quelles conditions contribuent-ils au gain d'efficacité environnementale ? Deux sous hypothèses sont formulées :

- Le ressort le plus efficace dans le temps et l'espace fait appel à la dimension territorialisante de la gestion de l'eau, en jouant sur l'identité et l'appartenance

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territoriales pour induire une modification des comportements responsables de l'état environnemental. Le développement d'un sentiment d'identité et d'appartenance à un espace défini par rapport à l'eau contribue à responsabiliser les usagers quant à leurs pratiques et quant aux pratiques des autres sur cet espace, au regard de leurs impacts sur l'eau L'identité et l'appartenance territoriales peuvent se construire autour d'un espace pour l'usage ou la gestion de l'eau, tel par exemple un bassin versant. Elles peuvent également se construire autour d'un espace de développement territorial, dans lequel l'eau est reconnue comme un élément moteur, tel par exemple un territoire de projet intercommunal, ce qui amène une seconde sous-hypothèse.

- Le couplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial sur un espace de concernement commun renforce la mise en territoire de cet espace et corrélativement les ressorts territoriaux associés. Ainsi, si l'eau peut être activée comme ressource de développement territorial en tant qu'élément identitaire ou facteur de production par exemple, en retour, un tel projet de développement territorial procure des ressources pour mieux gérer l'eau, tels des arguments de justification ou des moyens humains et financiers supplémentaires.

La seconde interrogation concerne les acteurs qui révèlent et activent les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau. Comment, dans quelle mesure et sous quelles conditions peuvent-ils se saisir efficacement de ces ressorts territoriaux ? La sous-hypothèse formulée est que l'acteur intercommunal présente de bonnes dispositions pour piloter la construction *d'un territoire autour de l'eau* et pour en activer les *ressources territoriales*.

D'une part, il est compétent à la fois dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la gestion environnementale, ce qui lui permet de faire jouer les synergies entre les deux domaines d'action. Il peut en particulier mettre au service de la politique de l'eau des actions dans le domaine de l'aménagement du territoire : renforcer les constructions territoriales, révéler leurs ressorts territoriaux et de les activer en vue de mieux gérer l'eau.

D'autre part, sa position d'interface et d'intermédiaire entre, d'un coté, la population et les usagers de l'eau et de l'autre coté, les centres de décision départementaux, régionaux, nationaux et européens, constitue un atout. La proximité avec la population permet de mieux accompagner, orienter ou instrumentaliser les territorialités émergentes, mais aussi de mettre en œuvre les plans d'actions décidés aux niveaux supra locaux de la manière la plus adaptée aux spécificités locales. La proximité avec les centres de décisions permet de négocier les marges de manœuvre et les moyens d'actions pour la gestion locale de l'eau, et d'adapter les stratégies d'action en fonction des opportunités qui se présentent. L'acteur intercommunal peut ainsi jouer sur les deux registres possibles de l'efficacité.

L'atteinte d'un gain d'efficacité environnementale repose cependant sur sa volonté et sa capacité à trouver et maintenir un double équilibre :

- entre les enjeux de la préservation environnementale des ressources en eau et milieux aquatiques et les enjeux du développement économique et social du territoire ;
- entre la satisfaction des usagers de l'eau, également acteurs du territoire, et les échelons supra-locaux définissant les critères d'éligibilité ou de jugement de ses actions, afin d'accroire ou maintenir une légitimité et des marges et moyens d'action.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 2. LES CHOIX METHODOLOGIQUES

La contribution des dimensions territoriales de la politique de l'eau à son efficacité environnementale est jugée par le biais de l'analyse des systèmes d'action de la gestion de l'eau, de leurs projets, de leurs constructions et de leurs ressources territoriales autour de l'eau.

L'approche est à la fois explicative et compréhensive. Elle consiste à décrire et expliquer les dynamiques de constructions territoriales mais également à comprendre le sens de ces constructions et des projets qu'elles appuient et dont elles résultent. Elle étudie les intentions, les mobiles, les logiques et les stratégies des acteurs, organisés en systèmes d'actions, qui dans leurs discours et leurs pratiques, génèrent et modèlent les territoires. Les réalités territoriales sont donc analysées en fonction de la façon dont elles sont mobilisées dans l'action elle-même. L'approche est également de type hypothético-déductif, en ce qu'elle propose de tester un modèle théorique, construit sur la base de différents apports conceptuels sur un cas d'étude empirique, celui de la vallée de la Drôme.

Ce deuxième chapitre présente et justifie les choix de la méthode, du terrain, du matériel, et des outils utilisés pour la démonstration. Dans un premier temps, le cas d'étude empirique retenu, la vallée de la Drôme, est succinctement décrit. Il présente une intéressante perspective diachronique sur quatre décennies avec la mise en œuvre de deux Contrats de Rivière et d'un SAGE aujourd'hui en cours de révision. Dans un second temps, la grille d'analyse des dimensions territorialisées et territorialisantes ainsi que des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau est détaillée. Dans un troisième et dernier temps, l'ensemble des matériaux et des outils d'analyse sont présentés. Ils permettent l'étude microscopique et diachronique des discours et des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme sur les quatre dernières décennies.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1. Quatre décennies et trois systèmes de gestion de la rivière Drôme

La vallée de la Drôme constitue le cas d'étude empirique de l'émergence et de la mise en œuvre des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau sur les quatre dernières décennies. Après une brève description de ce terrain et de ses enjeux de gestion de l'eau, il est montré en quoi il se révèle particulièrement pertinent pour la démonstration. Il permet une double comparaison, à la fois dans le temps et dans l'espace, multipliant les opportunités de test du modèle explicatif. La gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme depuis les années 1970 est étroitement liée au développement intercommunal. Trois principaux systèmes d'action, l'un dédié spécifiquement à la gestion de l'eau, et deux autres à vocation de développement territorial en amont et en aval de la vallée de la Drôme, ont participé des projets et des constructions territoriales autour de la rivière Drôme.

La vallée de la Drôme est une région située autour de la rivière Drôme, affluent en rive gauche du Rhône, approximativement au centre du département de la Drôme (Figure 12).

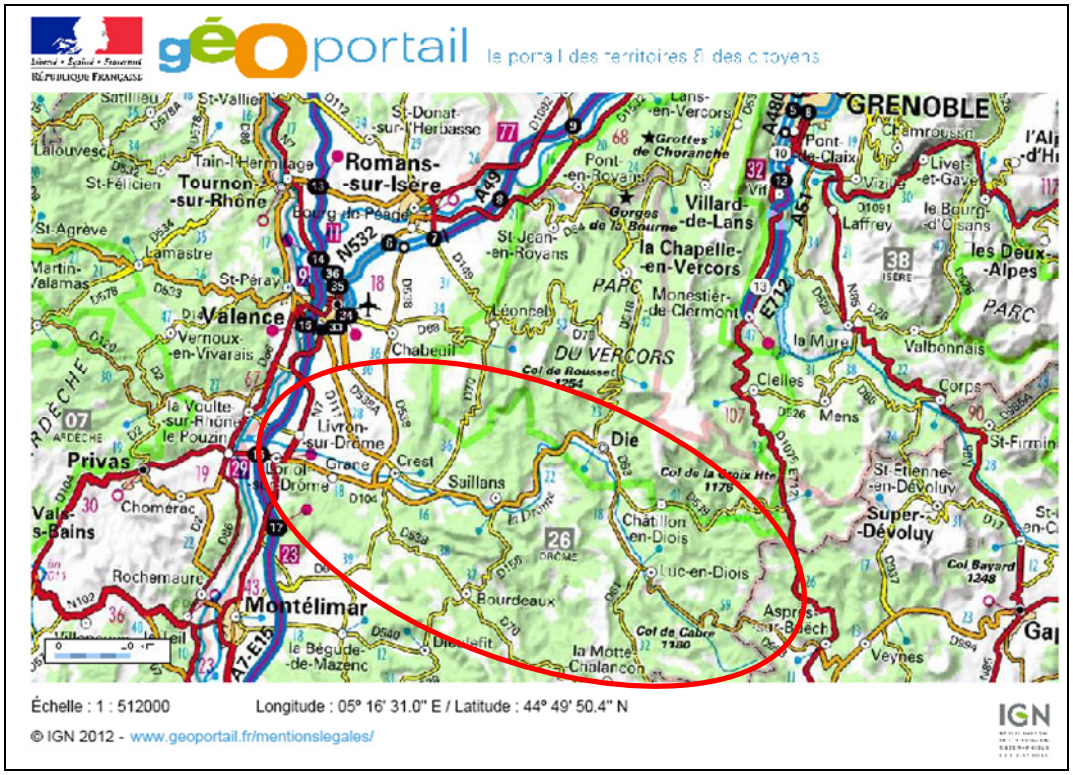


Figure 12 : Localisation du terrain d'étude : la vallée de la Drôme (source : Géoportail IGN)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1. La vallée de la Drôme : définition du terrain d'étude

1.1.1. Une dénomination intentionnellement vague du terrain d'étude

Ce travail de recherche s'inscrit dans le projet pluridisciplinaire Créateurs de Drôme, piloté par l'UMR 5600 et l'IRSTEA dans le cadre du Programme Eaux et Territoire. Ce dernier s'intéresse aux interactions entre les différents savoirs sur la Drôme, la dynamique naturelle du bassin et les pratiques des riverains et des politiques publiques du XIXème siècle à nos jours. Ce projet porte sur le « *bassin de la Drôme* ». Le terme de « *bassin* » fait explicitement référence à l'unité hydrologique du bassin versant de la Drôme, qui est l'objet d'étude des géomorphologues et hydrobiologistes du projet. Mais le terme de « *bassin* » désigne également l'objet d'étude aux contours plus flous et saisi sous de multiples angles par les chercheurs en sciences sociales associées au projet. Le terme de « *vallée de la Drôme* » est alors employé comme synonyme du terme de « *bassin de la Drôme* » concernant les dynamiques sociales, historiques, économiques ou politiques. Ce progressif glissement dans l'utilisation des termes amène cependant à poser, implicitement, une hypothèse forte : celle que le bassin versant est, dans ce cas d'étude, un concept pertinent pour l'étude de ses dynamiques sociales, voire même, au delà, que le bassin versant *constitue* une entité sociale, culturelle ou économique. En tant que géographe, ce postulat est *a priori* mis en doute. Le bassin versant de la Drôme est-il ou a-t-il été, à un moment, par certaines personnes ressenti comme un territoire ? La question reste entière au moment de démarrer ce travail de recherche. Le concept de bassin versant, basé sur les seuls paramètres hydrologiques n'est donc pas retenu pour aborder le terrain d'étude.

L'objet d'étude est défini comme l'espace *autour* de la rivière, un espace construit par les hommes : pensé, imaginé, vécu, aménagé, utilisé, organisé, produit. Cet espace n'est pas unique, mais propre à chaque individu ou groupe d'individu. Il n'est pas non plus figé mais inscrit dans une dynamique temporelle. En d'autres termes, l'objet d'étude de ce travail de recherche est constitué des constructions territoriales *autour* de la rivière Drôme.

Le terme de '*vallée de la Drôme'* permet au démarrage de la réflexion de désigner un espace assez large et vague *autour* de la rivière Drôme, sans postuler ni de ses frontières ni de la nature des relations socio-spatiales qui le forme. Le terme de '*vallée*' désigne une « *dépression allongée, plus ou moins évasée, creusée par un cours d'eau ou par un glacier* » (Larousse) et le terme de '*Drôme*' désigne ce cours d'eau. La vallée de la Drôme n'est pas *a priori* considérée comme *un* territoire. Si au cours de la réflexion, il semble pertinent de parler du territoire de la vallée de la Drôme comme d'un espace approprié par un certain groupe d'acteurs, la graphie « *Vallée de la Drôme* » sera employée, avec un V majuscule, convertissant le nom commun en nom propre.

1.1.2. Une délimitation administrative ou hydrologique pour les besoins de l'analyse

Par le terme de vallée de la Drôme, est entendu l'espace autour de la rivière Drôme, sans délimitation précise. Cependant, afin de décrire et quantifier les évolutions démographiques, économiques et politico –administratives de ce cas d'étude, des références spatiales fixes sont nécessaires.

Deux découpages communaux ont été retenus (Figure 13):

- Le périmètre du SAGE Drôme, d'une superficie de 1800 km2 et comprenant 83 communes, toutes au moins pour partie incluses dans le bassin versant de la rivière Drôme ; ce périmètre est l'objet d'analyses cartographiques et statistiques dans le cadre de la procédure d'élaboration et de révision du SAGE Drôme (Commission Locale de l'Eau, District d'Aménagement du Val de Drôme, District Rural de Développement du Diois et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1997 ; Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2009) et également dans le cadre du projet Créateurs de Drôme (Rippert, 2007).
- L'ensemble des neufs cantons participant des regroupements intercommunaux autour de la rivière Drôme, couvrant une superficie de 2190 km2 et comprenant 102 communes.

Le périmètre du SAGE déborde ce découpage cantonal au nord. Inversement, il ne concerne que partiellement le canton de Loriol, qui dépend du bassin du Rhône et marginalement celui de Bourdeaux, dépendant du bassin versant du Haut-Roubion. Le choix du maintien du canton de Bourdeaux dans la zone d'étude se justifie par son adhésion à la structure intercommunale du Val de Drôme, un acteur clef de la gestion de l'eau sur les quatre dernières décennies et par la co-gestion des deux cours d'eau : les deux Contrats de Rivière signés dans la vallée de la Drôme ont en effet concernés à la fois la Drôme et le Haut-Roubion.

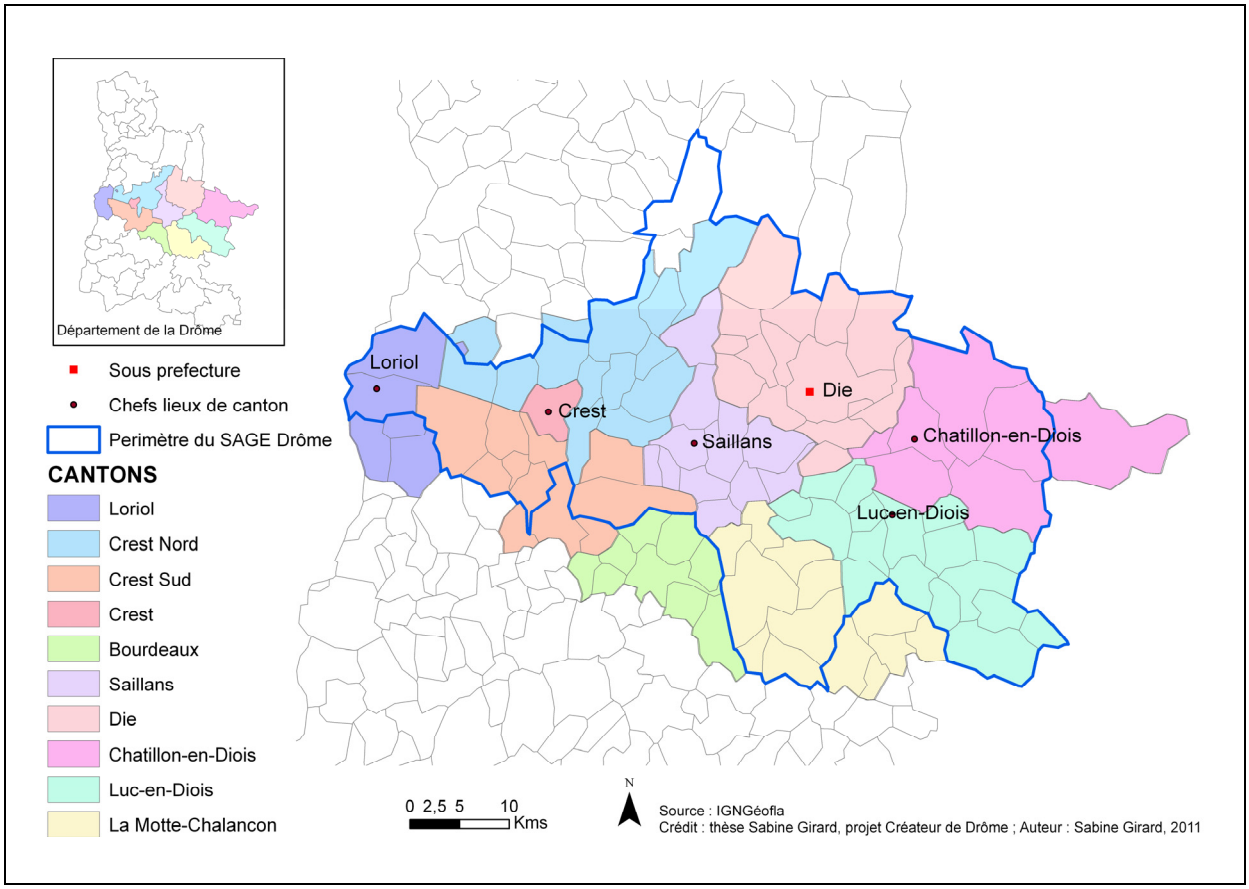


Figure 13 : Les deux découpages analytiques du terrain d'étude, le périmètre du SAGE et les périmètres cantonaux

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.2. Un contexte de montagne méditerranéenne

La vallée de la Drôme fait partie des montagnes méditerranéennes dont elle partage les mêmes enjeux de développement et de gestion des ressources naturelles[78]. Tandis que les grandes métropoles et le littoral voisins connaissent une croissance démographique et économique accélérée, les *territoires* de montagnes méditerranéennes, au développement plus modéré, deviennent objets de nouvelles convoitises (Gumuchian, 2001) : les utilisations de loisirs, résidentielles ou touristiques ainsi que les fortes attentes en termes de préservation écologique viennent remettre en question le développement territorial basé sur les activités plus traditionnelles d'exploitation des ressources naturelles, agricoles, artisanales ou industrielles.

Les évolutions des enjeux démographiques, économiques et de gestion des ressources en eau sur la vallée de la Drôme seront précisément décrites dans les parties suivantes de ce travail de recherche. Ci après sont présentées les caractéristiques biophysiques de la vallée de la Drôme, quasiment invariantes sur la période étudiée, ainsi que les grandes tendances démographiques et économiques.

1.2.1. La vallée de la Drôme : une variété de reliefs, de climats et de milieux supports d'activités agricoles et touristiques

La vallée de la Drôme est à l'image du département du même nom, traversée par trois zones de relief d'est en ouest, entre 90 et 2 040 m d'altitude (Sauger, 1995) (Figure 14 ; ANNEXE 2.1).

A l'est, la montagne des Préalpes, massif sédimentaire composé essentiellement de marnes et de calcaires, domine. Les pentes sont importantes, 85 % des surfaces ayant une pente supérieure à 8%, et les altitudes sont relativement élevées : 75 % des surfaces sont situées au dessus de 600 m d'altitude. La physionomie est plus régulière au nord de la rivière Drôme, dans le massif du Vercors et plus tourmentée au sud, dans les massifs du Diois et des Baronnies, avec un cloisonnement plus important en petites unités, cuvettes et combes (Landon, 1999). Ces pentes élevées et ce relief fracturé limitent la taille des parcelles et la nature des activités agricoles. De plus, cette partie amont de la vallée est relativement isolée, ce qui se traduit par une démographie faible et peu dynamique. La principale voie de communication (D93) suit la rivière Drôme dans la direction est-ouest, et les sorties dans les autres directions sont en nombre limité et d'accès difficile. Ce sont les cols de Cabre vers Gap, de Menée vers Grenoble, de Grimone vers Lus-la-croix-haute, de Prémol et de la Chaudière vers les Baronnies et du Rousset vers le Vercors. A l'intérieur même de la zone, le relief en arrête de poissons ne facilite pas les liaisons.

A l'ouest, la présence du fleuve Rhône marque une dépression, entre le massif central et les Alpes. Elle a permis la formation de terrasses alluviales, présentant de bonnes potentialités agricoles. Cette zone de plaine comprend un réseau assez dense de voies de communication, tout d'abord dans le sens nord-sud, connectant la vallée de la Drôme aux nombreuses et grandes agglomérations de la vallée du Rhône (Valence et Montélimar aux abords immédiats, Lyon et Marseille ensuite), mais également en interne, entre les nombreux villages. Ces

[78] 85 communes sur 102 sont concernées par la Loi Montagne, relative au développement et à la protection de la montagne (n° 85-30 du 09/01/1985)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

derniers sont plus densément peuplés qu'à l'amont et également plus attractifs sur les trois dernières décennies avec un accroissement constant de la population.

Entre ces deux parties, s'étend une zone complexe de collines dans laquelle la rivière Drôme a ouvert une vallée. Les vallées adjacentes des affluents, telles celles de la Gervanne et de la Roanne, présentent des reliefs accidentés et des contraintes de communication relativement similaires à celles de la partie amont de la vallée de la Drôme. Hors des rayons d'attractivité de la vallée du Rhône, et plus modestement de Die, la démographie de cette zone est relativement stable.

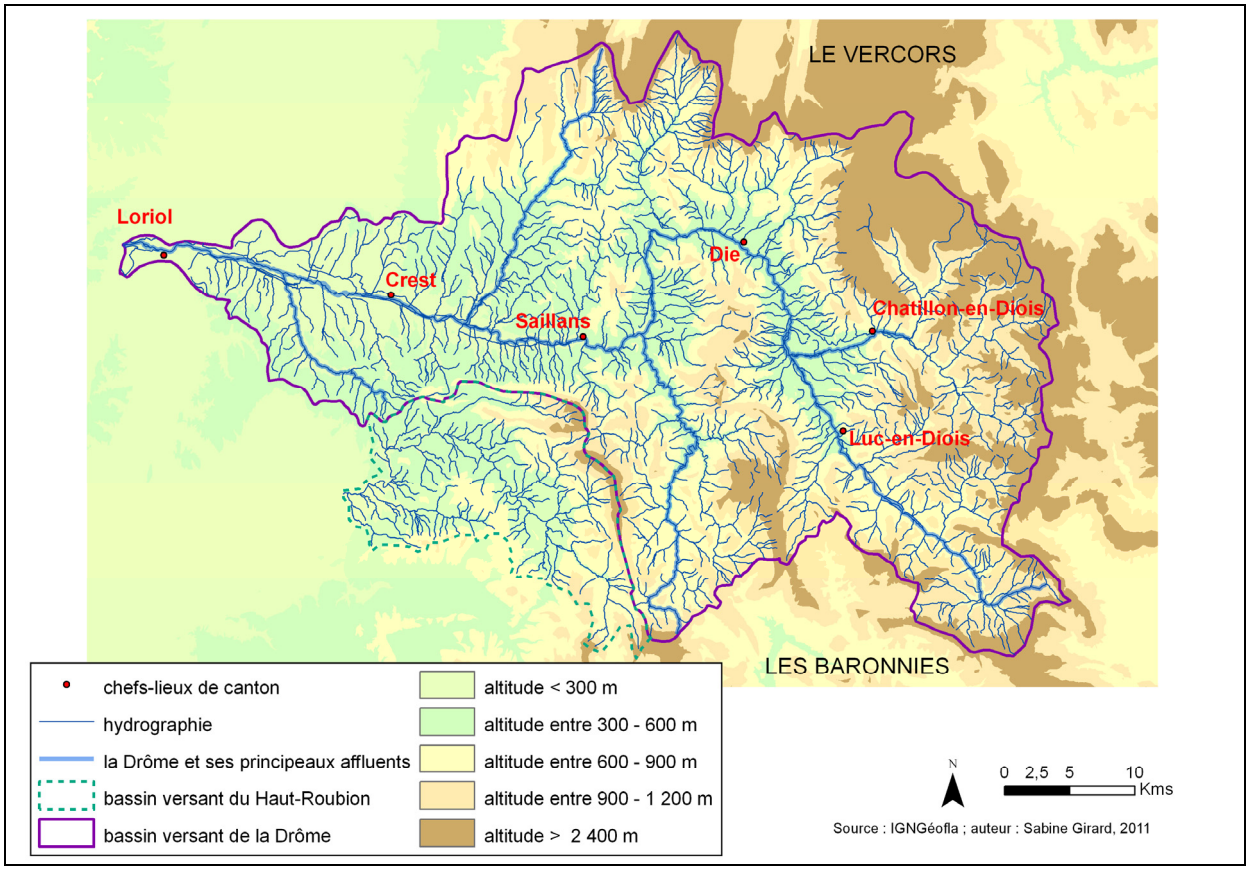


Figure 14 : Les caractéristiques physiques de la vallée de la Drôme

Comme le relief, le climat enregistre une gradation ouest-est, entre plaine et montagne : la température baisse et les précipitations augmentent. A cette gradation ouest-est s'ajoute une différentiation sud nord : l'influence méditerranéenne depuis le sud est marquée par des sécheresses estivales et d'importants épisodes pluvieux en automne, tandis que l'influence alpine est marquée par un régime semi continental. La pluviométrie, très variable à la fois dans l'espace et le temps, est comprise entre 850 et 1500 mm/an (Sauger, 1995). L'influence méditerranéenne se traduit également, en matière de végétation, par la disparition progressive du chêne vert, du pin d'Alep, du genet épineux, du thym, de la lavande et de l'olivier au profit du chêne, du hêtre et du charme. Cette transition méditerranéenne, se situe approximativement au niveau de la rivière Drôme.

La partie amont de la vallée est ainsi marquée par une faible disponibilité de l'eau, des sécheresses estivales et des hivers rigoureux contraignant les choix des espèces cultivées. Elle présente par contre, de par son ensoleillement et la diversité de ses sites et paysages, de forts atouts touristiques. La partie aval de la vallée est plus tempérée, plus propice au développement agricole, mais elle est également marquée par les pluies automnales

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

torrentielles et des sécheresses estivales. La partie intermédiaire présente une mosaïque de climats selon l'exposition et l'altitude.

De par cette diversité orographique et climatique, l'ensemble de la vallée présente une importante biodiversité animale et végétale, avec la présence notamment d'espèces emblématiques telles le tetras-lyre, l'aigle, le faucon pèlerin, le hibou grand duc, le chamois, le bouquetin ou encore la tulipe, la pivoine sauvage ou certaines espèces d'orchidées. La forêt occupe les trois quarts du territoire.

Les activités humaines ont longtemps été centrées sur l'agriculture dans l'ensemble de la vallée, ainsi que dans une moindre mesure sur l'artisanat et l'industrie. L'exploitation des ressources naturelles, et en particulier de la forêt et des débits liquides et solides des cours d'eau, a permis ce développement. Dans les dernières décennies, tandis que l'industrie se concentre sur l'extrême aval de la vallée, l'agriculture se maintient comme activité motrice sur le territoire, occupant un tiers des entreprises de la vallée et un quart des surfaces. De nouvelles activités se développent et appuient la croissance économique et démographique de la vallée : elles sont liées aux loisirs, au tourisme et à l'économie résidentielle. Elles viennent modifier les représentations, les usages et les modalités de gestion des ressources naturelles.

1.2.2. La rivière Drôme : un débit liquide et solide à maîtriser

La rivière Drôme s'écoule sur 106,5 km depuis la Batie-des Fonds jusqu'à son débouché sur le Rhône au niveau de la commune de Livron. Elle forme un bassin versant de 1 640 km2. Elle possède trois affluents principaux, la Gervanne, la Roanne et le Bez (Figure 15).

La rivière Drôme est une rivière torrentielle typique des piémonts subméditerranéens(Landon et Piégay, 1999). Elle possède un « *régime hydrologique de type préalpin à tendance subméditerranéenne* », caractérisé par d'importantes crues automnales et printanières et de fortes variations de débits. Les maximums d'écoulement sont situés entre mars et avril et les minimums entre juin et août. Son module est de 18,6 m3/s, son coefficient d'écoulement de 55% et son coefficient de torrentialité de 20% (Landon, 1999). La rivière est également caractérisée par une charge de fond caillouteuse élevée et une configuration en tresse. Elle ne présente encore aujourd'hui aucun ouvrage d'art bloquant ses écoulements solides ou liquides, ce qui lui vaut le qualificatif de l'une des '*dernières rivières sauvage d'Europe*'. Comme de nombreux cours d'eau montagnards, la rivière Drôme connaît, ces dernières décennies, une incision généralisée, provoquant, entre autres, la fragilisation des digues et des ponts et l'abaissement de la nappe alluviale (Landon, 2007).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

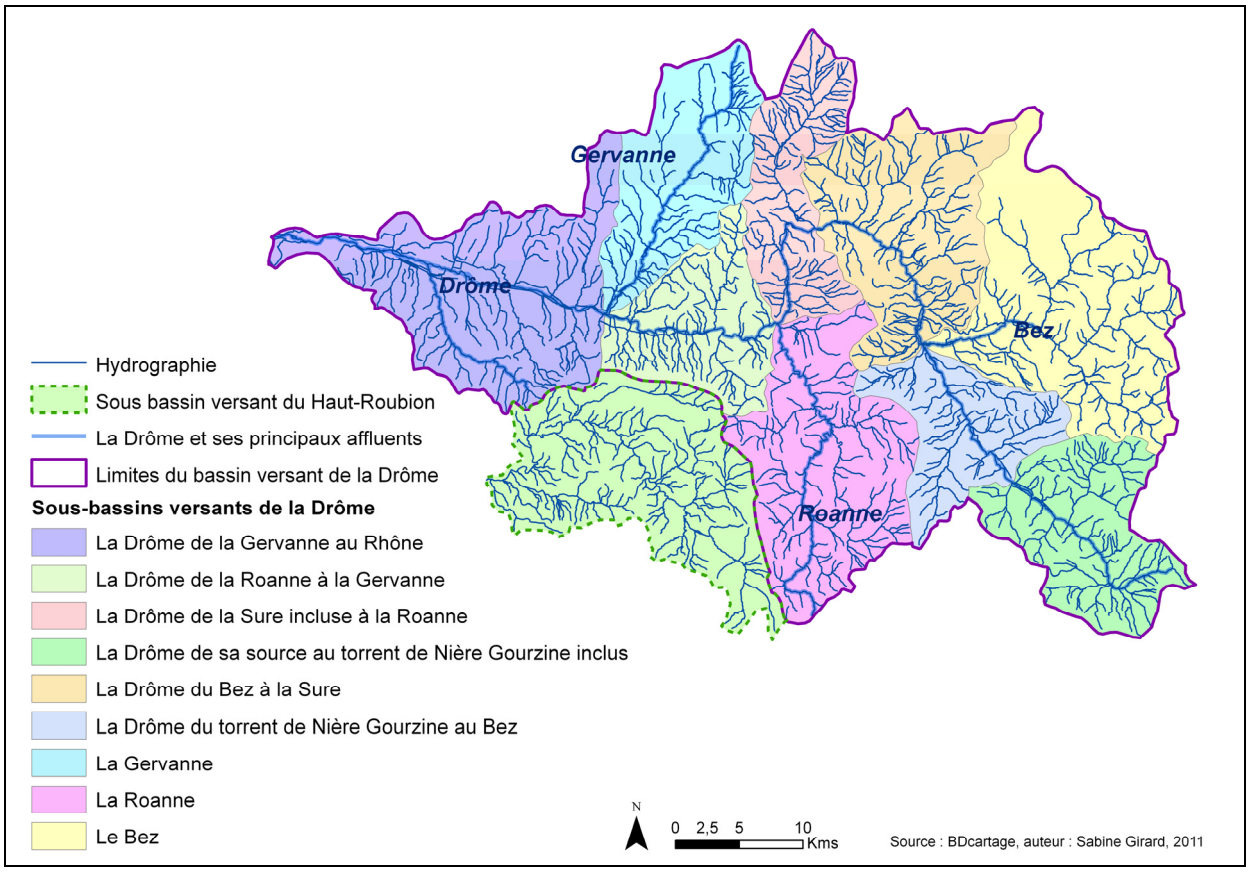


Figure 15 : Les caractéristiques hydrologiques de la vallée de la Drôme

Les usagers et riverains de la rivière Drôme sont ainsi confrontés à la fois aux sécheresses, aux inondations et à l'érosion des berges et ouvrages d'art. Ils constituent trois importants enjeux de sa gestion. Les cours d'eau de la vallée possèdent également une biodiversité animale et végétale importante et remarquable, progressivement identifiée et protégée à travers différents outils d'action publique, telle des réserves naturelles ou des arrêtés de biotope (ANNEXE 2.1).

Enfin, la vallée de la Drôme est concernée par plusieurs masses d'eau souterraines, jouant un rôle important dans les ressources en eau : (i) dans la partie aval, les masses d'eau alluvionnaires ainsi que les molasses miocènes, sont partiellement connectées aux écoulements superficiels de la rivière Drôme ; (ii) dans la partie médiane et amont, et sur le versant nord, les calcaires crétacés du Vercors forment d'importantes réserves en eau (ANNEXE 2.1).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.3. Un test empirique du modèle explicatif sur la vallée de la Drôme

1.3.1. Un cas d'étude exemplaire de la gestion territoriale de l'eau

La vallée de la Drôme présente une configuration *a priori* idéale pour enclencher une dynamique vertueuse entre la gestion de l'eau, la construction territoriale et le développement local.

La vallée est de taille et de démographie moyenne. L'enjeu sur l'eau porte sur un objet unique bien identifié, la rivière Drôme et ses affluents, à la configuration hydrologique assez simple. Cette rivière a fait l'objet de deux Contrats de Rivières et d'un SAGE dont les périmètres d'intervention coïncident relativement bien avec les limites hydrologiques : le bassin versant de la Drôme, associé au petit bassin versant du Haut-Roubion, dans le cas du Contrat de Rivière. Ces limites hydrologiques se superposent également relativement bien avec les limites départementales, cantonales et à celles des structures intercommunales créées à partir des années 1970 en vue du développement territorial (celle du Val de Drôme et celle du Diois) (Figure 16). Les tensions sur les usages de la rivière sont suffisamment importantes pour justifier d'un effort de coopération à l'échelle de l'ensemble de la vallée, mais les enjeux économiques et les différences entre l'amont et l'aval ne sont pas trop fortes pour freiner ce processus de coopération. Enfin, des structures intercommunales se sont précocement saisies du pilotage de la gestion de l'eau, combinant les champs d'action environnementale et du développement territorial.

Par ailleurs, la vallée de la Drôme constitue un excellent laboratoire test pour l'analyse des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau, de par l'antériorité et l'exemplarité de cette dernière. Elle dispose, en effet, d'un important recul historique, le SAGE Drôme ayant été le premier engagé et signé en France, et étant actuellement le premier à entrer en révision. La remise à l'épreuve aujourd'hui du dispositif dans le cadre de sa révision permet un travail comparatif non pas entre terrains différents mais sur un même terrain entre deux périodes. En outre, le caractère pionnier de sa démarche (avant même la parution de la Loi sur l'eau de 1992), lui a permis de disposer des appuis mais aussi de marges de manœuvre des autorités supra-locales (Agences de l'eau, Ministère) afin d'expérimenter et d'innover dans la mise en œuvre d'une gestion territoriale de l'eau[79]. Par la suite, le bassin versant de la Drôme est resté un site pilote pour l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, mais également du Ministère de l'Environnement. A ce titre, une masse de références sur la vallée de la Drôme est disponible dans la littérature scientifique. Le bassin versant de la rivière Drôme a de plus fait l'objet dans les dernières décennies de nombreux et successifs programmes de recherche et thèses de doctorat, tant en sciences biophysiques que humaines et sociales. Il est en particulier l'un des sites de la Zone Atelier du Bassin du Rhône (Encadré 55, p. 480).

[79] « *La rivière Drôme conserve un temps d'avance sur la mise en œuvre de la gestion concertée à l'échelle d'un bassin versant, elle reste un vivier d'innovation et d'initiative locales à promouvoir et diffuser* » (Asconit consultants, Geoplus, Contrechamp et CCVD, 2007).

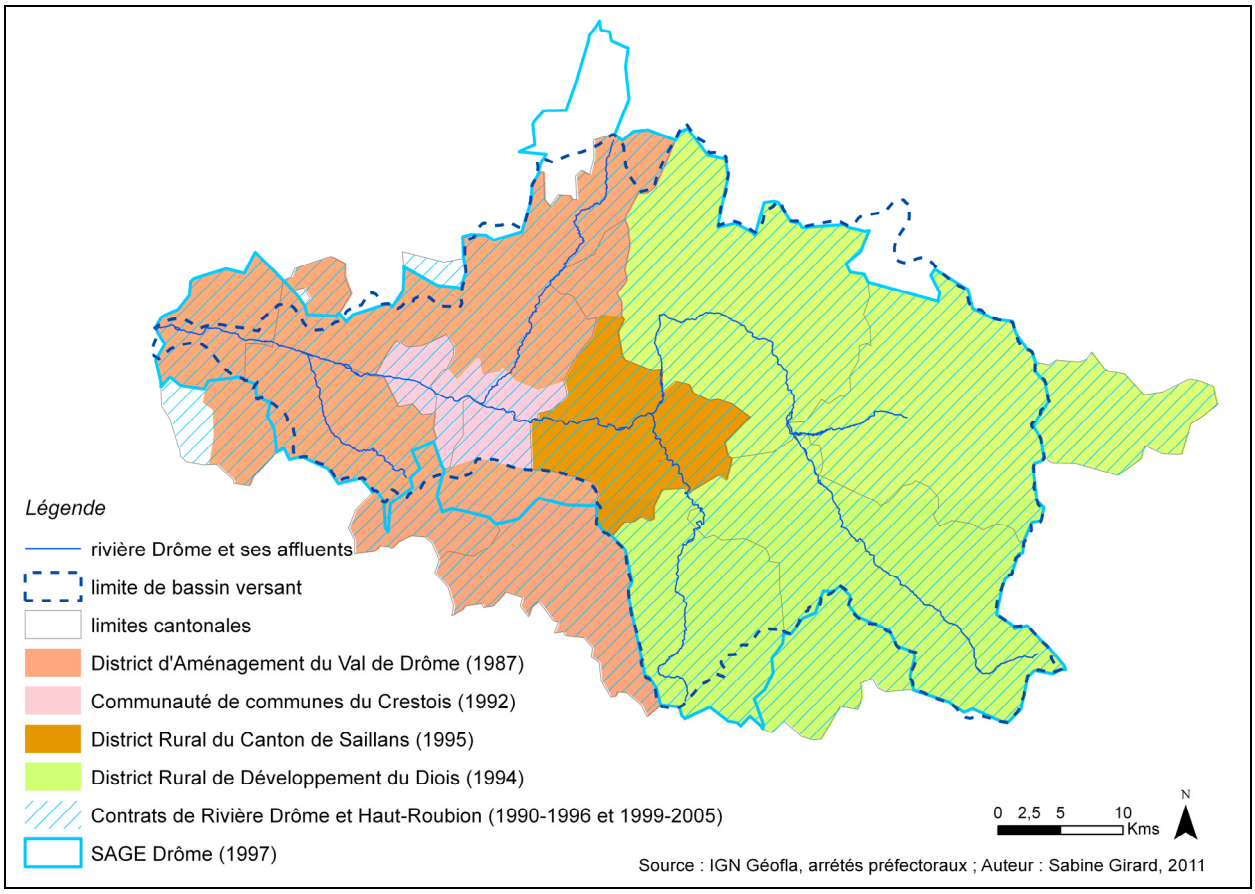


Figure 16 : La superposition des périmètres hydrographiques, des instruments de la gestion de l'eau et des structures de développement intercommunal

Ces différents travaux de recherche renforcent et confirment globalement le caractère pilote et école de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme. Ils participent de la médiatisation de la vallée de la Drôme, également conduite par les élus locaux. La réussite des processus de négociation et de coordination dans le cadre de la mise en œuvre du SAGE est particulièrement mise en avant, tant dans les travaux de recherche (Le Bourhis, 2004 ; Richard et Rieu, 2009) que dans la presse locale : « *un parcours exemplaire* » (Dauphiné Libéré, 27/09/2004) « *Gestion de l'eau : le Val de Drôme : un modèle européen* » (l'écho valentinois, 24/09/2005).

Cependant, malgré tout, les pénuries en eau continuent et les conflits d'usage perdurent. La lecture de la presse conforte le point de vue de problématiques rémanentes. En 2011, la rivière Drôme manque toujours d'eau et trente ans après l'échec d'un projet de barrage sur le Bez, affluent de la Drôme, la question de l'augmentation des ressources en eau est toujours aussi vive. Le 08/08/1986, *Le Crestois* titre en une : « *Faute de mesures urgentes pour assurer l'avenir, serons-nous un jour sans eau dans la vallée de la Drôme ?* » et le 20/05/2011, se faisant l'écho des préoccupations des agriculteurs irrigants, il titre à nouveau en une : « *Il faut absolument un nouveau barrage sur la Drôme* ». Un représentant de l'Etat témoigne ainsi : « *Même si la rivière Drôme et le SAGE Drôme sont cités en exemple, on est loin d'être exemplaire. Nous les services de l'Etat, au niveau régional et national, le fait qu'on soit dans l'incapacité de faire valoir le débit réservé, c'est quelque chose qui n'est pas compréhensible. Parce que sur d'autres territoires, ça a été possible* » (entretien personnel, été 2009). Ce paradoxe constitue un argument supplémentaire en faveur du choix de ce terrain d'étude.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.3.2. Une étude monographique avec de multiples comparaisons spatiales et temporelles

Cette recherche est concentrée sur un terrain d'étude unique, la vallée de la Drôme, et sur une période temporelle de quatre décennies (de 1970 à 2011). Ce terrain d'étude offre des systèmes d'action et des configurations socio-spatiales distinctes, dans le temps et l'espace, offrant autant d'opportunités de test des hypothèses et de comparaisons empiriques.

Dès les années 1970, les élus s'organisent en deux principales structures intercommunales, l'une à l'amont et l'autre à l'aval de la vallée de la Drôme. Ces structures intercommunales développent chacune des logiques et stratégies de développement accordant une plus ou moins grande importance à l'eau et à ses usages. Elles s'impliquent toute deux, mais avec des intensités différentes dans les dispositifs de gestion locale de l'eau. Un troisième acteur de la gestion locale de l'eau émerge au début des années 1980 : un syndicat mixte, comprenant des communes et le Conseil Général de la Drôme. Ces trois systèmes d'action se développent, s'organisent et agissent dans le cadre des évolutions nationales des politiques d'aménagement du territoire et de l'eau.

A l'image des évolutions nationales, l'histoire de la gestion territoriale de l'eau dans la vallée de la Drôme, peut être découpée en trois phases. Elles correspondent à la reconfiguration des systèmes d'action de la gestion de l'eau et du développement local.

- La première phase démarre dans les années 1970, avec les premières structurations intercommunales et les premiers conflits autour des usages de l'eau. Elle se termine au début des années 1990 avec la mise en place d'un unique système de gestion de l'eau, étroitement piloté par l'une des structures intercommunales. Elle traduit localement les évolutions nationales en matière d'opérationnalisation de la décentralisation et de préparation de la nouvelle Loi sur l'eau de 1992.
- La seconde phase correspond à la mise en application du modèle de la gestion intégrée tel que défini dans la Loi sur l'eau de 1992 ainsi qu'au développement de la politique contractuelle des projets de territoire. Elle se traduit, dans la vallée de la Drôme, par la signature et la mise en œuvre du SAGE à l'échelle du bassin versant, mais également, dans le même temps, par le renforcement de deux projets de développement intercommunal distincts, l'un en amont et l'autre en aval de la vallée.
- Enfin, la dernière période commence à la fin des années 2000, par la révision du SAGE Drôme et la reconfiguration de son système d'action, ainsi que par la réorganisation des structures intercommunales autour d'un nouveau projet de développement territorial. Elle traduit localement les évolutions nationales et européennes vers une plus grande exigence environnementale.

Cette analyse monographique est comparative à plusieurs titres :

- Du point de vue temporel, elle compare trois périodes et trois configurations du système d'action de gestion de l'eau ;
- Du point de vue géographique, elle compare deux zones et deux projets de territoire, l'un centré sur l'amont et l'autre centré sur l'aval de la vallée ;

Pour chacune de ces phases temporelles, les relations dialectiques entre la gestion territoriale de l'eau et les constructions territoriales autour de l'eau sont analysées en étroite interaction avec les projets et territoires du développement territorial. Une grille d'analyse est construite à cet effet.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. La grille d'analyse des dimensions territoriales de l'action publique environnementale

A partir des apports conceptuels du premier chapitre, une grille d'analyse des dimensions territoriales de la gestion locale de l'eau est construite. Elle comporte trois parties (Figure 17).

- La première partie analyse la *dimension territorialisée* de l'action publique de gestion de l'eau et en particulier l'influence des dynamiques de développement local et des constructions territoriales afférentes, sur les formes et modalités d'organisation et d'action des acteurs de la gestion de l'eau.
- La seconde partie analyse la *dimension territorialisante* de la gestion locale de l'eau (soit les constructions territoriales afférentes) et de ses effets sur le développement local : en quoi elle conduit à de nouvelles formes de coordination entre acteurs du développement local et acteurs de la gestion de l'eau, à de nouveaux projets et à de nouvelles productions territoriales.
- Ces deux dimensions permettent d'identifier les *ressorts territoriaux* de la gestion de l'eau. L'analyse de ces ressorts territoriaux compose la troisième partie de la grille : qui, quand, comment, et pour faire quoi ? Pour quelle contribution à l'efficacité environnementale ?

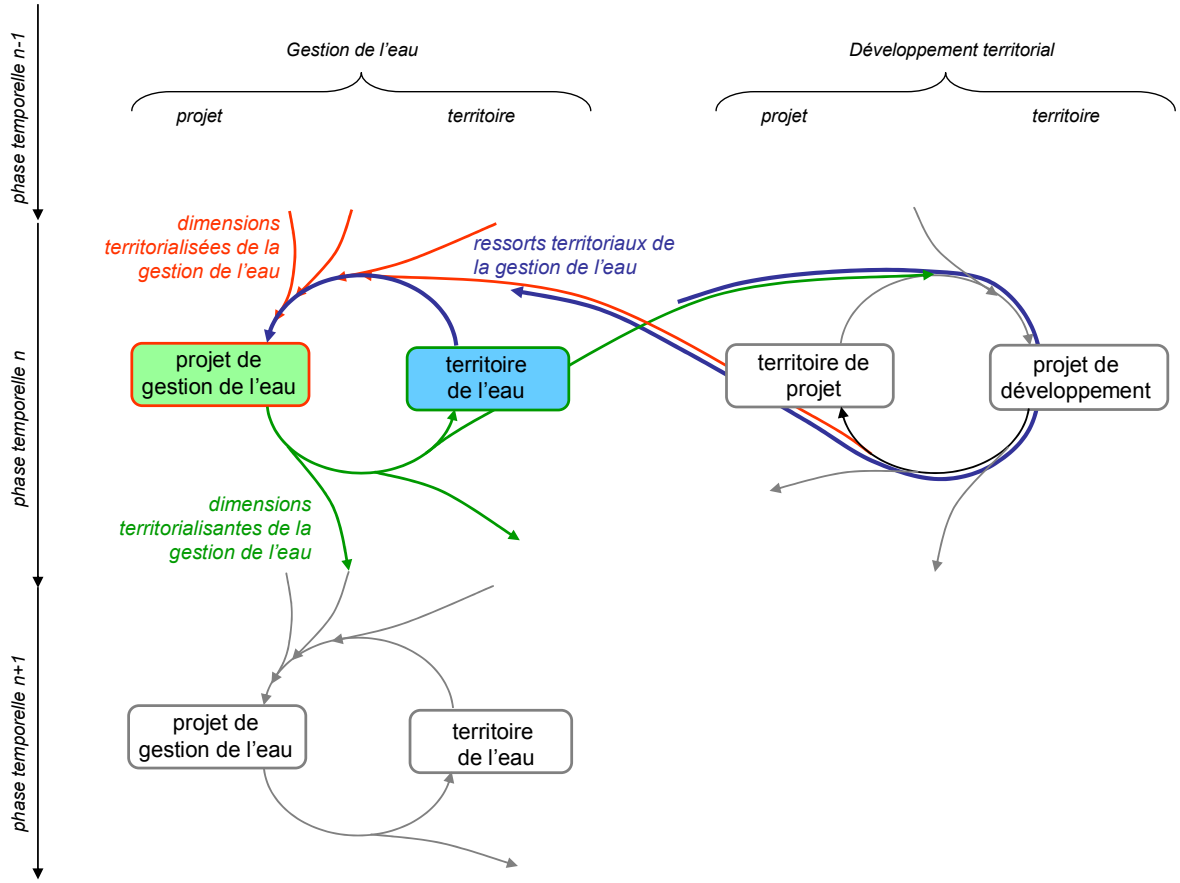


Figure 17 : Schématisation de la grille de lecture des processus de gestion l'eau et de développement territorial

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cette grille analytique est appliquée aux trois phases de l'histoire de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme, comme trois moments de reconfiguration des systèmes d'action de la gestion de l'eau, sous l'effet de différentes dynamiques locales et supra-locales.

2.1. La dimension territorialisée de la gestion de l'eau

Les objectifs et les cadres de la politique de l'eau ont fortement évolué dans les quatre dernières décennies (chapitre 1). Au niveau local, la mise en œuvre de l'action publique de la gestion de l'eau répond à ces prérogatives ou injonctions nationales ou européennes, mais en les adaptant, en les renforçant ou au contraire en les affaiblissant. Elle est ainsi *territorialisée*, c'est-à-dire territorialement située.

Les configurations socio-spatiales propres au lieu et au moment de la mise en œuvre de la politique de l'eau influent sur les formes et modalités qu'elle peut adopter, et en particulier celles induites par l'action publique de développement local.

Quatre volets d'analyse de la dimension *territorialisée* de la gestion de l'eau sont ainsi définis, s'inspirant du cadre d'analyse proposé par Gumuchian *et al*. (2003)[80] (Tableau 1):

- les territoires hérités autour de l'eau de la période précédente ;
- l'inscription locale des dynamiques socio-spatiales globales, en particulier politiques et législatives, démographiques, économiques, en ciblant celles liées aux écosystèmes aquatiques et à leurs usages ;
- les systèmes d'action du développement local et leurs constructions territoriales, sous l'effet des prérogatives et injonctions supra-locales : analyse des logiques institutionnelles (organisation, normes, règles) et des stratégies territoriales des acteurs du développement ; caractérisation des productions territoriales qui les appuient et en résultent ; analyse des interactions avec l'objet eau, ses usages et sa gestion ;
- les systèmes d'action de la gestion de l'eau, sous l'effet des prérogatives et injonctions supra locales : analyse des logiques institutionnelles et des stratégies territoriales des acteurs de la gestion de l'eau ; analyse des interactions avec les projets et les constructions territoriales de la politique de développement local

Les systèmes d'action de la gestion de l'eau sont analysés en quatre points (Le Bourhis, 2004) : (i) la situation locale ; (ii) la configuration des réseaux d'acteurs ; (iii) les représentations de l'eau qu'ils construisent ; (iv) la façon dont ils posent le problème de la gestion de l'eau et le résolvent, soit les modalités du projet d'action collective.

[80] Les auteurs proposent trois postures combinées pour analyser l'action territorialement située : (i) par le « *truchement des processus socio-spatiaux* » (universels ou particulier, intemporels ou contemporains), (ii) par la mise en évidence des normes, des règles institutionnelles et de leurs déterminants spatiaux, (iii) par la question des stratégies d'acteurs. L'action est ainsi le résultat de stratégies d'acteurs, inscrites dans un territoire, contraintes par des logiques institutionnelles, déterminées par des processus politiques ou économiques spatialement situés et socialement significatifs, les héritages territoriaux étant ce qui donnent sens à ces processus socio-spatiaux (Gumuchian et al., 2003).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Critères	*Sources de données*
Les territoires hérités	Guides de voyages ; ouvrages géographiques Enquêtes auprès des habitants Entretiens et cartes mentales
Les dynamiques socio-spatiales	Evolutions politiques, législatives, réglementaires .... Statistiques INSEE / RGA Diagnostics de territoire
Les systèmes d'action du développement territorial	Evolution des moyens humains et financiers des intercommunalités Documents de projets Entretiens avec les acteurs du développement territorial
Les systèmes d'action de la gestion de l'eau	Comptes-rendus de réunions Echanges de courriers Documents de projets (CR, SAGE, ...) Entretiens avec les acteurs de la gestion de l'eau

Tableau 1 : Grille d'analyse et sources de données des dimensions territorialisées de la gestion de l'eau

2.2. La dimension territorialisante de la gestion de l'eau

La mise en œuvre locale de l'action publique de gestion de l'eau, si elle est territorialisée, revêt également un caractère *territorialisant*. Ce processus de territorialisation est de nature sociale et est indissociablement lié à la situation territoriale existante. Certains acteurs, en interaction, par leurs pratiques et leurs discours, révèlent et partagent des intentions, qui, une fois activées, constituent des *ressources territoriales*. Par le biais de ces dernières, ils transforment les territorialités existantes ou en créent de nouvelles, puis ils œuvrent à leur cristallisation en territoire(s) en leur conférant une assise matérielle et/ou idéelle (Di Meo, 1998 ; Gumuchian *et al.*, 2003).

La dimension territorialisante de la gestion de l'eau est analysée en trois volets (Tableau 2) : (i) le processus de territorialisation, comprenant trois étapes ; (ii) les constructions territoriales en résultant, caractérisés par leur nature (instances géoéconomiques, politiques, idéologiques) et leur force (solidité, lisibilité, stabilité) ; (iii) les interactions avec les autres constructions territoriales, héritées et afférentes aux actions publiques de développement local en particulier.

Critères		*Corpus mobilisé*
Etapes de la construction territoriale	prise de conscience et révélation des intentions	Compte-rendus de réunions Correspondance institutionnelle Documents de Contrat de Rivière et SAGE Entretiens avec les acteurs
	sélection, tri et justification du réel spatial	
	adoption du territoire, exposition et valorisation	
Caractéristiques de la construction territoriale	instances géoéconomiques, politiques, idéologiques	
	lisibilité, stabilité, solidité	
Articulations avec les autres territorialités	des usages de l'eau de l'aménagement du territoire	Documents de projets et chartes Entretiens avec les acteurs

Tableau 2 : Grille d'analyse de la dimension territorialisante de la gestion de l'eau

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2.1. Les étapes de la construction territoriale

En combinant les points de vue de (Genieys et Négrier, 2002), Gumuchian et al. (2003), Lajarge et Roux (2007) et Ghiotti (2007), Di Méo (2009) et Lussault (2010), le processus de construction territoriale autour de l'eau est découpé en différentes étapes qui ne sont ni linéaires, ni chronologiques. La patrimonialisation, qui obéit à des processus similaires à la territorialisation, peut également être analysée selon les mêmes critères.

La prise de conscience et la révélation de l'intention de 'faire territoire'

La construction d'un territoire et d'un projet de territoire nécessite une double prise de conscience : (i) de l'intérêt de faire territoire et projet et (ii) de l'existence de potentialités pour ce faire. Ces potentialités sont converties en ressources territoriales, à partir du moment où leur sont attribuées des finalités d'action, autrement dit que l'intention de faire territoire est révélée et activée. Cette intention peut prendre la forme d'un modèle territorial. Il donne du sens à la construction territoriale par la sélection de certaines territorialités parmi les nombreuses possibles.

Dans le diptyque gestion de l'eau/construction territoriale autour de l'eau, deux types d'intentionnalités conduisent à deux façons de révéler et d'activer des ressources territoriales (Lajarge et Roux, 2007), qui ne sont pas exclusives mais au contraire souvent concomitantes : (i) l'une vise à construire un territoire de l'eau par le biais d'un projet de gestion de l'eau, comme solution la plus adaptée et la plus efficace aux objectifs visés ; (ii) l'autre vise à dégager des marges et moyens d'action supplémentaires pour mener à bien un projet, par le biais de la révélation et de l'activation de ressources territoriales. Ces intentionnalités ne sont pas préexistantes, mais émergent et se construisent dans l'action.

Le discours est le principal outil de prise de conscience des territorialités existantes et de la révélation de l'intention d'en renforcer certaines en vue de construire le territoire : en modifiant le statut de certains objets spatiaux, en leur affectant du sens, des valeurs, etc.

La sélection, la délimitation et la justification de 'ce qui fait territoire'

La révélation de l'intention de faire territoire ne suffit pas à faire territoire. Les acteurs portant ce projet doivent convaincre les autres acteurs d'adopter leur modèle territorial, à la place ou en sus de leurs propres territorialités. Il s'agit pour eux de (i) produire une représentation ordonnée du réel spatial par la sélection, le tri et la justification de ce qui fait territoire et de (ii) favoriser l'adhésion collective à cette représentation (Gumuchian *et al.*, 2003).

La production d'une représentation ordonnée du réel spatial consiste à tirer et sélectionner les éléments matériels de l'espace, à leur attribuer du sens et à les inscrire dans une idéologie territoriale. La délimitation de frontières est un élément déterminant de la construction territoriale, ainsi que la révélation et la construction de hauts-lieux, d'objets emblématiques ou encore patrimoniaux (Sencébé, 2001b). Cette sélection doit être justifiée. La mise en récit de l'espace, dans un discours narratif, faisant appel à la fois à l'histoire et la mémoire collective est une manière de justification fréquemment utilisée (Lussault, 1998 ; Di Meo, 2006).

Afin que cette représentation sélective du réel spatial soit collectivement appropriée, deux conditions sont nécessaires : (i) que les acteurs soient collectivement organisés afin de produire et porter cette représentation et (ii) que les positions entre acteurs soit structurées afin de maintenir dans le temps cette représentation. L'institutionnalisation du projet ou du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

groupe d'acteurs qui le porte, est un facteur important d'appropriation de la construction territoriale (Gumuchian et *al.,* 2003). Cette appropriation collective est également facilitée par l'intervention d'« *animateurs territoriaux* » (Gumuchian et Pecqueur, 2007), de médiateurs, qui recueillent, qui reformulent et traduisent les différentes représentations et intentions.

L'adoption du territoire : exposition et valorisation

Les territorialités sont cristallisées en territoire par des inscriptions matérielles, une institutionnalisation politique ou encore une diffusion idéologique.

L'adoption du territoire se traduit par son appropriation, mais également par son identification, en interne, mais également en externe au groupe. La nomination et la production de formes de représentation imagée ou narrative du territoire contribuent à son *exposition*. Cette exposition est nécessaire à la réactivation permanente de l'idéologie territoriale. La *valorisation*, en particulier économique et politique, du territoire est également un facteur de consolidation de celui-ci.

2.2.2. La construction territoriale comme résultante : dimensions, dynamiques et articulations aux autres territorialités

Selon le modèle conceptuel de la Formation Socio-spatiale, la construction territoriale autour de l'eau peut être décrite selon les forces qui la composent : l'instance géoéconomique, l'instance politique et l'instance idéologique (Di Méo, 1998).

Cette construction territoriale façonnée par la gestion intentionnelle de l'eau est analysée dans ses interrelations aux autres territorialités, en particulier celles liées aux usages de l'eau (gestion effective), et celles liées au développement local (utilisant l'eau ou sa gestion, comme ressource territoriale).

La construction territoriale est une substance fragile, en concurrence immédiate avec les autres constructions territoriales et nécessite une consolidation permanente. Sa survie dépend des investissements en énergie et en information que ses artisans lui consentent (Di Méo 1998). La construction territoriale est ainsi caractérisée par (i) sa *solidité*, définie en fonction de la densité des accords sur l'identification et la signification communes de lieux, (ii) sa *lisibilité,* reposant sur la constitution de frontières et (iii) sa *stabilité*, dépendant des logiques de reproduction dans le temps de ses différentes forces géoéconomiques, politiques et/ou idéologiques (Di Méo, 1998).

2.3. Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau

La mise en œuvre locale de l'action publique de gestion de l'eau revêt une dimension *territorialisée* et une dimension *territorialisante*. Les constructions territoriales sont tour à tour des ressources et des produits des actions de gestion de l'eau. Dans cette relation dialectique entre projet et territoire, ce sont les intentions des acteurs locaux qui font évoluer le système vers de nouveaux projets et de nouvelles constructions territoriales, en fonction du contexte territorial et du moment historique. Les gestionnaires et usagers de l'eau peuvent ainsi se saisir du projet de gestion de l'eau pour construire le territoire (dimension

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territorialisante) et de la construction territoriale pour orienter la gestion de l'eau (dimension *territorialisée*).

Différents projets de gestion de l'eau s'appuyant sur différents ressorts territoriaux peuvent ainsi se confronter sur un même espace et dans un même moment, de même que ces projets peuvent produire des territoires distincts. Selon les intentions des gestionnaires de l'eau, on peut en particulier distinguer : (i) des territoires construits *par* l'eau (l'état, les usages, la gestion de l'eau renforcent une identité, une organisation politique, une inscription matérielle, des valeurs, sur un périmètre lié à l'eau) et (ii) des territoires *pour* l'eau (le renforcement d'une identité, d'une organisation des acteurs, d'une idéologie sert ensuite le projet de gestion de l'eau, permettant d'atteindre des objectifs spécifiques à l'eau, par le biais de nouveaux moyens et arguments).

L'efficacité des dispositifs territorialisés de gestion de l'eau repose sur la capacité de la gestion intentionnelle à : (i) faire changer et à contrôler[81] les pratiques responsables des atteintes aux milieux écologiques mais aussi à (ii) obtenir des marges et moyens d'agir en ce sens. Cela revient à influer les décisions et actions d'un ensemble d'acteurs :

- en premier lieu, les usagers de l'eau, dont la gestion intentionnelle vise à modifier les comportements et pratiques, avec une certaine extension temporelle et spatiale ;
- mais également d'autres acteurs ayant une influence sur les usagers de l'eau, en particulier les filières économiques dont dépendent ces usages (l'agriculture irriguée par exemple), les filières de la gestion des espaces (contraignant la localisation des usages) ou encore plus généralement l'opinion publique ;
- enfin, les acteurs leur procurant des moyens et des marges d'action : à la fois ceux qui leur confient un mandat par le système de représentation démocratique (électeur, membre de syndicat ou d'association, ...) et ceux qui reconnaissent et appuient ce mandat : autorités administratives et politiques supra-locales, financeurs, appuis techniques, etc.

Le dispositif territorialisé de la gestion de l'eau, peut être conceptualisé, du point de vue de différentes théories de l'action, comme à la fois :

- une *arène de délibération* dans laquelle les acteurs recherchent un accord sur la nature du problème, sur la solution à y apporter ainsi que sur la manière même de s'entendre (théorie des conventions) (Boltanski et Thevenot, 1991) ; cet accord est étudié à partir des argumentations et des justifications des acteurs ;
- un *système d'action concret* dans lequel des acteurs interagissent, par le biais de l'exercice de pouvoirs, en vue de résoudre un problème tout en maintenant le système (théorie de l'analyse stratégique) (Crozier et Friedberg, 1977) ; ce système est étudié par le biais des jeux d'acteurs et des règles de leurs jeux ;
- une amorce de *réseau*, dont l'extension et la consolidation peut permettre une innovation, telle la transformation des représentations et usages de l'eau (théorie de la traduction) (Akrich et al., 2006) ; ce réseau est analysé par le biais des controverses qui le fondent et des acteurs, des lieux et des objets qui participent de ce changement.

Dans ces trois conceptions, les constructions territoriales peuvent être mobilisées de différentes manières par les acteurs de la gestion de l'eau, ce qui permet de définir des ressorts territoriaux de quatre natures (Tableau 3):

[81] Contrôler au sens de contraindre et au sens de mesurer l'effectivité de cette contrainte.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- la construction territoriale peut être un *argument* quand elle permet aux acteurs :
  - de défendre leurs enjeux ; la référence aux spécificités territoriales permet de justifier d'adaptations à des règles définies au niveau supra-local par exemple ;
  - de s'entendre avec d'autres acteurs dans la délibération, sur une représentation du monde, sur un fonctionnement du collectif, sur des modalités de préservation de l'environnement, etc. La référence au territoire permet la mobilisation d'un registre de justification supérieur afin d'obtenir un accord. Elle permet à la fois de stabiliser un cadre permettant la décision, mais également de connaître et de raisonner sur une base consensuelle ou conventionnelle. La référence au territoire peut permettre de réactiver les liens sociaux afin de reposer les questions de responsabilité ou du partage des ressources et de l'espace.
- la construction territoriale peut être un *instrument d'action stratégique* quand elle permet d'exercer un rapport de domination sur l'autre (contraindre, inciter, convaincre) par la mobilisation : (i) de moyens financiers, techniques, réglementaires, ou bien (ii) d'informations, de savoirs, de connaissances, ou encore (iii) de valeurs et d'idéologies. L'identitaire, s'appuyant sur des représentations cohérentes et partagées du territoire, est l'un de ces leviers d'action : le sentiment d'appartenance permet, en interne, de renforcer les liens entre les acteurs et l'espace et l'identité territoriale, en externe, de rendre lisible et de spécifier le territoire.
- la construction territoriale peut être un *outil de légitimation* quand elle permet de maintenir ou d'accroître la marge de manœuvre à argumenter ou à disposer et user d'instruments d'action. En d'autres termes, il s'agit d'être reconnu comme acteur de la gestion intentionnelle de l'eau, et à ce titre de disposer de pouvoir d'action ;
- la construction territoriale peut être un *support d'innovation* quand elle facilite les relations entre acteurs, les échanges d'informations, de savoir-faire, ainsi que les « *chaînages d'intérêts* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Ces conceptions de la construction territoriale comme ressort de l'action ne sont pas exclusives et se recoupent pour partie : un argument peut constituer un instrument d'action stratégique, par exemple, dès lors que celui qui l'emploie se rend compte que pour atteindre son but, il doit passer par le débat avec les autres acteurs. Cette distinction entre l'argument et l'instrument stratégique renvoie à celle établie par Habermas entre « *l'agir stratégique* » ou la « *rationalité instrumentale* » d'une part et « *l'agir communicationnel »* ou la *« rationalité communicationnelle »* d'autre part (Habermas, 1987). Dans l'agir stratégique, l'acteur choisit les moyens qu'il juge optimaux pour parvenir à un but, en faisant intervenir au moins un acteur supplémentaire. L'agir communicationnel consiste en « *l'interaction d'au moins deux sujets capables de parler et d'agir qui engagent une relation interpersonnelle .... [Ces acteurs] recherchent une entente sur une ligne d'action, afin de coordonner consensuellement leurs plans d'action et par là même leurs actions* » (Habermas, 1987, p. 102).

La nature et la manière dont ces ressorts territoriaux sont activés dépendent à la fois (i) des intentions des acteurs qui les révèlent, (ii) de leur capacité d'action, (iii) du cadre temporel et territorial dans lequel ils agissent et (iv) de la stratégie qu'ils mettent en œuvre. Certains acteurs en particulier jouent des rôles majeurs dans le processus d'activation et de révélation des ressorts territoriaux : (i) ceux capables de faire l'articulation entre deux mondes de justification ; (ii) ceux détenant du pouvoir et maîtrisant les incertitudes et qui sont donc capables d'influer les autres acteurs ; (iii) ceux capables d'effectuer les opérations de traductions nécessaires à l'émergence d'une innovation (entre la nature et les hommes, entre le monde économique et celui politique, etc.).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Critères	*Source de données*
Le territoire – argument : justifier, convaincre, trouver un accord dans la discussion	Comptes-rendus de réunions, correspondance institutionnelle Documents de projet de gestion de l'eau et de développement territorial Entretiens avec les acteurs
Le territoire - instrument d'action stratégique : financier, réglementaire, technique, connaissances, valeurs, ...	
Le territoire – légitimité à dire et à agir : se garder une marge de manœuvre	
Le territoire – réseau/ moteur d'innovation : faciliter les interrelations, les échanges d'informations et les chaînages d'intérêts	

Tableau 3 : Grille d'analyse des ressorts territoriaux

2.4. La contribution à l'efficacité environnementale

Pour juger de l'efficacité des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau, les objectifs fixés sont comparés aux résultats obtenus.

Ces objectifs portent soit sur l'état du milieu, soit sur l'état des pratiques et activités liées à l'eau. Dans le premier Contrat de Rivière de la vallée de la Drôme, l'objectif environnemental porte sur l'atteinte d'une qualité « *baignade* » sur des portions de la rivière et de certains de ses affluents, ainsi que de manière plus floue sur l'état des berges et des ripisylves. Ces objectifs environnementaux deviennent multiples dans le SAGE et le deuxième Contrat de Rivière : concernant les aspects quantitatifs, ils sont formulés quantitativement en termes de débit objectif et d'usages de la ressource en eau d'irrigation. Pour la révision du SAGE, ces objectifs se conforment à la nouvelle exigence européenne de bon état écologique.

Deux méthodes d'évaluation de la contribution des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau à l'efficacité environnementale sont proposées. La première, quantitative, compare les objectifs de la politique de l'eau aux résultats mesurables sur l'état des milieux aquatiques ou sur les pratiques responsables de cet état. La seconde, qualitative, s'intéresse à l'organisation et au fonctionnement du système d'action de la gestion de l'eau.

2.4.1. L'évaluation quantitative de l'état des milieux aquatiques ou des usages de l'eau : un exercice limité

La méthode classique d'évaluation de l'efficacité d'une politique publique consiste à comparer ses objectifs avec ses résultats. Or les données sur l'état du milieu ou les usages responsables de cet état sont difficilement accessibles.

Lorsque les données sur les moyens déployés dans la mise en œuvre de cette politique sont plus facilement disponibles, le dispositif est évalué en comparant ses objectifs aux moyens mis en œuvre.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.4.2. L'évaluation de l'organisation et du fonctionnement du système d'action de la gestion de l'eau

Pour juger de l'organisation et du fonctionnement du système de la gestion intentionnelle de l'eau au regard de l'efficacité environnementale, les stratégies et les moyens des acteurs sont analysés concernant trois types d'actions :

- Celles visant la redéfinition locale d'objectifs pertinents au regard des enjeux environnementaux et des exigences législatives ;
- Celles visant la transformation de la gestion effective, soit par la définition et la mise en œuvre d'un programme d'action, soit par la création de marges et de moyens plus favorables à l'action ;
- Celles visant la mesure de l'atteinte de l'efficacité environnementale : suivi et contrôle de l'état écologique des milieux et des pratiques responsables, mise en transparence de ces informations.

Dans ces trois types d'action, les ressorts territoriaux sont identifiés et l'efficacité de leur mobilisation est analysée.

Critères	*Source de données*
Comparaison quantitative entre les objectifs chiffrés de la politique de l'eau et, - soit l'état des milieux aquatiques ou des usages responsables - soit des moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs	Objectifs : textes réglementaires européens, nationaux ou locaux Etat du milieu et des pratiques : bases de données nationales, régionales ou locales existantes, études-diagnostics, etc.
Organisation et fonctionnement du système d'action de la gestion de l'eau : - pour définir localement des objectifs environnementaux pertinents - pour définir et mettre en œuvre un programme d'action - pour accroître la marge et les moyens d'action - pour instruire l'efficacité environnementale	Observation participante Comptes-rendus de réunions Entretiens avec les acteurs Littérature scientifique et grise

Tableau 4 : Grille d'analyse de la contribution à l'efficacité environnementale

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3. Matériaux et outils d'analyse des représentations et des pratiques

3.1. Les représentations, les discours et les pratiques, trois facettes indissociables de l'action territoriale

3.1.1. L'approche géographique de la dialectique action/cognition

Savoir, faire et dire

L'action s'explique par la cognition et la cognition ne peut être saisie que par l'action. L'action et la cognition sont dans un rapport dialectique et l'un ne peut être compris sans l'autre. L'analyse de l'action par les biais des acteurs, de leurs logiques d'action, de leurs capacités et stratégies cognitives est une des façons pour les sciences sociales de contourner cette difficulté épistémologique[82].

La cognition est le processus d'acquisition et de production de la connaissance. Il permet à un individu ou un collectif de « *construire sa relation au monde, de l'interpréter et d'agir sur lui* ». Elle concerne « *le savoir et la mémoire, la rationalité et le raisonnement, la conscience et l'intentionnalité, l'invention et la création, mais aussi dans leur dimension cognitive, les croyances et les émotions* » (Levy et Lussault, 2003).

L'action, la *pratique* et *l'usage* forment trois facettes « *de ce que fait un opérateur humain* ». *L'action* englobe l'ensemble des aspects de ce que faire veut dire. Elle comprend en particulier l'acte de communiquer, car dire, écrire ou dessiner, c'est aussi faire. La *pratique* constitue la phase de passage à l'acte, c'est l'« *activité d'un opérateur humain* », « *une action contextualisée, en situation* », dans un environnement constitué notamment d'autres pratiques. Le terme *d'usage* est souvent réservé au versant technique et cognitif de l'action et de la pratique. Il se réfère aux savoirs pratiques, à « *l'art de faire* » (Levy et Lussault, 2003). C'est en ce sens que sont distingués les usages de l'eau des actions de gestion de l'eau : les premiers se réfèrent à des activités en rapport étroit avec l'objet eau, en fonction de cultures et savoir-faire ; les secondes se réfèrent à la fois à des actes et des discours concernant la régulation de ces usages.

Les actions, les pratiques ou les usages résultent des intentions, des motivations et des logiques de leurs auteurs. Ils peuvent dès lors être étudiés comme des « *résultats de l'action* », des « *manifestations effectives de l'action* » que l'on cherche alors à mesurer, qualifier,

[82] « *Pour changer le monde dans le sens souhaité, il faut d'abord savoir (...). L'action est toujours liée à un comportement mais il est difficile de l'y réduire, puisqu'elle renvoie à des raisons, des préférences, des croyances, et souvent des intentions. L'identification de l'action présuppose donc l'identification des croyances et donc du cognitif (qui comprend les perceptions, les croyances et les inférences, voire les affects), mais l'identification expérimentale du cognitif ne peut se faire qu'à partir des comportements, et particulièrement des actions (en y comptant les paroles). Il y a là une difficulté épistémologique majeure»* (Berthelot, 2001).

quantifier, mais également comme l'expression d'un comportement, dont on cherche alors à comprendre le sens (Lajarge, 2008).

Représenter, une médiation indispensable à la connaissance et à l'action

Les représentations jouent un rôle de médiation entre l'individu et le monde les environnant. Elles sont « *constituti(ves) de la relation, à la fois sensible et pratique, que les hommes établissent avec le monde qui les environne* » (Debarbieux, 1998), p.199). « *On agit en fonction des représentations que l'on se fait de la réalité* » (Brunet et al., 1993) et « *toute réalité est cernée et reconnue par la raison, qui en élabore des représentations* » (André, 1998). Pour savoir et agir, les hommes requièrent des médiations. La *représentation*, comme pratique et comme connaissance, est l'une d'entre elles. Si les pratiques sont des représentations en acte, les discours ou les dessins, comme mode de connaissance, sont des pratiques de représentation (Gumuchian *et al.*, 2003).

La représentation peut être définie comme « *création sociale ou individuelle de schémas pertinents du réel* » (Guérin, 1989). Cependant, dans la perspective constructiviste, ce réel n'existe pas indépendamment de sa représentation. La représentation symbolise et en même temps construit l'objet qu'elle désigne ; elle lui donne sens et l'organise. La définition adoptée est ainsi celle de la représentation comme « *interprétation* » du réel, « *régissant notre rapport au monde et aux autres* » (Jodelet, 1989)[83]. Les représentations jouent un rôle actif dans l'action. En tant que «*configuration idéelle, immatérielle ou stabilisée dans des objets, qui réfère à une entité, de nature idéelle ou matérielle,* elles permettent « la *communication, l'illustration, l'action* » (Levy et Lussault, 2003). Elles ne sont donc pas immanentes mais étroitement liées aux hommes, aux finalités, aux idéologies, aux techniques, aux moments et aux lieux de leur production.

La représentation constitue un concept heuristique pour connaître le sens que les hommes attribuent à l'espace. Mais elle forme également un « *instrument performatif* » de l'action territoriale en ce qu'elle est une connaissance pour l'action mais également un instrument de transformation de ces connaissances (Lussault, 2003). Abric (2001) distingue ainsi quatre fonctions des représentations : (i) cognitive (re-connaissance géographique), (ii) identitaire, (iii) d'orientation du comportement (règles, principes, idéologies qui gouvernent les transformations de la nature opérées par les sociétés à l'aide de techniques) et (iv) de justification des pratiques (manière routinière et opiniâtre avec laquelle chacun dessine le quotidien, selon ses parcours, ses espaces de vie, ses espaces vécus et ses territorialités) (Abric, 2001).

Les représentations donnent sens, déterminent et structurent l'action, et l'action, en retour façonne les représentations (Lussault, 2007). *« Les représentations contribuent à produire ce qu'elles énoncent ; l'espace produit contribue à l'élaboration des représentations* » (André, 1998). Cette recherche s'intéresse à la fois aux représentations des territoires, mais également

[83] Les termes de *représentation sociale* et *représentation spatiale* insistent sur l'une ou l'autre des facettes du rapport au monde, l'altérité ou l'extériorité ; la représentation sociale est une « *forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social »* (Jodelet, 1989, p.34). Elle reflète le système de valeurs communes aux membres d'un groupe. La *représentation spatiale, géographique ou de l'espace* désigne soit la représentation d'objets ou de phénomènes dans l'espace soit la représentation de phénomènes ou d'objets spatiaux. C'est une forme de représentation sociale car elle repose sur les interactions, avec l'extériorité mais aussi avec l'altérité (Levy et Lussault, 2003).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

aux pratiques de représentations de ces territoires, à la façon dont elles sont produites et mobilisées dans et pour l'action.

Les représentations peuvent être classées de différentes manières : (i) selon leur caractère plus ou moins matériel en distinguant les *représentations mentales* (schèmes cognitifs sans autre matérialité que cérébrale) des *représentations stabilisées ou objectales* (artefacts figés au moins provisoirement, devenant communicables : cartes, graphiques, discours, récits…) ; (ii) selon leur caractère *individuel*, lié à des histoires de vie, ou *social*. Ainsi en géographie, les notions *d'espace de vie*, *d'espace perçu* ou de *territorialité*, ont trait aux représentations et pratiques individuelles, même si leur effet est social), tandis que les notions *d'espace vécu* et *d'espace social* renvoient à la dimension sociale des individus (Roussiau et Bonardi, 2001).

3.1.2. Les vecteurs de connaissance des pratiques et des savoirs

Pour accéder aux pratiques et aux connaissances que les hommes se font de l'espace, le géographe peut recourir à l'étude des représentations et des pratiques de représentation. Ces dernières peuvent prendre différentes formes liées aux modalités mêmes de l'activité langagière. Parmi ces vecteurs de connaissance, de communication et d'action, trois modalités sont distinguées : (i) les images mentales, (ii) les concepts liés au langage, structurant la pensée et (iii) les représentations liées à l'action, permettant la mise en acte, la pratique ou l'usage. Ce sont à la fois des manifestations de l'action territoriale, mais également, pour les acteurs territorialisés, des instruments d'action comme « *monstration* » ou « *véhicule* » du « *modèle territorial* » (Lussault, 1998). Ainsi, ce travail de recherche s'intéresse à la façon dont les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau, par la production de discours, de récits, de cartes, d'icônes sur le territoire parviennent ou non, à modifier les représentations et les usages de l'eau, en vue d'une meilleure préservation de l'environnement. Il cherche à comprendre comment et dans quelle mesure les représentations du territoire interfèrent avec celle de l'eau, de ses usages, de sa gestion.

Le discours écrits et oraux

Le discours est un outil d'analyse permettant d'appréhender les représentations et les pratiques dans le même temps comme un tout difficilement dissociable. Les discours sont des verbalisations des représentations : ils conduisent à leur émergence et à leur structuration (Gumuchian, 1991). Les représentations précèdent, influencent, justifient et légitiment les pratiques : elles leur donnent sens.

Les discours peuvent jouer différentes fonctions (Molina, 2008). Ils ont une fonction cognitive et organisatrice de l'action, en permettant l'élaboration des savoirs nécessaires à cette dernière. A travers eux, les représentations et les pratiques s'agencent en un référentiel spécifique pour l'action. Ce sont des instruments de connaissance (Debarbieux, 2003). Ils témoignent donc des reconfigurations des modalités de l'action. Ils ont également une fonction rhétorique et démonstrative : ils permettent de montrer les compétences, non seulement de savoir faire, mais aussi de savoir dire et de faire savoir, en vue d'expliquer, mais aussi de justifier et de légitimer l'action. Enfin, ils constituent aussi une action, un pouvoir de faire changer les choses et notamment les actions des autres, et comme tout acte, ils peuvent participer au processus de territorialisation, et ce indépendamment des actions qu'ils disent vouloir faire. Les discours permettent ainsi aux acteurs d'asseoir leurs compétences à agir, en permettant l'accumulation des connaissances et la démonstration de celles-ci. Ils leurs permettent aussi de prendre une distance critique et réflexive, en synthétisant les actions déjà

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

produites et celles à venir. Les discours témoignent ainsi non seulement des reconfigurations des modalités de l'action, mais aussi des enjeux de positionnement des acteurs dans les systèmes et des stratégies qu'ils utilisent (Molina, 2008).

Les discours ont une fonction *territorialisante.* Comme « *médiateurs obligés entre matérialité et idéologie »,* affectant du sens au support matériel et insérant la matérialité au sein d'une idéologie particulière (Gumuchian *et al.*, 2003), les discours forment des outils de construction, de déconstruction ou de recomposition des territoires. Sur un même territoire, les discours territorialisant d'un même acteur peuvent être contradictoires, s'ils se réfèrent à des systèmes de représentations et de pratiques différents, correspondant chacun à des rôles que l'acteur peut jouer dans sa vie et en société : dans le cadre professionnel, de ses convictions religieuses, familiale ou en tant qu'habitant, que citoyen, qu'usager, etc.

Lorsque le discours est centré sur les conceptions, les raisonnements et les logiques subjectives du locuteur, il est qualifié de *discours modal*. Lorsqu'il décrit l'état des choses, par exemple un système de pratique ou un système de représentations, il est qualifié de *discours référentiel* (Blanchet et Gotman, 1992).

Le récit, écrit ou oral, est une forme particulière de discours. C'est un « *énoncé caractérisé par l'existence d'une succession temporelle d'actions, d'un processus de mise en intrigue et par l'engagement d'actants au sein et au service de cette intrigue* » (Levy et Lussault, 2003). Il se distingue des formes de discours de type descriptif, en ce qu'il qualifie et justifie des êtres et des choses par une structure narrative. De nombreux discours peuvent être analysés comme des récits ou celui qui le produit se met en scène, en fonction du contexte et de ses enjeux. Inconsciemment ou non, tout discours cherche, au moins pour partie, un « *profit symbolique* » c'est-à-dire à s'imposer pour exister et se maintenir socialement, à construire et reconstruire son identité pour être identifié (Bourdieu, 1982). Le récit est une forme de connaissance et de représentation particulièrement performative en matière d'action politique : articulant le passé et l'avenir, inscrit dans le contexte et les enjeux du moment et du lieu, il résume le projet politique tout en le légitimant (Lussault, 1998).

L'argumentation est une autre forme de discours, sur le mode de la justification. Dans les arènes de négociation, les *jeux d'argumentation* sont étroitement liés aux *jeux des acteurs* car les arguments sont portés par des jeux spécifiques d'acteurs et ces jeux sont justifiés par des arguments particuliers. L'argumentation permet de recadrer et de réorganiser l'action collective, en établissant de nouvelles références, en discréditant certains acteurs ou encore en emportant la conviction (Chateauraynaud, 2007).

Dans ce travail de recherche, différents types de discours sont mobilisés (Tableau 5).

	Presse locale	*Entretien*	*Documents de projets*	*Compte-rendu de réunions*
Auteur	pas toujours identifié ; tribun ou journaliste	individu clairement identifié	collectif plus ou moins identifié	celui qui écrit (secrétaire) ceux dont les dires sont rapportés
Contexte de production	informer le public	répondre à la sollicitation du chercheur	répondre à des objectifs et conditions d'éligibilité (financier, politique, réglementaire...)	rendre compte de dialogues entre acteurs dans le cadre d'institutions formelles
Contenu	titre, développé, image(s)	réponses orales à des questions	texte et images ; structurés en objectifs, diagnostic, programmation	Ordre du jour, débats et décisions

Tableau 5 : Présentation des différents types de discours utilisés pour l'analyse des représentations et pratiques

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les images spatiales : cartes et dessins

L'iconographie peut être considérée comme une forme de *discours*. Le terme d'*image* désigne pour certains l'ensemble des vecteurs de connaissance (Lussault, 1998). Dans ce travail de recherche, les termes de *discours* et *d'image* sont employés de manière plus restrictive, pour qualifier d'un coté les textes écrits et les actes de paroles, et de l'autre les cartes, les dessins, les peintures, les photos et les autres formes d'iconographie.

La représentation graphique de l'espace a deux fonctions : l'une « *référentielle* », en ce qu'elle organise les perceptions de l'espace, et l'autre « *élaboratrice* », en ce qu'elle organise des relations nouvelles dans et à l'espace, à partir des expériences antérieures (Bailly, Ferras et Pumain, 1995).

Comme, le discours, l'image de l'espace est un « *système de signes médiatisant une relation de l'individu-acteur au monde* » et articule le réel aux idéologies et imaginaires spatiaux (Levy et *al.*, 2003). Pour le chercheur, l'image est un outil de connaissance des conceptions subjectives de l'espace, des « *pratiques spatiales et des modes de construction de l'espace* » (Bailly, 1990). Elle permet en particulier d'appréhender les territorialités des individus et des groupes (Gumuchian, 1991 ; Debarbieux et Lardon, 2003). L'image mêle toutefois deux dimensions du sujet difficilement dissociables dans l'analyse : (i) celle du sujet psychologique, à travers ses représentations subjectives des espaces de vie et (ii) celle du sujet social, influencé par les idéologies territoriales du ou des groupes dans lesquels il se reconnaît et qu'il contribue donc à renforcer ou transformer (espaces vécus) (Di Méo et Buléon, 2005). Cet outil d'analyse est aussi limité par le filtre du langage iconographique qui simplifie et appauvrit la complexité de la perception de l'espace.

L'image est par ailleurs un outil de transformation des représentations et donc de l'organisation de l'espace, auquel les gestionnaires des territoires recourt fréquemment (André, 1994). Son pouvoir réside justement dans son apparence visuelle. D'une part, elle réduit la complexité spatiale, la rendant plus accessible, et d'autre part, elle peut jouer sur un « *effet de vérité* » (André, 1994), laissant croire que la représentation est l'objet, que la *carte* est le *territoire* (Houellebecq, 2010).

3.2. De multiples matériaux et outils de recherche sur les représentations et les pratiques spatiales de la gestion de l'eau

Afin de comprendre les processus de construction territoriale autour de l'eau, cette recherche s'intéresse aux connaissances et aux pratiques des acteurs de la gestion de l'eau dans et à propos de l'espace. Cependant, ces connaissances et ces pratiques ne sont pas directement accessibles au chercheur, qui doit les reconstruire. Les acteurs ne peuvent ou ne veulent pas toujours dire ce qu'ils pensent, ce qu'ils font et pourquoi ils le font (Gumuchian, 1991). Les représentations, les pratiques et le sens de ces pratiques sont reconstitués à partir de différents artefacts, tels les discours oraux et écrits ou les figures spatiales, comme à la fois des expressions et des instruments de l'action territoriale de la gestion de l'eau (Lussault, 2003).

Le matériel et les outils mobilisés diffèrent sensiblement dans le temps et selon le système d'action étudié. Pour la période actuelle, les techniques de dessin et d'entretien oral sont utilisées tandis que pour les périodes passées, différentes sources d'écrits sont utilisées. Concernant le développement local, l'étude s'appuie sur les documents de projets de territoire, soit en interne aux structures intercommunales (charte de territoire) soit contractuels

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(programme de développement européen ou contrat de développement régionaux, etc.). Concernant la gestion de l'eau, les comptes-rendus de réunions des instances de décision (Comité syndical du SMRD, Comité rivière et commission locale de l'eau) sont mobilisés, ainsi que la correspondance administrative entre les différents gestionnaires. De plus, l'étude mobilise les résultats bruts d'une enquête quantitative sur la perception et les usages de la rivière Drôme menée en 2009 sur un échantillon représentatif de la population du bassin versant, dans le cadre du projet de recherche Créateurs de Drôme. Enfin, quatre titres de la presse locale sont analysés sur la période 1980-2011.

Ces sources de données sur les représentations et les pratiques peuvent être catégorisées selon deux dimensions : (i) en fonction de leur objet et selon si leurs auteurs sont des individus, des groupes identifiés ou encore la population en général (représentations sociales) ; (ii) selon leur méthode de collecte : directement auprès de leurs auteurs, source dite « *chaude* », ou bien par le biais de médiums intermédiaires, source dite « *froides* » (Benoit et al., 2006) (Tableau 6).

Objet d'étude	*Sources froides*	*Sources chaudes*
Représentations et pratiques individuelles		Enquête qualitative des riverains sur leurs perceptions de la rivière
Représentations et pratiques de groupes identifiés	Comptes-rendus de réunion	Enquête par entretiens semi-directifs et par dessins des acteurs
	Correspondance administrative Documents contractuels de projets Presse spécialisée	Observation directe de réunions
Représentations sociales dominantes	Littérature scientifique Presse locale Guides touristiques	

Tableau 6 : Des sources de données multiples sur les représentations et les pratiques individuels et collectives

3.2.1. Les données statistiques démographiques et économiques et leurs représentations cartographiques

Les dynamiques socio-économiques de la vallée de la Drôme sont étudiées depuis les années 1970 à partir de deux types de données :

- des données statistiques des Recensements de Population (INSEE) depuis 1962 et des Recensements Généraux de l'Agriculture depuis 1968, qui permettent de quantifier et qualifier les évolutions démographiques et économiques (Tableau 7) ;
- des diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des procédures contractuelles de développement local (tels les Plans d'Aménagements Ruraux, les Contrats de Pays, les programmes européens) ou d'autres études diagnostic portant sur la base, issues de la littérature (SAFER, CCI, etc.)[84].

Les données statistiques brutes cantonales et communales sont collectées, harmonisées et mises en forme sur les 102 communes de la zone d'étude afin de faciliter les comparaisons spatiales et temporelles[85].

[84] Le détail des références mobilisées est mentionné tout au long du texte.

[85] Concernant le recensement de la population, cette comparaison est mal aisée sur l'emploi avant et après 2004, en raison des modifications de comptage des actifs : (i) sont comptés comme actifs les chômeurs cherchant un

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Source	*Variables existantes ou créées **	*Dates*	*Echelle*
Recensement Général de la population	Population totale Densité de population * Variation de population : solde migratoire et solde naturel * Structure de la population : part de population >60 ans * Taux d'activité (de la population > 15 ans)* Répartition de la population active entre secteurs d'activité* Part des résidences secondaires sur le nombre total de logements	1962 ; 1968 ; 1975 ; 1982 ; 1990 ; 1999 ; 2007	Commune Canton Département Région
Recensement Général Agricole	Nombre et surface des exploitations agricoles Surface des productions végétales et cheptel d'élevage Surface irriguée	1968 ; 1979 ; 1988 ; 2000	Canton Département Région

Tableau 7 : Le corpus des données statistiques

L'évolution de l'état des ressources et milieux aquatiques ainsi que des pratiques les affectant est étudiée par le biais des études existantes en la matière sur la vallée de la Drôme, sous la maîtrise d'ouvrage des acteurs locaux ou bien dans le cadre de projets de recherche[86].

3.2.2. La production écrite des institutions

Plusieurs structures intercommunales et syndicats co-existent et évoluent sur la zone d'étude en matière de développement territorial et de gestion de l'eau. Ces structures rédigent des projets, soit en interne, à destination de leurs membres (chartes), soit, en externe afin de contractualiser avec des partenaires financiers (document contractuel de projet). Ces documents constituent une riche source de données sur les évolutions des représentations et des pratiques de la gestion de l'eau et du développement territorial.

Les statuts, les ressources financières et humaines et les chartes des structures intercommunales et syndicales

L'évolution de l'organisation et du fonctionnement intercommunal et syndical de la vallée de la Drôme est analysée par le biais des statuts, des chartes, et des ressources financières et humaines des structures intercommunales.

A chaque fois qu'une structure intercommunale ou syndicale est créée, que sa composition change ou que ses missions évoluent, cette dernière rédige et fait valider par arrêté préfectoral de nouveaux statuts. Les différents statuts successifs des structures intercommunales et du principal syndicat de gestion des eaux, présents sur le cas d'étude depuis les années 1970, ont été collectés, auprès des archives départementales et des services préfectoraux (Tableau 8). Les statuts mentionnent les noms des communes adhérentes ou se retirant et leurs dates d'entrée ou sortie. A partir de ces données, la dynamique spatiale de l'intercommunalité sur la

emploi à partir de 2004 ; (ii) les catégories de secteurs d'activité ont évolué : 4 catégories jusqu'en 1999 (agriculture, industrie, bâtiments et travaux publics ; tertiaire) puis 5 catégories en 2007 : agriculture, industrie, construction, administration publique, enseignement, santé, action sociale et commerce, transports, services divers. De plus, la fiabilité des données est faible, pour les petites communes (de moins de 500 hab), issues des recensements complémentaires, comme c'est le cas dans la vallée de la Drôme.

[86] Le détail des références mobilisées est mentionné tout au long du texte.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

période 1970-2011 a pu être cartographié. Ces statuts listent également les compétences obligatoires et facultatives exercées par les structures intercommunales ou syndicales.

Structure	*Nombre d'arrêtés préfectoraux*
Structure intercommunale du Val de Drôme (depuis 1980)	17
Structure intercommunale du Diois (depuis 1974)	14
Structure intercommunale du canton de Saillans (depuis 1995)	7
Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (depuis 1980)	8

Tableau 8 : Le corpus des statuts des principales structures intercommunales et syndicats

L'évolution et le fonctionnement des structures intercommunales et syndicales sont également analysés à travers la quantification de leurs ressources financières et humaines : le nombre d'équivalent temps plein, permanent et temporaire, ainsi que les budgets d'investissement et de fonctionnement. Ces données, obtenues par requête auprès des structures intercommunales, sont incomplètes sur la période d'étude. Elles fournissent cependant des ordres de grandeur appréciables[87].

Enfin, les chartes de territoire ont été analysées afin de comprendre les représentations et les projets des structures intercommunales. Les chartes sont des documents rédigés en interne aux structures intercommunales. Elles s'inscrivent dans la logique du *projet de territoire*. Les chartes «*expriment un accord volontaire entre acteurs, énonçant des règles de conduite communes » ;* elles propose « *un document d'orientation fixant les enjeux et les priorités de d'action collective* » (Mocquay et Pivot, 2003). Les chartes sont caractérisées par un pluralisme d'acteurs, une élaboration concertée, une mise en œuvre reposant sur un partenariat et un accord essentiellement moral, car souvent dénué de force juridique (Mundler, 2000). Elles procurent des informations précises sur les représentations et les intentions des acteurs intercommunaux, sur leurs priorités et leurs stratégies en matière de construction et de développement territorial. Les structures intercommunales présentes dans la vallée de la Drôme engagent des démarches d'élaboration de chartes au milieu des années 1990, soit en parallèle de la contractualisation avec la Région dans le cadre de sa politique territoriale, outils avec lesquelles elles interfèrent. Les chartes sont périodiquement révisées, selon un rythme propre à chaque structure intercommunale. L'ensemble des chartes de territoires élaborées par les structures intercommunales présentes sur la zone d'étude depuis leur création a été rassemblé (Tableau 9).

En outre, les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, les principales villes, de Crest, Die, Livron ou Loriol, ainsi que le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme disposent de supports de communication plus ou moins largement diffusés à leurs électeurs ou membres, ou à la population en général. Ces documents sont également une source de données sur les représentations et les pratiques des institutions qui les rédigent. Publiés régulièrement, ils permettent également de reconstituer et valider la chronologie des événements. Pour une question de temps et d'intérêt des articles, seules les communications des deux plus importantes structures intercommunales de la vallée ainsi que celles concernant spécifiquement la gestion de l'eau ont été étudiées (Tableau 10).

[87] Les données disponibles sont, pour la structure intercommunale du Val de Drôme, les ressources humaines entre 1982 et 2006 ; pour la structure intercommunale du Diois, les ressources financières entre 1996 et 2009 et pour la structure intercommunale du canton de Saillans, les ressources financières et humaines entre 2001 et 2009). Nous n'avons pas pu obtenir en particulier des éléments que partiels et épars concernant les structures intercommunales les plus récentes du Crestois et de la ville de Crest.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Période	*Charte de territoire*
1970-1993	(1994) District Rural du Diois : « *Axes stratégiques* » et « *Schéma d'intention* » (1994) District d'Aménagement du Val de Drôme : « *document d'objectifs 1994 - 1998* » et « *projet global 1995-2000* »
1994-2006	(2000) District Rural du Diois : *« charte du pays Diois* » (2001) Communauté de Communes du Val de Drôme : « *charte de territoire 2000-2006* » (2005) Communauté de Commune du Diois : « *charte de territoire* » dans le cadre du Contrat de Développement de Pays Rhône-Alpes Pays Diois (2004) Communauté de Communes du Val de Drôme : « *charte de territoire et de développement durable de la vallée de la Drôme* » dans le cadre du Contrat de Développement Rhône-Alpes Val de Drôme
2007-2010	(2007) Communauté de Communes du Crestois et Communauté de Communes du pays de Saillans : « *Charte de territoire intercommunautaire* »

Tableau 9 : Le corpus des chartes de territoire des structures intercommunales de la vallée de la Drôme

Communication institutionnelle	*Institution*	*Période*
Val de Drôme Info	Structure intercommunale du Val de Drôme	2000-2011
Intercom'Info	Structure intercommunale du Diois	2003-2011
Inf'Eau : journal du SAGE et du Contrat de Rivière	Structure intercommunale du Val de Drôme puis Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (2007)	1994-2011

Tableau 10 : Le corpus des communications institutionnelles

Les documents contractuels de projets

La territorialisation des politiques publiques se traduit par un accroissement des procédures contractuelles de développement territorial comme de la gestion de l'eau. Dans ces deux champs d'action publique, l'Europe, l'Etat, ainsi que les Régions proposent différentes procédures, auxquelles peuvent prétendre les regroupements de communes. En matière d'aménagement et de développement des territoires, l'Etat intervient au début des années 1970 dans le cadre des Plans d'Aménagement Ruraux, puis dans les années 1990 avec les Contrats de Pays issus de la LOADDT. Dans le cadre de sa politique régionale, l'Europe propose, dès 1986 un ensemble d'outils, connaissant plusieurs phases de programmation, tels le Programme Intégré Méditerranéen, le programme de Liaison Entre Actions de Développement et de l'Economie Rurale ainsi que les successifs Programme de Développement des Zones Rurales Fragiles, Plan de Développement Rural et Plan de Développement Rural National. La Région Rhône-Alpes propose également, à partir des années 1980 différentes procédures contractuelles successives, tels le Contrat de Pays, le Contrat de Pays de développement économique, le Contrat de développement touristique, puis le Contrat Global ce Développement, le Contrat de Développement Rhône-Alpes et enfin le Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes ainsi que le Grand Projet Rhône-Alpes. En matière de gestion de l'eau, les outils contractuels sont le Contrat de Rivière, mis en place dès 1981 ainsi que le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, à partir de 1992[88].

Le Tableau 11 présente, dans le cas de la vallée de la Drôme l'ensemble des procédures contractualisées par les structures intercommunales ou le syndicat dédié à la gestion de l'eau sur la période 1970-2010. Ces documents ont été collectés aux sièges des institutions et sur

[88] Les modalités de ces différentes procédures sont détaillées dans la suite de la démonstration.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

leur site Internet[89], en médiathèque (Valence et Die) et aux archives départementales. Pour certains de ces documents de projets, des versions provisoires, des études diagnostics préalables, ou encore à des évaluations en fin de projet ont également pu être collectées[90].

Période	*Gestion de l'eau*	*Développement local*
1970-1993	(1990) Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion *	(1974) Plan d'Aménagement Rural du Diois* (1975) Contrat de pays du Diois (1978) Plan d'Aménagement Rural du Val de Drôme* (1981) Contrat de pays pour le Val de Drôme (1984) Contrat de pays de développement économique et d'accueil touristique pour le Diois (1987) Programme Intégré Méditerranéen Drôme (1989) Contrat de pays de développement économique pour le Val de Drôme (1989) Programme de Développement des Zones Rurales Objectif 5b Drôme (1992) Programme LEADER I Drôme (1994) Contrat de développement touristique de la plaine de Valence, Vallée de la Drôme et Diois (1994) Plan de Développement rural Objectif 5b
1994-2006	(1997) Etude-bilan du 1er Contrat de Rivière (1997) Un SAGE pour la rivière Drôme* (1999) 2ème Contrat de Rivière	(1997) Leader II Préalpes Drômoises (1998) Contrat global de développement Val de Drôme – Diois (2000) PDRN- DOCUP Objectif 2 (Crest-Die) (2002) Leader + Calades et Senteurs (2003) Leader + Pays Diois (2005) Contrat de développement Rhône-Alpes Vallée de la Drôme (2005) Contrat de développement de Pays Rhône-Alpes Pays Diois
2007 - 2010	(2007) Etude bilan du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (2010) Plan d'Aménagement et de Gestion des Eaux*, Règlement*, Atlas*, et Etude d'impact environnementale du SAGE Drôme	(2007) Pôle d'Excellence Rural Biovallée® (2008) Leader + Calades et Senteurs (2) (2008) Leader + Pays Diois (2) (2009) Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée®

Tableau 11 : Le corpus des documents de projet analysés (accompagnés de documents d'études préalables ou de versions provisoires)*

Dans le cadre de ces procédures, les regroupements de communes rédigent un document de projet, cosigné par l'ensemble des partenaires financiers, qui précise les objectifs, le plan d'action et les moyens du projet. Les documents de projets comportent en général plusieurs parties :

- une partie de diagnostic qui fait l'état de la situation, des problèmes et des enjeux, qui détermine le périmètre et la population concernée, qui justifie l'existence, la nature et les modalités du projet et qui comprend généralement des documents cartographiques ;
- une partie qui décrit les objectifs du projet ;

[89] Pour la structure intercommunale du Val de Drôme : http://www.valdedrome.com/ ; pour celle du Diois : *www.paysdiois.fr/; pour le SMRD : www.riviere-drome.fr/; pour le projet Biovallée : www.biovallee.fr/)*.

[90] L'existence de tels documents est précisée au cours de la démonstration.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- une partie financière, qui précise, à la fois la quantité et la provenance des ressources ainsi que la répartition de leur attribution.

Les documents de projet sont une forme de discours à la fois descriptif et narratif qui permet d'approcher les représentations du territoire ainsi que les intentions, les logiques et les stratégies des acteurs dans le contexte spatial et temporel de leur élaboration. Le diagnostic forme une représentation instrumentalisée du territoire. La définition des objectifs est une révélation des intentions, et de leurs justifications. Le programme d'action et de financement dévoile les stratégies et les priorités de l'action pour atteindre ces objectifs.

Le diagnostic est la première phase dans la construction d'un projet. Il consiste en la description d'une situation (un territoire, un enjeu, un problème) et relève d'une sélection et d'une hiérarchisation par ses auteurs, soit « *d'une construction politique du réel* » (Roux, Lajarge et Esterni, 2005). A travers lui, les acteurs cherchent à la fois à fonder le projet, dans une visée instrumentale, et à communiquer sur la pertinence de celui-ci, dans une visée rhétorique (Roux et *al.,* 2005). Le diagnostic permet de faire émerger un « *cadre privilégié pour l'action* », en recomposant le système d'action et « *une intentionnalité collective permettant de mettre en œuvre le projet* » (Roux et *al.,* 2005). Par la nouvelle saisie du réel, par la reconfiguration des jeux d'acteurs et par la construction du programme d'action le diagnostic contribue à (re)construire le territoire.

Les deux parties diagnostic et objectifs sont étudiées par des méthodes d'analyse de contenu du discours de type thématique (Blanchet et Gotman, 1992). Les processus de production de territoire et d'instrumentalisation des constructions territoriales dans l'action sont en particulier analysés. Comment sont représentés les objets spatiaux, comment sont-ils découpés, nommés, catégorisés ? Quels valeurs et sens leurs sont attribués ? Quel rôle joue les objets en particulier liés à l'eau ? Comment ensuite la construction territoriale est-elle mobilisée : pour justifier, pour légitimer le projet ou bien pour accroître les moyens et ou marge de manœuvre de ses auteurs ?

La partie de programmation opérationnelle et financière permet d'identifier les priorités et stratégies d'actions. L'analyse du découpage et de la formulation des différentes actions révèle le caractère intégré ou sectoriel du projet. L'analyse de la répartition du budget par domaine d'action, par public et par espace cible permet de distinguer le passage à l'acte de la seule manifestation d'intention. Des décalages quantitatifs ou qualitatifs peuvent être identifiés entre le diagnostic, les objectifs et la programmation. Ils sont particulièrement révélateurs des intentions et des stratégies des acteurs, non nécessairement explicites dans le discours narratif.

Les documents contractuels de projet sont cependant des matériaux présentant de sérieuses limites pour l'identification et la caractérisation des représentations, des intentions et des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau ou du développement territorial. Tout d'abord, les documents de projets répondent à un ou plusieurs objectifs précis : l'obtention d'un financement, la légitimation d'une action collective, une obligation réglementaire, la légitimation d'une institution, etc. Ils délivrent donc un discours orienté vers la réalisation de cet objectif. De plus, l'élaboration de tels documents résulte de la confrontation des représentations des acteurs impliqués, de leurs rapports de force, des règles du jeu qu'ils se sont donnés, etc. Mais, pour autant, les documents de projet ne délivrent pas nécessairement d'informations sur ces processus et n'offrent à l'analyste que leur résultante. Lorsque cette phase de négociation est mentionnée, elle est mise en récit, toujours afin de satisfaire l'objectif visé. Il est donc nécessaire de bien cerner et expliciter les objectifs visés par les documents de projet ainsi que les contextes de leur production. Dans la mesure du possible, il faut identifier les auteurs, acquérir des informations sur le processus de l'élaboration du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

document : par exemple en rencontrant ceux qui y ont participés, en consultant les courriers échangés à leur propos ou les versions provisoires, ou encore en croisant les informations avec d'autres sources documentaires.

Dans le cas de certaines procédures contractuelles, une évaluation est commanditée et donne lieu à des rapports d'évaluation. C'est en particulier le cas des deux Contrats de Rivière et du SAGE de la rivière Drôme. A partir de ces documents, l'efficacité environnementale de ces dispositifs peut être quantifiée ou qualifiée. Ces évaluations, très disparates d'une période à l'autre, ne délivrent cependant pas les clefs de compréhension des mécanismes de cette efficacité. Pour les appréhender, d'autres sources d'information sont mobilisées.

3.2.3. Les comptes-rendus et la participation aux réunions de la gestion de l'eau

Les dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau prévoient l'instauration d'arènes décentralisées et participatives de décision, le Comité rivière pour le Contrat de Rivière et la Commission Locale de l'Eau (CLE) pour le SAGE, comprenant toutes deux des instances plus réduites, dénommées bureaux. Ces commissions constituent des « *débats d'experts* », s'exerçant dans une « *situation d'interaction* » dans un « *espace temps circonscrit* », un « *cadre routinisé* », à propos d'un certain nombre de sujets prédéterminés dans un ordre du jour et devant aboutir à des prises de décision concrètes (Heinich, 2009). Peu de méthodes d'observation de ces commissions existent en sciences sociales, alors qu'elles sont riches d'enseignements sur les processus de décision et les stratégies argumentatives (Chateauraynaud, 2007 ; Heinich, 2009).

Les réunions des bureaux et des séances plénières du Comité rivière et de la CLE donnent lieu à des comptes-rendus manuscrits, diffusés auprès des membres participants et validés aux réunions suivantes. Ces comptes-rendus ont été collectés de manière exhaustive, depuis la création de ces instances, jusqu'en 2011 (Tableau 12). Les comptes-rendus des réunions du bureau et du Comité syndical du Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, créé en 1982, ont également été rassemblés. Cette collecte a été compliquée de par l'inexistence d'archivage systématique et continue et de par un transfert imparfait lors des changements de structure de pilotage. Afin de reconstituer l'intégralité des chroniques, les archives de multiples institutions, parties prenantes des réunions et donc potentiellement détentrices de comptes–rendus, ont été consultées : DDT (ex-DDAF), DIREN, structures intercommunales du Val de Drôme, du Diois, SMRD et Conseil Général.

Une première tentative de Contrat de Rivière émerge au milieu des années 1980, dont 13 comptes-rendus de réunions préparatoires entre 1984 et 1988 ont été retrouvés. Les premiers comptes-rendus du Comité rivière après la signature du Contrat de Rivière en 1990 sont manquants. Par contre, il a été possible de reconstituer la chronique quasiment intégrale des réunions de la CLE et de son bureau depuis leurs créations en 1993. A partir de cette date (1993), la CLE et le Comité rivière sont confondus, ainsi que leurs bureaux respectifs. La chronique des comptes-rendus de réunion est également complète pour le Comité syndical et le bureau du SMRD depuis 1982, ce corpus n'a été que partiellement exploité. La priorité est en effet donnée à l'évolution et au fonctionnement de la CLE (également Comité rivière) comme instance de décision centrale des dispositifs territorialisés de l'action publique de gestion de l'eau.

Ce corpus de comptes-rendus de réunion est complété par l'analyse de la correspondance administrative archivée en services déconcentrés de l'Etat (DDAF et DIREN), au SMRD et à

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

la structure intercommunale du Val de Drôme Cette correspondance comprend des échanges entre administrations locales, régionales et nationales, avec les collectivités locales, ainsi que des lettres de doléances des usagers. Ces courriers permettent de compléter la chronologie des événements sur des périodes sans comptes-rendus ou avec peu de comptes-rendus : sur la période préalable aux premières réunions du SMRD et pour le Contrat de Rivière (les années 1970) et sur la période d'émergence et de mise en œuvre du Contrat de Rivière (années 1980). Ils ont en particulier permis d'identifier et comprendre les premiers conflits d'usage sur la rivière dès les années 1970, ainsi que les premières tentatives, échouées puis réussies, de création et mise en œuvre d'un Contrat de Rivière Elle comprend environ une centaine de courriers.

Description	*Période*	*Nombre total de réunions*	*Nombre de comptes-rendus collectés*	*% de comptes-rendus collectés*
Comptes-rendus du SMRD : - Comité syndical - bureau du Comité syndical	1982 - 2010	nd	env. 70	-
Réunions de préparation du 1er Contrat de Rivière	1984 - 1988	nd	13	-
Comptes rendus de la CLE du SAGE :				
- préparation de la CLE et du SAGE	1992 – 1993	5	5	100%
- CLE plénière (et du Comité rivière)	1994 - 2011	31	26	84%
- bureau de la CLE (et du Comité rivière)	1994 - 2011	141	115	82%

Tableau 12 : Le corpus des comptes-rendus de réunions

Les comptes-rendus de réunions ont des formes et contenus très variables. Généralement, ils identifient les présents, parfois ceux excusés, voire ceux absents. Ils précisent le lieu de tenue de la réunion. Ils possèdent un ordre du jour. Les sujets discutés sont énoncés. Les propos de chacun sont rapportés, soit de manière nominative, soit de manière générale. Les prises de décisions sont également précisées. La rédaction des comptes-rendus est soit linéaire, reprenant le fil historique des propos, soit thématique, rassemblant les propos et les décisions à propos d'un même sujet.

Ces comptes-rendus de réunion ont donné lieu à quatre types d'exploitation : la première concerne la fréquence de ces réunions et la seconde la participation à ces réunions ; la troisième exploitation du corpus retrace la chronologie des thématiques abordées (ordre du jour), et la dernière porte sur l'analyse du contenu des discussions.

La chronologie et la fréquence des réunions de la CLE et de son bureau

Afin d'identifier et de caractériser l'intensité de l'activité de la CLE et de son bureau, la fréquence annuelle des réunions est calculée et mise en regard avec (i) la participation moyenne annuelle à ces réunions et avec (ii) l'évolution des thématiques abordées et traitées chaque année.

La participation aux réunions : caractérisation de la composition et de l'évolution du système d'action de la gestion de l'eau

Les comptes-rendus de réunion indiquent la liste des participants, en précisant l'institution qu'ils représentent.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'analyse quantitative et qualitative de l'évolution de la participation aux réunions de la CLE, séances plénières et bureaux, depuis sa création en 1994 jusqu'en 2010, permet de caractériser les acteurs de cette instance de décision. Durant cette période, 158 réunions se sont tenues, auxquelles ont participé, au total 306 personnes différentes. Une base de données est construire, identifiant, pour chaque réunion, la liste des participants, en excluant les personnes excusées ou absentes. Ces réunions et leurs participants sont regroupés en différentes catégories et sous catégories (Tableau 13 et Tableau 14).

Catégorie principale	*Nombre*	*Sous catégorie*	*Nombre*
Elaboration du SAGE (du 03/06/1994 au 13/10/1997)	45	Réunion de bureau Réunion plénière	34 11
Elaboration du 2nd Contrat de Rivière (du 11/07/1996 au 05/05/1999)	31	Réunion de bureau Réunion plénière	27 4
Mise en œuvre du Contrat de Rivière et du SAGE (du 02/06/1999 au 30/11/2006)	52	Réunion de bureau Réunion plénière	45 7
Révision du SAGE (du 08/11/2007 au 15/12/2011)	30	Réunion de bureau Réunion plénière	19 11

Tableau 13 : La catégorisation des données sur les dates et la nature des réunions[91]

Catégorie	*Nb*	*Sous catégorie 1*	*Nb*	*Sous cat. 2*
Représentants des administrations de l'Etat	101	Ministère de l'Environnement	2	
		Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse	18	
		DIREN (DREAL)	12	
		DRIRE	2	
		DDAF (DDT)	22	
		DDE (DDT)	6	
		DDASS (DDT)	8	
		DDJS (DDT)	3	
		ONF	3	
		CSP puis ONEMA	10	
		Préfecture	13	
		Police / gendarmerie	2	
Représentants des collectivités locales	112	Conseil Régional	6	Techniciens Elus
		Conseil Général	22	
		Structure intercommunale du Val de Drôme	10	
		Structure Intercommunale du Diois	8	
		Syndicat Mixte de la Rivière Drôme	14	
		Autres structures intercommunales (CCPS, CCC)	7	
		Mairies	45	
Représentants des usagers	66	Secteur industriel (CCI ; UNICEM)	13	
		Secteur agricole (CA et syndicats d'irrigation)	22	
		Loisirs / tourisme (CDT, féd. canoë-kayak)	11	
		Associations de consommateurs	3	
		Associations de protection de la nature	6	
		Associations de pêche	5	
		Associations de chasse	6	
		Associations ou syndicats de digues	6	
		Associations ou syndicats de l'eau potable	3	
		Parc Naturel Régional du Vercors	3	
		Compagnie National du Rhône	6	
Personnes extérieures	27	Chercheurs	9	
		Bureaux d'étude	18	

Tableau 14 : La catégorisation des données sur les participants

[91] Les périodes d'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière sont chevauchantes sur 15 mois.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

A partir de cette base de données, différentes analyses sont réalisées :

- pour chaque participant : identification de la durée (de la première à la dernière réunion) et de l'importance (en nombre de réunions) de sa participation ;
- pour chaque catégorie de participants : identification de la durée et de l'importance de sa participation et quantification de cette participation en termes de :
  - poids de la représentation : nombre de participants de la catégorie / nombre total de participants ;
  - diversité des représentants au fil du temps : nombre de participants différents de la catégorie et durée moyenne de leur participation ;
- pour chaque réunion et pour chaque catégorie de réunion :
  - identification du nombre et de la diversité des participants (nombre total de participants, nombre de participants par catégorie) ;
  - comparaison de cette participation à la composition théorique réglementaire du bureau et de la Commission Locale de l'Eau.

Cette analyse permet de caractériser le fonctionnement réel de la CLE et de son bureau, au-delà de sa composition réglementaire. Elle permet d'identifier les sur- ou sous-représentations de certains acteurs, mais également l'évolution de leur participation : présence occasionnelle ou fréquente, ponctuelle ou continue sur la période étudiée. Elle permet également de mettre en évidence et de caractériser la pluralité et l'évolution des rôles qu'un même participant peut jouer dans le temps : certains individus représentent dans le même temps plusieurs institutions ou changent d'institution dans le temps.

Cette analyse renseigne *in fine* sur les forces en présence et les poids dans les décisions prises au sein de la CLE. Cependant, cette analyse par la participation aux réunions ne donne qu'une idée partielle des jeux d'acteurs, car la présence ou l'absence d'un acteur à une réunion n'indique rien sur son influence dans la prise de décision. Un présent peut ne jamais intervenir, et inversement, un absent peut peser dans la décision par d'autres moyens. La participation ou non à une réunion de la CLE ou son bureau est déjà, en soi, un choix stratégique, s'inscrivant dans un contexte territorial et un jeu d'acteurs.

Les ordres du jour des comptes-rendus de réunions

Pour les réunions plénières et les bureaux de la CLE du SAGE depuis sa création le contenu des comptes-rendus de réunion est également analysé. Une base de données est construite, qui, pour chaque compte-rendu de réunion, identifie et caractérise brièvement les différentes thématiques abordées. Ces dernières sont regroupées selon huit catégories :

- la question quantitative, et en particulier les quatre projets d'augmentation de la ressource en eau (les réserves des Juanons, des Massons et des Trois Vernes, ainsi que l'exploitation du karst de la Gervanne) ;
- la gestion physique de la rivière et en particulier la reconstruction du seuil des Pues, et la question des digues et des inondations ;
- la question de l'assainissement ;
- la question de l'observatoire de la rivière ;
- le fonctionnement, l'organisation et l'avenir du SMRD ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- les méthodes et modalités d'élaboration et de mise en œuvre du SAGE, le fonctionnement et l'organisation de la CLE et de son bureau ;
- les méthodes et modalités d'élaboration et de mise en œuvre du Contrat de Rivière ;
- autres thématiques.

Cette base de données permet alors d'analyser la chronologie, c'est-à-dire l'émergence, la vie et l'extinction, des différents dossiers traités par la CLE et son bureau. Si certains sont rapidement traités, d'autres s'étalent sur plusieurs années, d'autres encore sont mis en veille puis réactivés, etc.

Le contenu des discussions dans les comptes-rendus de réunion : jeux d'acteurs et jeux d'arguments

Les comptes-rendus de réunions relatent également les discussions ainsi que les décisions prises lors des réunions. Ce ne sont pas des retranscriptions littérales des propos, mais des traductions de ces derniers par l'auteur du compte-rendu, en général, le secrétaire de séance, ce qui comporte des limites en matière d'analyse du contenu du discours. Le matériel n'est pas homogène, du fait de ses multiples rédacteurs successifs. De plus, les discours relatés, même lorsqu'ils sont attribués à une personne nommément citée, reste avant tout ceux de leur auteur, qui a opéré une traduction de ce qu'il a pu entendre et comprendre et qui agit également stratégiquement dans la rédaction du compte-rendu. Néanmoins, ces comptes-rendus, une fois rédigés, font l'objet d'une validation par l'ensemble des participants à la réunion suivante. De plus, l'auteur de ces comptes-rendus est lui-même imprégné des représentations sociales dominantes du groupe, qui transparaissent donc dans son discours.

L'analyse du contenu des comptes-rendus de réunions contribue, d'une part au décryptage des jeux d'acteurs et du fonctionnement du système de gouvernance, et d'autre part à la compréhension du système de pratiques et de représentations à partir duquel se génère l'action. La réunion est vue comme la traduction d'un processus de négociation, c'est-à-dire d'interactions en vue de résoudre des tensions entre intérêts et ou points de vue divergents, immanents à l'action collective (Allain, 2005). Ces négociations sont étudiées sous les angles à la fois cognitifs et organisationnels, par l'analyse à la fois des *comportements*, des *stratégies concrètes* et des *argumentations* des acteurs. Une attention particulière est prêtée à la façon dont sont évoqués l'eau et les territoires, leurs usages et leurs gestions par le biais de l'application de la grille de lecture sur les dimensions territoriales de la gestion de l'eau.

Les jeux d'acteurs et les jeux d'arguments sont conjointement analysés (Chateauraynaud, 2007 ; Riaux, Barreteau et Barbier, 2008). Les acteurs mobilisent des arguments selon leur portée[92] mais cette portée diffère selon son cadre d'énonciation. Selon la forme des échanges et les rapports de force, les acteurs ne mobilisent pas les mêmes arguments. Les arguments sont qualifiés à partir (i) de leurs porteurs et de leurs enjeux, (ii) de leurs objets et (ii) de leur portée. Leurs conséquences sont également identifiées, dans la prise de décision et dans le renouvellement des positions des acteurs au sein du jeu.

Etant donné le volume du corpus collecté, une analyse systématique de leur contenu n'a pas été possible. L'ensemble des comptes-rendus a été consulté, ce qui a permis de valider une chronologie des événements. Seuls certains comptes-rendus ou certaines parties de comptes-

[92] Un argument doit à avoir une portée large, c'est-à-dire pouvant être repris dans différentes logiques, mais également spécifique, c'est-à-dire adapté aux entités qu'il affecte et aux changements qu'il annonce.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rendus, ont ensuite été plus finement étudiés selon la grille d'analyse des dimensions territoriales (point 2) : ceux caractérisés par l'apparition d'éléments nouveaux, tels : (i) un sujet inédit, concernant l'eau ou bien une façon inédite de l'évoquer ou encore une nouvelle façon de traiter ce sujet, impliquant éventuellement de nouvelles articulations aux autres sujets, en particulier au territoire ou (ii) l'arrivée ou la sortie d'acteurs, modifiant les relations avec les autres dans et avec l'espace.

Le cas particulier des réunions du Comité sécheresse et des arrêtés préfectoraux de restriction en eau

Le corpus de comptes-rendus de réunions des instances locales de la gestion de l'eau est complété par celui des comptes-rendus de réunions du Comité Sécheresse du département de la Drôme[93] depuis sa création en 2003 jusqu'en 2010. A l'instar de la CLE, ces réunions ont un caractère participatif très marqué : elles regroupent des représentants de l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau, à l'échelle départementale : des administrations, des collectivités locales et des usagers. Elles visent par la négociation à prévenir et réguler les tensions sur les ressources quantitatives, en fonction des aléas climatiques. Elles conduisent à une délibération sur la prise ou non d'un arrêté préfectoral, précisant les lieux, la nature et les niveaux des restrictions d'usages de l'eau.

Cinquante réunions du Comité sécheresse ont eu lieu entre 2003 et 2010, donnant lieu à l'édiction de 23 arrêtés préfectoraux, instaurant ou abrogeant des restrictions d'usages des ressources en eau de différents niveaux. Les dates de ces réunions du Comité sécheresse et des prises d'arrêtés, comparés à l'évolution du débit de la rivière Drôme (à la station DIREN de Saillans, source : DIREN), permettent de reconstituer la chronologie de la gestion de la crise. Les décalages entre les dates de dépassement de seuil sur le milieu, de réunions de la commission et de prises d'arrêtés sont ainsi identifiés.

En conclusion, si les comptes-rendus de réunion constituent des chroniques longues de données, ce qui est un avantage certain, ils comportent également de sérieuses limites. Leur interprétation requiert la mise en regard avec d'autres sources de données sur le contexte territorial et historique ainsi que les enjeux et jeux d'acteurs au moment de leur rédaction. De telles informations sont obtenues par le biais de la correspondance administrative, de la presse locale, des entretiens avec les acteurs et d'observation directe de réunions.

3.2.4. La presse locale et les guides touristiques

Si les documents contractuels de projet permettent d'approcher les représentations et les pratiques de groupes institutionnalisés de l'action publique, la presse locale et les guides touristiques constituent des sources de données sur les représentations et les pratiques de la population de manière plus générale. Ils traduisent les représentations et les pratiques sociales dominantes.

La presse locale : analyse de l'évolution des représentations sociales dominantes

La presse locale permet d'analyser les représentations sociales de la population. Elle est en particulier mobilisée pour traiter des représentations des questions environnementales, par le

[93] Ensuite rebaptisé Conférence Départementale de l'Eau, gestion quantitative.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

biais, par exemple, des crises et conflits (Torre et Caron, 2005 ; Torre et Lefranc, 2006a) ou bien des risques ou catastrophes (Allard, 2005 ; Amalric, Scarwell et Laganier, 2005). La presse locale est un « *miroir* » de la société (Torre et Lefranc, 2006b). En tant que « *culture de masse* » (Waitt, 1995), elle fait partie du quotidien et permet donc de révéler les représentations de la population dans leur quotidienneté. D'un côté, les représentations des individus et des groupes influencent le contenu de la presse locale, puisque cette dernière étant produite pour être vendue, cherche à répondre à leurs attentes dans le choix des sujets abordés (Waitt, 1995). De plus, les auteurs même de cette presse, sont influencés par les représentations sociales dominantes. Mais de l'autre coté, de manière réciproque, la presse locale, par la sélection, la hiérarchisation et la manière de traiter des informations, contribue à façonner les représentations de la population (De Loë, 1999). Il y a donc un phénomène de rétro- alimentation, de façonnage réciproque entre le contenu de la presse et les représentations locales.

La presse fournit des informations dont différents usages peuvent être faits. Dans cette étude, elle est mobilisée pour analyser les représentations de la rivière, de ses usages et de sa gestion dans son contexte territorial, mais également pour comprendre qui communique sur cette information, comment et pourquoi (Gregory et William, 1981). L'analyse de la presse permet en outre d'étudier les événements relatifs à l'usage ou à la gestion de l'eau, leurs dynamiques à la fois (i) temporelles de par la périodicité des journaux (émergence, évolution, disparition, fréquence), (ii) mais également spatiale de par les mentions de localisation dans les articles (Comby, 2009).

Dans la vallée de la Drôme, deux titres généralistes de presse locale sont diffusés, l'un plutôt centré sur la partie amont de la vallée (le « *Journal du Diois* ») et l'autre sur la partie aval (« *Le Crestois* »), avec une zone de recouvrement. En 2009, 40 % des habitants du bassin versant de la rivière Drôme déclarent lire la presse locale (Barthélémy et *al*., 2009).

L'analyse porte sur ces deux groupes territoriaux de population, ainsi que sur deux autres sous groupes de population, assez clairement identifiés : (i) les sympathisants de la protection de la nature, d'un coté et (ii) les agriculteurs affilés aux syndicats agricoles majoritaires de l'autre, à travers deux publications : *Les épines drômoises,* éditée par la FRAPNA et *l'Agriculture drômoise*, éditée par la Chambre d'Agriculture de la Drome (Encadré 6).

Le corpus a été pour partie collecté dans le cadre d'un stage de master 1 portant sur la comparaison des traitements des sujets liés à la rivière dans les deux titres de la presse locale sur la période 1980-2008 (Comby, 2009). Il a été complété pour les titres de la presse spécialisée sur la période 1980-2010, ainsi que pour *Le Crestois* et le *Journal du Diois* pour les années 2009 à 2010, selon le même protocole. Les journaux ont été consultés aux archives départementales, en médiathèques et aux sièges de la FRAPNA. Chaque numéro a été parcouru, les unes et sommaires, ainsi que tous les articles liés à l'eau ou sa gestion ont été photographiés (Tableau 15).

Source	*Principales caractéristiques*	*Dates corpus*	*Volume (nombre d'articles)*
Le *Journal du Diois*	hebdomadaire	1981-2008	449
Le Crestois	hebdomadaire	1981-2008	651
Les épines drômoises	bimestriel	1984-2009	env. 150 articles
L'agriculture drômoise	hebdomadaire	1980-2008	env. 300 articles

Tableau 15 : Le corpus des données de la presse locale et spécialisée

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Crestois est un journal local hebdomadaire fondé en mai 1900 par Joseph Salem Bruyère, distillateur et négociant de liqueur, avec l'aide des imprimeries ardéchoises Galland, en vue de défendre les convictions de la droite catholique (Serre, 2007). Cette orientation politique s'infléchit progressivement vers un « *catholicisme plus social et humaniste* » avec la reprise en main de l'entreprise par le gendre de J.S. La Bruyère, C. Pluvy en 1913. Après une période difficile pendant et à la sortie de la seconde guerre mondiale, en 1964, la fille de C. Pluvy et son mari, M. Bourde, reprennent la direction du journal, dont le lectorat est amoindri. Leur fils C. Bourde s'associe à eux à la fin des années 1970. La famille investit dans des nouvelles machines et techniques de confection et d'imprimerie et se recentre sur l'information locale en développant un réseau de correspondants locaux. Le tirage passe de 500 exemplaires à la sortie de la guerre à 3 800 à 1984 et 4600 exemplaires en 2010. *Le Crestois* se présente aujourd'hui comme une « *institution locale, montrant toujours le souci de refléter au mieux la vie de la région crestoise et d'être utile au lecteur, en affirmant la même volonté d'ouvrir les débats et de défendre la liberté d'expression* » (Serre, 2007).

Le Journal du Diois est un hebdomadaire créé dans les années 1830, mais le premier numéro officiel date de 1851 sous le nom de « *Journal de Die et de l'arrondissement, feuille agricole, commerciale et littéraire, annonces judicaires et avis divers* ». Il est plutôt destiné à une élite littéraire, financé par le dépôt des annonces légales, et tiré à peu d'exemplaires. Il se recentre sur les nouvelles des villages et cantons dans les années 1920, lors de sa reprise en main par la famille Cayol. Cette dernière s'investit dans la résistance lors de la seconde guerre mondiale et produit par la suite diverses publications engagées. Le Journal du Diois hérite encore aujourd'hui cet état d'esprit. Sa parution passe de 300 exemplaires au début du XXe siècle à 2000 dans les années 1930 et 3300 exemplaires en 2010. Sa ligne éditoriale est de suivre « *la vie locale au gré de son actualité diverse et variée, sa vie associative, sportive et culturelle, les événements importants de la vie régionale » tout en laissant « la place à la libre expression de ses lecteurs* » (Fugier, 2007).

Ces deux titres de la presse locale généraliste sont également semblablement organisés, avec (i) la une généralement sur l'actualité locale, (ii) quelques pages très réduites sur l'actualité nationale ou internationale et (iii) une grande partie sur l'actualité locale, localité par localité, rédigé par des correspondants locaux. Une place importante est laissée à l'expression libre d'acteurs de la vie publique, dont les articles, sous la forme de tribunes ou de droits de réponse, sont signés. Certains journalistes signent également leurs papiers. Comme tout discours, la presse est un outil d'action stratégique, saisi par les journalistes ou tribuns, afin d'influer les représentations et les pratiques des lecteurs. Ces deux titres de presse diffèrent cependant en termes de ligne éditoriale sur les trois dernières décennies. C. Bourde, éditeur du Crestois depuis les années 1980 est fortement engagé dans la vie locale, et en particulier dans la préservation environnementale. « U*n journal du pays se doit d'abord de défendre le pays dans lequel il vit* » défend ce dernier, qui a une « *forte sensibilité aux thèses écologistes et environnementales* » et porte un «*soutien indéfectible et marqué à l'agriculture paysanne et biologique et aux productions locales de qualité* » (nécrologie de C. Bourde, *Le Crestois*, 04/12/2009). Dès les années 1980, *Le Crestois*, sous l'impulsion de son éditeur, participe de la prise de conscience de la population sur les questions environnementales et de développement territorial. Il relaie au plus près les événements liés à la gestion de la rivière et offre des tribunes d'expressions des différents parties-prenantes de cette dernières afin de constituer un « *outil de débat* » (*Le Crestois*, 07/07/2006).

Le courrier des épines drômoises est la revue bimestrielle de la FRAPNA Drôme. Elle voit le jour en 1984. Dans un premier temps ensemble de quelques feuillets reprographiés et agrafés à destination des membres de l'association, sa maquette évolue progressivement vers celle d'un véritable magazine. En 2010, la revue est tirée à 3000 exemplaires et diffusée en points de ventes dans l'ensemble du département. Sa rédaction est collective et basée sur le volontariat, chaque numéro comprenant une cinquantaine de contributeurs. Sa ligne éditoriale est militante et porte sur la défense de l'environnement : « *c'est un espace exceptionnel pour faire connaître nos dossiers et nos craintes au public. Le journal traite des déchets, des dangers du nucléaire, de la protection de l'eau et de l'air, du problème des transports, de l'aménagement du territoire, de l'alimentation…* ». La revue se revendique « *le relais de grands combats de l'association* » FRAPNA.

L'agriculture drômoise est un journal hebdomadaire, édité par la Chambre d'Agriculture de la Drôme. Créée en 1952, il est tiré à 4000 exemplaires. Il vise l'information spécialisée des agriculteurs, dans les domaines à la fois politiques et techniques.

Encadré 6 : Les caractéristiques des quatre titres de presse étudiés

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Tout d'abord, les articles de presse sont utilisés afin de valider la chronologie des événements liés aux usages et à la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme, tout en tenant compte du possible décalage existant avec la réalité : la presse peut mettre en avant des choses de manière décalée par rapport à leur occurrence ou leur importance ; certaines choses peuvent sur-traitées voire extrapolées, en particulier les faits et tendances supra-locales, et d'autres sont au contraire oubliées.

Ensuite, les citations les plus représentatives des évolutions des représentations sociales et des pratiques territoriales autour de la rivière Drôme sont extraites des articles de pesse. Ces citations permettent de confirmer et d'illustrer les analyses issues des autres sources de données (documents de projet, comptes-rendus de réunions, entretiens, …).

Enfin, les évolutions des sujets traités par les deux journaux de presse généraliste sur la période 1980-2010 sont quantifiées et qualifiées. Pour ce faire, leurs sujets sont regroupés en 10 catégories : (i) eau potable ; (ii) assainissement et nettoyage des déchets ; (iii) loisirs (baignade, canoë, pêche, …) ; (iv) milieux naturels ; (v) aspects physiques de la rivière (lit, berges, extractions, aménagements) ; (vi) ressources en eau (sécheresse, irrigation, projet de barrage sur le Bez, …) ; (vii) inondations ; (viii) aspect énergétique (microcentrale) ; (ix) dispositifs de gestion de l'eau (Contrat de Rivière et/ ou SAGE) ; (x) événements particuliers conflictuels (projet de barrage ; construction d'un seuil objet de controverse).

Le corpus de la presse spécialisée, est, pour des questions de temps, traité plus rapidement que le corpus de la presse locale. Il est mobilisé de manière qualitative afin de valider la chronologie des événements et afin d'extraire des citations représentatives de l'évolution des représentations et des pratiques de ces groupes de population sur la période étudiée.

Les guides touristiques : analyse de l'évolution de la place de la rivière Drôme dans la construction des territorialités

L'évolution des représentations sociales dominantes de la vallée de la Drôme est également analysée par le biais des guides touristiques et de voyage sur la période 1980-2010. Ces écrits renseignent non seulement sur les pratiques et les activités touristiques, mais également sur l'ensemble des valeurs projetées sur le territoire (Bonin, 2001). Le tourisme, vu comme un « *rite collectif* » permet de conforter le rapport au territoire : « *Le guide fournit un système d'itinéraires et de destinations à travers lequel les cultures récapitulent, expriment, échangent et valorisent les signes emblématiques de leur identité et de leur différence' (Urbain, 1993, p. 231). Il est ce que l'on peut appeler un code de reconnaissance de la société dans le territoire »* (Bonin, 2001). Dans le cadre de cette étude, l'analyse des guides touristiques porte plus précisément sur le découpage et la qualification territoriale des espaces objets de l'ouvrage, par le biais (i) des sommaires, (ii) des représentations cartographiques et (iii) des descriptions narratives.

Le corpus, collecté dans les médiathèques de Valence, Die et Crest, peut être divisé en deux types d'ouvrage, selon leurs éditeurs (Tableau 16) :

- Une première partie des ouvrages est éditée, préfacée ou financée par le Conseil Départemental du Tourisme et traduit au moins partiellement la stratégie départementale de développement touristique de ce dernier[94] ;

[94] Le CDT, devenu récemment l'Agence de Développement Touristique) a été créé à l'initiative du Conseil Général dans les années 1960 : « *il prépare et met en œuvre la politique touristique du département. Il organise, anime, coordonne tous les travaux intéressant le tourisme et les loisirs* » (http://www.drometourisme.com/).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- Une seconde partie des ouvrages, est éditée par des maisons nationales de guides touristiques, tels Hachette ou Michelin, et possède un regard extérieur du département de la Drôme[95].

Ce corpus de guides touristiques est complété à la marge par trois autres sources de données. Tout d'abord, afin d'identifier et caractériser la représentation de la vallée de la Drôme avant les années 1980, et ne disposant pas sur cette période d'ouvrages touristiques, des écrits des géographes de l'Institut de Géographie Alpine ont été consultés[96]. Ensuite, en suivant le conseil de G. Di Méo (2008) qui suggère à l'analyste, d'être à l'écoute des modifications sémantiques *a priori* anodines, de la vie quotidienne pour aborder la territorialité, cette recherche s'est intéressée : (i) à l'évolution des intitulés de la presse locale, cette dernière, étant un révélateur des représentations sociales dominantes ; et (ii) à la répartition des dénominations d'établissements incluant des références territoriales dans l'annuaire des Pages Jaunes.

Type de guide	*Intitulé du Guide*
Guide édition départementale ou soutenu par le Comité Départemental du Tourisme	Comité Départemental du Tourisme (1963*). Tourisme dans la Drôme* : renseignements. Romans. Domergue. Comité Départemental du Tourisme (1973). *Tourisme dans la Drôme* : renseignements. Romans. Domergue. Gaudibert-Cantagrill, A. (1981). *La Drôme*. Le Poet-Laval: Curandera. Ermisse, G., et Paris, B. (1984). *La Drôme*. Paris: J. Delmas Comité Départemental du Tourisme. (1988). *Tourisme dans la Drôme* : guide pratique. Valence Isler, F., et Boulais, P. (1991). *Drôme: des pays et des hommes*. Aix en Provence: Edisud Da Costa, F., et Da Costa, A. (1999). *Les couleurs de la Drôme*. Châtillon-sur-Chalaronne: la Taillanderie
Guides d'édition nationale	Joanne, A. (1879). *Géographie du département de la Drôme*. Paris: Hachette Carra, I. (1996). *La Drôme*. Rennes: Ouest-France. Boyer, M., et Isler, F. (Eds.). (2003). *La Drôme : une terre, des hommes : encyclopédie*. Montélimar: La Fontaine de Siloé. Chaplain, M.-H. B., Jean-Moïse. (2004). *Rhone-Alpes*. Paris: Hachette Auzias, D., et Labourdette, J. P. (2006). *Le Petit Futé*. Drôme-Ardèche: Petit Futé Glouaguen, P. (2006). *Ardèche, Drôme* : 2006-2007. Paris: Hachette Tourisme. Michelin. (2006a). *Alpes du Sud* : Haute Provence. Paris: Michelin. Michelin. (2006b). *Lyon, Drôme, Ardèche*. Paris: Michelin. Lahidely, M., et Hauser, P. (2008). *La Drôme*. Rennes: Ouest-France.

Tableau 16 : Le corpus des guides touristiques consultés

[95] La maison Hachette édite des guides touristiques depuis plus d'un siècle. Elle crée la collection des guides bleu en 1919, dans la suite de l'ancienne collection des guides de voyage Joanne, créée en 1841 par A. Joanne et rachetée par Louis Hachette en 1855. Les guides verts sont également de création ancienne : la collection de guides touristiques est fondée en 1926 par la famille Michelin. Le guide du Routard et du Petit Futé sont par contre des collections plus récentes, en en tout cas postérieures à la création du Comité Départemental du Tourisme de la Drôme et du développement de sa stratégie touristique (dans les années 1960). Le premier ouvrage de la collection du guide du Routard parait en 1975 et celui du Petit futé en 1976.

[96] Les références sont précisées en chapitre 3.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2.5. Les enquêtes auprès des acteurs

A coté de ces sources *froides* d'informations, constituées des discours écrits des acteurs, il a été également procédé à la collecte d'informations *chaudes*, par le biais de l'observation directe de réunions et de deux enquêtes : (i) l'une auprès des acteurs de la gestion de l'eau par entretiens semi-directifs et (ii) l'autre auprès des riverains de la Drôme par la passation d'un questionnaire.

Les entretiens semi-directifs des acteurs de la gestion de l'eau

L'enquête par entretiens des acteurs de la gestion de l'eau a comme objectif de comprendre les représentations, les pratiques et les enjeux[97] liés à l'usage et la gestion de la rivière Drôme dans ses articulations avec la construction et le développement territorial de la vallée de la Drôme.

L'enquête par entretien permet « *d'explorer les faits dont la parole est le vecteur principal* », ces faits concernant « *les systèmes de représentations (pensées construites) et les pratiques sociales (faits expérimentés)* » (Blanchet et Gotman, 1992). L'analyse du sens que les acteurs donnent à leurs pratiques permet de mettre en évidence les systèmes de valeurs et les repères normatifs à partir desquels ils se déterminent (Blanchet et Gotman, 1992).

Croire ou non ce que les personnes interrogées disent de leurs raisons d'agir est une des principales difficultés de l'enquête par entretien. Ces raisons peuvent être reconstruites a posteriori, malgré eux, au regard d'autres éléments d'information sur leurs pratiques, sur les contextes d'action, en croisant les formes différentes de discours etc. Le discours produit par les acteurs peut ainsi être analysé en deux temps : tout d'abord pour comprendre le sens du discours, il faut prendre au sérieux ce qui est dit ; ensuite, il est possible d'être plus critique et soupçonneux, au regard du moment et du contexte dans lesquels la personne s'exprime (Olivier de Sardan, 1995). Un même acteur pouvant jouer plusieurs rôles, il faut également admettre la possible schizophrénie apparente de ses propos et de ses justifications selon différents registres (Narcy, 2000). Un autre risque de ces entretiens, souligné par Lajarge (2008) est de tenter de rendre réflexives des choses qui ne le sont pas nécessairement. Toute la difficulté de l'entretien pour celui qui le mène est alors de réussir à faire penser quelque chose d'encore non pensé à son interlocuteur, car les choses racontées sur ce que d'autres pensent (le discours *référentiel*) ne permettent pas de comprendre les intentions, les comportements et les logiques subjectives de la personne interrogée (le discours *modal*).

Dans le cadre de cette recherche, le corpus est composé de 51 entretiens auprès de 43 personnes différentes. Le panel de personnes interrogées est construit à partir de la participation actuelle à la Commission Locale de l'Eau. Le choix de la population enquêtée est guidé par la recherche de diversité, à la fois des rôles au sein de l'arène de négociation (gestionnaire intentionnel, effectif ou périphérique) et dans le niveau et la nature des responsabilités (plutôt technique, plutôt politique). Pour autant, aucune classification *a priori* de ces acteurs n'a été réalisée, considérant la pluralité et l'évolutivité des rôles qu'ils peuvent tenir. Ce panel a été élargi à trois types de population non représentés actuellement à la CLE du SAGE, mais permettant pour autant une meilleure compréhension des réalités territoriales :

[97] L'enjeu peut se définir comme ce qu'un acteur estime avoir à perdre ou à gagner dans une action donnée et l'importance de ce gain ou de cette perte à ses yeux (Amblard *et al.*, 1996).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(i) des personnes ayant vécu la période passée d'élaboration et de mise en œuvre des Contrats de Rivière et du SAGE ; (ii) des élus et des techniciens impliqués dans le développement territorial des communes et regroupements de communes ; (ii) d'autres usagers de l'espace du bassin versant, tels les agriculteurs n'irrigant pas. Le tableau en ANNEXE 1.1 présente le nom et l'appartenance institutionnelle des personnes interrogées, ainsi que la date et lieux des entretiens.

Ces personnes ont été contactées directement, après avoir été identifiées par le biais de leurs organisations d'appartenance. Les entretiens ont été réalisés majoritairement l'été 2009 sur le lieu de travail ou dans un lieu public (salle de mairie, café). Quelques uns avaient été également réalisés lors de l'été 2008 à titre d'exploration et d'autres ont été menés lors du printemps 2010, afin de compléter le corpus. La période estivale est apparue comme particulièrement propice aux entretiens avec les élus et le personnel technique des administrations et des collectivités locales, car, quand ils ne sont pas en congé, ils sont plus disponibles que le reste de l'année.

L'objectif de l'entretien a été exposé d'entrée (une recherche sur la gestion eau), mais avec le minimum d'explication pour ne pas orienter la discussion. Le choix de la personne a été expliqué par son implication dans les questions de gestion de l'eau. Les stratégies d'écoute ont visé essentiellement à acquérir de l'information mais aussi à vérifier les hypothèses des relations entre l'usage et la gestion de l'eau et les constructions territoriales. D'un coté, nous avons laissé dériver l'entretien, mais de l'autre, nous avons relancé en paraphrasant lorsque les aspects couplant l'eau, le territoire ou l'agriculture ont été abordés. Les entretiens ont été pour la majeure partie enregistrés et retranscrits intégralement, ce qui a permis d'être plus disponible lors de leur réalisation, puis ensuite de pratiquer une analyse à la fois lexicale et syntaxique de leur contenu. Dans le dernier temps de l'enquête, des entretiens sans enregistrement ont été réalisés afin de favoriser la liberté de parole, en particulier auprès du personnel technique.

Le guide d'entretien élaboré est de nature structurée, avec une série de thèmes à explorer, le discours attendu étant essentiellement de l'ordre de l'opinion. Il est structuré autour de trois pôles (ANNEXE 1.2) :

- La vallée de la Drôme : ce qu'évoque ce terme ? quels sont les éléments qui le caractérisent ? L'objectif est de saisir les représentations de ce « *territoire* » : est-il identifié, approprié ? Par la mise en avant de quels éléments, de quelle nature ? Tous les acteurs en ont-ils la même représentation ? Quelle représentation domine, portée par qui ?
- L'eau et sa gestion dans la vallée de la Drôme : quels sont les problèmes et les enjeux de gestion de l'eau ? qu'est-il fait pour y faire face ? Pourquoi ? Que faudrait-il faire ? Comment ? Quelle coordination des acteurs pour la gestion de l'eau ? L'objectif est de saisir à la fois les représentations de l'eau et de sa gestion et les pratiques de l'interlocuteur, ses raisons et stratégies d'actions ;
- Le cas particulier des enjeux agricoles : quelle perception de l'agriculture, quelle place dans la vallée ? Quels sont les problèmes et les enjeux liant agriculture et gestion de l'eau ? qu'est il fait pour y faire face ? Pourquoi ? Que faudrait-il faire ? Comment ? L'objectif est de saisir les représentations de l'agriculture et en particulier de son enjeu vis-à-vis de l'eau, ainsi que les pratiques et leurs raisons.

L'analyse du contenu vise à décrire, comparer, classer un ensemble de phénomènes contenus dans des textes. C'est une *« phase de traitement de l'information dans laquelle le contenu de la communication est transformé par l'application objective et systématique de règles de*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

catégorisation, en données qui peuvent être résumées et comparées » (Paisley, 1969). Elle comprend trois étapes (Gumuchian, 1991) : (i) la définition d'unités d'analyse afin de construire le corpus ; (ii) la définition des indicateurs ou des catégories sémantiques ; (iii) leur application au corpus : fréquences relatives et rapports, principaux axes de structuration du discours en terme de sens, etc.

Le contenu des entretiens a été analysé de manière thématique, en découpant l'ensemble du corpus selon une grille de lecture, reposant sur des grandes catégories de sens (ANNEXE 1.3). Les différents thèmes abordés ont été identifiés et hiérarchisés. Pour chacun, le vocabulaire employé, ainsi que de manière plus formelle la structure du texte a été analysée pour mettre à jour des articulations logiques entre les propositions.

Les représentations graphiques de mémoire

La « *schématisation graphique de type planaire, faite de mémoire* » est une forme particulière de *carte mentale*, traduite matériellement par un dessin sur une surface vierge. Le terme de *carte mentale* a été avancé initialement par des auteurs anglophones tels P. Gould ou R. White dans les années 1980 pour désigner les représentations mentales et subjectives par lesquelles un individu qualifie son environnement spatial[98].

Les cartes mentales sont un outil d'analyse investi par les géographes depuis quelques décennies, à plusieurs fins. Tout d'abord, elles sont utilisées afin de comprendre la façon dont les individus se repèrent et s'orientent dans l'espace (Lynch, 1969 ; Frémont, 1999). Elles permettent également de décrypter les préférences des individus pour certains lieux, les « *espace de vie* » (Di Méo, 1998), ou encore leurs « *imaginaires spatiaux* », comme intermédiaires entre la pensée et les pratiques du monde (Bailly *et al.*, 1995). Enfin, les cartes mentales traduisent les délimitations et les significations attribuées à l'espace (Bailly *et al.*, 1995). Si elles ont été longtemps mobilisées comme révélateur des conceptions subjectives et individuelles de l'espace, plus récemment, des géographes de l'environnement, les mobilisent également en vue de comprendre les représentations sociales de groupes (Mc Kenna, Quinn, Donnelly et Cooper, 2008 ; Gueben-Venière, 2011). Les cartes mentales contribuent en ce sens à la mise en lisibilité des territorialités mais aussi des territoires.

L'utilisation et l'interprétation des cartes mentales sont cependant soumises à différentes critiques, ce qui implique leur manipulation précautionneuse. Tout d'abord, sur le plan théorique, l'approche est « *à peine ébauchée* » (Gumuchian, 1991). Les processus cognitifs propres à la perception et conception de l'espace restent largement inconnus, et le géographe n'accède qu'à ses manifestations extérieures, à leur produit (André, 1998). De plus, les cartes mentales ne sont que des représentations très appauvries de l'espace mental. Leur analyse est à la fois plus compliquée et moins efficace que celle des discours : si elles permettent d'apprécier les phénomènes de distance ou d'orientation, elles ne permettent pas d'aborder d'autres modalités de mise en forme du territoire, à la différence du discours (Bonin, 2004). En outre, une critique importante concerne la tentation d'établir un lien direct entre le cognitif et le représenté, alors que de multiples opérations interviennent, telle l'inscription matérielle ou encore l'aptitude et la culture visuelle et manuelle nécessaire pour le dessin. Deux écueils sont possibles : (i) selon son expression et la nature du médium proposé, l'intervieweur influe sur la représentation de l'objet spatial ; (ii) cette représentation n'est de toute façon qu'une modalité possible et contextualisée de l'interprétation de cet objet (Bonin, 2004). Différents

[98] Ces représentations ne revêtant pas nécessairement un aspect cartographique, le terme de *schéma* est plus pertinent (Debarbieux et Vanier, 2002).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

filtres interviennent dans le processus de perception qui engendrent des distorsions de l'espace : (i) des filtres inhérents à l'espace, tel que perçu par l'individu, selon ses expériences et connaissances ; (ii) des filtres inhérents à l'individu (intelligence, optimisme) et (iii) des filtres inhérents à son contexte social (Mévillot, 1994). Comme toute représentation, la carte mentale, est le fruit et le porteur de croyances et d'intentions qui le sous-tendent (André, 1994).

Les cartes mentales méritent une utilisation conjointe avec d'autres outils, tel l'entretien, afin de pallier aux différences d'aptitude au dessin et d'interroger les individus sur le sens qu'ils attribuent à leurs dessins. Elles facilitent alors la formalisation des représentations, construites dans le discours, en mettant en particulier en relief les marqueurs spatiaux. Le couplage de cartes mentales et des entretiens permet également à l'enquêté un retour réflexif sur ses représentations et leur relativité. Elle facilite l'obtention d'un discours modal et non seulement référentiel. Les cartes mentales requièrent également l'identification des profils des dessinateurs, ainsi que des contextes de production des dessins, en vue de leur analyse comparée. Enfin, afin d'éviter les écueils de la confusion entre l'espace réel et représenté, Hussy et Lopreno (1985) proposent de considérer les cartes mentales, comme une utopie, qui contrairement à la réalité, n'est pas régie par le critère de vérité, mais par le critère de pertinence. Il ne s'agit pas de dénoncer les omissions ou déformation au regard des données objectives de l'espace, mais de comprendre à quelles logiques elles obéissent (Hussy et Lopreno, 1985).

Dans le cadre de cette recherche, les cartes mentales sont mobilisées en vue d'identifier les représentations de l'espace qui contribuent à fonder les actions de gestion de l'eau. Pour ce faire, les gestionnaires de l'eau participant à la Commission Locale de l'Eau sont interrogés. Comment perçoivent-ils leur environnement spatial et social, et en particulier la place et le rôle que jouent l'eau, ses usages et sa gestion ? Les représentations subjectives individuelles font-elles également ressortir une représentation sociale partagée par le groupe des gestionnaires de l'eau ? Permettent-elles d'identifier une idéologie territoriale dominante ?

Pour la création du corpus, les approches par l'entretien semi directif des acteurs (tel que présenté au point précédent) et de production de cartes mentales ont été couplées. La population enquêtée est quasiment similaire et présentée en ANNEXE 1.1. Le guide d'entretien comporte une série de questions sur (i) le sentiment d'appartenance puis (ii) la caractérisation de la vallée de la Drôme (ANNEXE 1.2). Il est ensuite demander de « *dessiner la vallée de la Drôme, dont nous venons de parler* », sur une feuille blanche à l'aide de douze feutres de couleur. Cette consigne a été strictement identique pour l'ensemble de la population interrogée. A l'exception de deux personnes, qui ne se sont pas senti la capacité de dessiner, l'ensemble de la population a produit une représentation graphique, parfois après relance insistante. Lors de l'exécution du dessin, il a été demandé à leur auteur d'identifier les différents objets représentés. La majorité des personnes l'ont d'ailleurs fait avant même qu'ils ne soient sollicités. Ces dessins ont été scannés pour archivage, dans leur version brute et dans une version annotée, afin de se remémorer la signification de l'ensemble des objets dessinés. Le corpus comprend au final 31 dessins.

Le discours sur la vallée de la Drôme fait l'objet d'une analyse de contenu thématique selon les critères présentés en ANNEXE 1.4. Chaque dessin, ainsi que le discours l'expliquant, est ensuite analysé selon deux dimensions, s'inspirant du cadre analytique développé par Lynch (1969) à propos de la construction de l'image de la ville puis repris dans différents travaux francophones à propos de la ville ou des paysages (Bailly, 1990 ; Bonin, 2004) :

- l'*identification et la structuration physique de l'espace :* c'est-à-dire l'organisation de l'espace, selon une gamme de base de figures spatiales (point, axe et surface) ainsi que

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'établissement de relations spatiales entre ces objets ou avec l'observateur, produisant une image organisée de l'espace ; cette image se construit selon un double référentiel, à la fois *égocentré*, lié aux expériences pratiques individuelles de l'espace, et *exocentré*, comme ré-interprétation de représentations déjà existences sur le même espace ou d'autres espaces (Bailly, Raffestin et Reymond, 1980) ;

- la *signification de l'espace social culturel ou symbolique de l'espace* : soit l'attribution de sens pratique ou de valeurs sentimentales à cette image spatiale, en intégrant en particulier la mémoire du passé ou l'expérience subjective ; le paysage est l'une des facettes de la représentation du territoire, qui joue un rôle important en matière symbolique (Bonin, 2004). Il entretient une relation métonymique avec lui, en ce que le rapport sensible au territoire peut se construire autour et grâce à lui (Di Méo, Sauvaitre et Soufflet, 2004).

Concernant la structuration de l'espace, est reprise et adaptée la classification des informations spatialisables des dires d'acteurs selon les sept principes organisateurs de la grille chorématique proposé par Warrot (2003) (ANNEXE 1.5). Malgré les critiques dont ils font l'objet (Lacoste, 1995), les « *chorêmes sont de bon extracteurs des principes organisateurs de l'espace* » ; ils « *servent à identifier les structures du territoire, les espaces d'appartenance, les principales dynamiques et à les composer spatialement* » (Lardon, 2006), p.39. Le Tableau 17 présente la liste des critères appliqués aux représentations graphiques de mémoire et aux discours les accompagnant dans le cadre de cette étude.

Identification et structuration de l'espace	*Signification symbolique*
Localisation/délimitation de l'espace ; découpage, emboîtement (maillage) ; relations vis-à-vis d'autres espaces	Dénomination et signification sociale, culturelle, symbolique de la délimitation de l'espace
Axes structurants (quadrillage)	Coordonnées et orientation symbolique
Points de repères (hiérarchie) et volumes marquants	Dénomination et valeur attribué aux objets spatiaux ; marqueurs territoriaux - géosymbole
Découpages internes (naturels, architecturaux, autre)	Découpages internes (culturels, historiques, symboliques,…)
Affectation/différentiation : espaces homogènes ou gradients	Identité territoriale et sentiment d'appartenance, homogénéité ethnique, culturelle, symbolique…
Dynamique : interaction/polarité, flux, tropisme dissymétrie, transformation	

Tableau 17 : Les critères d'analyse des représentations graphiques de mémoire et des discours les accompagnant

Les différents objets spatiaux représentés ainsi que ceux cités dans le discours expliquant les dessins sont listés et catégorisés selon les critères du Tableau 18.

Catégorie principale	*Sous catégorie*
Hydrologie	Drôme, Rhône, Bez, autres affluents, limites hydrologiques, tressage,
Relief	Vercors, Trois Becs, cols, plaine, verrou géologique de Saillans, autre
Activités humaines	Endiguement, loisirs, tourisme, agriculture/forêt, industrie, service public
Eléments naturels	Forêt de Saou, Ramières, ripisylves, chutes de la Druise, Saut du Claps, gorges du Gats, vallon Combeau, soleil, faune aquatique ou terrestre
Eléments patrimoniaux	Donjon de Crest, villages perchés, clochers
Villes	Riveraine ou non de la rivière Drôme et ses affluents
Voies de communication	Route, voies ferrées
Délimitation politico-administrative	Cantonale, intercommunale, syndicale (SMRD), départementale, autre

Tableau 18 : La catégorisation des objets spatiaux dessinés

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les dessins et les discours les accompagnants sont comparés entre eux, et les régularités ou déformations subjectives de l'espace sont en particulier étudiées. Par exemple, une distance est représentée différemment selon que l'on se réfère à la géométrie euclidienne, ou bien aux relations sociales et économiques qu'elle structure (sa dimension structurale) ou encore aux rapports sensibles qu'on entretient à l'itinéraire (sa dimension affective) (Bailly *et al.*, 1995). Les fréquences, les ressemblances et les différentes significations des objets dessinés entre individus sont analysées.

Les résultats d'analyse de cartes mentales et des discours les accompagnant sont mis en regard avec d'autres représentations de la vallée de la Drôme et en particulier celles des riverains du bassin versant, dans le cadre d'une enquête par questionnaire.

L'enquête quantitative auprès des habitants du bassin versant de la Drôme

Dans le cadre du projet Créateurs de Drôme une enquête quantitative auprès d'un échantillon représentatif de la population du bassin versant de la rivière Drôme, est collectivement élaborée de manière pluridisciplinaire. Elle vise à « *comprendre quelle place occupe la rivière dans le quotidien des habitants* » (Barthélémy, Lizée et Geneys, 2009). L'échantillon enquêté est construit par la méthode des quotas sur la base de quatre variables : le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle et la taille de la commune d'habitation. Les résultats de l'enquête sont ensuite également analysés en fonction de ces quatre variables.

L'enquête se présente sous la forme d'un questionnaire avec des questions fermées, semi-ouvertes et ouvertes. La passation a eu lieu lors de l'été 2009 selon deux modalités : (i) le face à face dans des lieux publics et (ii) l'enquête par téléphone. Le questionnaire est organisé en neuf parties : (i) l'évocation générale de la rivière, (ii) les pratiques de la rivière, (iii) le choix d'habiter le bassin versant de la Drôme, (iv) la distinction entre l'amont et l'aval du cours d'eau, (v) les représentations de la rivière (esthétique, dangerosité, qualité de l'eau, menaces pesant sur le cours d'eau, manque ou excès d'eau et de graviers, problèmes liés à la rivière), (vi) la gestion du cours d'eau, (vii) la rivière comme objet de discussions, de lectures et d'informations, (viii) la place de la rivière Drôme dans le territoire et (ix) les variables sociologiques classiques (âge, niveau scolaire, métier exercé, propriétaire ou locataire, situation matrimoniale, nombre d'enfants, lieu d'exercice du métier) (ANNEXE 1.7).

La méthode retenue pour l'élaboration et l'analyse des résultats de cette enquête comporte des limites pour son analyse géographique. Si une attention a été prêtée à la répartition spatiale des enquêtes sur le bassin versant, le critère de localisation de l'habitant n'a cependant pas été retenu pour la construction de l'échantillon. Or le bassin versant de la rivière Drôme possède une configuration géographique particulière, typique des vallées de montagne, où les voies de communication et l'accessibilité sont conditionnées par le relief. La population se répartit ainsi selon un double gradient : (i) ouest-est, selon la proximité avec le couloir Rhodanien, et (ii) selon la proximité à la rivière Drôme, confondue avec la principale route départemental, dont le tracé suit la rivière. Le choix d'une variable sur la taille des communes conduit à ce que 46 % des personnes interrogées résident dans les trois plus grandes villes de Loriol, Livron et Crest, dont 31% pour les seules villes de Livron et Loriol, situées à l'extrême aval de la vallée de la Drôme. Si ces deux communes sont impliquées dans la gestion de la rivière Drôme, elles ne sont que partiellement et faiblement tournées vers la vallée de la Drôme, en termes de bassins de vie des habitants et de développement économique des entreprises. Le couloir Rhodanien, avec les deux agglomérations de Valence et Montélimar au nord et au sud, ainsi que les petites villes ardéchoises voisines à l'ouest, exercent une importante attraction. De plus, une corrélation étroite existe, sur la vallée de la Drôme, entre la taille des communes et leur localisation. 100% des communes de plus de 5000 habitants sont situées en aval de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Saillans et à proximité de la rivière. Inversement 76 % des communes de moins de 500 habitants sont situées en amont de Saillans et aucune ne se trouve à la fois en aval de Saillans et à proximité immédiate de la rivière. Les communes de taille moyenne, entre 500 et 2000 habitants, sont à 88% situées à proximité immédiate de la rivière Drôme ou de son principal affluent, le Bez (Tableau 19). Cette corrélation mène à des interprétations confuses des représentations et des pratiques de la population enquêtée, selon la discrimination de la taille des communes. Par exemple, Barthélémy et *al.* (2009) mettent en évidence une corrélation entre la surreprésentation des cadres et des professions intermédiaires et la petite taille des communes d'habitation. On peut cependant se demander si le facteur explicatif est bien la taille de la commune, ou s'il n'est pas plutôt lié à la situation géographique de ces communes, toutes localisées en amont de la rivière Drôme où le cadre de vie est jugé exceptionnel en termes de paysage et d'environnement, critères eux-mêmes majoritairement déterminants pour la localisation des lieux d'habitation au sein de ces catégories socioprofessionnelles. De même, des corrélations sont établies entre les raisons de la satisfaction de l'habitat et la taille des communes, mais elles sont difficilement explicables sans le recours à des facteurs, tels le cadre de vie, l'accès au travail ou aux services ainsi que les sentiments identitaires, eux-mêmes très variables selon la localisation des communes au sein du bassin versant.

Localisation / taille commune	*total*	*< 500 hab.*	*500 - 2000 hab.*	*2001 - 5000 hab.*	*> 5000 hab.*
De Livron à Saillans, à proximité immédiate de la rivière	276	0	46	50	180
De Livron à Saillans, éloignée de la rivière	24	15	9	0	0
En amont de Saillans, à proximité immédiate de la rivière	42	15	19	27	0
En amont de Saillans, éloignée de la rivière	51	32	0	0	0

Tableau 19 : La caractérisation de l'échantillon d'enquête par localisation et par taille de commune

En posant l'hypothèse de l'importance de la localisation des communes d'habitation dans les représentations et pratiques de riverains, une nouvelle analyse d'une partie des résultats de l'enquête par questionnaire est réalisée dans le cadre de ce travail de recherche. Elle concerne les questions de différentiation géographique, entre amont et aval et d'appartenance territoriale (question 8 et 9 de l'ANNEXE 1.7).

L'observation directe de réunions

Ces enquêtes sont complétées par l'observation directe de deux réunions de la commission spécialisée agricole de la Commission Locale de l'Eau dans le cadre de la révision du SAGE (23/04 et 16/12/2009) afin de mieux comprendre les enjeux et les jeux des acteurs au sein de cette instance. En effet, les comptes-rendus de réunion ne permettent pas bien de retracer et comprendre le déroulement du processus de décision ni les logiques argumentatives. L'observation directe des jeux d'acteurs et d'arguments en réunion permet par la suite, lors des entretiens, d'interroger les acteurs sur les raisons et le sens des choix effectués en réunion de manière réflexive (Heinich, 2009). Le choix s'est porté sur cette commission en raison de l'importance et du caractère potentiellement conflictuel de la question de la gestion quantitative de l'eau agricole au moment de l'enquête de terrain.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.3. Le recoupement et l'intégration des données

Les matériaux et les outils présentés précédemment, pris individuellement, comportent des limites. La seule observation de pratiques ne permet pas de comprendre les intentions et raisons de leurs auteurs. Les différentes formes de discours et d'images présentent chacune des biais, nécessitant une mise en contexte et une reconstruction *a posteriori* des représentations et du sens de ces représentations. Le recours à plusieurs sources de données différentes sur les mêmes événements et objets, ainsi que le recoupement et le croisement des informations permet de pallier aux limites des analyses mono-sources.

Afin d'intégrer les différentes données acquises mais aussi de comparer et de comprendre les interactions, dans le temps et dans l'espace, des différents processus de gestion de l'eau, de construction territoriale et de développement territorial, trois schématisations graphiques sont proposées :

- une frise chronologique thématique multiscalaire et comparée, entre la politique de l'eau et la politique de développement territorial, qui s'appuie sur l'inventaire des évolutions législatives aux niveaux européen, national, régional et local dans les deux champs d'action ;
- une représentation graphique de l'évolution des découpages spatiaux de la vallée de la Drôme selon les différents projets de la gestion de l'eau et de développement territorial ;
- des schémas des évolutions chronologiques des processus de co-construction des territoires et de projets autour de la gestion de l'eau et autour du développement local, mettant en évidence le rôle des dimensions et des ressorts territoriaux.
- un tableau récapitulant les principaux résultats issus de la grille analytique de la gestion territoriale de l'eau, pour chacune des trois phases temporelles.

Les deux premières schématisations graphiques visent à resituer les processus observés dans le contexte local et supra-local des points de vue historique, législatif et institutionnel. Ils sont présentés ci-après (Figure 18 et Figure 19) afin que le lecteur puisse y recourir tout au long de la lecture de la démonstration en Parties II, III et IV.

Les deux autres représentations graphiques visent à synthétiser les résultats de la démonstration et de favoriser la comparaison des systèmes d'action et de leur fonctionnement entre les différentes périodes temporelles identifiées. Ces schémas et ce tableau sont présentés et expliqués dans les parties conclusives de chacune des parties ainsi qu'en conclusion générale.

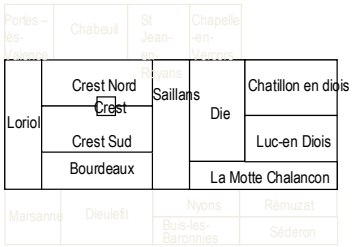
La Figure 18 met en particulier en évidence les dynamiques spatiales et temporelles majeures de la gestion de l'eau et du développement territorial dans la vallée de la Drôme sur la période 1970-2011, qui sont objets d'explication dans les trois parties suivantes de cette recherche. Sont en particulier remarquables :

- l'agrandissement progressif du Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, concentré sur quelques communes riverains de la Drôme en aval de la vallée à sa création et comprenant l'ensemble des communes du bassin versant de la Drôme à partir de 2007 ; le fractionnement des intercommunalités puis leur réorganisation ;
- les stratégies différenciées des deux plus grosses structures intercommunales en matière de projets contractuels de développement territorial : (i) en aval, la structure intercommunale du Val de Drôme multiplie les coopérations avec ses voisins de l'est

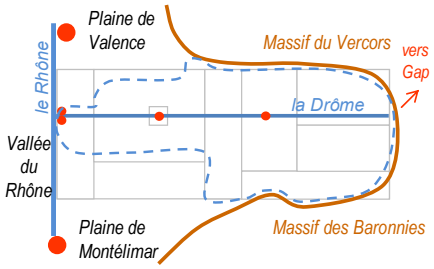
tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

et du sud, alors que (ii) en amont, la structure intercommunale du Diois concentre au contraire les projets sur son strict périmètre ;

- une première tentative de contractualisation en matière de développement territorial à l'échelle de la vallée, concomitante avec le dispositif de Contrat de Rivière et de SAGE au milieu des années 1990, qui est cependant par la suite abandonnée, avant d'être à nouveau tentée à la fin des années 2000.



Découpage cantonal schématique de la zone d'étude



Caractéristiques géographiques schématiques de la zone d'étude

ASA : Association Syndical Autorisée
CCD : Communauté de Communes du Diois
CCC : Communauté de Communes du Crestois
CCPS : Communauté de Communes du Pays de Saillans
CR : Contrat de Rivière
CCVD : Communauté de Communes du Val de Drôme
CDDRA : Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes
CDPRA : Contrat de Développement de Pays Rhône Alpes
CDRA :Contrat de Développement Rhône-Alpes
CGD : Contrat Global de Développement
DAVD : District d'Aménagement du Val de Drôme
DOCUP : DOCument Unique de Programmation
DRCS : District Rural du Canton de Saillans
DRDD : District Rural de Développement du Diois
GPRA : Grand Projet Rhone Alpes Biovallée
LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
PDR : Programme de Développement Rural
PDZR : Programme de Développement des Zones Rurales
PER : Pôle d'Excellence Rural
SAD : Syndicat d'Aménagement du Diois
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAVD : Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme
SIAM : Syndicat d'irrigation Intercommunal d'Allex-Montoison
SICN : Syndicat d'irrigation Intercommunal de Crest Nord
SICS : Syndicat d'irrigation Intercommunal de Crest Sud
SMBRJ : Syndicat Mixte du Bas Roubion -Jabron
SMRD : Syndicat Mixte de la Rivière Drôme

Sigles des structures et projets

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

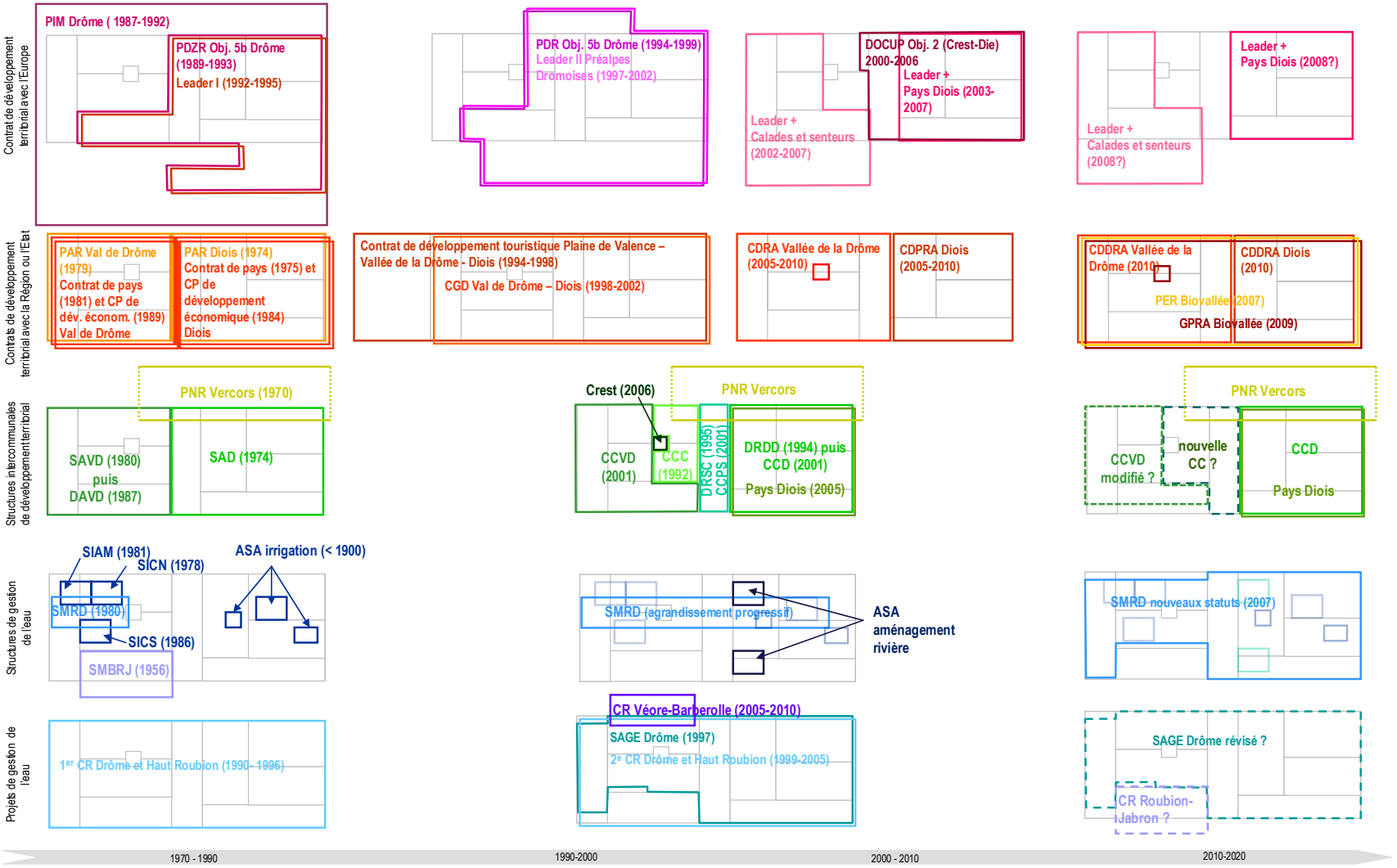


Figure 18 : Schématisation des dynamiques spatiales des structures et projets de développement local et de gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme depuis les années 1970

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

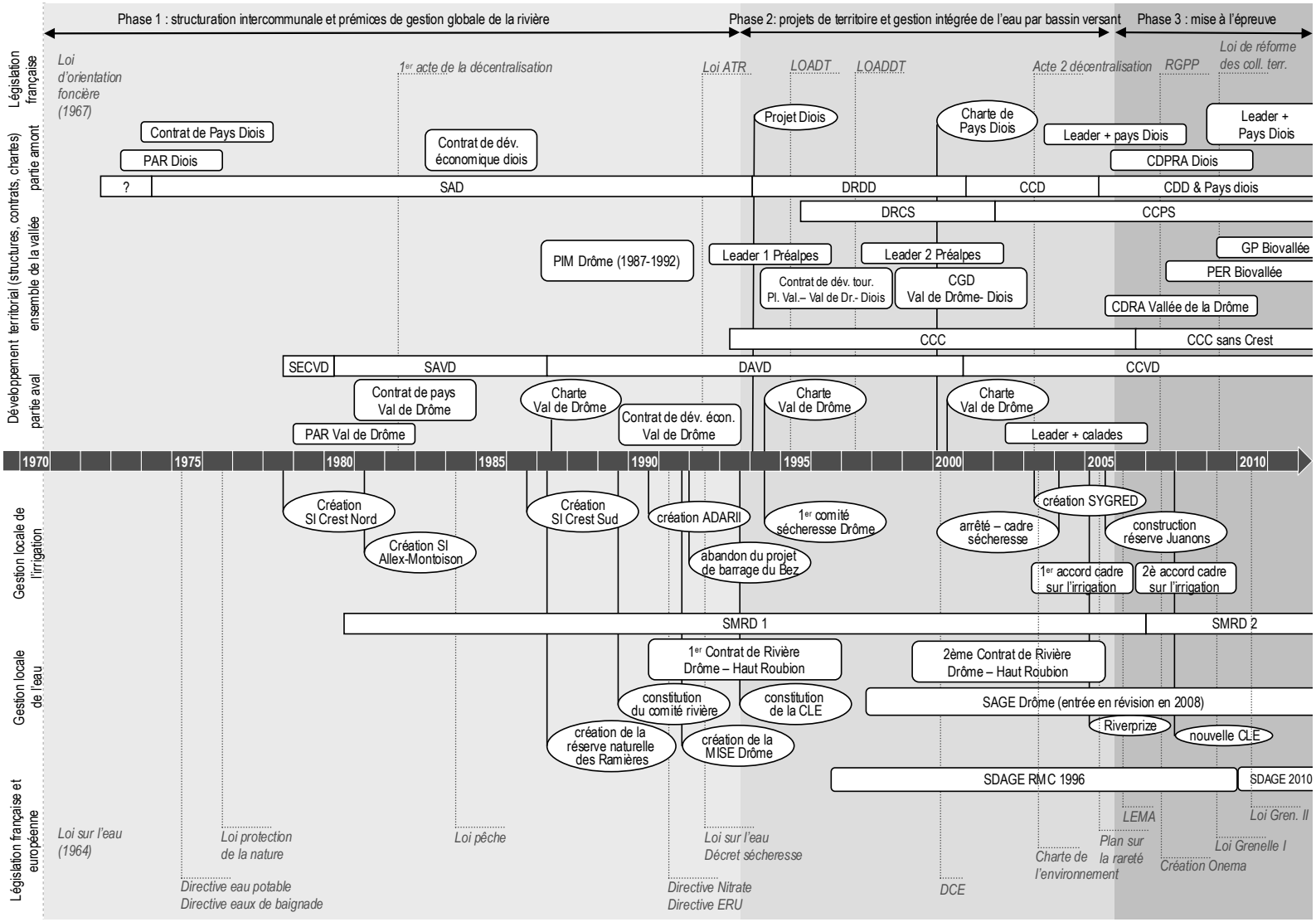


Figure 19 : Frise chronologique comparative de la gestion de l'eau et du développement territorial dans la vallée de la Drôme au regard du contexte législatif national et européen

CONCLUSION DE LA PARTIE I

Dans les quatre dernières décennies, si les deux domaines d'action de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire sont, du point de vue théorique, étroitement articulés, ils sont en pratique, l'objet de politiques, de systèmes d'action et d'outils assez cloisonnés. La territorialisation et l'écologisation des politiques publiques amènent à questionner l'efficacité des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau, les Contrats de Rivière et les SAGE, au regard des objectifs environnementaux.

La *dimension territoriale* de ces nouvelles formes d'action publique de la gestion de l'eau ne se limite pas aux questions d'adaptation aux spécificités locales, de coordination entre les acteurs locaux ou de redéfinition des rôles et des modalités de décision. Ces nouvelles formes d'action publique s'inscrivent et s'appuient sur les territoires tout comme elles leur donnent naissance. Le caractère territorialisé et la capacité territorialisante des dispositifs de gestion locale de l'eau sont étudiés. La *construction territoriale* est à la fois la résultante d'une pragmatique de l'action, mais également un outil stratégique d'action. L'objectif de cette recherche est alors de comprendre de quelle manière, dans quelle mesure et sous quelles conditions ces dimensions territorialisées et territorialisantes des dispositifs de la gestion locale de l'eau contribuent à l'amélioration de l'atteinte des objectifs environnementaux.

Une grille de lecture des dimensions territoriales et des ressorts territoriaux de la gestion locale de l'eau est proposée à partir de différents outils conceptuels issus de la géographie sociale. Elle doit permettre l'exploration du cas empirique de la vallée de la Drôme sur les quatre dernières décennies au regard de la question de la territorialisation de la politique de l'eau et de son efficacité environnementale. Pour ce faire, l'histoire de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme depuis les années 1970 est découpée en trois phases, correspondant à trois tendances d'évolution de l'action publique au niveau national et se traduisant, au niveau local, par des reconfigurations des systèmes d'action. Ces phases sont présentées chronologiquement les unes après les autres sous la forme de trois parties. Dans chacune de ces parties, sont décrites et analysées les dimensions territorialisées et territorialisantes de la gestion locale de l'eau ainsi que les ressorts territoriaux mobilisés par les gestionnaires de l'eau et leur contribution à l'efficacité environnementale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Partie II - La mise en patrimoine de la rivière Drôme (1970-1993)

La période 1970-1993 est marquée par l'émergence des préoccupations environnementales et leur intégration dans les politiques et législations nationales et européennes. Les directives européennes édictent de nouvelles normes concernant les usages de l'eau et Loi française sur la Pêche de 1984 introduit un impératif écologique : le débit réservé des cours d'eau[99]. Cette période est également marquée par la territorialisation des politiques publiques qui se traduit par le désengagement de l'Etat au profit des collectivités territoriales. Ces dernières se saisissent de compétences obligatoires, tel le développement économique, mais également de compétences facultatives telle celle environnementale. Les procédures contractuelles deviennent la nouvelle référence de l'action publique et la notion de patrimoine, tant en matière d'économie que d'environnement, imprègne les discours, les pratiques et les stratégies de développement.

La déclinaison de ces tendances nationales et européennes dans la vallée de la Drôme en matière de gestion de l'eau et ses implications en matière d'efficacité environnementale sont étudiées par l'application de la grille d'analyse des dimensions territoriales, telle que présentée dans le chapitre précédent.

Le chapitre 3 montre que la vallée de la Drôme se structure, entre l'amont et l'aval, en deux intercommunalités qui prennent chacune en charge différemment les questions du développement territorial et de la gestion de l'eau. Après une période de forts conflits d'usages et d'oppositions entre trois modèles d'usage et de gestion de l'eau, un système d'action unique émerge et se consolide à l'échelle de la vallée, dans le cadre d'un Contrat de Rivière.

Dans le chapitre 4, le processus et le résultat de la mise en patrimoine de la rivière Drôme à l'initiative de la structure intercommunale de la partie aval de la vallée sont analysés. Cette patrimonialisation de la rivière permet d'engager la gestion de l'eau dans une logique plus globale et d'orienter le développement territorial sur la valorisation des aménités environnementales. Les ressorts par lesquels cette patrimonialisation de la rivière contribue à améliorer l'efficacité environnementale de la gestion de l'eau sont étudiés.

[99] Loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 3. L'EMERGENCE DES INTERCOMMUNALITES ET LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU MODELE DE LA GESTION DE L'EAU

Comme l'ensemble des espaces ruraux en France, la vallée de la Drôme connaît une déprise démographique et économique depuis le début du XXe siècle, qui s'accélère à la sortie de la seconde guerre mondiale, lors de la reconstruction et de la modernisation du pays. « La *Drôme, le désolant compte à rebours des zones qui se dépeuplent.* (…) *Les populations dévalent les montagnes et les collines arides, laissant accrocher à leurs flancs leur maisons qui connurent, il y cent ans, des temps plus fastes, avant l'industrialisation intensive. Elles dévalent de la montagne et vont vers le Rhône, la ville, le HLM* » (Dauphiné Libéré, 12/02/1969). Au début des années 1960, commence une progressive reprise démographique et économique. Elle est liée à la conjonction de l'investissement des élus locaux dans le développement local et à l'apparition de nouvelles opportunités offertes par le plus grand intérêt de la société pour les espaces naturels et leurs ressources, dont les espaces ruraux sont bien pourvus. Les élus de la vallée de la Drôme misent en particulier sur le développement touristique : « *Un garrot possible : le tourisme* : (…) *la configuration même du département, cette beauté sauvage, cet isolement dans un décor grandiose, ce climat qui d'ailleurs sont en partie cause du dépeuplement, peuvent devenir des alliés »*, car les citadins dans les villes surpeuplées « *aspirent à un retour à la nature, au silence, au calme de la vie rurale* » (Dauphiné Libéré, 12/02/1969). La rivière Drôme fait partie de ces aménités.

La dimension territorialisée de la gestion de l'eau autour de la rivière Drôme, du milieu des années 1970 au milieu des années 1990 est traitée à travers l'analyse des héritages territoriaux et des évolutions démographiques et économiques locales (point 1) puis par l'étude des dynamiques institutionnelles et des stratégies des acteurs locaux en matière de développement territorial (point 2) et de gestion de l'eau (point 3). Une attention particulière est portée à la structuration intercommunale en raison de son implication en matière environnementale dès la fin des années 1970.

Dans les années 1970, en termes d'héritage territorial, la partie aval de la vallée souffre d'un déficit d'identité par rapport à ses voisins immédiats, le Vercors, la Provence ou encore le Diois, qui occupe la partie amont de la vallée. La dichotomie entre l'amont et l'aval de la vallée est accentuée par des dynamiques différentiées de la démographie, de l'économie et des usages de l'eau.

L'émergence et la construction progressive des intercommunalités, par le biais de la politique de développement rural conduite autour des Plans d'Aménagements Ruraux, consolident l'organisation bipartite de la vallée. Les communes du Diois, à l'amont, et celles du '*Val de Drôme'*, à l'aval, se regroupent chacune de leur coté et mettent en place des stratégies de développement différentes, dans lesquelles la rivière ne tient pas la même place. Plus que sa voisine, la structure intercommunale du Val de Drôme mise sur les potentialités offertes par la rivière pour à la fois développer son économie, mais aussi construire et consolider son identité territoriale. S'appuyant sur l'évolution des attentes en termes d'environnement et de loisirs du

renouvellement de sa population, la structure intercommunale du Val de Drôme propose un modèle de la gestion de l'eau qui rencontre l'opposition des systèmes d'action existants, plus centralisés et sectoriels, autour des usages de l'irrigation et de l'extraction de graviers. Après plusieurs années conflictuelles, un nouveau système d'action se constitue et se consolide autour d'un dispositif de Contrat de Rivière piloté par la structure intercommunale du Val de Drôme.

1. Le Diois et le Crestois : deux espaces ruraux face à la désertification

La reprise démographique et économique de la vallée de la Drôme à partir des années 1970, se décline de façon différentiée. Elle est plus précoce et plus forte à proximité du fleuve Rhône, de la rivière Drôme et des axes de communication qui les bordent. Elle est plus tardive et d'une autre nature dans les zones de montagne les moins accessibles. Ces '*arrière-pays'* sont plus préservés du point de vue du cadre de vie : des personnes âgées, des résidents secondaires et des actifs à la recherche d'un nouveau mode de vie viennent les repeupler.

A ces facteurs géographiques, démographiques et économiques, viennent se superposer des héritages territoriaux qui contribuent à différentier deux parties dans la vallée de la Drôme : à l'amont, dans le Diois, l'identité culturelle et historique est forte alors qu'elle est quasiment inexistante dans la partie aval. Si la rivière Drôme apparaît d'un point de vue géographique comme un élément structurant de l'espace, elle ne constitue pas pour autant, dans les années 1970 et 1980, un élément identitaire et fédérateur à l'échelle de la vallée.

1.1. De la désertification rurale à la reprise démographique et économique

La vallée de la Drôme présente du point de vue physique une grande hétérogénéité, qui conditionne pour partie l'implantation des populations et le développement des activités économiques, qui connaissent des évolutions différentiées selon le double gradient de la distance à la vallée du Rhône et de la distance à la rivière Drôme et à la route D93 qui la longe.

1.1.1. Une reprise démographique différentiée

La vallée de la Drôme connaît une diminution de la population de 23 % entre 1801 et 1956, puis une nouvelle augmentation pour atteindre à l'aube du XXIe siècle la même population qu'au début du XIXe siècle. Cette tendance générale masque cependant d'importantes disparités entre les différentes communes de la zone, détaillées sur la période 1962-1990.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La tendance globale de la vallée de la Drôme

La vallée de la Drôme est caractérisée par une faible densité de population, atteignant 22 hab/km2 en 1990, ce qui est très inférieur aux moyennes départementales, régionales et nationales (Figure 20)[100].

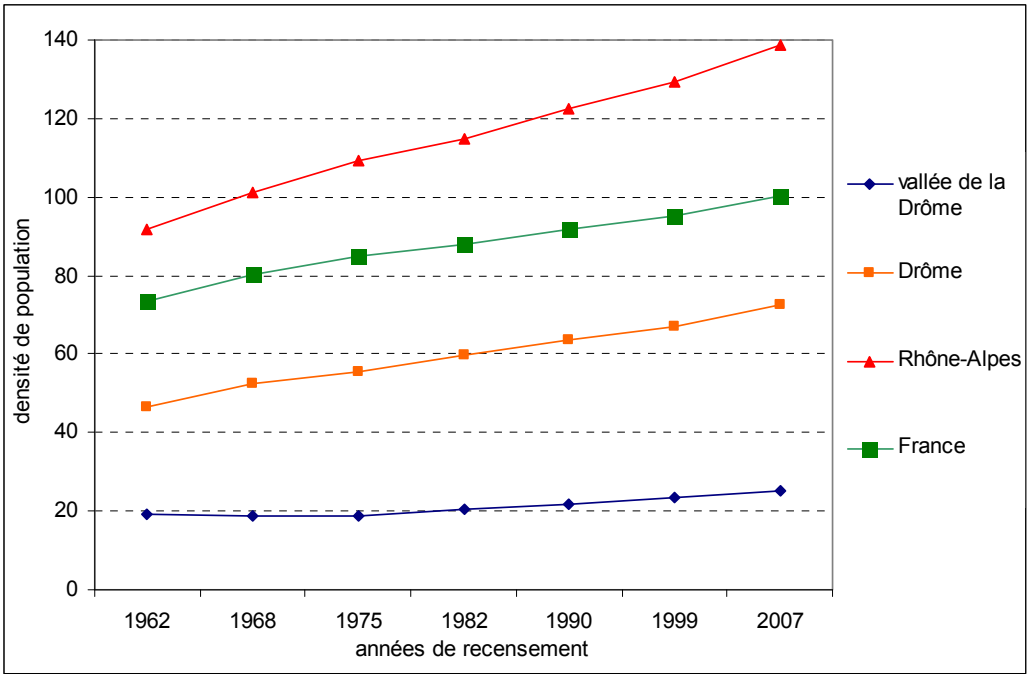


Figure 20 : Evolution comparée de la densité de population de la vallée de la Drome, du département de la Drôme, de la région Rhône-Alpes et de la France entre 1962 et 2007 (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

La population de la vallée de la Drôme passe de 42 624 habitants en 1962 à 49 056 habitants en 1990. Cette population connaît une décroissance de l'ordre de 1% entre 1962 et 1975, puis augmente progressivement de 6 à 10% entre chaque recensement. Cette reprise démographique est principalement liée à un solde migratoire positif, et dans une moindre mesure à un solde naturel qui devient également positif à partir de 1990 (Figure 21). Cette tendance générale cache cependant de fortes disparités infra-territoriales.

[100] Les figures sur les évolutions démographiques et économiques illustrent les évolutions sur l'ensemble de la période étudiée dans le cadre de ce travail de recherche, mais seules les évolutions sur la période 1962-1990 sont analysées dans ce chapitre. Les évolutions entre 1990 et 2007 sont étudiées dans le chapitre 5.

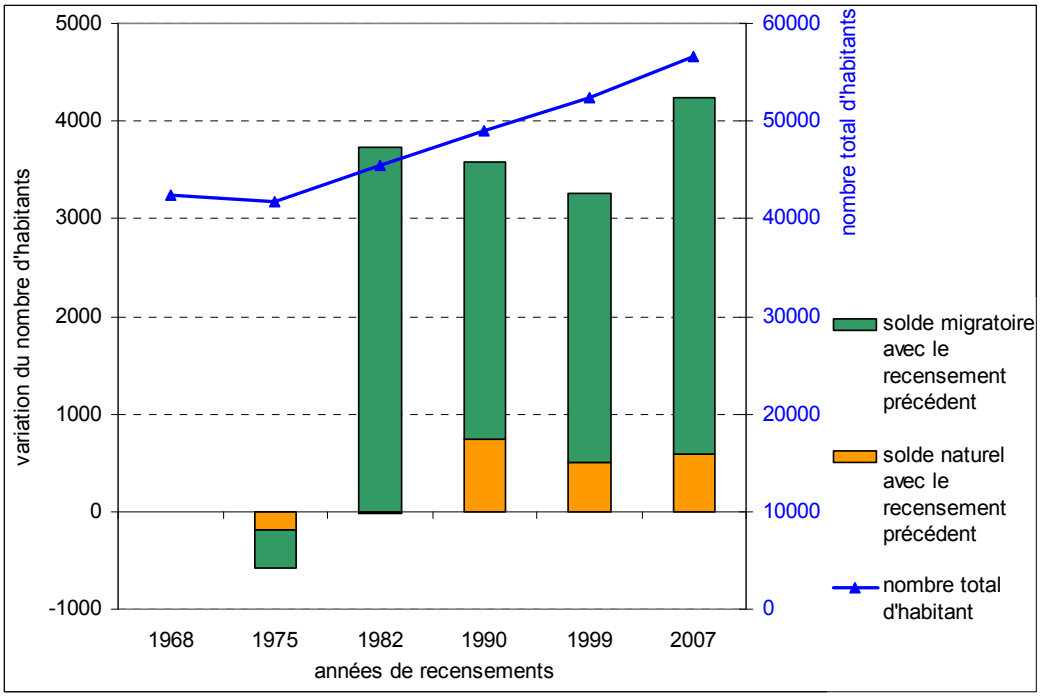


Figure 21 : Evolution de la population totale de la vallée de la Drôme entre 1968 et 2007 et origine de la variation démographique (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

Une forte différentiation infra-territoriale

La vallée de la Drôme se caractérise, comme souvent dans le cas des vallées, par une contiguïté des axes de communication et du réseau hydrographique. Ainsi, la principale route innervant le territoire est la D93 qui suit assez fidèlement le cours de la rivière Drôme depuis quelques kilomètres après sa source, entre Beaurière et Beaumont-en-Diois, jusqu'à son embouchure au niveau de Livron. Dans la partie la plus marquée par le relief, à l'est de Crest, les routes secondaires suivent également les fonds de vallées formés par les affluents de la Drôme, tels ceux principaux de la Gervanne, de la Roanne et du Bez. La population et les activités se concentrent progressivement le long de ces axes de communication et dans les bourgs qui les bordent.

Un double gradient de population est observé selon : (i) la distance à l'axe Rhodanien dans le sens est/ouest et (ii) selon la distance à la rivière Drôme, entre le fond de la vallée et les arrière-pays aux altitudes plus élevées. En termes de découpage cantonal, on peut ainsi distinguer deux groupes :

- Le premier constitué des cantons de Loriol, Crest Sud, Crest Nord et de la commune de Crest rassemble les zones les plus en aval, les plus proches du couloir rhodanien et de la rivière Drôme. Ce sont des zones de plaine ou de fond de vallées, organisées autour des trois villes principales de Livron, Loriol et Crest, comportant chacune plus de 5.000 habitants en 1990. A cette date, ces trois villes concentrent 42 % de la population de l'ensemble de la vallée.
- Le second groupe comporte les cantons de la partie amont de la vallée de la Drôme, y compris les cantons de Saillans et de Bourdeaux. Ils se situent dans des zones de relief plus marqué et se caractérisent par leur éloignement du couloir rhodanien. A l'intérieur de ce groupe, en amont de la vallée, une nouvelle différentiation peut

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

s'opérer entre les communes les plus proches de la rivière Drôme ou de la ville de Die (4.230 habitants en 1990) et celles les plus éloignées.

Ces deux groupes connaissent une reprise démographique différentiée dans sa temporalité et dans sa nature. Elle est plus précoce et plus prononcée dans la partie aval de la vallée : dès 1975 pour le canton de Loriol et 1982 pour ceux de Crest Sud et de Crest Nord. La ville de Crest croît dès 1962 et connaît ensuite une progression plus lente. Dans la partie amont, seul le canton de Die enregistre une progression notable dès 1982. Les autres cantons continuent à perdre de la population jusqu'à la fin des années 1990 avant de connaitre une inversion de tendance (Figure 22). De manière plus fine, la cartographie des évolutions de la population communale montre le recentrage de la population à la fois dans les bourgs, en fonds de vallée de la Drôme et à la confluence avec le Rhône (ANNEXE 2.3).

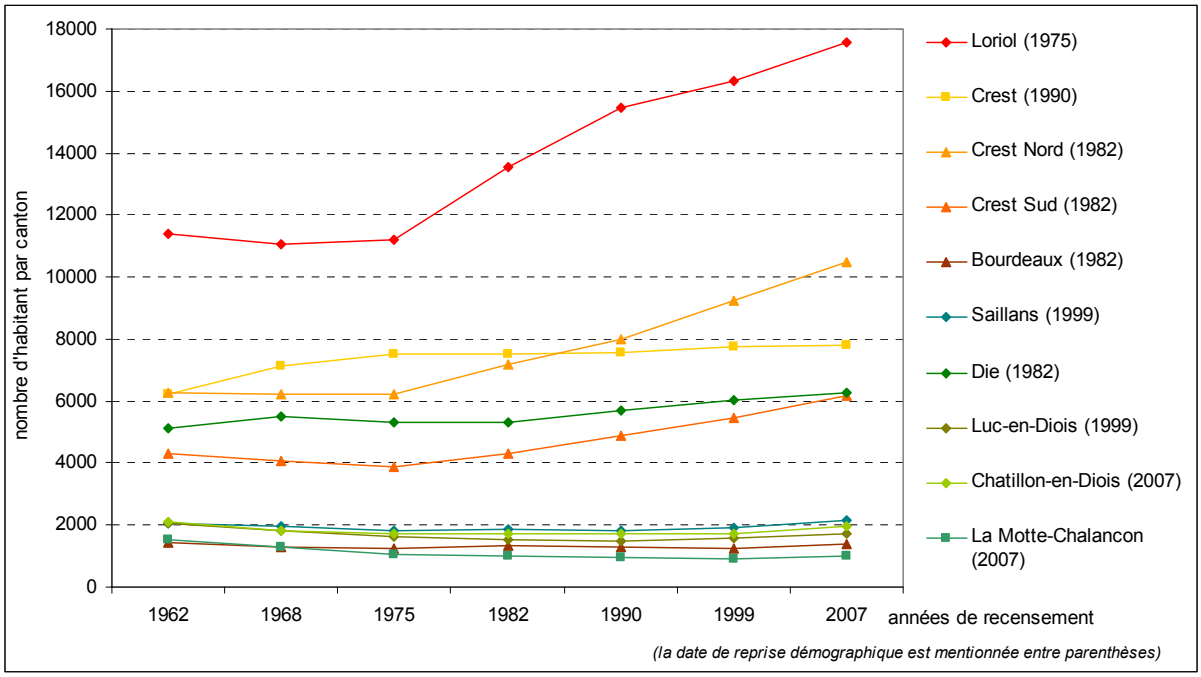


Figure 22 : Evolution comparée de la population cantonale entre 1962 et 2007 (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

Cette reprise démographique n'a pas la même origine : pour les cantons en aval de la vallée, elle est liée au cumul à la fois d'un solde naturel positif et croissant, signe d'une population plutôt jeune et d'un solde migratoire positif et élevé dès 1982. Par contre, dans les cantons du Diois, ainsi que dans le canton de Bourdeaux, les soldes naturels restent négatifs et la reprise démographique est due à l'immigration de nouvelles populations (ANNEXE 2.3)

En termes de structuration de la population par tranche d'âge, la Figure 23 montre une tendance générale au vieillissement de la population avec l'augmentation de la population des plus de 60 ans. Cette structuration est cependant également différente selon les cantons. Dans la partie amont de la vallée et dans le canton de Bourdeaux, la part des plus de 60 ans est plus élevée que dans la partie aval de la vallée (32% contre 23 % en moyenne sur la période).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

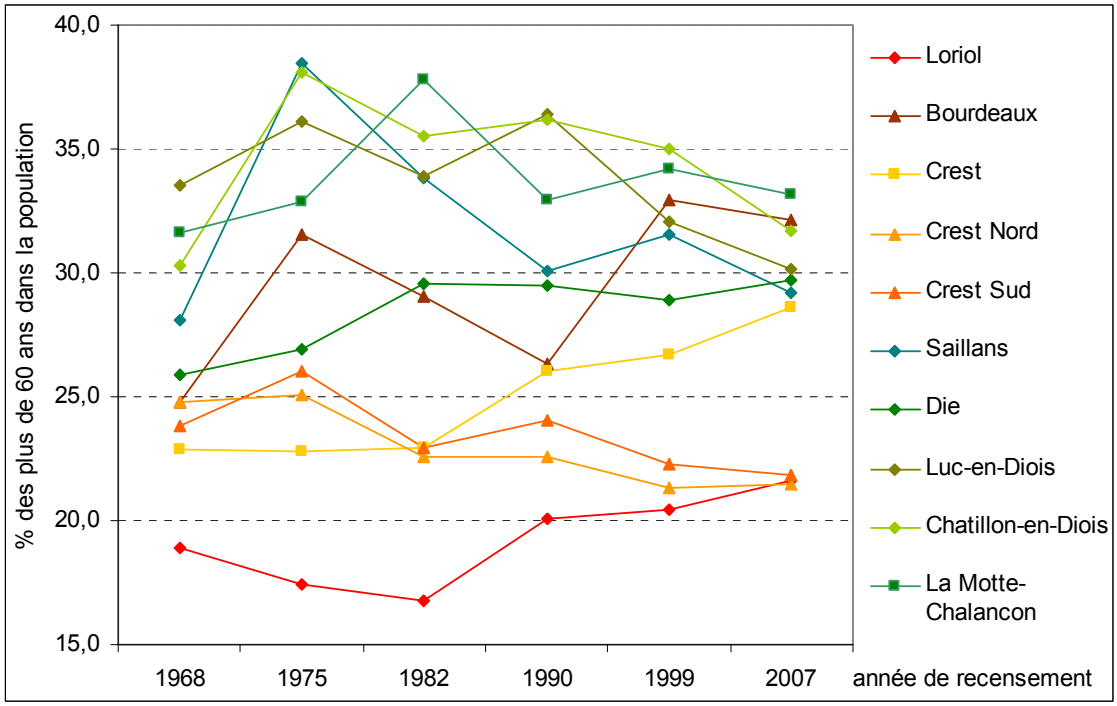


Figure 23 : Evolution comparée de la population de plus de 60 ans par canton entre 1968 et 2007 (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

En conclusion, si dans un premier temps, la vallée de la Drôme connaît l'exode rural, elle bénéficie ensuite, dès la fin des années 1970, de l'apport de nouvelles populations. Les dynamiques démographiques sont cependant distinctes entre l'amont et l'aval de la vallée. La partie aval, à la confluence avec le Rhône et aux alentours de Crest connaît une périurbanisation portée par l'installation de jeunes actifs, alors que le Diois et la région de Bourdeaux sont plutôt portés par l'arrivée de résidents retraités, attirés par le cadre de vie rural. Le Diois est à cet effet un « *territoire emblématique de la renaissance rurale* » des zones de moyennes montagnes du Sud de la France (Cognard, 2006). « *Si ce renouveau démographique et cette attractivité s'inscrivent dans un mouvement général à l'échelle des moyennes montagnes méridionales, ils sont aussi pour partie liés à une dynamique de développement local relativement précoce dans le Diois* » (Cognard, 2006). En effet, dans les années 1970, les communes se structurent en intercommunalité et se dotent de politiques de développement territorial visant l'amélioration des services à la population, l'accessibilité à l'emploi, mais aussi la préservation d'un environnement de qualité (point 2).

1.1.2. Des mutations économiques face à la crise

Dans les années 1970 et 1980, le contexte national est marqué par une crise économique et l'ouverture des frontières, entraînant d'importantes mutations des activités. Les campagnes sont en particulier affectées par les transformations de l'agriculture : l'intensification et la modernisation conduisent à la diminution du nombre d'emplois et à une reconversion des actifs vers d'autres secteurs. Dans le même temps, les industries les plus fragiles ferment. La reprise économique de nombreuses campagnes repose alors sur le secteur tertiaire et en particulier sur la valorisation des aménités environnementales.

Dans la vallée de la Drôme, les différences infra-territoriales entre les villes et les campagnes et entre zones de plaine et d'arrière-pays sont marquées. Les opportunités de développement

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

économique sont plus importantes et plus diverses vers la confluence avec la vallée du Rhône selon une dynamique de type urbaine, ainsi, que dans une moindre mesure aux alentours de Crest, selon une dynamique périurbaine centrée sur la cadre de vie. Dans les arrière-pays, comme le pays de Bourdeaux, la vallée de la Gervanne et l'ensemble du Diois, les opportunités sont plus réduites et centrées sur le secteur tertiaire.

Entre 1968 et 1990, le taux d'emplois de la population de plus de 15 ans reste globalement inférieur aux moyennes départementales et nationales, tout en suivant la même tendance de décroissance (51% en 1968 et 48% en 1990). Il est cependant plus élevé dans la partie aval où il avoisine les moyennes départementales et nationales que dans la partie amont où il ne dépasse pas les 41%, sauf dans le canton de Die[101] (Figure 24).

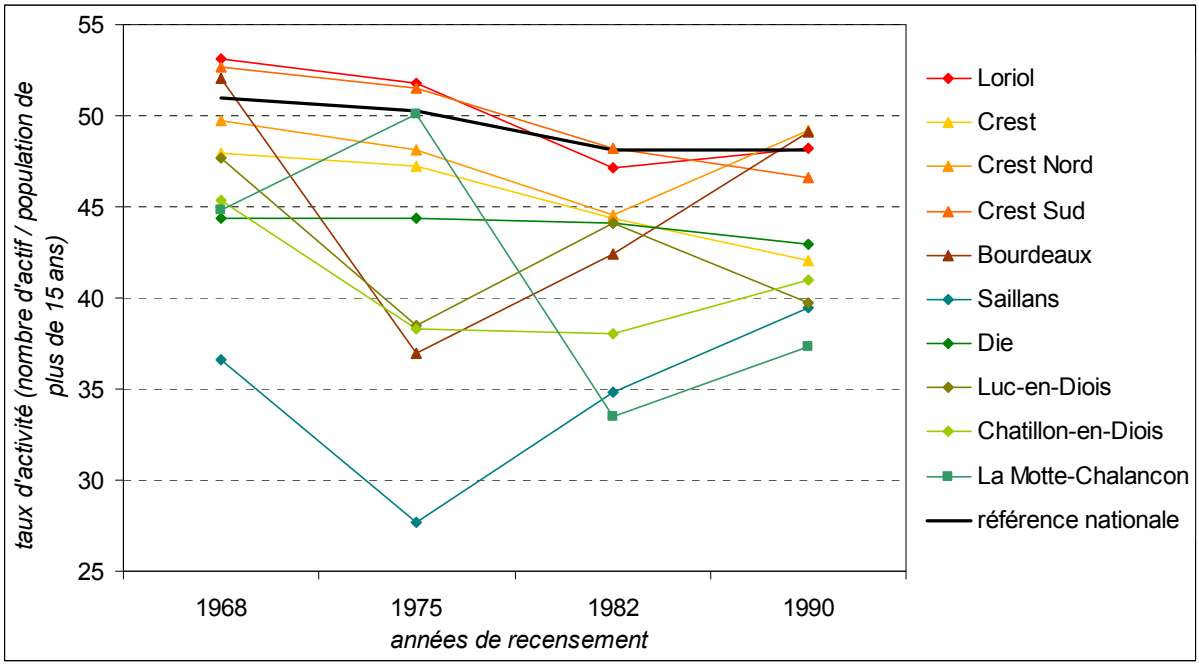


Figure 24 : Evolution comparée des taux d'activité des cantons de la vallée de la Drôme entre 1968 et 1990 (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

La vallée de la Drôme se caractérise par une forte surreprésentation des actifs dans le domaine agricole par rapport aux références départementales et nationales et inversement une sous représentation du secteur d'activité secondaire. La tendance générale sur la période 1968 - 1999 est conforme à celle nationale : décroissance du secteur agricole et du secteur industriel au profit d'une croissance du secteur tertiaire (Figure 25). Cette tendance générale se décline différemment au sein de la vallée, selon la proximité aux centres-bourgs de Die, Crest, Livron et Loriol, et aux deux principaux axes de communication, celui du couloir Rhodanien et celui longeant la rivière Drôme.

[101] Cependant, ces chiffres restent à manier avec précaution : l'allure des courbes (avec une très grande variabilité) pour les cantons de Bourdeaux, Luc-en–Diois, la Motte-Chalancon ou Saillans laissent à penser que les données pour ces communes très peu peuplées ne sont pas suffisamment fiables (l'INSEE recommande une grande prudence dans le traitement des données concernant les communes de moins de 500 habitants).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

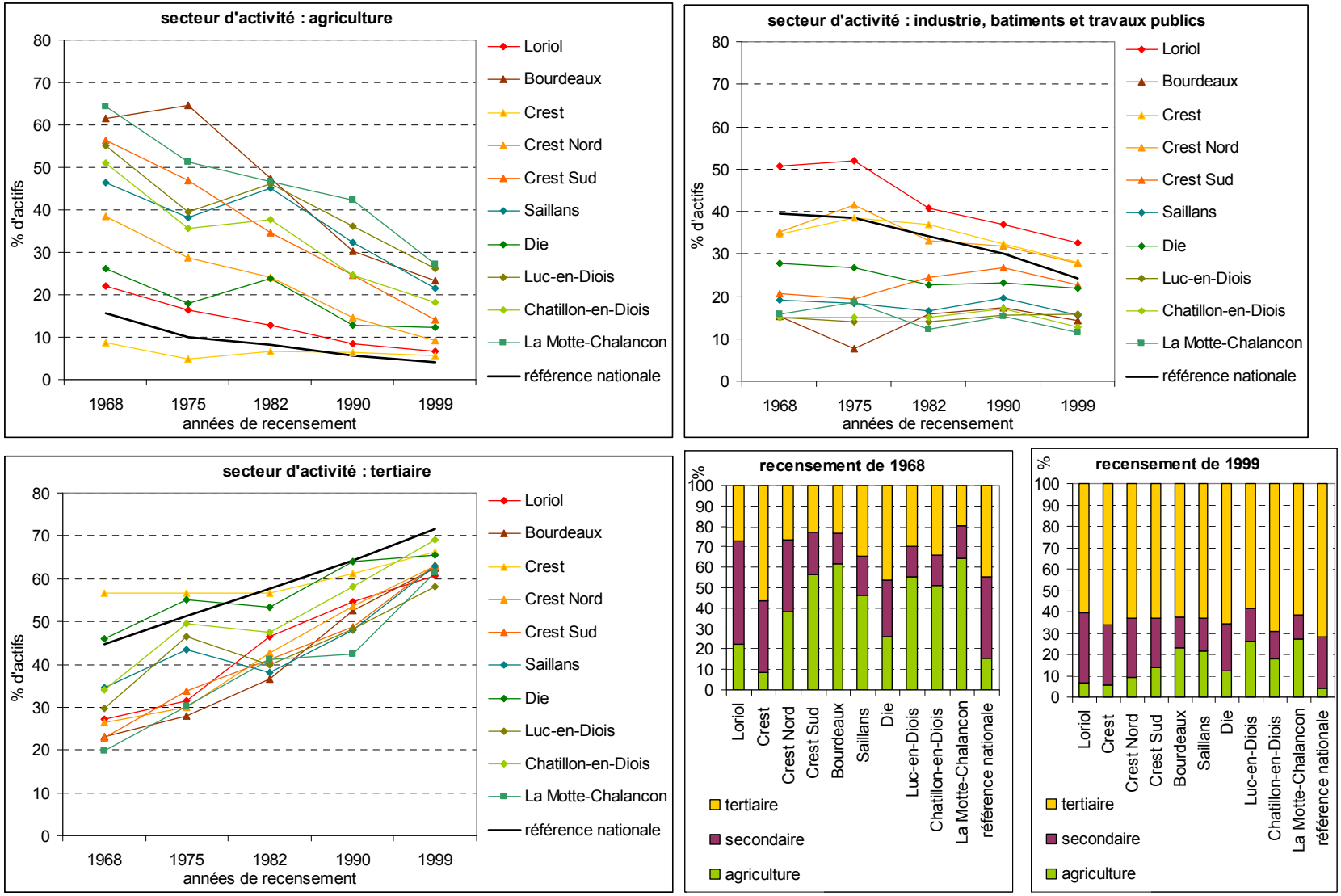


Figure 25 : Répartition de la population active selon les secteurs d'activité ; évolution comparée à l'échelle cantonale entre 1968 et 1999 (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2011)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'industrie : une spécificité de la zone de confluence avec le Rhône et des centre bourgs

Le canton de Crest Nord, la ville de Crest et surtout le canton de Loriol, à proximité de la confluence rhodanienne, comportent une population active dans le secteur industriel proche de la moyenne nationale mais moindre dans le secteur tertiaire.

Ces communes profitent du dynamisme économique du couloir rhodanien, et dans le même temps, restent dépendantes de ses difficultés. L'activité textile traditionnelle décline mais est compensée dans les années 1970 par une augmentation de la production de biens et services, dans les domaines de la chimie et des matériaux, de l'habillement, de la construction mécanique et des produits agro-alimentaires : abattage et conditionnement de volailles, alimentation du bétail, coopératives fruitières, coopératives laitières. Les entreprises sont de petite taille, puisque 9% seulement ont plus de 6 salariés en 1982, et ne résistent que très partiellement à la récession du secteur textile et aux difficultés dans le domaine avicole et laitier (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989). Alors que la population active totale progresse, le nombre d'emplois dans le secteur secondaire entre 1968 et 1990 se maintient juste dans cette zone de confluence.

Dans le Diois, le secteur industriel des années 1970 repose essentiellement sur les activités agro-alimentaires (aliments pour bétail, cave vinicole) et dans une moindre mesure, il concerne quelques entreprises de métal et de transformation du bois (BEAUR et DDAF Drôme, 1974). Ces dernières déclinent lors de la crise économique des années 1980 pour des causes structurelles classiques d'éloignement de pôles et de métropolisation des activités et se renouvellent peu pour des causes plus spécifiques, de disponibilité de main d'œuvre de niveau supérieur et d'accès au foncier bâti. Deux secteurs cependant se consolident progressivement : l'un autour des plantes aromatiques et de la production de Clairette de Die AOC, l'autre autour de la construction liée à l'arrivée de nouvelles populations et à l'accroissement du nombre de résidences secondaires (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b).

Le secteur agricole : une surreprésentation générale dans la vallée

Les autres cantons de la vallée (Crest Sud Bourdeaux, Saillans, Luc-en-Diois, Chatillon-en-Diois et la Motte-Chalancon) se caractérisent par l'importance de leur secteur agricole : entre 46% et 65% de la population active occupent un emploi agricole en 1968 et entre 24 et 42 % en 1990, contre respectivement 19 % en 1968 et 9 % en 1990 au niveau départemental. La décroissance des emplois agricoles est liée au vieillissement de la population agricole (41% des exploitants ont plus de 55 ans selon les RGA de 1979 et 1988) et au non remplacement des départs par de jeunes exploitants. Elle est cependant plus limitée dans la vallée de la Drôme et en particulier dans le Diois qu'à l'échelle nationale : une exploitation sur trois disparaît entre 1988 et 2000 dans le Diois contre une exploitation sur cinq au niveau national (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

Cette baisse de l'activité agricole est également liée, dans la partie amont, aux difficultés de modernisation, de par les fortes pentes, l'exiguïté des terrains, ainsi que le faible accès à l'irrigation. Elle est également liée à la concurrence de l'urbanisation dans l'accès aux bonnes terres, aux abords des villes et villages (BEAUR et DDAF Drôme, 1974). Les difficultés sont similaires dans la partie aval de la vallée, où les prix du foncier croissent très rapidement en

lien avec l'arrivée de nouvelles populations pour un habitat pérenne principal ou de résidences secondaires (Pouyet, 1979).

Cette activité agricole présente une grande diversité de spéculations, entre les zones de plaines plus favorables à la modernisation et à la spécialisation des productions et les zones de montagne, consacrées essentiellement aux activités pastorales plus traditionnelles (Figure 26 ; Figure 27). Jusqu'au milieu des années 1970, le système de production dominant pour les nombreuses et petites exploitations agricoles de la vallée repose sur l'association de la polyculture-élevage avec une culture spécialisée telle le vin effervescent, l'ail, les fruits, le tabac ou la lavande. Ce système permettant une valorisation élevée de la main d'œuvre disparaît cependant progressivement. Les multiples et successives crises rencontrées par certaines productions spécialisées, et en particulier l'élevage avicole hors sol, les fruits et la lavande, conduisent à la réorientation des systèmes agricoles selon les possibilités de mécanisation et d'irrigation, d'accès aux marchés et de structuration des filières (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme et al., 1988) :

- Dans la partie aval, au niveau de la confluence avec le Rhône, et dans la partie la plus plane jusqu'aux abords de Crest, l'arboriculture et les élevages avicoles et porcins hors-sol s'étaient développé dans les années 1950 avec des modes de production quasi-industriels. Face aux aléas climatiques et aux méventes des années 1970, les vergers et élevages sont progressivement remplacés par les céréales (le blé puis le maïs), ainsi que par des cultures plus spécialisées, comme l'ail de consommation, les semences, le maraîchage et l'horticulture. L'ensemble de ces nouvelles cultures requiert des apports supplémentaires en irrigation.
- Dans les parties plus montagneuses de la partie aval de la Vallée (Bourdeaux, Gervanne), ainsi que dans le Diois, les élevages ovins, caprins et avicoles se consolident dans les années 1970 trouvant leurs débouchés par le biais de la SICA de Remuzat, de la coopérative laitière de Crest et celle avicole Poval, combinant l'élevage hors-sol et la production d'aliments pour bétail (BEAUR et DDAF Drôme, 1974). Le déclin de ces activités s'accélère suite à la fermeture des coopératives au début des années 1990. La viticulture se développe également avec la création en 1950 de la cave coopérative de Die. Des productions de qualité, labellisées, telles que la Clairette de Die AOC ou l'agneau valorisent les productions dès les années 1980. L'agriculture biologique démarre dans les années 1970. Elle se consolide notamment à travers la filière des plantes aromatiques et médicinales qui se structure, dans le Diois, autour de la création, en 1979, de l'Herbier Diois, en 1985 de la Coopérative des Plantes Aromatiques et Médicinales du Diois ou encore en 1986 de l'entreprise Sanoflore, dans la vallée de la Gervanne. Une véritable industrie de transformation de ces plantes se met progressivement en place dans la vallée génère plusieurs centaines d'emplois et acquiert une dimension internationale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

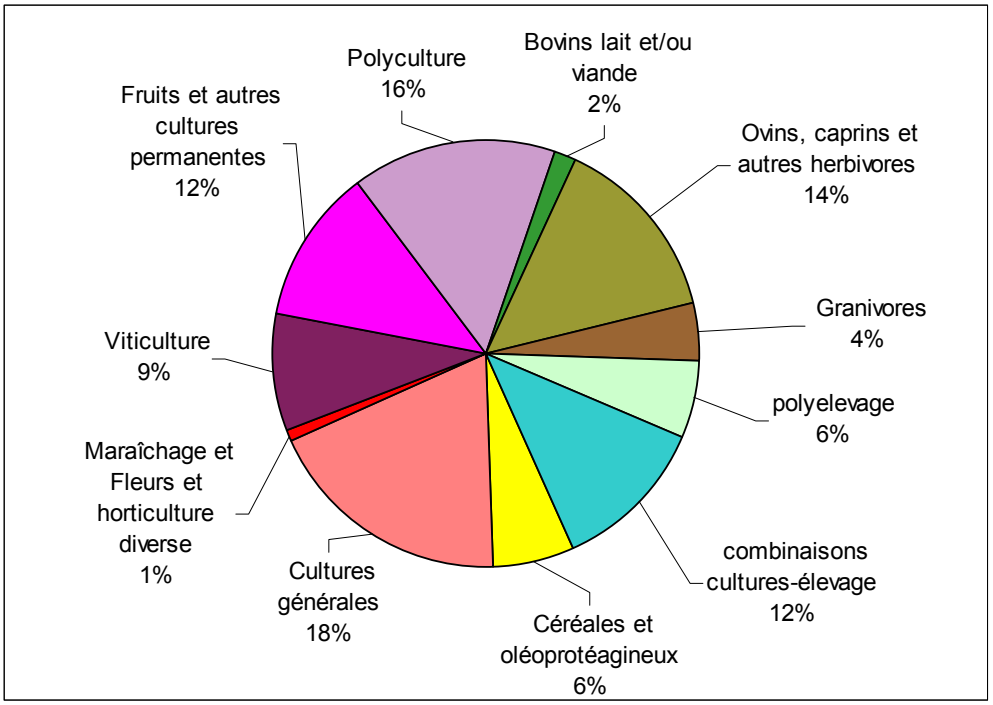


Figure 26 : Répartition des exploitations agricoles de la vallée de la Drôme selon leur orientation technico-économique en 1988 (source : RGA 1988 ; réalisation : Girard, 2010)

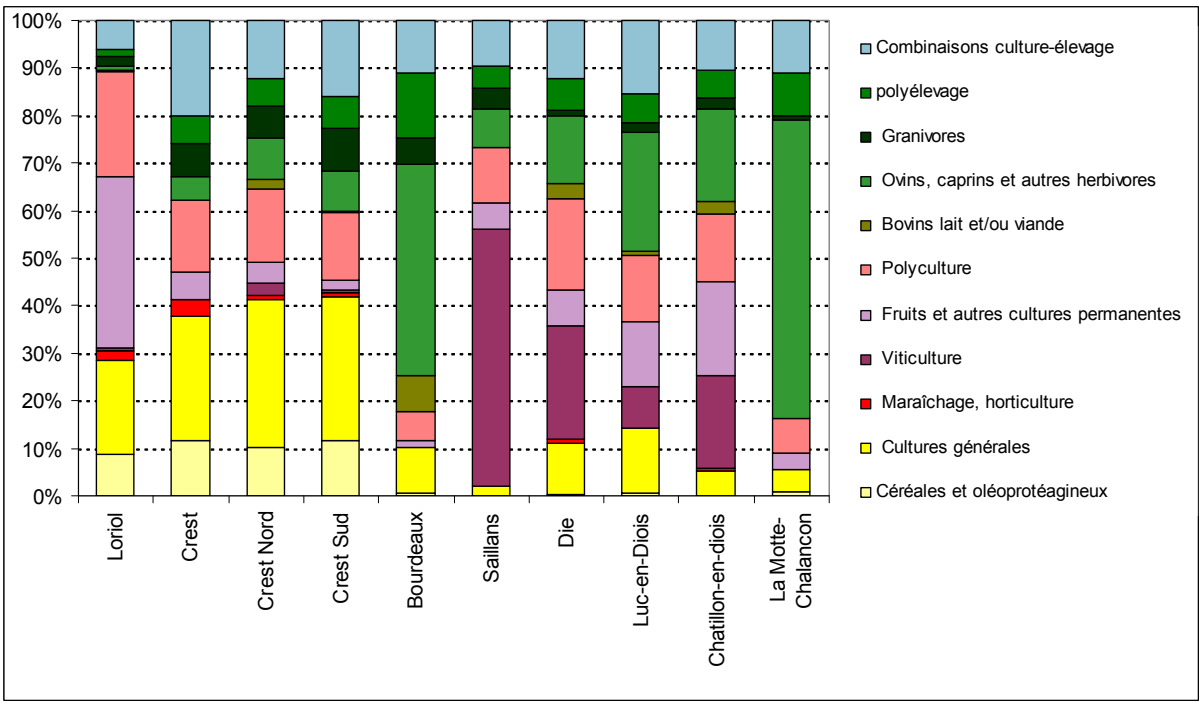


Figure 27 : Comparaison cantonale de la répartition des exploitations agricoles selon leur orientation technico-économique dans la vallée de la Drôme en 1988 (source : RGA ; réalisation : Girard, 2010)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La progression du secteur tertiaire : service public et tourisme

Le secteur tertiaire connaît une forte progression entre 1968 et 1990. A l'échelle de la vallée, il occupe 1,8 fois plus d'actifs en 1990 qu'en 1968. Les emplois dans ce secteur concernent les services publics, dont la part est particulièrement importante dans le canton de Die et la ville de Crest, ainsi que le tourisme. Bien que l'affluence touristique soit déjà forte dans le Diois au début des années 1970, avec plus de 20 000 touristes en été, la filière est très peu structurée. L'activité est concentrée en fond de vallée où se situe la quasi-totalité des hôtels et des campings. Elle est centrée sur un tourisme de passage. Une autre forme de tourisme, de séjour et de type familial voit le jour et croît dans les zones montagneuses, accompagnée d'une forte augmentation du nombre des résidences secondaires, et dans une bien moindre mesure, du développement de l'accueil collectif d'enfants et de la création de gîtes ruraux (BEAUR et DDAF Drôme, 1974 ; Syndicat d'Aménagement du Diois, 1984 ; Syndicat d'Aménagement du Diois, District d'Aménagement du Val de Drôme et Association de Développement Touristique Vallée de la Drôme – Plaine de valence, 1994).

Le nombre de résidences secondaires est multiplié par 2,5 entre 1968 et 1990 dans les cinq cantons du Diois pour atteindre prés de 45% du nombre total de logements dans les trois cantons de Chatillon-en-Diois, Luc-en-Diois et la Motte-Chalancon (Figure 28). Ce développement touristique est très concentré sur la période estivale (Perrier-Cornet, 1997).

Le tourisme est également une activité ancienne dans le canton de Bourdeaux, autour de la forêt de Saou, et aux abords de Clionscat et Mirmande. Il est par contre encore très peu développé à la fin des années 1970 aux alentours de Loriol, de Crest et dans la vallée de la Gervanne : 3 000 touristes estivaux fréquentent le Val de Drôme à la fin des années 1970 (Pouyet, 1979).

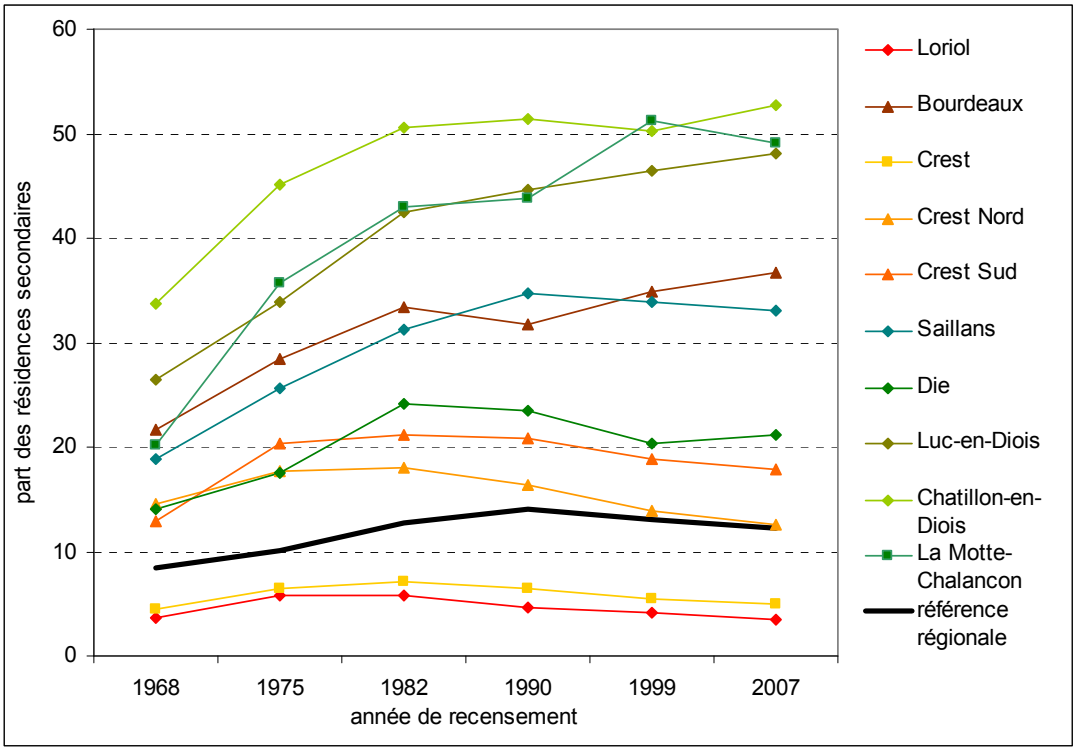


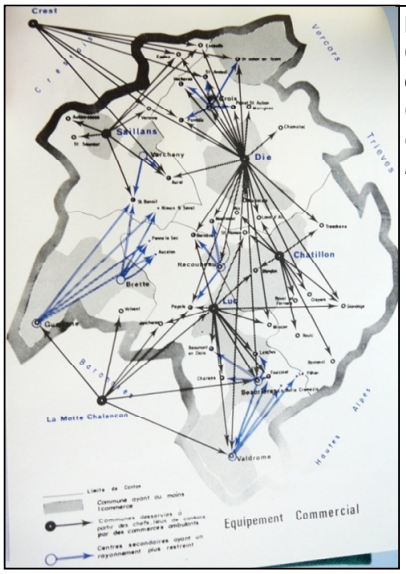
Figure 28 : Evolution comparée de la part des résidences secondaires sur le nombre total des logements par canton dans la vallée de la Drôme entre 1968 et 2007 (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

1.1.3. Des espaces de vie distincts entre l'amont et l'aval de la vallée

Si la vallée de la Drôme présente une dichotomie entre l'amont et l'aval des points de vue physique, démographique et économique, elle est également marquée par des espaces de vie distincts[102]. L'ensemble de la vallée est sous l'influence première de la ville de Valence, tant des points de vue administratif, que commercial ou de services (Figure 29). Pour autant, cette influence n'est pas de la même nature en amont et aval.

Elle est directe pour les communes de Livron et Loriol, qui possèdent en contrepartie, des taux d'équipements en services et en commerces relativement bas, et plus indirecte pour les communes aux alentours de la ville de Crest. Cette dernière, bien dotée en commerces et services, constitue un pôle relais de Valence, dont dépend la vallée de la Gervanne (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989).

La partie amont de la vallée, le Diois, est la zone la plus éloignée sous dépendance valentinoise : la ville de Die constitue également un pôle secondaire. Sous-préfecture, elle est bien dotée en commerces et services, avec notamment son propre hôpital. Les communes autour de Saillans et dans la partie basse de la vallée de la Roanne dépendent cependant moins de Die et sont plutôt tournées vers Crest. Les communes à l'extrême sud et est de la vallée (canton de la Motte-Chalancon et de Bourdeaux) sont, quant à elles, tournées vers d'autres villes, extérieures à la vallée, celles de Nyons et Dieulefit (Laurent, Moreau et Pouyet, 1971 ; BEAUR et DDAF Drôme, 1974).



B.E.A.U.R. ; D.D.A.F. Comité de développement et de défense du Diois (**1971**) *Livre blanc du Diois, étude d'aménagement rural,*122 p.

B.E.A.U.R ; D.D.A.F, Syndicat d'Etudes et de Coordination du Val de Drôme (**1979**). *Le Val de Drôme : Plan d'Aménagement Rural,* 256 p.

Figure 29 : Représentations des espaces de vies dans les projets de développement local dans le Diois et le Val de Drôme (source : Livre Blanc du Diois, 1971 et Plan d'Aménagement Rural du Val de Drôme, 1979)

[102] Ces « *espaces de vie* », définis par les pratiques spatiales et les lieux fréquentés par la population (Di Méo, 1998) sont appréhendés à travers les diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des procédures contractuelles de développement local : PAR, des Contrats de Pays et des Contrats de Développement Economique (Laurent et *al*., 1971).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.4. Un cours d'eau capricieux mais intensivement exploité

La rivière Drôme et ses affluents, ont de longue date et de multiples manières, été exploités et aménagés par la population locale. Ils ont ainsi largement contribué au développement économique de la vallée.

L'extraction des graviers et la protection contre les inondations

L'extraction des graviers est historiquement liée aux pratiques de protection des terres et des habitations contre les débordements de la rivière. Jusqu'au 19e siècle, l'exploitation continue des pentes du bassin versant par des sociétés de pasteurs et d'agriculteurs éleveurs conduit à une forte érosion des sols. La rivière Drôme et ses affluents sont dans une situation sédimentaire largement excédentaire, ce qui leur confère un aspect en tressage, avec de multiples chenaux, liés aux mouvements des berges et du lit. Les populations riveraines, afin d'exploiter les terres fertiles en bordure des cours d'eau et de se protéger de leurs fréquents débordements, érigent progressivement des digues (Landon, 1996 ; Allard et Labeur, 2012). Elles sont construites essentiellement et massivement dans la partie aval de la rivière, les premières sur la commune de Grâne en 1790. N'ayant connu qu'une situation d'excédent sédimentaire, les ouvrages sont bâtis avec des fondations peu profondes, mais qui se consolident rapidement par les apports sédimentaires naturels des cours d'eau. Au milieu du XXe siècle, ces endiguements concernent de manière discontinue une grande partie du linéaire hydrologique, de la ville de Crest jusqu'à celle de Loriol. Pour construire puis entretenir ces digues, des associations de riverains sont créées, tels le syndicat des digues des Prés en 1798, celui des digues des Ramières en 1776 ou celui des digues du Plot en 1807.

Dans ce contexte d'excès sédimentaire, une autre pratique se développe au fil des derniers siècles : l'extraction des graviers. Elle est dans un premier temps majoritairement mise en œuvre dans la partie amont du bassin versant où le régime torrentiel de la rivière associé à l'accumulation d'alluvions, peut entraîner d'importants débordements. Elle se développe ensuite dans la partie aval de la vallée, où les endiguements, par endroits très étroits, conduisent également à d'importantes accumulations d'alluvions. C'est en particulier le cas sur les communes de Grâne, d'Allex et de Crest. L'extraction de graviers est dans un premier temps un moyen de lutter contre les inondations, dont le sous-produit est employé comme matériau de construction. Initialement de nature artisanale, cette activité prend un caractère industriel dans les années 1950, répondant à une forte demande de construction dans un contexte de développement urbain et économique accéléré. L'équipement de la vallée du Rhône en infrastructures routières, telle l'autoroute A7, et industrielles, en particulier les centrales nucléaires, constitue une part importante de cette demande. Cette extraction de granulats permet dans un premier temps de gérer les atterrissages, de stabiliser et de recentrer le lit mineur de la rivière et de limiter l'érosion tout en constituant une activité économique lucrative.

Les volumes extraits s'accroissent cependant rapidement, atteignant 250 000 m3 en 1975 soit « *cinq à six fois le débit moyen annuel* » (Limandat, Guyon et Marcaud, 1980). En 40 ans, 7,5 millions de m3 sont ainsi extraits de la rivière Drôme à l'aval de Pontaix, la capacité de recharge de cette dernière étant pourtant évaluée à seulement 0,04 millions de m3/an (Landon, Piegay et Bravard, 1995).Ces prélèvements de graviers par extraction aggravent le phénomène de diminution des apports sédimentaires sur le bassin versant déjà engagé depuis le milieu du XIXe siècle et lié à la fois à de conditions climatiques moins favorables à l'érosion et à la politique de reboisement étatique à travers les mesures de Restauration de Terrains de Montagne (Piegay et Landon, 1997). A partir des années 1950, le fort accroissement des

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

prélèvements de graviers, combiné avec l'étroit endiguement de la rivière, l'érosion naturelle liée au caractère torrentiel du cours d'eau, ainsi que l'entretien inexistant des digues, entraîne une « *incision généralisée* », se traduisant par « *l'affouillement des berges* » et « *l'abaissement du profil en long de la rivière* » (Chouleur, 1978)[103]. Cette incision a de multiples effets néfastes sur les autres usages de la rivière : (i) elle déstabilise les ouvrages d'art, les digues et les ponts ; (ii) elle porte préjudice à la vie piscicole en modifiant les habitats (affleurement du substratum rocheux, perte de capacité d'épuration du milieu) ; (iii) elle provoque un abaissement de la nappe alluviale, exploitée pour ses ressources en eau.

L'exploitation des ressources en eau : un usage de plus en plus agricole

Les ressources en eau de la rivière Drôme, de ses affluents et de leurs nappes d'accompagnement, font également l'objet d'usages anciens à des fins industrielles tels les moulinages pour le textile ou le papier par exemple, ou a des fins agricoles, pour l'irrigation des cultures (Allard et Labeur, 2012). De nombreux canaux prennent leurs sources dans le lit de la rivière Drôme tout au long de son linéaire ainsi que sur certains de ses affluents[104]. Dans la partie aval de la vallée, la nappe d'accompagnement de la rivière est également exploitée par le biais de puits en vue à la fois de l'alimentation en eau potable des communes et de l'irrigation. Des associations d'usagers, dont certaines perdurent encore aujourd'hui, sont crées dès le XIXe siècle en vue de construire et entretenir ces canaux ou de réguler le partage des eaux (Tableau 20).

Nom	*Localisation*	*Date création*	*Surface (Ha)*	*Nombre d'usagers*	*Débit (m3/an)*
ASA des Perriers	Die	nc	50	136	98.000
ASA de L'Homet	Die	1850	26	182	360.000
ASA Mas du Plot	Die	1845	40	60	200.000
ASA des Digues et des Cliches	Luc-en-Diois	1871	31	133	27.000
ASA des Issarts	Miscon	1987	4	10	nc
ASA Grenette	La Répara	1997	60	14	160.000
ASA des mattes	Chabrillan	1965	70	8	140
ASA canal Gervanne	Mirabel	nc	nc	104	

Tableau 20 : Présentation des ASA de la vallée de la Drôme (source : Schéma d'Irrigation Départemental, 2008)

L'exploitation de la ressource en eau, si elle diminue dans le domaine industriel en parallèle avec le déclin du secteur, augmente fortement en matière agricole à partir des années 1950,

[103] L'incision généralisée observée ces dernières décennies sur de nombreux cours d'eau montagnards, telle la Drôme, est liée à la combinaison d'au moins quatre facteurs : « *1.le tarissement de la recharge sédimentaire dans les têtes de bassin végétalisée depuis la seconde moitié du 19e siècle, après la période dite du petit âge glaciaire et des siècles de surexploitation forestière, pastorale et agricole, 2. la perturbation des transits naturels, dans les vallées aménagées, tant au niveau des flux liquides que des flux solides ; 3. la modification brutale du style fluvial des cours d'eau par les aménagements visant à contrôler la divagation des chenaux et 4. l'exploitation des granulats dont l'ampleur des impacts au niveau de la géométrie des cours d'eau atteint parfois celle enregistrée à l'échelle des temps géologiques* » (Landon, 2007).

[104] Ainsi par exemple, jusque dans les années 1950, dans la plaine en aval de Crest, l'irrigation des jardins, des vergers et des cultures se pratique par immersion par le biais de quatre canaux principaux : celui des Usiniers, celui de Malastre, celui de Soubeyran et celui de Mazorel. Le plus important, le canal des usiniers détourne 3600 m3/h de la rivière depuis sa prise d'eau au niveau de la ville d'Aouste, et ce jusqu'à Livron (Le Crestois, 18/08/1989).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

soutenue par la politique interventionniste de l'Etat. En vue de maintenir la compétitivité du secteur agricole, en améliorant et en régularisant les rendements ainsi que la qualité des produits, l'Etat, en collaboration avec le Département de la Drôme, pousse à l'augmentation des surfaces irriguées et à l'équipement des exploitations agricoles. Cette politique est conduite sur l'ensemble de la vallée de la Drôme avec des stratégies différenciées : les agriculteurs sont incités à s'équiper en matériel d'irrigation de manière individuelle dans les zones de montagne et de manière collective dans les zones de plaine. Le programme d'irrigation en montagne sèche du Ministère de l'Agriculture permet ainsi l'équipement d'environ 200 ha/an entre 1971 et 1988 (ASPIC et Conseil Général de la Drôme, 1988a, 1988b). Dans la partie aval de la vallée, trois grands périmètres irrigués collectifs sont aménagés à la fin des années 1970 et au début des années 1980 : celui du canton de Crest Nord en 1979, celui d'Allex-Montoison en 1981, et enfin celui du canton de Crest Sud plus tardivement, en 1986 (point 3). Ils permettent l'irrigation au total de plus de 1500 ha (Tableau 21 ; ANNEXE 2.4).

Nom	*Localisation*	*Date création*	*Surface (ha)*	*Nombre d'usagers*	*Débit (m3/an)*
Syndicat Intercommunal d'irrigation de Crest-Sud	sud-ouest de Crest	1986	500	90	1 800 000
Syndicat Intercommunal d'irrigation Crest Nord	nord-ouest de Crest	1979	650	158	1 600 300
Syndicat d'irrigation d'Allex-Montoison	Allex-Montoison	1981	580	nc	nc
Syndicat Intercommunal du Sud-Est de Valence[105]	Upie	nc	1.631	689	6 000 000
SI Loriol – Cliouscalt[106]	Loriol - Cliousclat	nc	300	150	730 000

Tableau 21 : Présentation des principaux syndicats d'irrigation (source : Schéma d'Irrigation Départementale, 2008)

Dans la vallée de la Drôme, les surfaces irriguées augmentent ainsi de 21 % entre 1979 et 1988, puis à nouveau de 35 % entre 1988 et 2000 (Figure 30). Cette augmentation est essentiellement centrée sur la partie aval de la vallée. Ainsi, entre 1979 et 1988, les surfaces irriguées dans les cantons de Crest Nord et de Crest Sud passent respectivement de 694 et 560 ha à 1420 et 764 ha (soit une multiplication par 2 sur le canton de Crest Nord et par 1.4 sur le canton de Crest Sud).

Cet accroissement de l'usage agricole de l'eau avec l'augmentation des prélèvements participe de la baisse des débits de la rivière Drôme dans la partie aval de Crest ainsi que du niveau de sa nappe d'accompagnement (Limandat *et al.*, 1980). Il affecte les autres usages de l'eau, telle l'alimentation en eau potable, ainsi que la vie écologique des milieux aquatiques (point 3).

[105] Ne concerne pas les ressources en eau de la rivière Drôme ou de sa nappe d'accompagnement.

[106] Ne concerne pas les ressources en eau de la rivière Drôme ou de sa nappe d'accompagnement.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

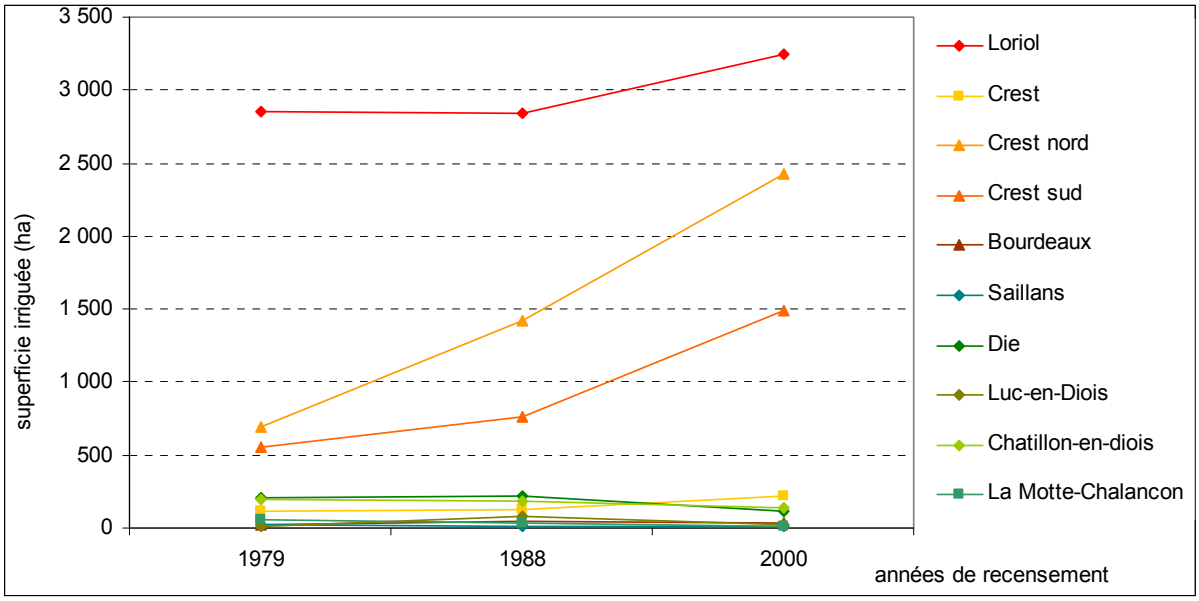


Figure 30 : Evolution des surfaces irriguées dans la vallée de la Drôme (source : RGA 1979, 1988, 2000 ; réalisation : Girard, 2010)

La rivière comme exutoire des déchets humains

Jusque dans les années 1980, le dépôt de déchets dans la rivière Drôme, y compris des objets encombrants, est une pratique courante des populations riveraines, la force du courant, en particulier lors des fréquents épisodes de crues, procédant à leur nettoyage rapide (Foex, 2001). « *Les berges de la Drôme servent encore de dépotoir sauvage pour un certain nombre d'habitants du Val de Drôme. Régulièrement les communes et le service de la réserve naturelle doivent récupérer dans la nature des sommiers, des mobylettes démontées (....). Des boîtes de conserves et des papiers gras fleurissent tous les dimanches à tous les accès routiers de la réserve* » (*Le Crestois*, 19/01/1990).

En outre, les villes et les villages sont très peu équipés en assainissement et rejettent les eaux usées directement dans les cours d'eau. Il en est de même pour les industries, en particulier les abattoirs, les élevages avicoles ou les caves vinicoles. A cette époque, la croyance populaire est celle du potentiel épuratoire naturel de la rivière, comme en témoigne cet extrait de la presse locale : « *Qu'on se rassure, l'eau de la Drôme est propice à la baignade. La faible épaisseur de la lame d'eau, le courant qui la fait ruisseler au travers des graviers, son exposition prolongée aux rayons du soleil l'épurent naturellement* » (le *Journal du Diois*, 23/07/1983).

Le développement des usages de loisirs

Les années d'après-guerre sont marquées par le développement d'un tourisme de masse. Les campagnes françaises, si elles n'en constituent pas la cible principale, sont concernées par ce phénomène, en particulier les zones ensoleillées et disposant de points d'eau. Les cours d'eau deviennent un support majeur de loisirs. Certes, ces derniers existaient de longues dates, mais les pratiques se modifient avec l'arrivée du tourisme. Dans la vallée de la Drôme, les activités traditionnelles de pêche et de chasse sont progressivement complétées par la baignade et les sports d'eau vive, du canoë-kayak essentiellement, ainsi que par les randonnées pédestres et cyclistes aux abords des cours d'eau.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'émergence des préoccupations environnementales

Les années 1970 sont également marquées par la montée des préoccupations environnementales. Dans la Drôme, une association de protection de la nature, la Fédération Rhône Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) est particulièrement active[107]. Elle met en évidence les richesses écologiques associées à la rivière, notamment dans les zones de ramières[108] en aval de la vallée, et révèle aussi les dégâts environnementaux occasionnés par l'exploitation intensive des ressources en eau et en graviers et les rejets dans les milieux, de diverses pollutions humaines.

1.2. Des héritages territoriaux et des espaces vécus distincts

Les évolutions des dénominations, des délimitations et des qualifications des espaces du terrain d'étude à partir des écrits des géographes et des guides touristiques avant les années 1990 montrent que la *Vallée de la Drôme* ne constitue pas un espace perçu et vécu comme une entité, et ce malgré l'existence structurante de la rivière Drôme. La partie aval n'est que faiblement présente dans les représentations de la vallée, tandis que, au contraire, le Diois est omniprésent dans une définition à la fois large et peu précise. Si la population de ce dernier revendique son appartenance, la partie aval souffre au contraire d'un déficit d'identité.

1.2.1. L'omniprésence du Diois et l'invisibilité de la partie aval de la vallée

Pour les géographes alpins du milieu du XXe siècle : une définition large du Diois, recouvrant tout en partie la vallée de la Drôme

La consultation des écrits des géographes de l'Institut de géographie Alpine du siècle dernier renseigne sur les appellations et la caractérisation de la zone d'étude. Le terme de « *vallée de la Drôme* » n'est pas employé et l'appellation géographique qui approche au mieux la localisation et l'étendue de la zone d'étude est celle de « *Diois* ». Cet objet géographique est par contre beaucoup étudié. Si le Diois fait clairement partie des « *Préalpes du Sud* » (Blanchard, 1945), ses limites sont sujettes à discussion. Elles sont assez nettes au nord, liées à la présence du massif du Vercors, mais restent plus floues au Sud avec les Baronnies (Blanchard, 1945) et surtout à l'ouest. Les critères de délimitation sont de nature hydrographique, paysager ou liés à l'attractivité des villes, comme Crest, Nyons ou Die. Ce

[107] La FRAPNA, Fédération Rhône-Alpes de Protection de la NAture, est une association Loi 1901, créée en 1971. Elle œuvre pour la protection de la nature et de l'environnement. Elle est agréée par le Ministère de l'Environnement depuis 1978 et reconnue d'utilité publique depuis 1984. Elle est membre de France Nature Environnement, fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, elle même créée en 1968, et reconnue d'utilité publique depuis 1976. La FRAPNA est composée de huit sections départementales, dont l'une est la FRAPNA Drôme. Chacune de ces sections est elle même une association et fédère également d'autres associations œuvrant également pour la protection de la nature (26 associations en 2008 dans la Drôme).

[108] Ramières : « *nom de lieu commun qui désigne les bois riverains des cours d'eau dans le sud de la France ; il vient du latin ramus qui veut dire branche, rameau, rame*» (Faton, 2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

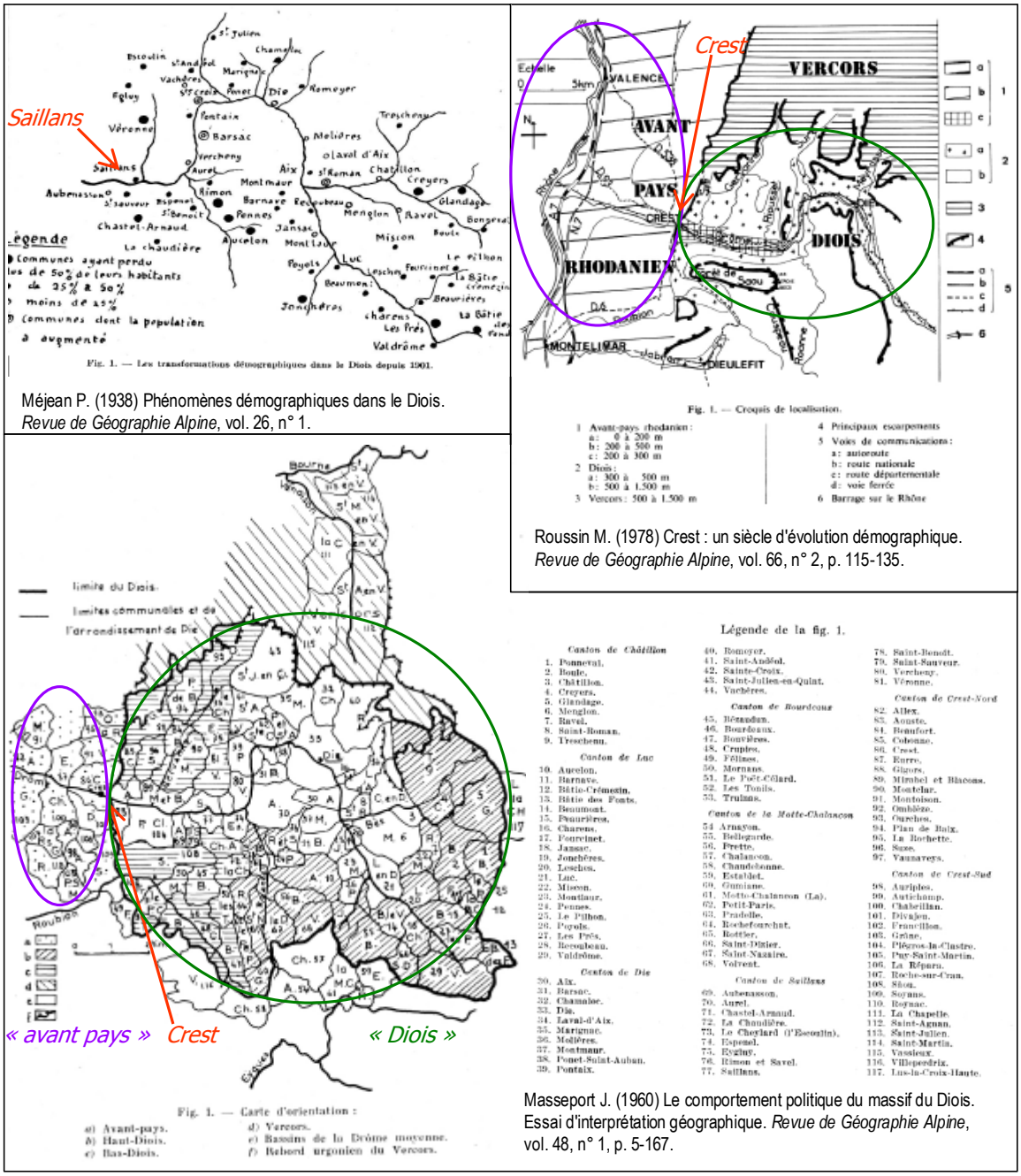
dernier critère rejoint celui du découpage administratif, en arrondissement ou en canton. Le canton de la Motte-Chalancon au sud n'est pas toujours considéré comme Diois, selon les auteurs, en raison de l'attraction exercée sur sa population par la ville de Nyons, située dans les Baronnies.

Concernant sa limite ouest, le Diois est décrit de trois manières différentes (Figure 31) :

- Pour certains géographes, il englobe l'ensemble du bassin versant de la Drôme jusqu'à Livron : « *Allongé au sud du Vercors, le Diois recouvre, en gros, la région où coulent la Drôme et ses affluents jusqu'à Livron, au confluent du Rhône. Cependant, à l'aval de Saillans, l'altitude d'ensemble décroit, l'horizon s'élargit, et on rattache le plus souvent cette basse vallée aux pays rhodaniens* » (Méjean, 1932).
- Pour d'autres, le Diois trouve sa limite à Saillans : « *Nous avons considéré comme formant le Diois uniquement le bassin de la Drôme jusqu'au confluent de la Gervanne inclus* » (Blanchard, 1919). « *Le terme de Diois est une appellation populaire qui s'applique au bassin de la Drôme et de ses affluents en amont de Saillans, c'est à dire à la zone restreinte soumise à l'influence économique et scolaire de Die* » (Masseport, 1960).
- Enfin, pour les troisièmes, la ville de Crest constitue le « *débouché* » ou la « *porte d'entrée du Diois* » (Faucher, 1928 ; Roussin, 1978).

Les termes de *« haute, moyenne et basse vallée* » (Méjean, 1938) ou encore de « *arrière et avant-pays* » (Blanchard, 1945 ; Masseport, 1960) sont utilisés pour décrire ce zonage longitudinal.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012



Méjean P. (1938) Phénomènes démographiques dans le Diois. *Revue de Géographie Alpine*, vol. 26, n° 1.

Roussin M. (1978) Crest : un siècle d'évolution démographique. *Revue de Géographie Alpine*, vol. 66, n° 2, p. 115-135.

Masseport J. (1960) Le comportement politique du massif du Diois. Essai d'interprétation géographique. *Revue de Géographie Alpine*, vol. 48, n° 1, p. 5-167.

Figure 31 : Trois représentations cartographiques de la zone d'étude, extraits d'articles de la Revue de Géographie Alpine (sources : Méjean, 1938 ; Masseport ; 1960 ; Roussin, 1978)

Du point de vue touristique : le Diois, un arrière-pays mis en valeur dans une logique de « massif »

Les guides touristiques informent également sur les territoires perçus et vécus, historiques et culturels. Ceux édités par le Comité Départemental du Tourisme (CDT) traduisent en particulier la politique touristique départementale qui contribue à l'invention, à la transformation et à la consolidation des territorialités.

Tout au long de la première partie du XXe siècle, les guides touristiques sur la Drôme réitèrent l'image d'un département qui se traverse, plutôt qu'une destination en soi (Boyer et

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Isler, 2003). Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les auteurs sur la Drôme n'arrivent à définir le département que par sa « *diversité* », mais cette image n'est alors ni forte ni cohérente.

Les autorités locales commencent à se préoccuper de ce déficit d'image dans les années 1950, lors du développement du tourisme de masse, marqué par l'héliotropisme estival. Avec son axe routier, la mythique N7, la Drôme constitue avant tout une zone de halte dans la descente vers le sud et son développement touristique est centré sur des snacks et des hôtels en bord de route. Le Comité Départemental du Tourisme de la Drôme engage une politique volontariste dans les années 1960 avec des achats de châteaux, le développement de stations de ski et la création du Parc Naturel Régional du Vercors. En vue de rompre avec l'image de « *couloir d'écoulement »*, il invite, dans ses brochures touristiques inchangées de 1960 à 1980, à « *zigue-zaguer* » dans le département de la Drôme selon des itinéraires routiers détaillés, avec le slogan : « *sur les routes du soleil, de l'Alpe à la Provence, découvrez la Drôme aux mille visages* » (Comité Départemental du Tourisme, 1963, 1973, 1988) (Figure 32).

Il concentre ses efforts sur les arrière-pays du département, le massif des Préalpes, dans une logique d'aide aux secteurs de montagne défavorisés[109]. Le Diois est ainsi l'une des entités particulièrement mise en avant en termes de communication. Il fait systématiquement l'objet d'un chapitre dans les guides touristiques et de voyage sur le département de la Drôme. Cette appellation « *Diois* » est extensive, dans la mesure où elle comprend également les points d'intérêts de la partie aval de la Vallée de la Drôme, notamment la tour de Crest ou la forêt de Saou (Gaudibert-Cantagrill, 1981) et parfois le Haut-Roubion (Bourdeaux et ses alentours) autrement rattaché au centre d'intérêt de Dieulefit (Ermisse et Paris, 1984).

Jusque dans les années 1980, la partie aval de la vallée de la Drôme, n'a ainsi pas d'existence propre du point de vue touristique. Seul le Diois est l'objet d'attention. Le terme de « *vallée de la Drôme »* n'est quasiment pas employé. Lorsqu'il est utilisé, c'est pour désigner les abords immédiats de la rivière Drôme, l'axe de circulation qu'il forme pour traverser le département en direction du Diois (Figure 32).

[109] Dans les années 1960, les autorités départementales découpent le département de la Drôme en trois espaces : (i) celui des « *espaces urbanisés reliés entre eux* » selon les axes de communications et les agglomérations tels la Plaine de Valence ou les alentours de Livron et Loriol ; (ii) le « *secteur intermédiaire* », composé de « *pays ruraux* » autour de villes de piémont, bien desservi par les axes de communication, avec une agriculture dynamique tels les alentours de Crest, par exemple ; (iii) les « *arrière-pays* » constitués d'espaces ruraux fragilisés autour de petits pôles, situés à plus d'une heure de la vallée du Rhône, où le maintien d'un tissu de services et petites entreprises est un enjeu vital, comme dans le Diois (Boyer et Isler, 2003). Ce découpage en tranches longitudinales correspond à la logique de *massif* défendu par le comité de mise en valeur des Préalpes Drômoises, créé à l'initiative du préfet en 1950.

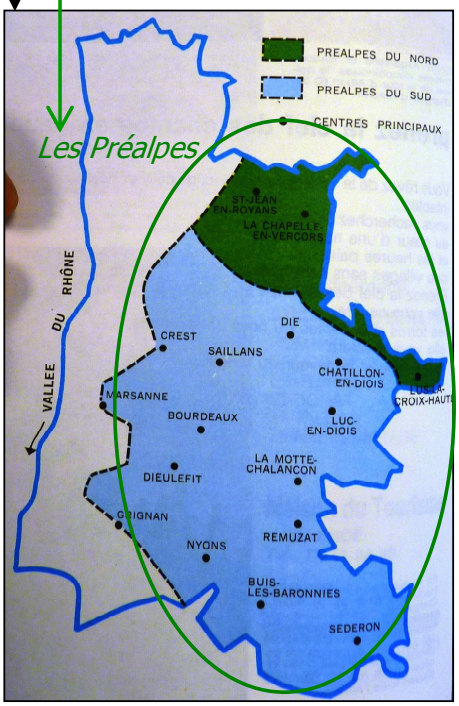
tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Comité Départemental du Tourisme (1963, 1973, 1988) *Tourisme dans la Drôme : renseignements.* Valence, 27 p.

La « *vallée de la Drôme* » : un simple axe permettant l'accès au Diois

Le Diois, un « *arrière-pays* » bien identifié, mis en valeur dans une logique de massif : « *les Préalpes* »

Le « *creux* » entre le Diois, le Vercors, les Baronnies, etc.



Ermisse G. ; Paris B. (1984) *La Drôme.* J. Delmas, Paris, 151 p.

Figure 32 : Trois représentations du département de la Drôme dans des guides touristiques de 1963 à 1984 (source : Comité Départemental du Tourisme, 1963 ; Ermisse et Paris, 1984)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.2.2. Une rivière faiblement identitaire malgré sa localisation centrale

La rivière Drôme, semble, *a priori* et à de multiples égards, détenir un rôle structurant dans la vallée de la Drôme. D'un point de vue géographique, tout d'abord, la vallée de la Drôme, présente une configuration tout à fait typique de ce que l'on imagine être une vallée, c'est à dire « *un espace allongé entre deux zones plus élevées* » (Le Petit Robert), une « *dépression allongée creusée par un cours d'eau* » (Brunet *et al.*, 1993). L'hydrologie, joue dans cette configuration idéale un rôle tout à fait déterminant. La rivière Drôme est située en position centrale de son bassin versant, donnant lieu à un peuplement et une répartition des activités humaines relativement homogènes sur ses deux rives, tout en étant plus concentrés à proximité immédiate des cours d'eau et des infrastructures de communication qui les longent. Aucune artificialisation d'envergure, tels des canalisations ou barrages, ne vient perturber la logique hydrologique naturelle superficielle et les connexions souterraines avec d'autres entités hydrologiques sont limitées[110]. Les reliefs sont assez marqués, dans la partie amont du bassin versant tout au moins, et rendent lisible dans le paysage les limites de ce dernier. La rivière Drôme joue également un important rôle économique de par les usages productifs qu'elle permet, tant dans le domaine agricole que industriel et plus récemment touristique. Enfin elle dispose d'une forte charge symbolique, car elle est facilement visible depuis la route principale qui la longe. Elle est de plus située au centre du département et surtout elle porte le même nom que lui.

Et pourtant, malgré cette *configuration archétypale*, la vallée de la Drôme ne constitue pas une entité vécue et perçue comme telle par sa population. Plusieurs explications sont possibles. Tout d'abord, la rivière Drôme ne participe que peu à la construction d'une identité commune locale. Les usages productifs ou dégradants dont elle fait l'objet, tels l'extraction de graviers ou l'épuration des déchets, sont faiblement identitaires et occultent ceux, comme la baignade, qui pourraient valoriser son image. Plus qu'un lien, la rivière est perçue comme une frontière entre le Nord et le Sud du département. L'organisation des communes de part et d'autre du cours d'eau, en particulier dans la partie aval de la vallée, renforce ce sentiment de séparation. De plus, les caractéristiques physiques ainsi que les usages des cours d'eau sont hétérogènes d'un bout à l'autre de la vallée et les enjeux de gestion de l'eau sont distincts entre l'amont et l'aval. Si le Diois est essentiellement préoccupé par des questions d'inondation, liées au caractère torrentiel de la rivière, l'aval est centré sur des questions d'irrigation et d'incision, en lien avec le développement intensif des activités agricoles et d'extraction de granulats.

Enfin et surtout, une autre territorialité domine dans la vallée. Historiquement et culturellement, le Diois s'est constitué comme une entité territoriale, à laquelle la population se sent appartenir et s'identifie. La revendication à l'attachement au Diois fait partie de la dimension identitaire de la population dioise (Chémery et Lauriac, 2011). Par contre, la partie aval de la vallée souffre d'un déficit identitaire. Elle forme comme un creux entre d'autres territorialités fortes qui s'affirment : le Diois à l'est, mais également la Provence au sud, le Vercors et le Dauphiné au nord et la vallée du Rhône à l'ouest (Figure 32).

[110] Zones karstiques aux marges nord du bassin versant et nappe alluviale au niveau de la confluence.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. La montée en puissance différenciée des intercommunalités amont et aval

Dans les années 1960, le développement rural est défini et mis en œuvre de manière centralisé et sectoriel par l'Etat. Les services déconcentrés départementaux, en particulier les DDAF et les DDE, disposent de moyens financiers, humains et techniques conséquents pour initier et piloter l'aménagement et le développement des zones rurales et en particulier pour lutter contre la désertification. La gestion de l'eau, qu'il s'agisse d'irrigation, d'eau potable, d'assainissement ou d'exploitation de la charge solide des cours d'eau, est considérée comme un sous-secteur de la politique de développement rural. Ce modèle dirigiste est remis en cause par des citoyens et des élus locaux, dans la mouvance du *développement local*. Les Plans d'Aménagement Ruraux, introduits par la Loi d'orientation foncière de 1967 offrent une première opportunité de structuration institutionnelle de ce mouvement en aidant à l'organisation intercommunale. Des élus communaux du Diois, participent de ce mouvement au niveau national, signent un PAR dès 1974 et créent un syndicat d'aménagement la même année. Dans la partie aval de la vallée, des maires et des conseillers généraux s'organisent également. Ils créent un syndicat prenant le nom de « *Val de Drôme* » et signent un PAR en 1979 (Encadré 7). Progressivement, dans le cadre de la décentralisation et de différentes procédures contractuelles avec la Région, l'Etat et l'Europe, ces syndicats intercommunaux accroissent leurs moyens humains et financiers et développent leurs propres politiques de développement. Les services déconcentrés de l'Etat transfèrent progressivement leurs compétences d'ingénierie et d'appui technique au profit des collectivités territoriales.

Les stratégies d'organisation et de développement intercommunal sur la période 1970-1993 sont analysées à partir de l'évolution des statuts et des ressources financières et humaines des structures intercommunales ainsi que des procédures contractuelles auxquelles elles souscrivent. Les cas de la partie amont et aval de la vallée de la Drôme, puis la mise en œuvre départementale de la politique de développement européenne, sont successivement abordés.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La Loi d'orientation foncière de 1967 introduit les Plan d'Aménagement Ruraux (PAR), comme des instruments de la politique d'aménagement, visant à remédier à la situation alarmante de certaines régions à l'économie rurale dominante. L'idée est de favoriser le développement des zones rurales dans une logique de rattrapage des zones urbaines. Le Fond de Rénovation Rurale est créé en 1970. Quelques années plus tard, en 1975, les Contrats de Pays sont créés et constituent des outils financiers de mise en œuvre, au moins partiel, de ces PAR.

Selon leur décret de constitution (n°70-487 du 08/06/1970), les PAR ont pour objet de « *définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale* » (article 1er). Ils visent le développement des activités socioéconomiques, la localisation des équipements, de manière rationnelle et cohérente (en évitant le « *saupoudrage* »), et la préservation des sites et des espaces naturels. Leur périmètre doit être défini en fonction de l'existence de « *localités* » qui pourront faire office, une fois, munies d'équipements et de services, de « *centres* » pour satisfaire les besoins des populations (article 1er). Les PAR sont mis à l'étude et approuvés par le Préfet et conduit par les DDAF (art 2 et 3). Ils sont élaborés par des groupes de travail thématiques et une Commission Locale d'Aménagement Rural, présidée par le Préfet est chargée de donner l'avis final. Elle comprend des représentants des services publics, des élus (conseilleurs généraux et maires), des chambres consulaires, des organisations syndicales et des personnalités compétentes. Les PAR comporte une partie de diagnostic et une partie de propositions concernant les activités agricoles et forestières, industrielles, artisanales et de commerce, l'affectation des sols à ces activités, l'organisation des territoires, ainsi que « *la protection et la mise en valeur des ressources naturelles de l'espace et du paysage rural à des fins autres que de production, en vue d'assurer notamment les équilibres physiques et biologiques nécessaires et des cadre de vie satisfaisants* ». Ils n'ont pas de valeur réglementaire et ne sont pas opposables au tiers. Ils servent de cadre aux décisions administratives et favorisent la prise de conscience du rôle que peut jouer le rural dans l'avenir des régions. C'est donc un document d'orientation du développement local à long terme, ainsi qu'un document de cohérence entre les niveaux et les moyens de décisions relatifs à l'aménagement du territoire et à ses équipements. Il a également une fonction de coordination entre les élus locaux, les administrations et les groupes professionnels.

Dans la vallée de la Drôme, deux PAR voient le jour, l'un dans la partie amont et l'autre dans la partie aval ; ils sont pilotés par la DDAF et rédigés par le même bureau d'étude, le BEAUR.

Les PAR ne comprennent pas de financements supplémentaires ou spécifiques ; ils doivent permettre une meilleure utilisation des crédits disponibles par ailleurs. La contractualisation avec la Région, le Département, l'Etat puis l'Europe, constitue alors le principal instrument de mise en œuvre des orientations des PAR : c'est en particulier le cas des Contrats de Pays, des Contrats de Pays de développement économique, des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier, des Plans Locaux d'Installation pour les agriculteurs, des Contrats Locaux d'Installation-Reprise pour les entreprises, des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (Bérenguer, 1991), ainsi que des Programmes Intégrés Méditerranéens, les Programmes de Développement des Zones Rurales et le Programme Leader, au niveau européen. Si certains de ces contrats sont sectoriels et localisés, comme les OGAF ou les OPAH, les procédures de type CP, CPDE, PIM, PDZR ou Leader sont intégrées et régionalisées.

Encadré 7: Présentation du dispositif des Plans d'Aménagements Ruraux

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1. La lente mise en place d'une politique intercommunale dans le Diois et la faible attention à la problématique de l'eau

2.1.1. Le réveil Diois

Dans les années 1970, bien que encore en décroissance démographique, le Diois connait un nouvel afflux de population. Il est constitué à la fois de néo-ruraux, dans une logique de retour à la terre suite aux mobilisations de mai 1968, mais aussi d'enfants de notables du pays. Ces derniers (re)viennent pour s'engager dans la mouvance du « *développement local des Pays* », et défendent une autonomie vis-à-vis des centres décisionnels, qu'ils soient politiques ou économiques. Ils revendiquent de « *vivre, travailler et décider au pays* » (Gontcharoff, 2009)en opposition à un certain défaitisme et conservatisme ambiant, et partagent un « *même attachement au territoire, un même ancrage local comme choix de vie et forme d'engagement* » (Sencébé, 2001b).

La création du Comité de Défense du Diois, en 1970, est la première forme de mobilisation collective. Elle associe, en appelant au « *réveil diois* », à la fois des élus municipaux, des notables enfants du pays et une partie de la nouvelle population migrante[111]. Ce comité, procède, grâce à des crédits du Ministère de l'Agriculture, à l'élaboration du « *Livre blanc du Diois* » qui signe « *la reprise en main de son destin* » (Laurent *et al.*, 1971). Ce livre blanc, rédigé par un bureau d'étude, le BEAUR, présente un diagnostic de la « *région* » ainsi que des propositions d'actions. Il préfigure le Plan d'Aménagement Rural du Diois, signé en 1974 (BEAUR et DDAF Drôme, 1974).

Le Livre blanc est construit autour de la prise de conscience d'une « *menace* » commune, celle de « *l'exode* » et de la « *désertification* ». Il présente une vision assez pessimiste mais réaliste du Diois comme « *moribond* », marqué par la déprise agricole et le recul démographique (Laurent *et al.*, 1971). L'exode et la désertification sont le support de cristallisation identitaire et territoriale (Sencébé, 2001b). L'enclavement, avec la mise en cause de contraintes géographiques, devient ainsi le cœur du « *mythe mobilisateur* » du Diois (Sencébé, 2001b)[112]. Il fonctionne comme un signal d'appel de rassemblement d'une minorité pour la défense du pays, puis comme un élément fédérateur de l'ensemble de la population, des élus et des acteurs économiques pour l'engagement d'une action commune.

Pour« *redonner vie* » au Diois, le Livre blanc puis le PAR proposent de prendre conscience, de préserver et de valoriser ses « *potentialités* » spécifiques, en particulier la proximité avec la vallée du Rhône, son caractère de « *région naturelle accueillante, pittoresque*, (…) *au climat sain et ensoleillé* », sa « *tranquillité*», ainsi que ses « *ressources agricoles variées et ses*

[111] Au début des années 1980, I. Bizouard, future maire de Die, écrit ainsi dans son mémoire universitaire, traduisant de manière assez symptomatique les nouveaux espoirs de cette minorité active : « *Pourquoi la fièvre d'action ne dévorerait-elle pas le Diois ? Pourquoi ne serait-il pas possible de « vivre et travailler au pays » ? Voilà que des villages se réveillent, que Die n'est plus le seul noyau vivant de la région. Voilà que l'émigration n'est peut-être plus un mal nécessaire*» (Bizouard, 1980).

[112] Par ce terme, Y. Sencébé entend que « *la valeur mythique d'un discours ne tient pas à sa dimension irréelle, imaginaire ou déconnectée de toute réalité, mais à l'utilisation qui en est fait pour fonder une origine commune, délimiter une frontière avec autrui, donner une direction, un fil conducteur (une histoire et un avenir) à la collectivité ou au territoire en question* ».

produits de qualité » (Laurent *et al.*, 1971). Ces potentialités doivent permettre de maintenir et de développer de nouvelles activités, de faire rester et d'attirer de nouvelles populations. Les objectifs fixés par le Livre blanc et repris ensuite dans le PAR sont « *le maintien ou le développement de la population », « l'intégration dans le processus général de croissance* ». La référence au modèle urbain est omniprésente : il s'agit de copier son modèle de croissance, d'une part par la modernisation agricole et par l'industrialisation, malgré le constat de la difficulté de la tâche, et d'autre part, en améliorant les équipements et les services. Il s'agit également de répondre aux attentes spécifiques de la population urbaine : en se présentant comme « *une réserve d'espace favorable à la détente »* et un espace de *«production de produits agricoles de qualité* » (BEAUR et DDAF Drôme, 1974).

L'attractivité démographique et économique du Diois repose sur une condition : la sauvegarde du « *patrimoine humain et naturel* », c'est à dire à la fois du cadre de vie (« *moderne tout en conservant les avantages de l'espace rural* »), mais aussi des services et équipements, ainsi que des savoir-faire locaux, de production agricole notamment. « *Les sites, les paysages et les ressources naturelles du Diois constituent un patrimoine dont la valeur dépend essentiellement des effets de l'action de l'homme* ». Les agriculteurs sont ainsi présentés dans leur fonction d'ouverture et d'entretien des paysages, des forêts et des alpages ainsi que de lutte contre les incendies ou les éboulements. La population elle–même constitue un « *patrimoine sociologique qu'il faut sauvegarder* » (BEAUR et DDAF Drôme, 1974).

Au delà de ces intentions, lisibles dans les objectifs affichés du Livre blanc et du PAR, le programme d'action et les investissements prévisionnels renseignent sur les priorités et les stratégies d'action de l'époque. L'objectif général de croissance démographique et économique se décline de manière spécifique en cinq domaines d'activité : (i) l'agriculture ; (ii) le tourisme ; (iii) l'artisanat, le commerce et l'industrie ; (iv) le maintien des services ; (v) l'organisation du territoire et la mise en valeur des espaces naturels. Les investissements prévus sont au total de 146 MF sur 13 ans. L'Etat et le Département sont les deux principaux financeurs envisagés, l'Etat portant la priorité sur le développement agricole et le Département sur l'aménagement du territoire. La priorité est en réalité donnée à l'équipement du territoire qui constitue 60% des investissements dont 55% consacrés au seul aménagement routier. En matière agricole, l'essentiel des actions vise le développement de deux filières, celle de la vigne et celle de la lavande (70% des financements agricoles, représentant un tiers des investissements totaux). Le dernier tiers des investissements prévus concerne le développement des structures d'accueil et la mise en place d'équipements de nature touristique. Une ligne d'action concerne la préservation et la mise en valeur des espaces naturels, mais elle n'est pas chiffrée. La logique d'action est donc pour l'essentiel de nature équipementière.

Le PAR reste un document d'orientation qui définit de grandes lignes d'actions mais n'apporte pas de moyens financiers. La contractualisation avec la Région permet l'accès à des financements dédiés, dans le cadre notamment des Contrats de Pays.

2.1.2. Les premières années de l'intercommunalité du Diois : une logique de guichet (1970-1990)

La dynamique locale engagée avec la création du Comité de Défense du Diois puis l'élaboration du PAR peine cependant à se maintenir. Le PAR donne naissance à une structure intercommunale à la vocation large d'aménagement du territoire, mais cette dernière s'inscrit dans une logique de gestion de procédures et ne met pas en œuvre de réelle politique de développement local.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le PAR recommande la création d'un organisme dédié à sa mise en oeuvre[113]. C'est dans cette logique, que le Syndicat d'Aménagement du Diois (SAD) est créé en 1974 par l'arrêté préfectoral du 25/03/1974. Il regroupe 53 communes sur les cantons de Saillans, Die, Luc-en Diois, la Motte-Chalancon et Chatillon en Diois (Figure 33). Il a pour objet « *l'aménagement rural et le développement du Diois en en particulier la réalisation et la gestion d'aménagements et d'équipements ruraux prévus dans le Plan d'Aménagement Rural du Diois* » ainsi que *« les études, les travaux d'entretien et d'équipement, la création de service techniques et administratifs, la conclusion de conventions, l'information du public, la coordination de l'action des communes* » (arrêté n° 2261du 25/03/1974). Ce syndicat est donc la première instance intercommunale généraliste. Il s'impose comme interlocuteur unique auprès des partenaires institutionnels et financiers. Cette structure intercommunale du Diois est aussi une première tentative « d'*approche globale de l'aménagement et du développement du territoire, notamment par la mobilisation des procédures localisées* » (Morineaux, Debroux et Roux, 1989).

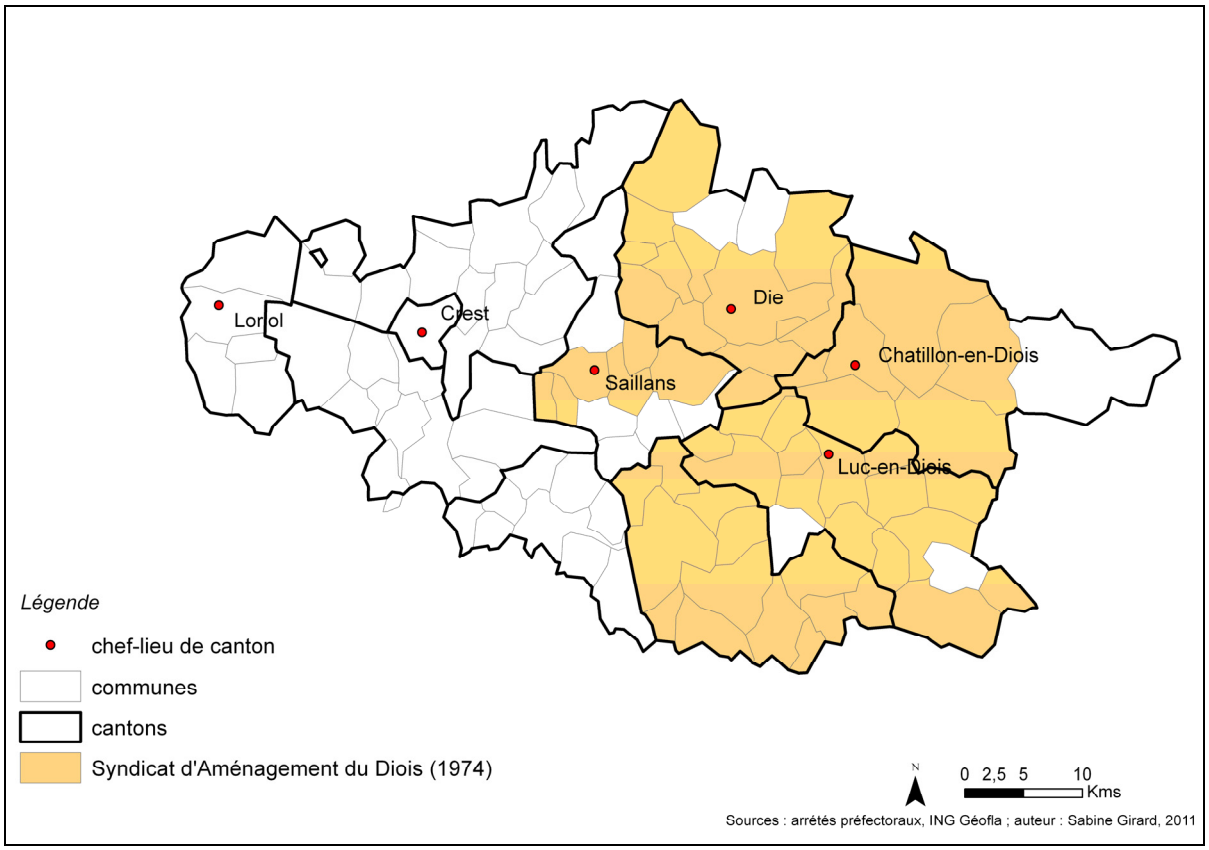


Figure 33 : Carte de présentation de la structure intercommunale du Diois (1974)

[113] Son intérêt est ainsi justifié : il « *témoignera de l'identité de vues des responsables locaux et cette cohésion renforcera notablement le poids économique, social et politique de cette région* » ; *il permettra la « simplification des structures de décision* », procurera l'image d'une « *région unie dans ses intérêts économiques et sociaux* » et « *favorisera la concertation intercommunale et intracommunale* » (BEAUR et DDAF Drôme, 1974). Il permettra en outre de mutualiser les moyens : (i) de réaliser des opérations que les communes seules ne peuvent réaliser tout en leur laissant de l'autonomie, tels la collecte des ordures ménagères ou l'équipement en matière touristique ; (ii) de jouer sur les économies d'échelle, en disposant d'un service administratif et technique pour constituer les dossiers et en bénéficiant de prix avantageux liés aux volumes de travaux réalisés (BEAUR et DDAF Drôme, 1974).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cependant, jusqu'à la fin des années 1980, ses actions se concentrent essentiellement sur la mise en place d'équipements routiers et touristiques et sur la gestion de procédures dans une logique de guichet financier. Entre 1975 et 1993, en plus des trois Contrats de Pays (Encadré 8), ainsi que des deux programmes européens PDZR et Leader (Encadré 11 ; Encadré 12), la structure intercommunale du Diois déploie des actions de manière sectorielle. Elles se traduisent dans le domaine agricole par le biais de 6 Opérations Groupées d'Aménagement Foncier, d'un Programme Local d'Installation des jeunes agriculteurs (1987- 1990) et d'un Plan de Développement Durable (1992)[114]. Dans le domaine environnemental, elle participe au Contrat de Rivière Drôme en 1990.

Un premier Contrat de Pays est signé en 1975 par la structure intercommunale du Diois pour 4 ans et permet la réalisation d'actions dans le domaine économique, telles une distillerie de lavande, une zone d'activité sur Die, l'aménagement de campings et de structures d'accueil touristiques, ou l'amélioration de services (enseignement maternel et primaire essentiellement) et du cadre de vie (restauration urbaine) pour un total de 6.8MF subventionné a 30% en moyenne par la Région.

Un deuxième Contrat de Pays de Développement Economique est signé en 1984 pour 4 ans (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1984). S'appuyant sur le diagnostic du PAR, son objectif est double : « *maintenir et conforter l'activité économique du pays pour que le Diois puissent continuer à y vivre et ceux qui le désirent puissent s'y installer* » et préserver « *cette qualité de vie tant recherchée par certains* ». La stratégie est de « *s'appuyer sur ce qui existe, que l'on maîtrise bien, plutôt que de compter sur une implantation miracle qui (...) aurait des effets perturbateurs* ». De manière spécifique, les objectifs se déclinent thématiquement, comme dans le PAR, dans les domaines : (i) agricole (amélioration des conditions de production des fourrages, de la viticulture, des céréales ; recherche d'activités agricoles complémentaires, en particulier dans les filières porcines, de plantes aromatiques et de transformation fromagère) ; (ii) du tourisme (structures d'accueil pour l'étalement de la fréquentation touristique dans le temps et l'espace, la promotion de produits locaux, communication) ; (iii) des services, du commerce, de l'artisanat et de industrie et enfin (iv) des actions de formation. Le contrat est financé en deux tranches pour un total de 18.4 MF ; la subvention régionale est en moyenne de 30%. La priorité est donnée à l'agriculture et au tourisme avec respectivement 39 % et 26% des subventions prévisionnelles.

Un Contrat de Pays d'accueil touristique est également signé sur la zone de Valdrôme en 1986, suite à la construction de la station de ski du même nom, à l'initiative du Conseil Général. Il concerne 20 communes et vise à « *offrir des prestations touristiques de qualité, organiser la promotion et la commercialisation, sensibiliser la population locale à l'activité tourisme* ». Le budget total envisagé est de 6.7MF dont 30% de subvention régionale et 25% départementale. Ce contrat sert de base ensuite aux réflexions sur le tourisme dans le programme européen PDZR.

L'analyse des discours et des programmes d'actions de ces deux documents contractuels montre que l'enjeu, dans le Diois, est toujours celui de la croissance économique et démographique, dans une logique de rattrapage de la ville, comme présenté dans le PAR. Les budgets envisagés sont par contre très inférieurs à ceux estimés dans le PAR (Méjean, Geffray et Landel, 1997). Les opérations prévues sont ponctuelles, sectorielles et très localisées.

Encadré 8 : Les trois Contrats de Pays de la structure intercommunale du Diois (1975 ; 1984 ; 1986)

La structure intercommunale du Diois peine à fédérer les acteurs locaux autour d'un projet collectif en matière d'aménagement et de développement du territoire. Elle connaît dès son démarrage des difficultés et des blocages d'ordre à la fois structurel mais aussi

[114] Dans le domaine économique, ses actions se déploient dans le cadre d'un Contrat Régional de Petite Ville, d'une Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce ; dans le domaine du logement, elles se traduisent par deux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat et d'un Programme Local de l'Habitat.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

« *psychologique* » (Destot, 1996). La structure intercommunale vient se superposer à une quinzaine de syndicats à vocation thématique et à deux syndicats à vocation multiples à Die et Saillans, ainsi qu'à la récente création sur la partie nord de son territoire du Parc National du Vercors (1970). Les moyens financiers qui lui sont alloués par les communes sont faibles, mais surtout ces dernières se maintiennent longtemps dans une position de retrait et de fatalisme quant à l'exode rural. Elles peinent à se projeter dans l'avenir autour d'un projet commun. En outre, de premières tensions émergent entre la population dioise historique et les nouveaux arrivants, les « *citadins, étrangers, grenoblois et marseillais* » étant accusés de « *colonisation et dépossession »* (Bizouard, 1980). Enfin, la structure intercommunale elle-même n'adopte pas une position très ambitieuse, préférant les actions modestes et les changements progressifs, afin de ne pas brusquer ses administrés : « *Pour que vive le Diois, il n'est pas besoin de solutions prestigieuses ; travailler petitement et discrètement semble plus adapté* » (Bizouard, 1980).

Pendant vingt ans, jusqu'au début des années 1990, la structure intercommunale du Diois applique les objectifs fixés dans le PAR et développe des actions locales. Elle ne définit cependant pas de stratégie propre pour ce faire. Tant en termes de méthode que d'orientation des actions, elle applique les modèles importés des procédures contractualisées, sans réactualiser le diagnostic réalisé dans le cadre du PAR : « C*ette non connaissance locale du local contribue au maintien d'une perception du territoire en exode et génère des effets démobilisateurs quant à l'engagement des acteurs dans des pratiques de développement* » (Morineaux *et al.*, 1989). Les ressources territoriales, telles que pressenties dans le PAR, autour du patrimoine naturel et culturel, sont, dans les faits, peu révélées et activées. Bien que partant d'un héritage historique certain, la structure intercommunale du Diois consolide et renforce difficilement la construction territoriale du Diois. Cette dernière demeure faible des points de vue politiques et idéologiques : l'identité dioise peine à se structurer et la structure intercommunale ne possède, en retour, qu'une faible légitimité.

De plus, la structure intercommunale du Diois ne clarifie pas ses modes et ses instances de décision et de gestion. Elle se consacre à la « *gestion de procédures* » pour des opérations à court ou moyen termes, qui restent ponctuelles, sectorielles, très peu transversales. Elle ne possède pas de réelle structure de concertation et de coordination et ne se positionne pas comme animateur du développement, en favorisant et en organisant les échanges entre les acteurs.

En outre, les moyens financiers et humains de l'intercommunalité restent limités jusque dans les années 1990. La contribution des communes est de 6 F/ habitant en 1989 et de 15 F/ habitant en 1992. Le budget total de la structure atteint environ 1.15 MF en 1993, dont seulement 15% proviennent des cotisations communales et 28% des subventions du département et 40% des fonds européens, PDZR et Leader[115]. En termes de moyens humains, de sa création jusqu'en 1991, la structure ne compte qu'une équipe réduite à un responsable administratif et deux demi-postes de secrétariat. Du personnel supplémentaire est employé au gré des procédures et des financements obtenus au niveau régional ou européen, pour des durées limitées. Cependant, plus que de l'animation de la politique locale, ces agents sont chargés de gérer les dossiers générés par les dispositifs saisis. Ainsi, la structure intercommunale du Diois apparaît surtout comme un « *maître d'ouvrage local de dispositifs plutôt qu'un réel partenaire du développement territorial* » (Morineaux *et al.*, 1989). En 2005, les élus de l'intercommunalité, narrant l'histoire de leur structure à cette période, la

[115] Les programmes PDZR et Leader permettent le financement de trois postes à temps plein d'animation, sur le développement économique, le développement touristique et le développement agricole.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

qualifient d'« *intercommunalité de services* », visant à «*décrocher des subventions, sorte de pompons financiers sur le manège de l'aménagement du territoire* » en présentant des « *catalogues d'actions* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

2.1.3. Vers une intercommunalité de projet, au début des années 1990

Au début des années 1990, la reprise démographique semble acquise, les attentes envers les espaces ruraux changent (renaissance rurale, place pour un cadre de vie de qualité) et la logique de projet de territoire émerge, tant au niveau national avec les réflexions de la DATAR sur une future Loi d'aménagement du territoire, qu'au niveau européen avec les programmes Leader. De la « *logique de guichet* » et de « *l'intercommunalité de service* », la structure intercommunale du Diois ambitionne de passer progressivement à une logique et une intercommunalité « *de projet »* (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005)[116]. L'idée est de faire émerger petit à petit des stratégies thématiques mais inter-reliées dans les domaines de prédilection de l'intercommunalité : l'agriculture, le tourisme, l'économique et le cadre de vie[117].

Ses objectifs évoluent : il ne s'agit plus tant de croissance économique et démographique, mais de maîtrise et de fixation des populations autour d'un accueil en qualité et en quantité. Le « *mythe mobilisateur* » est toujours celui de l'enclavement mais cette fois-ci, il est construit à la fois comme un signe distinctif du territoire et comme un atout de développement : le caractère préservé de la zone, lié à son enclavement, la mise en valeur de son patrimoine humain et naturel, deviennent des « *labels territoriaux* » et contribuent à l'attractivité des populations, tant résidentes que touristiques (Sencébé, 2001b). En 1994, la structure intercommunale du Diois se lance dans l'élaboration d'un projet de territoire, détaillé en chapitre 5.

2.1.4. Le Diois se soucie peu de l'eau et de sa gestion

L'hydrographie permet de justifier du caractère évident du périmètre d'action de la structure intercommunale du Diois : « *Le Diois est une entité naturelle aux contours bien définis, correspondant au bassin versant de la Drôme en amont d'Aubenasson* » (BEAUR et DDAF Drôme, 1974).

Outre cette faculté de repérage et d'identification vis-à-vis de l'extérieur, les critères hydrologiques permettent également de spécifier en interne des sous zones d'action. Ainsi, dans le Contrat de Pays de Développement touristique, sont distinguées, d'un coté, la « *vallée de la Drôme* » où dominent des cultures comme la vigne AOC et qui concentrent les flux touristiques de passage, et de l'autre coté, la « *vraie montagne* » où l'élevage demeure la base de toutes activités, où se pratique le tourisme de séjour et où se concentrent les maisons secondaires (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1984). La « *vallée de la Drôme* » est

[116] Cette référence comporte la narration de l'histoire de la construction et du fonctionnement de la structure intercommunale du Diois.

[117] L'auteur, futur président de l'intercommunalité, utilise l'image du « *puzzle* » pour décrire cette phase lente et progressive de maturation du projet Diois. Les actions *« s'articulent et feront apparaître au cours du jeu notre identité* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

également opposée aux vallées « *secondaires* », perpendiculaires à l'axe routier principal et plus enclavées[118].

Dans le PAR du Diois, la gestion de l'eau est abordée par le biais de deux types d'action :

- l'alimentation en eau potable et l'assainissement : ces actions visent, pour l'eau potable, à renforcer les réseaux pour faire face à un accroissement de la demande en période estivale, et pour l'assainissement à dépasser le stade embryonnaire dans lequel il se trouve. Ces équipements étant du ressort des communes, ces dernières sont les principaux financeurs envisagés (10.2 MF sur 13 ans). La faiblesse des finances communales explique cependant le très faible nombre d'opérations engagées, surtout d'assainissement, jusque dans les années 1990 ;
- l'aménagement de plans d'eau touristiques : à Molière-Glandaz et à Luc-en-Diois, soit dans le lit de la rivière Drôme, soit par dérivation, pour un montant de 6MF au total, financé essentiellement par le Département.

Par la suite, dans les différents contrats de pays, aucune opération ne concerne l'eau et sa gestion. L'eau ou la rivière ne constitue alors ni un enjeu, ni une ressource territoriale particulière[119]. Elles ne sont que très faiblement considérées dans la construction du patrimoine naturel du Diois : seuls les plans d'eau touristiques relèvent de cette stratégie de mise en valeur de l'eau. Les ressources territoriales dioises sont plutôt centrées autour des paysages agricoles, forestiers et pastoraux[120].

2.2. L'invention du Val de Drôme par le syndicat intercommunal éponyme et la mise en œuvre d'une politique locale de développement, où la rivière tient une place centrale

Le *Val de Drôme* est une invention de quelques élus locaux, à la fin des années 1970, qui souhaitaient un développement indépendamment des agglomérations de Valence et de Montélimar, très influentes dans le couloir rhodanien. Ces élus créent un syndicat (1980) puis un district (1987) portant le nom inédit de *Val de Drôme* et regroupant les cantons de Loriol, Crest Sud, Crest Nord et Bourdeaux. Cette structure intercommunale construit progressivement sa propre politique de développement par le biais de l'élaboration d'une charte de territoire, dès 1987. Contrairement au Diois, la rivière Drôme et l'eau en général jouent un rôle central dans la construction et le développement intercommunal du Val de Drôme.

---

[118] On notera donc le sens particulier attribué ici au terme de « *vallée de la Drôme* », qui ne désigne pas l'entité hydrologique délimité par les lignes de crêtes (le bassin versant), mais plus spécifiquement la zone en bordure de la rivière Drôme, au relief moindre, concentrant les voies de communication, la population et certaines activités économiques, se distinguant en cela des zones au relief plus accentué, moins accessibles.

[119] La rivière joue néanmoins un rôle dans le renforcement de l'identité dioise et la construction de son projet territorial, en particulier dans le cadre d'un conflit autour d'un projet de barrage à la fin des années 1980 (chapitre suivant).

120 Les actions envisagées dans le PAR concernant ce domaine portent en effet notamment sur la lutte contre la fermeture des paysages (entretien forestier et des parcours d'élevage), l'établissement d'un cahier de charges architectural ou encore l'organisation de la collecte des déchets (BEAUR et DDAF Drôme, 1974).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2.1. La naissance de la structure intercommunale du Val de Drôme

Au milieu des années 1970, une nouvelle génération d'élus, de maires et de conseillers généraux, arrive au pouvoir. Rompant avec les notables issus de la Libération, elle se préoccupe de *développement local* autour d'enjeux comme l'emploi et la qualité de la vie. Voyant s'organiser les zones rurales alentours, comme le Vercors, les Baronnies ou le Diois, les conseillers généraux des cantons de Loriol, de Crest Nord, de Crest Sud et de Bourdeaux, les maires des trois villes de Crest, de Loriol et de Livron ainsi qu'un certain nombre de maires de communes rurales sensibilisés à ces nouvelles problématiques, décident de travailler ensemble. Ils choisissent alors le nom de *Val de Drôme* (entretien personnel, 2010). Ils sollicitent auprès de la DDAF et du Préfet de la Drôme l'engagement d'un Plan d'Aménagement Rural, dont l'élaboration démarre en mai 1977 et préparent la création d'un syndicat : le Syndicat d'Etudes et de Coordination du Val de Drôme (SECVD) (arrêté préfectoral n°3897 du 30/06/1978)[121].

Le PAR est approuvé deux ans après le démarrage de son élaboration, mi-1979. Le même bureau d'étude que dans le Diois, le BEAUR, est chargé de sa rédaction (Pouyet, 1979), après une intervention de l'Institut de Géographie Alpine sur le dossier préliminaire (Dauchez, Reynier et Trescol, 1977). Comme dans le Diois, l'élaboration du PAR Val de Drôme est l'occasion d'engager une dynamique entre les collectivités locales, les organisations professionnelles, les administrations et les associations. Il est construit de manière participative et concertée, par le biais d'enquêtes dans les communes et de groupes de travail thématiques, sur l'agriculture, le commerce et l'industrie, le tourisme, l'action culturelle et les infrastructures rurales. La FRAPNA est particulièrement active dans cette élaboration : elle rédige la partie du diagnostic portant sur les « *richesses naturelles du Val de Drôme* » (Pouyet, 1979). La presse locale (*Le Crestois*, le Dauphiné Libéré, la Gazette de la Gervanne, ...) relaie régulièrement les avancées du PAR.

Le PAR Val de Drôme concerne les 42 communes des quatre cantons de Crest Sud, Crest Nord, Bourdeaux et Loriol. Son diagnostic insiste sur la progressive reprise démographique de la zone, le dynamisme de l'activité agricole malgré un exode qui se poursuit ainsi que sur le déclin de certaines activités industrielles, comme dans le textile, avec toutefois de nouvelles possibilités émergentes, dans la construction mécanique, le nucléaire et les industries agro-alimentaires. Il note aussi la faiblesse des activités liées au tourisme malgré le potentiel mis en évidence par le Comité Départemental du Tourisme.

Le PAR fixe des objectifs thématiques comme dans le PAR Diois : le premier porte sur le renforcement de l'activité agricole (compétitivité des industries agro-alimentaires, développement du potentiel agricole, notamment via l'irrigation) ; le second sur l'emploi dans l'artisanat, le commerce et l'industrie et les infrastructures routières ; le troisième sur les activités touristiques et l'amélioration des infrastructures rurales (« *développer l'attractivité du val de Drôme* ») (Pouyet, 1979). Les investissements prévisionnels du PAR sont évalués à 203 MF pour une période de 10 ans[122]. La priorité est donnée comme dans le PAR Diois à

[121] Ce dernier vient se superposer à 24 autres syndicats sur la zone à vocation sectorielle (télévision, électrification, digues, ordures ménagères) ainsi qu'à 3 syndicats à vocation multiple : celui du PNR du Vercors pour deux communes, celui du canton de Bourdeaux, et un troisième regroupant les communes d'Allex, de Eurre et de Montoison. Le SECVD a la vocation de contribuer à l'élaboration du PAR puis à sa mise en œuvre.

[122] Les financements prévus proviennent à 5% de l'Europe (FEOGA sur l'équipement des campagnes en eau, électricité et voirie exclusivement), à 23 % de l'Etat (différents ministères, crédits classiques ou fonds spéciaux

l'aménagement routier, qui cumule à lui seul 32% des investissements totaux, ainsi qu'à l'équipement des communes, en particulier rurales (électrification, voirie, AEP, assainissement, ...) qui constituent 45% des investissements du 2ème volet. Le volet agricole représente 11% des investissements envisagés.

Le PAR Val de Drôme comprend un objectif dédié à la structuration de la décision et de l'action intercommunale[123]. Fin 1979, un animateur est recruté par le syndicat, subventionné à 55% par le Département, avec la mission de préparer la candidature à un Contrat de Pays régional, instrument financier permettant la mise en œuvre du PAR[124]. En outre, les statuts du syndicat d'études sont révisés afin d'accroître sa compétence à la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement et de gestion (Pouyet, 1979). Il se transforme ainsi en Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme en 1980 (arrêté n°2636 du 26/03/1980). Les communes délibèrent progressivement pour adhérer au syndicat après la signature du PAR : 40 d'entres elles y adhèrent soit l'ensemble des 4 cantons à l'exception de deux petites communes : celle de Ourches et d'Ambonil (Figure 34). Le nouveau syndicat intercommunal prend les compétences suivantes : « *l'animation des communes », « l'étude, la mise en œuvre et la gestion des politiques contractuelles avec le département, la région ou l'état* » et « *l'étude, la réalisation et la gestion de tous les projets d'aménagement, de développement économique et d'équipements*» (arrêté n°2636 du 26/03/1980). Il se consacre dans un premier temps à des actions dans le secteur agricole, puis rapidement dans les secteurs de l'habitat, du cadre de vie, puis du tourisme.

Dans une « *logique de développement par filière* », la structure intercommunale du Val de Drôme s'appuie d'une part, sur des procédures contractuelles issues de la politique régionale, comme les Contrats de Pays et les Opérations programmées d'Amélioration de l'Habitat[125] et d'autre part sur l'organisation à l'échelle intercommunale autour d'actions fédératrices comme le transfert des déchets, la gestion de l'eau ou encore l'accueil des entreprises (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995)[126]. En 1990, avec l'engagement du Contrat de Rivière, la structure intercommunale du Val de Drôme accueille et pilote également une équipe « *rivière* » (voir point 3).

fonds d'action ou de rénovation rural par ex), à 10% de la Région, à 25% du Département, à 23% des collectivités locales et pour les 14% restant du privé et des particuliers.

[123] Il s'agit d'« a*dapter les structures de décision et de financement au programme de développement »,* en élargissant la vocation du syndicat d'étude à la gestion d'équipements communaux et en se dotant de moyens techniques et financiers spécifiques.

[124] Cet animateur restera au sein de la structure, deviendra des années plus tard le directeur de la structure intercommunale du Val de Drôme.

[125] 4 OPAH entre 1984 et 1998 pour presque 2000 logements créés.

[126] Dès 1982, la structure intercommunale organise la collecte et le transfert puis progressivement le traitement des ordures ménagères sur 18 communes. En 1993, ce sont 50 communes qui adhèrent à ce service, dont 33 membres de la structure intercommunale et 14 communes extérieures en convention. L'équipe technique se renforce progressivement et atteint 10 personnes en 1998 (District d'Aménagement du Val de Drôme, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2.2. Les procédures régionales contractuelles au service d'une politique intercommunale de développement

Parmi les procédures contractuelles permettant la mise en œuvre des orientations du PAR, la structure intercommunale du Val de Drôme s'engage dans un Contrat de Pays en 1981. Ce dernier s'appuie sur une réactualisation du diagnostic du PAR et procède à la priorisation de certaines actions. Le travail d'élaboration se poursuit à travers les groupes de travail thématiques constitués lors du PAR. En termes financiers, les investissements totaux prévus s'élèvent à 20 MF, subventionnés à environ 30% par la Région. Ils concernent le développement de certaines productions agricoles (porcelets, asperges, fruitiers), des soutiens ponctuels à des activités de commerce, d'industrie et de nature touristique, deux Opérations Programmée d'Amélioration de l'Habitat (Crest et Livron), le développement de l'animation socioculturelle, le renforcement de services collectifs et l'animation intercommunale. La seule action concernant l'eau est l'aménagement d'une base de loisirs, avec création d'un petit plan d'eau sur la Gervanne, un affluent de la Drôme. Ce Contrat de Pays ne permet la réalisation que de quelques actions limitées[127] mais participe du renforcement de la structure intercommunale et de ses partenariats avec le monde économique. Il permet en particulier le transfert de la compétence de la gestion des ordures ménagères et le financement de deux postes d'animation dans le domaine (Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme, 1989).

Au milieu des années 1980, des débats opposent les élus autour des compétences syndicales. La majorité choisit d'affirmer la politique intercommunale en matière de développement économique, ce qui provoque le départ de deux grosses communes qui y sont opposées, celles de Grâne et d'Allex en 1984 (arrêté préfectoral n° 726 du 07/07/1984). En vue d'accroître ses moyens d'actions et de préciser ses objectifs, la structure intercommunale s'engage, en décembre 1985, dans la réalisation d'une « *charte intercommunale du Val de Drôme* », devant déboucher sur un programme d'action pluriannuel[128]. Le travail d'élaboration est mené dans le cadre de commissions thématiques qui associent les élus, les professionnels et les associations. Des études sur les différents domaines d'intervention du syndicat sont menées et permettent à la fois de révéler les spécificités et potentialités locales et de préciser les priorités. Elles participent à la diffusion et au partage d'une vision commune du territoire, ensuite formalisée dans la charte. Cette dernière est terminée en 1987 et se décline autour de trois thèmes centraux : « le *développement, la solidarité et l'environnement* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995).

Ces réflexions aboutissent à la création du District d'Aménagement du Val de Drôme, en remplacement du Syndicat éponyme en 1987 (arrêté n°3350b du 25/06/1987) (Figure 34). Le statut de district permet de recourir à la fiscalité locale propre. Le District a une durée limitée de 6 ans et comprend 38 communes : les mêmes que celles du Syndicat, soit l'ensemble des quatre cantons, à l'exception de 4 communes (Ourches, Ambonil et donc, Grâne et Allex). Il garde des compétences identiques à celle de l'ancien syndicat, soit l'animation et le développement économique, en mettant « *l'accent sur le développement économique du Val de Drôme, par la création, l'installation, le développement d'entreprises et le lancement d'actions inter-entreprise*s » (Val de Drôme Info n°1, juin 2000).

---

[127] Dans le secteur agricole, seuls 2.8 MF sur les 4.5 MF prévus sont consommés, par exemple.

[128] Élaboration subventionnée par le Conseil Général.

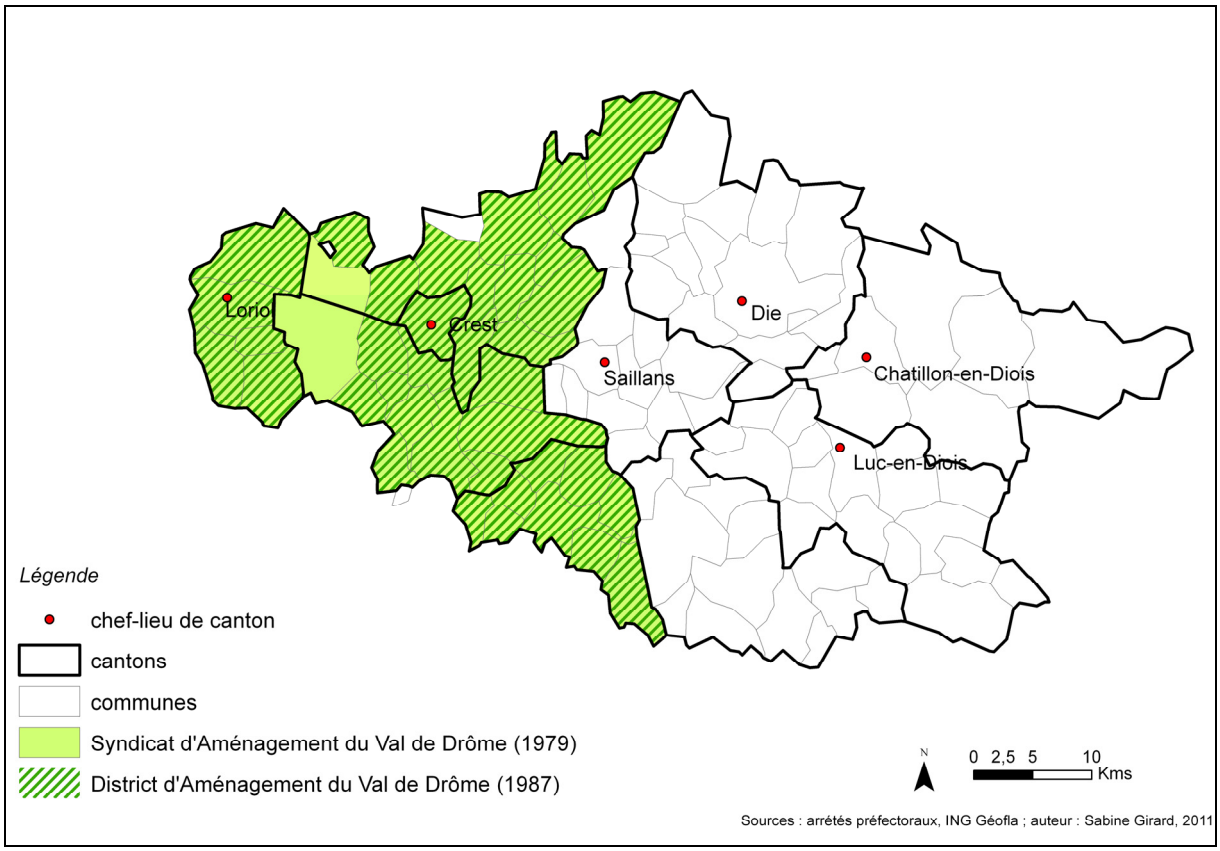


Figure 34 : Carte de présentation de la structure intercommunale du Val de Drôme (en 1979 et 1987)

La structure intercommunale du Val de Drôme renforce progressivement son équipe technique par le recrutement de chargés de missions thématiques, en premier lieu dans les domaines de l'agriculture, de l'appui aux entreprises, du social et du tourisme. Par rapport à la structure intercommunale du Diois, celle du Val de Drôme se dote de moyens humains et financiers plus importants (ANNEXE 2.6). En 1986, la structure intercommunale comprend 9 salariés et ses ressources sont basées sur une cotisation de 20F/habitant, sans compter les cotisations spécifiques pour le service des ordures ménagères (Jouve, 1991). En 1992, la structure comprend 11 équivalent temps plein (Vargas, CCVD, 2010)[129].

En 1989, la structure intercommunale du Val de Drôme signe un Contrat de Pays de Développement Economique (District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989). Le Contrat prend acte de la reprise démographique, notamment avec l'arrivée d'une population jeune et le ralentissement de la disparition des exploitations agricoles. Le Val de Drôme se revendique comme une zone « *suburbaine* » plutôt qu'une « *zone rurale* ». Il n'est donc plus question de relance de la croissance démographique, mais plutôt de maintien et d'accroissement des possibilités d'emploi[130]. En termes de méthode, le Contrat affiche non plus un découpage sectoriel, mais un découpage par type d'action : appui

[129] Pour mémoire, en 1989, cette cotisation est de 6 F / habitant pour la structure intercommunale du Diois.

[130] Il apparaît en effet inéluctable que de nombreux emplois, liés à des secteurs en crise ou à des affaires trop fragiles, vont disparaître, tels dans l'industrie textile et agroalimentaire en particulier la coopérative laitière de Crest et les abattoirs avicoles). L'objectif est alors de « *conserver les emplois existants et de créer les conditions d'environnement favorables à l'installation de nouvelles activités* ». Il s'agit de moderniser les outils de production, de développer des stratégies de commercialisation et aussi d'améliorer les conditions d'implantation de nouvelles activités.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

technique, équipement, promotion. Il s'agit « *d'apporter une réponse globale aux problèmes de développement local ou chaque secteur économique représente le maillon d'une chaîne* ».

Ces évolutions manifestent le passage d'une « *logique de développement par filière » à* « *une logique de développement local global* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). La structure intercommunale du Val de Drôme définit son rôle comme « *généraliste de l'action, catalyseur de l'initiative locale* » ; elle se veut partenaire des élus, des entreprises en allant « *au devant* » d'eux (District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989).

Ces orientations stratégiques ne sont cependant que très partiellement traduites dans le programme d'action. Le total des investissements prévu s'élève a 29 MF dont une grande partie est consacré à l'équipement des entreprises et des exploitations agricoles dans une logique de guichet essentiellement. Comme dans le Contrat de Pays de 1981 et contrairement aux priorités affichées dans le PAR, aucune action ne concerne la gestion de l'eau. Cette dernière est prise en charge, par ailleurs, dans une procédure contractuelle spécifique : le Contrat de Rivière.

2.2.3. La stratégie de construction et de développement territorial de la structure intercommunale du Val de Drôme

La structure intercommunale du Val de Drôme consolide la construction intercommunale, par le biais de l'élaboration participative des projets qui la concerne et son institutionnalisation en syndicat puis en district. Elle se dote d'une charte intercommunale et d'un programme d'action, formalisant un accord collectif avec les acteurs locaux, et obtient des moyens humains et financiers spécifiques, renforçant son indépendance vis à vis des procédures contractuelles souscrites. Ces dernières sont ainsi considérées comme des « *outils* », au service du développement économique. En outre, la structure intercommunale du Val de Drôme cherche et obtient la reconnaissance de différents partenaires avec qui elle engage des actions communes, tant en interne qu'en externe au territoire : d'une part, avec les organismes consulaires, les groupements de producteurs, les associations, qui deviennent porteurs de projets dans le cadre des procédures contractuelles qu'elle pilote ; et d'autre part, avec des territoires voisins, tels la structure intercommunale du Diois dans le cadre du Contrat de Rivière ou la Plaine de Valence dans le cadre d'un Contrat de développement touristique (chapitre 5).

La stratégie de construction et de développement territorial de la structure intercommunale est à la fois pragmatique et empirique. Elle s'explique selon son directeur, par la « *possibilité* » et « *l'expérience* » (entretien personnel, été 2010). Du coté pragmatique, il s'agit de saisir les opportunités qui se présentent, en particulier celles offertes par les différentes procédures contractuelles départementales, régionales ou nationales. Il s'agit aussi de se positionner dans les domaines d'actions non pris en charge ou difficilement, par les communes. « *Il fallait faire la démonstration qu'on construisait sans prendre la place des communes, donc finalement on a agi principalement (...) sur des champs sur lesquels les communes n'étaient pas présentes : sur les ordures ménagères, sur le développement économique, sur l'environnement, sur l'habitat etc. »* (entretien personnel, été 2010). Du coté de l'expérience, il s'agit de construire progressivement, à partir de ces différentes opportunités, un projet progressivement de plus en plus cohérent.

La construction territoriale Val de Drôme repose sur l'activation en ressource territoriale, de la diversité naturelle et humaine en référence au modèle urbain de développement.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'hétérogénéité locale : des contraintes aux ressources territoriales

L'enjeu premier pour la structure intercommunale du Val de Drôme, est, à partir de volontés politiques initiales fortes de coopération, de construire un projet commun, mais aussi de faire reconnaître le périmètre de ce projet et de justifier de la nécessité d'une structure intercommunale pour ce faire. En d'autres termes, il s'agit de construire et faire vivre le territoire Val de Drôme, dont l'existence n'a initialement la forme que d'une idée dans la tête de quelques élus locaux.

La construction de ce territoire Val de Drôme procède en premier lieu par l'énonciation de '*ce qu'est*' et de '*ce qui fait territoire'*. Sur ce point, la structure intercommunale est confrontée à une difficulté : historiquement et culturellement, il n'existe pas de liens très forts entre la population des quatre cantons de l'aval de la vallée de la Drôme, et encore moins d'identité ressentie par les habitants ou reconnue à l'extérieur de la zone. De plus, ces quatre cantons présentent une grande hétérogénéité sur les plans physiques, démographiques, économiques[131].

Dans les discours de ses initiateurs, le Val de Drôme est caractérisé d'abord en référence à ce qui l'entoure, tant dans la direction est /ouest, entre la vallée du Rhône et le Diois, que dans celle nord-sud, entre le Vercors et la Provence. De cette définition en *creux*, ils tirent une spécificité, celle de la diversité et du contraste : « *Une région de contraste entre les vallées du Rhône moyen et la Drôme où se concentrent l'industrialisation et l'urbanisation et l'arrière-pays, constituée des premiers contreforts du Vercors, du Diois et des Baronnies, qui se vide peu à peu de sa vie et de population* » ; « *une région de transition où les influences alpestre et provençale colorent et diversifient les paysages, du Vercors au Pays de Bourdeaux et où la vie économique se calque sur le relief »* (Pouyet, 1979).

Si la diversité du territoire est initialement perçue comme une contrainte[132], la structure intercommunale du Val de Drôme la contourne en argumentant sur le caractère unitaire de la zone en référence à d'autres propriétés de celle-ci. La première de ces propriétés repose sur les caractéristiques hydrologiques de la région. Le Val de Drôme est défini, dans le PAR, comme «*débouché naturel de la vallée de la Drôme dans celle du Rhône »* (Pouyet, 1979) et dans le Contrat de Pays comme *« unité géographique, constituée de vallées (....) débouchant sur la Drôme »* (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989).Cette dimension physique est renforcée par une dimension

[131] Cette diversité du territoire est caractérisée à différents points de vue : (i) en termes de « *milieu naturel* », le PAR distingue trois régions : *« le Val de Drôme est un pays géographiquement varié composé d'une plaine et de la vallée de la Drôme au nord-ouest, d'un secteur collinaire au relief fortement marqué par les mouvements tectoniques de la région au sud et au centre , d'un secteur de montagne au nord et au sud »* (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989) *;* (ii) en termes démographiques, de fortes différences de densité entre les cantons existent ; (iii) en termes agricoles, trois zones sont distinguées dans le Contrat de Pays : « *fruits dans la vallée, céréales et élevage dans la vallée et les collines, élevage traditionnels en montagne* » (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989).

[132] « *Le problème du PAR sur cette région qui apparaît assez hétérogène est de créer une solidarité sans que celle ci n'apparaisse trop artificielle et d'avoir une démarche globale sans disperser les moyens d'action* » (Dauchez et al., 1977) ; « *La région du val de Drôme ne présente pas d'emblée d'unité apparente soit que certaines communes forment un petit ensemble à l'intérieur du périmètre d'étude, soit que d'autres appartiennent à des unités naturelles le débordant largement* » (Pouyet, 1979).

sociale : *« très tôt des liens se sont tissés entre les habitants de ces vallées »*[133] (Pouyet, 1979). Enfin, et surtout, l'unité du Val de Drôme est présentée comme reposant sur la volonté politique de travailler ensemble. Le PAR insiste ainsi fortement sur le caractère participatif et concerté de son élaboration et sur l'implication des communes.

La contrainte d'hétérogénéité est petit à petit convertie en ressource territoriale par la structure intercommunale. Elle peut devenir un atout en termes économiques : « *Si la diversité de l'agriculture du Val de Drôme peut paraître un obstacle à son développement, elle peut aussi être un atout et un gage de réussite si l'on arrive à valoriser le potentiel existant* » (Pouyet, 1989). De plus et surtout, elle justifie la solidarité pour le développement de la zone, et implicitement de la nécessaire existence de la structure intercommunale pour créer et faire perdurer cette solidarité. La structure intercommunale avance ainsi un double enjeu à la création d'une solidarité sur son périmètre hétérogène : l'un de nature sociale, contribuer au développement des plus pauvres et rééquilibrer en interne les disparités[134] et l'autre de nature économique, la mutualisation des moyens des communes, permettant une moindre dépendance vis à vis des décisions supra-locales et une plus grande capacité à capter les financements extérieurs[135]. Cette hétérogénéité et la diversité du territoire, constituent le *mythe mobilisateur* de l'intercommunalité du Val de Drôme à l'image de l'enclavement pour la structure intercommunale du Diois (Sencébé, 2001b).

Des ressources territoriales en référence au modèle urbain

La structure intercommunale du Val de Drôme construit la solidarité intercommunale autour de menaces et de problèmes communs : « *il faut tout à la fois contrôler et organiser l'urbanisation de la vallée, sans en freiner son développement, attirer de nouvelles activités en remplacement de celles en déclin, réactiver une économie rurale de montagne, afin de maintenir, dans des conditions satisfaisantes la présence active d'une société rurale. C'est l'objet même du Plan d'Aménagement Rural* » (Pouyet, 1979). Comme dans le Diois, le développement urbain est le modèle de référence. L'objectif du Contrat de Pays de 1981 est ainsi défini : « *d'une part, accroître les solidarités locales et (…) encourager les initiatives créatrices de vie et d'autre part contribuer au maintien d'un maximum de gens 'au pays'* » (Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981). Cependant, dans le même temps, la ville est également présentée comme une menace : « *des sites qui peuvent être irrémédiablement compromis par une urbanisation non*

[133] Comme en témoigne, selon le PAR, l'existence de réseaux associatifs, d'un journal local couvrant à peu près le secteur (Le Crestois) et des fêtes traditionnelles communes, comme la foire du Picodon (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989).

[134] On peut ainsi lire dans le PAR : « *Compte tenu de cette situation aggravée par l'extrême disparité des communes, la mise en œuvre d'une programme de développement implique une solidarité et une meilleure coordination intercommunale afin que puisse être dégagé un budget d'investissement permettant des réalisations nouvelles* » (Pouyet, 1979) et dans le Contrat de Pays : « *la coopération est comprise comme un des moyens de réaliser des objectifs pour lequel les communes isolément ont une capacité d'intervention nécessairement limitée, la coopération permet d'offrir un échelon décentralisé à laquelle un certain nombre d'actions peuvent être envisagées et négociées, la solidarité peut permettre aux communes les plus défavorisées l'accès à certains services et limiter l'accroissement des disparités* » (Pouyet, 1979 ; Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989).

[135] «*Être un outil de négociation vis-à-vis des partenaires extérieurs et de constituer par rapport à ça, une taille et une force suffisante pour pouvoir constituer quelque chose vis à vis de l'extérieur* » (entretien personnel, été 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

contrôlée », « *un cadre attractif, qui, non maîtrisé, risque de faire de cette région la banlieue de la vallée du Rhône* » (Pouyet, 1979)[136]. La situation géographique de la zone, sa proximité avec le couloir rhodanien et sa position d'intermédiaire entre les deux pôles urbains de Valence et Montélimar, motivent une stratégie particulière : mettre en valeur les atouts offerts par cette situation sans pour autant se faire absorber ou dominer par ses puissants voisins et leur modèle urbain de développement.

Le PAR révèle ainsi trois ressources du territoire liées à la situation géographique du Val de Drôme. La première est celle d'un potentiel de développement des activités économiques, agricoles et industrielles, lié à la proximité des axes de communication et des marchés. La deuxième ressource repose sur le potentiel humain, lié à la fois à la volonté et au dynamisme de la population présente et à l'attraction de nouvelles populations porteuses de nouvelles idées et innovations. « *Si le Val de Drôme a un potentiel économique incontestable, il est également riche en hommes volontaires et responsables* » (Pouyet, 1979)[137]. Ce potentiel d'attraction de nouvelles populations et activités est lié à la révélation et activation d'une troisième ressource, celle des paysages et du cadre de vie. Le « *cadre de vie apprécié des dirigeants* » devient alors un atout à exploiter, un levier à activer, pour attirer de nouvelles entreprises et leurs employés, par des actions paysagères dans les zones d'activités par exemple (District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989). Les paysages et le cadre de vie recèlent également des potentialités touristiques, comme nouvelles activités complémentaires à celles agricoles et industrielles. Il s'agit de la « *richesse et variété des paysages, le climat ensoleillé, la qualité du cadre bâti, le développement des activités artisanales et des métiers d'art* » (Pouyet, 1979). L'eau, à travers la rivière et les zones humides, fait partie de ce potentiel de développement économique.

En 1992, la charte d'objectif de 1987 arrivant à l'échéance des 6 ans qu'elle s'était fixée, la structure intercommunale relance des débats pour l'élaboration de son prochain programme d'action. Ces derniers confirment les trois orientations précédentes, à savoir le « *développement, la solidarité et l'environnement* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). La consolidation de ce projet territorial est analysée en chapitre 5.

2.2.4. La place centrale de la rivière dans la politique intercommunale du Val de Drôme

Comme dans le Diois, l'hydrologie est utilisée pour justifier du caractère unitaire *naturel* du Val de Drôme. L'eau et sa gestion sont également saisies par la structure intercommunale du Val de Drôme, comme des ressources pour la construction et le développement territorial. L'évolution de la présentation du Val de Drôme entre le PAR et le Contrat de Pays de développement économique, avec le passage d'un verbe d'état à un verbe d'action est caractéristique de cette activation de la *ressource territoriale* eau :

[136] En matière agricole, cette menace se traduit ainsi : « *les prix montent et deviennent prohibitifs pour les agriculteurs ; l'exode rural et la diminution du nombre d'exploitation ne profitent même pas aux agriculteurs qui restent, et qui souhaiteraient agrandir leur exploitation pour améliorer leurs revenus* » (Pouyet, 1989).

[137] Ce potentiel humain est noté dans l'étude préliminaire menée par l'IGA : « *le caractère le plus marquant qui nous est apparu est sans conteste la possible capacité d'innovation des habitants locaux (....). Le développement de formes variées d'artisanat et les expériences de retour à la terre basées sur des activités diverses accentuent ce caractère d'innovation et la bonne intégration des nouveaux venus dans la population autochtone explique autant qu'elle encourage les expériences et solutions nouvelles aux problèmes locaux* » (Dauchez et al., 1977).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

> « *le Val de Drôme* ***est*** *une unité géographique constituée de vallées (la Gervanne, le Haut Roubion qui s'ouvre sur le canton de Crest Sud par la vallée du ruisseau des lambres, la Sye, etc.) débouchant sur la Drôme notamment dans la région de Crest et Aouste* » (Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme et Etablissement Public Régional Rhône Alpes, 1981).
>
> « *Le Val de Drôme (...)* ***s'organise*** *autour de la rivière Drôme et de deux petites vallées : la Gervanne et le Roubion* » (Syndicat d'Aménagement du Val de Drôme, 1989).

Comme dans le Diois, les critères hydrologiques sont également utilisés en vue de spécifier en interne des sous-territoires. Dans le PAR, le Val de Drome est ainsi découpé en deux zones : (i) celle de la « *plaine* », « *entre les vallées du Rhône moyen et de la Drôme où se concentrent l'urbanisation et l'industrialisation* » et une agriculture « *de type industrielle, notamment l'arboriculture et l'élevage avicole* » et (ii) celle de la « *montagne* », de « l*'arrière pays, constitué des premiers contreforts du Vercors, du Diois et des baronnies qui se vide peu à peu de sa population* » et ou « *les conditions de travail et de vie* » dans le domaine agricole sont plus difficiles. Comme dans le Diois, le terme de « *vallée de la Drôme* » renvoie plus à la zone en bordure de la rivière qu'à l'entité hydrologique du bassin versant. L'ambiguïté est cependant patente dans le texte des documents de projet.

Le PAR Val de Drôme, révélateur des enjeux de développement liés aux cours d'eau

La rivière Drôme est fortement présente dans le PAR Val de Drôme. Dans la présentation de la zone d'étude, elle est présentée sous l'angle de deux « *problèmes importants* » : « *l'extraction des graviers qui entraîne un abaissement du lit et des risques d'éboulement des rives et digues* » et « *la pollution de la rivière en période estivale qui reçoit les eaux usées sans traitement préalable* »[138]. En outre, dans la partie de diagnostic sur les activités agricoles, le PAR note, au regard du « *climat méditerranéen avec sécheresse estivale lourd de conséquences pour le débit des rivières* », le nécessaire développement de l'irrigation en vue de productions agricoles plus spécialisées et diversifiées. Ces préoccupations sont particulièrement prégnantes, puisque avant même la rédaction finale des objectifs du PAR, les groupes de travail examinent des dossiers qu'ils considèrent comme « *urgents* » et qui concernent la gestion de l'eau et de la rivière : tels « *la protection des berges de la Drôme* », « *l'irrigation et l'étude économique de la rentabilité de cultures* », les « *opérations Val de Drôme propre* » (nettoyage des berges de la rivière par enlèvement des déchets humains) (Pouyet, 1979).

Deux orientations du PAR concerne la gestion de l'eau : l'une sur le « *renforcement de l'activité agricole* » et l'autre sur le « *développement de l'attractivité du Val de Drôme* ».

- L'eau est d'abord vue comme une ressource productive : la mesure 1.12 prévoit une extension des périmètres irrigués en vue « *du développement des cultures spécialisées qui dégagent un produit brut élevé à l'hectare* »[139];

[138] Par la suite, ces deux thèmes constitueront le cœur du projet de Contrat de Rivière élaboré quelques années plus tard par la structure intercommunale du Val de Drôme.

[139] 12 MF d'investissement sont prévus, financés à 60% par l'Etat, pour la réalisation d'une étude préalable ainsi que pour une subvention individuelle à l'hectare sur une surface de 1.000 ha dans les communes présentant les plus grandes potentialités d'irrigation, celles de Allex, Montoison, Chabrillan et Loriol.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- L'eau est également considérée sous l'aspect de l'amélioration des conditions de vie et de l'attractivité du Val de Drôme. La mesure porte sur le renforcement des réseaux d'alimentation en eau potable (mesure 3.2.1) et d'assainissement (3.2.4)[140]. L'objectif visé n'est pas seulement le confort des populations, mais aussi une préoccupation environnementale doublée d'un intérêt économique de valorisation touristique des cours d'eau[141]. Deux mesures concernent plus directement le développement d'activités touristiques autour de la rivière Drôme ou de ses affluents : l'aménagement d'une baignade sur la Gervanne (mesure 3.1.5 pour 1.7 MF) et d'un stade de slalom de canoë-kayak à Crest (mesure 3.1.6 pour 0.18MF). La mesure 3.2.11 vise la « *protection des richesses naturelles* » du Val de Drôme : elle est portée par la FRAPNA et concerne, entre autres, la réalisation d'études préalables à la création de réserves naturelles, dont en particulier une sur les ramières de la rivière Drôme. Enfin, une mesure concerne « *l'aménagement des berges et du lit de la Drôme* » (3.2.9). Elle vise la protection des berges menacées par l'érosion naturelle et par les extractions de graviers et pointe la nécessité d'un maître d'ouvrage unique pour l'aménagement des rivières dans un projet global d'aménagement hydraulique. Elle propose pour ce faire la constitution d'une association des communes riveraines depuis Piegros-la-Clastre jusqu'au Rhône. Cette association voit le jour peu après sous la forme d'un syndicat, le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (point 3).

Le PAR Val de Drôme met ainsi à jour différents enjeux locaux autour de l'usage et de la gestion de l'eau et propose de premières propositions d'actions, tant en matière d'utilisation agricole, d'aménagement et d'entretien des rivières que de protection contre les pollutions et de préservation des milieux aquatiques.

La gestion de l'eau : un outil de développement économique traité dans un contrat spécifique

Par la suite, les contrats régionaux sectoriels de mise en œuvre du PAR ne comprennent quasiment aucune action concernant la gestion de l'eau. La structure intercommunale choisit de traiter l'ensemble de ces questions dans un dispositif spécifique, un Contrat de Rivière, dont les réflexions démarrent dès le milieu des années 1980.

L'ambition du premier Contrat de Rivière pour la structure intercommunale du Val de Drôme est résumée en annexe du Contrat de Pays de Développement Economique de 1989: « *L'assainissement est le premier projet du contrat ; il n'en constitue pas le but final. C'est en effet dans une démarche de développement local que s'inscrit le Contrat de Rivière. Un effort de plusieurs années s'engage pour donner à la région les atouts du développement touristique. L'entreprise ne réussira qu'avec la volonté de tous de s'associer dans un projet global, cohérent, coordonné ; c'est le véritable but que se fixe le Contrat de Rivière pour la Drôme et le haut Roubion* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989) . Seulement, en vue de renforcer l'attraction touristique « *il fallait d'abord régler les questions liées aux rivières et aux déchets* » : disparition des décharges, « *nettoyage* » de la rivière et aménagement d'accès et points de baignade sur la rivière (Val de

[140] Pour respectivement 9 et 19 MF, financés à 40% par le FEOGA pour l'eau potable et par l'Etat, l'Agence de l'eau et la Région pour assainissement.

[141] « *L'assainissement de villes et de villages constitue un des problèmes prioritaires du Val de Drôme, il se pose avec plus d'acuité pour les communes riveraines de la Drôme car le niveau de pollution de la rivière l'été est tel que l'on constate la disparition quasi totale de la flore et de la faune aquatique. De plus cette situation s'oppose à toute image promotionnelle touristique de la région* » (Pouyet, 1979).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Drôme Info n°1, juin 2000). Le Contrat de Rivière est considéré par la structure intercommunale du Val de Drôme comme un instrument de développement territorial en ce qu'il peut permettre : (i) de contribuer à valoriser le potentiel touristique lié à la rivière et mais aussi (ii) d'associer l'ensemble des acteurs dans un projet global regroupant différentes thématiques (chapitre 4).

2.3. Les programmes européens (PIM, PDZR et Leader) : des accélérateurs de dynamiques territoriales

La vallée de la Drôme bénéficie, entre 1987 et 1995, de trois procédures européennes de développement régional : le Programme Intégré Méditerranéen (PIM) Drôme, le Programme de Développement des Zones Rurales Fragiles Drôme (PDZR) et le programme de Liaison Entre Actions de Développement et de l'Economie Rurale (LEADER) Préalpes Drômoises (Figure 35).

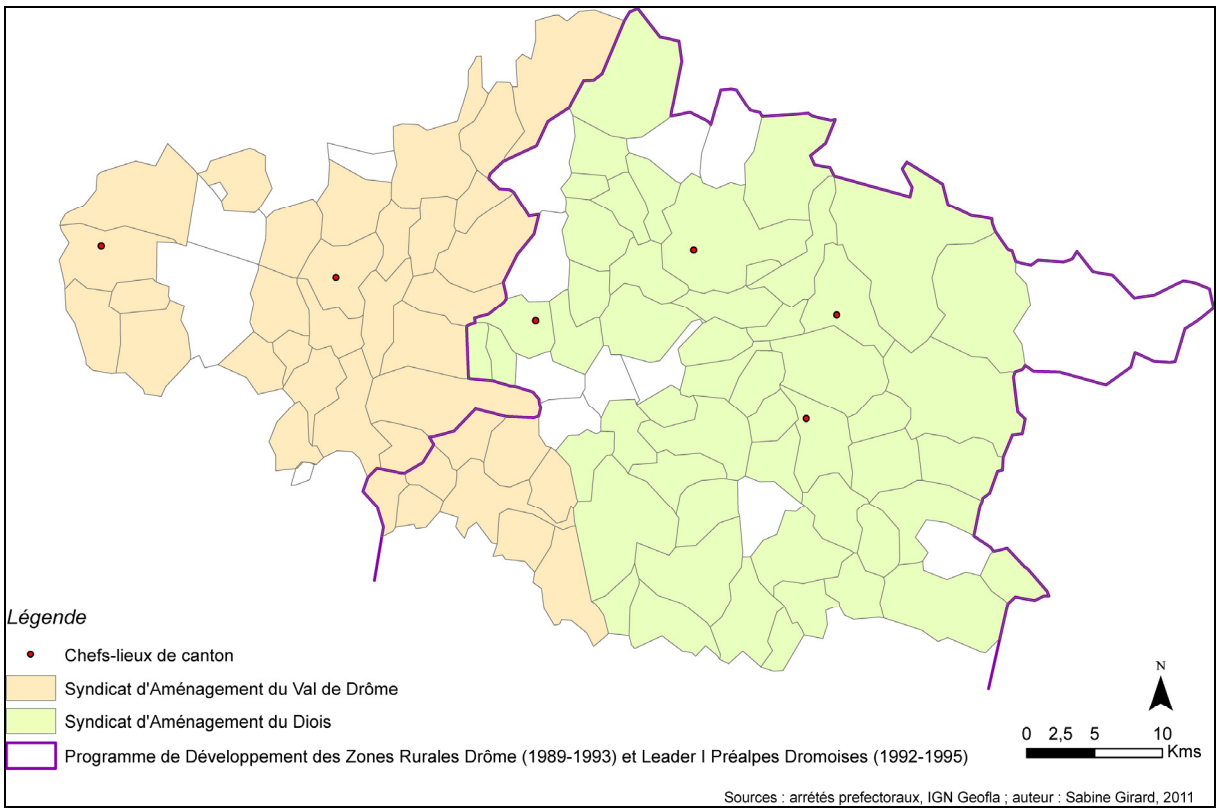


Figure 35 : Périmètres des intercommunalités et des procédures européennes de développement rural au début des années 1990 dans la vallée de la Drôme

Avec de conséquents budgets, ces procédures procurent les moyens nécessaires aux structures intercommunales pour mettre en œuvre leurs politiques de développement local, en permettant notamment l'emploi de chargés de mission et en subventionnant leurs actions (Tableau 22).

La structure intercommunale du Val de Drôme met en particulier à profit le PIM pour lancer la démarche de Contrat de Rivière. La structure intercommunale du Diois, située en zone de montagne sèche, bénéficie plus particulièrement des deux autres procédures dédiées à l'aide

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

aux zones rurales les plus fragiles. Le Tableau 22 fournit une présentation comparée des budgets prévisionnels des différentes procédures contractuelles souscrites dans la vallée de la Drôme entre 1974 et 1995. Il montre le poids financier des procédures européennes par rapport à celles régionales.

En outre, ces procédures en proposant de nouveaux principes de développement, axés sur l'intégration des problématiques et la valorisation des spécificités locales renforcent la logique, encore balbutiante, des projets de territoires, à l'échelle intercommunale. Elles mettent notamment l'accent sur la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles.

Cependant, le PDZR et le programme Leader contribuent également à dissocier deux parties dans la vallée de la Drôme en définissant un périmètre d'éligibilité sur la seule partie amont du bassin versant, soit les cinq cantons de la structure intercommunale du Diois ainsi que le canton de Bourdeaux.

Procédures	***PAR Diois 1974***	***CP Diois 1975***	***CPDE Diois 1984***	***PIM Drôme 1987***	***PDZR 1989***	***Leader 1 1992***	***PAR Val de Drôme 1979***	***CP Val de Drôme 1981***	***CPDE Val de Drôme 1989***
nombre d'années	13	4	4	7	5	4	10	4	4
nombre habitants concernés	11500	11500	11500	390000	21400	21400	29 900	33 000	33 800
budget agriculture (MF)	27,0	0,5	7,2	423,6	72,0	nc	22,2	4,4	nc
budget tourisme et cadre de vie (MF)	36,0	1,7	4,9	330,8	50,4	nc	87,8	3,9	nc
budget industrie, artisanat et commerce (MF)	83,0	4,1	3,0	232,1	18,8	nc	90,5	10,4	nc
budget environnement (MF)	-	-	-	-	29,08	nc	-	-	nc
budget animation/ formation (MF)	nc	-	3,0	2,0	22,0	nc	3,00	2,0	nc
BUDGET TOTAL (MF)	146,0	6,9	18,4	989,0	192,0	6,5	203,3	20,8	29,00
dont subvention CE (MF)	-	-	-	344,0	62,2	2,9			
Budget par habitant et par an (F)	**976,60**	**149,10**	**400,00**	**362,30**	**1794,10**	**75,90**	**680,10**	**157,60**	**214,50**
Budget par habitant et par an (€)	**149 €**	**23 €**	**61 €**	**55 €**	**274 €**	**12 €**	**104 €**	**24 €**	**33 €**
dont subvention CE (F)	-	-	-	126,0	581,0	34,0	-	-	-

Tableau 22 : Montants prévisionnels des programmes d'actions du Plan d'Aménagement Rural, du Contrat de Pays, du Contrat de Pays de Développement Economique du Diois et du Val de Drôme, ainsi que des trois programmes européens dans le département de la Drôme : le Programme Intégré Méditerranéen le Programme de Développement des Zones Rurales et le programme Leader 1 (source : documents de projets pré-cités, compilation : Girard, 2009)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.3.1. Le PIM (1987-1993) : un effort conséquent pour la vallée de la Drôme en matière de gestion de l'eau

Le Programme Intégré Méditerranéen (PIM) est un outil de la Communauté Européenne (CE), mis en place en 1986 en faveur des régions méditerranéennes de l'Europe, afin de réduire l'impact de l'élargissement au Portugal et à l'Espagne (Encadré 9). Le département de la Drôme engage un PIM en 1987 pour une durée de 7 ans. Il est conçu comme un programme de développement économique, de nature à la fois *territorialisée* et *intégrée,* dans la mesure où les actions doivent être « *adaptées aux caractéristiques de la région* » et « *aux besoins locaux* » et dans le même temps « *cohérentes avec les autres actions et politiques générales* » de l'Europe (Berenguer, 1986 ; Spenlehauer, 1995). Le PIM est également *intégré* dans le sens où c'est le premier outil financé conjointement par les trois fonds structurels, FEDER, FEOGA et FSE (Landel, 1998).

La Drôme et l'Ardèche sont des cas particuliers car ce sont les Départements qui négocient leur éligibilité puis le contenu de leur programme. L'éligibilité de la Drôme a été âprement discutée, pendant deux ans, et rendue possible par un 'lobbying' actif aux niveaux nationaux et européens de deux personnes, le président de la Chambre d'Agriculture et le président du Conseil général de l'époque, avec le soutien de la DATAR. Ils mettent notamment en avant le risque de « *désertification subventionnelle* » qui frapperait la Drôme non éligible par ailleurs à la prime française d'aménagement du territoire (Spenlehauer, 1995). Cette éligibilité est également justifiée par le caractère méditerranéen de ses productions agricoles (vin, fruits et légumes, olives, PPAM, caprins et ovins), la fragilité de son industrie traditionnelle à forte utilisation de main d'œuvre (agroalimentaire cuir, textiles, bois) et les difficultés spécifiques à l'arrière pays, constitué de zones de montagnes sèches (Reverdy, 1989). Le contenu du programme est également longuement négocié par le Département, si bien que le PIM, dont le démarrage est prévu dès le début de l'année 1986 n'est finalement signé qu'en juillet 1987. La gestion du programme est ensuite partagée entre le Conseil Général, le Comité Départemental du Tourisme et la Direction Départementale de l'Agriculture et la Forêt.

Le PIM vise à « obtenir des ajustements socio-économiques les plus importants dans les secteurs les plus directement touchés par cet élargissement » mais aussi à « promouvoir les activités les plus prometteuses » et « attaquer certains points clés pour le développement » (Communauté Européenne, Préfecture de la Drôme et Conseil Général de la Drôme, 1987). Le département de la Drôme est concerné pour les secteurs : touristique, industriel/artisanal et agricole. Ces 3 secteurs constituent respectivement les 3 sous-programmes du PIM (Communauté Européenne et al., 1987). Le premier sous programme comprend l'amélioration des capacités d'hébergement et de l'offre touristique, la formation des professionnels, la promotion du tourisme, ainsi que des mesures de désenclavement routier. Le second sous-programme concerne le développement des petites et moyennes entreprises, y compris l'artisanat, par la formation, le conseil, la diffusion de nouvelles technologie, l'amélioration des moyens de production. Le troisième sous-programme vise l'amélioration et la diversification de la production agricole, par le biais du développement de l'irrigation, de l'amélioration des infrastructures rurales (eau potable et assainissement notamment), de l'appui technique et de la formation et du renforcement de certains filières : oléicole, vinicole, de fruits et légumes, des plantes aromatiques te médicinales (Communauté Européenne et al., 1987).

La PIM Drôme comprend deux phases, l'une de 1987 à 1988, l'autre de 1989 à 1992. Un abondement permet ensuite le prolongement du programme jusqu'en 1993. Il durera donc 7 ans au total. Le budget prévisionnel total est de 989 MF, subventionné en moyenne à 34% par la CE. Le sous-programme agricole a concentré 43% des financements et celui touristique 33%. A partir de 1989, le FEOGA à travers le Programme de Développement des Zones Rurales finance par ailleurs en matière agricole des programmes d'extension et de modernisation des équipements en milieu rural, de manière complémentaire au PIM.

Encadré 9 : La présentation du PIM Drôme (1987-1993)

L'effort d'intégration du PIM se traduit en particulier dans le cas de la vallée de la Drôme (Encadré 9) et dans le domaine de la gestion de l'eau. Dans la 2e phase, le PIM prévoit explicitement une « *intégration des opérations localisées sur le bassin versant de la Drôme »,* sur la base d'une gestion de la ressource en eau, en parallèle des actions en faveur du développement agricole, touristique et industriel : « *Les problèmes liés à l'aménagement de la rivière (faible débit d'étiage et mauvaise qualité des eaux) et les difficultés économiques que le développement des industries agroalimentaires ou le secteur tertiaire n'ont pas résolus seront alors traités globalement* » (Conseil Général de la Drôme, Préfecture de la Drôme, Conseil Régional Rhône-Alpes et CCE, 1989)[142].

En termes financiers, la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme est l'un des plus gros dossiers aidés du PIM Drôme. « *La 2e phase des PIM : belle part pour la rivière Drôme* » titre *Le Crestois* du 28/07/1989. Elle concentre en effet presque un cinquième de l'aide de l'Europe dans le département, dont deux principales actions : (i) l'une sur le renforcement des ressources en eau pour l'irrigation, pour 18,86 MF et (ii) l'autre sur l'élaboration d'un Contrat de Rivière sur la Drôme et le Haut-Roubion, pour 10 MF (Encadré 10). Les mesures en faveur de l'irrigation contribuent à une modification de la production agricole dans le département. Dans les zones nouvellement équipées, les céréales disparaissent au profit de rotation maïs/ sorgho ou tournesol (atteignant 74% des surfaces) et, dans une moindre mesure, les surfaces en semence, soja et petits fruits se développent (Reverdy, 1989, 1993). Concernant le Contrat de Rivière, le PIM fixe deux objectifs : celui de *« mieux gérer la ressource en eau et de désenclaver la vallé*e » et celui de « *créer des conditions de redémarrage économique de la région autour de la rivière Drôme et de ses affluents* » (Conseil Général de la Drôme *et al.*, 1989).

Les crédits PIM dans la vallée de la Drôme permettent de soutenir l'ensemble des projets des différents acteurs de la gestion de l'eau, chacun dans leurs logiques : à la fois celui, sectoriel de la profession agricole, autour d'un vaste projet de stockage d'eau en vue de l'irrigation, mais également celui de la structure intercommunale du Val de Drôme), plus intégré et global, dans le cadre du Contrat de Rivière (point 3). « *Les PIM ont permis, entre autre chose, de lancer le Contrat de Rivière, d'amorcer la pompe. Au total,* [la structure intercommunale du Val de Drôme] *a reçu dans un premier temps 1,2 millions de francs sur 2 ans, puis 10 millions de francs sur toute la seconde phase qui s'étale de 1990 à 1994 inclus* (...) *L'Europe a permis de faire énormément avancer les politiques de l'environnement* » reconnaît ainsi un chargé de mission de la structure intercommunale du Val de Drôme (*Le Crestois* 17/06/1994).

[142] Cette intégration se traduit aussi par la complémentarité des aides publiques nationales et régionales avec celles du PIM : la zone bénéficie de deux « *programmes d'aménagement concerté du territoire* » (« *massif de montagne »* et « *zones rurales fragilisées* » dans le cadre du Xe Plan) ; d'un Contrat Local d'Installation Reprise (CLIR) en faveur des petites entreprises et de l'artisanat (DATAR, Département) ; et de contrats de reconversion (procédure régionale avec des crédits de la politique industrielle et d'intervention économique de l'Etat, de la Région, du département).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme est abordée dans les deux sous programme touristique et agricole du PIM.

En matière touristique, une mesure, porte sur la création d'un plan d'eau à vocation touristique, le Pas des Ondes sur le canton de la Motte –Chalancon pour un montant de 8.33 MF (mesure 6 du PIM phase 1 puis mesure 4 du PIM phase 2). Mais l'essentiel du soutien européen concerne le Contrat de Rivière Drôme (mesure 7 du PIM phase 1 puis mesure 5 du PIM phase 2). Il vient relayer et relancer la démarche initiée en 1982 par les acteurs locaux mais qui était restée bloquée faute notamment de soutien financier au niveau national (cf point 3 de ce chapitre). Dans la première phase du PIM, le financement est consacré à des études, subventionnées à 40% par la CE, visant à faire un « *inventaire des atouts et des problèmes de la gestion de l'eau dans le bassin versant de la rivière Drôme* », et la définition des *« objectifs et projets existants touchant à l'usage de l'eau : agriculture, tourisme, industrie, eau potable* » (Communauté Européenne *et al.*, 1987). Sous la maîtrise d'ouvrage des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, sept études en vue de la préparation d'un Contrat de Rivière sont réalisées. Dans la deuxième phase du PIM, les mesures concernent la réalisation d'un certain nombre d'opérations dans le cadre de la mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme, tant en matière d'assainissement que de mise en valeur touristique des cours d'eau et de leurs abords. Le budget prévisionnel est de 70 MF (revu à 60MF en 1992) dont 15% subventionné par la CE.

Concernant le sous-programme agricole, deux mesures concernent la gestion de l'eau : (i) l'une concernant l'amélioration des infrastructures rurales dont l'alimentation en l'eau potable (mesure 13) et (ii) l'autre concernant l'irrigation (mesure 12). L'objectif est double : améliorer les réseaux collectifs existants sur certains vergers de la vallée du Rhône (400 ha) et mettre en place de nouveaux réseaux (750 ha) pour des filières « *de diversification présentant des possibilités de débouchés : oléoprotéagineux en rotation avec le maïs, semences, tabac blond, plantes médicinales et aromatiques, légumes, olives de tables* ». Il s'agit d'implanter des cultures plus rémunératrices et plus en adéquation avec le marché, sans pour autant inciter à une surproduction coûteuse pour l'Europe. Les projets sont choisis parmi les programmes départementaux annuels avec un taux de subvention de 30%. Lors de la première phase du PIM, 40 MF sont prévus pour l'équipement du canal de la Bourne, des environs de Romans et de la partie nord du département. Suite à la publication du Schéma hydraulique de la Drôme en 1988, mettant en évidence l'important déficit hydrique estival du bassin versant de la Drôme (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme, Préfecture de la Drôme et Conseil Général de la Drôme, 1988), la deuxième phase du PIM soutient la mobilisation de nouvelles ressources en eau pour un budget total de 97 MF subventionné à 19 % par la CE (Conseil Général de la Drôme *et al.*, 1989). Deux types d'opérations sont financés (point 3) :

- des petits projets d'irrigation individuelle, en zone de montagne sèche exclusivement, afin de favoriser le développement des plantes aromatiques et des semences dans le Diois et le Crestois notamment (20 MF subventionné à 30% par UE) ;
- un ouvrage de stockage d'eau sur le Bez en vue du « *soutien des étiages* » et de « *la satisfaction de tous les usages de l'eau dans le cadre du Contrat de Rivière en vallée de la Drôme* », de manière complémentaire à la mesure 5 du sous-programme tourisme (pour un budget total de 77 MF subventionné à 17%).

Encadré 10 : Les mesures détaillées du PIM Drôme concernant la gestion de l'eau

2.3.2. Le PDZR (1989-1993) et le Leader 1 (1992-1995) : des appuis dédiés aux Préalpes drômoises

Le PDZR s'inspire du PIM et son objectif est de développer les zones rurales les plus fragiles. Cette politique territorialisée concerne, dans le département de la Drôme, neuf cantons, tous situés en zone de montagnes sèches, formant les *Préalpes Drômoises*. Parmi eux, six se

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

trouvent dans la vallée de la Drôme : les cinq de l'intercommunalité du Diois et celui de Bourdeaux appartenant à l'intercommunalité du Val de Drôme[143] (Encadré 11). Le PDZR subventionne la réalisation de Contrats de Rivière dans le cadre de son sous-programme environnement, mais les cantons de la vallée de la Drôme n'y sont pas éligibles, étant par ailleurs aidés dans le cadre du PIM (Conseil Général de la Drôme et DDAF Drôme, 1991).

Le PDZR Drôme fixe trois priorités, partant du constat que, en raison d'une industrie quasiment absente, d'une agriculture en difficulté et d'une activité touristique peu structurée, le *« seul atout de cette zone en terme de potentiel de développement semble être un espace et un environnement de qualité relativement accessible par les grand courants touristiques en raison des axes de communication très importants qui se trouvent à proximité* » : (i) le « *maintien de la population dans la zone* », (ii) la « *préservation de l'environnement naturel et du patrimoine* », comme « *richesse de premier ordre* » pour le développement du tourisme, et (iii) le « *renforcement du tissu des très petites entreprises* » (Conseil Régional Rhône-Alpes *et al.*, 1990).

Le Cadre Communautaire d'Appui pour les interventions structurelles communautaires dans les zones rurales de la Région Rhône-Alpes au titre de l'objectif 5 b définit 5 axes prioritaires dans la Drôme, qui forme les 5 sous programmes : (i) « *adaptation de l'agriculture (restructuration foncière, valorisation/diversification, développement de filières spécifiques telles que celles caprines, ovine, des plantes aromatiques et médicinales, de l'agriculture biologique, ...), (ii) diversification de l'activité économique (accueil d'entreprise, animation économique, observatoire), (iii) développement touristique (modernisation hébergement, équipement touristique, outil de commercialisation), (iv) environnement (massif forestier, qualité de l'eau, ordures ménagères, infrastructures rurales) et (v) développement des ressources humaines* » (formation) (Commission des Communautés Européennes, 1990 ; Conseil Régional Rhône-Alpes *et al.*, 1990).

Le programme est mis en œuvre de 1990 à 1993 et prévoit une articulation avec le PIM 2e phase se déroulant dans le même temps. Le budget total prévisionnel du Programme est de 192 MF dont environ 32% de subvention européenne. L'ensemble des crédits est consommé en fin de programme (Landel, 1998). La répartition des financements donne une idée des priorités, selon les axes du programme d'action : 37% pour le volet agricole, 26% pour celui touristique, 15% pour celui environnementale, 9 et 10% pour ceux économique et de formation (Conseil Général de la Drôme et DDAF Drôme, 1991).

La logique de développement évolue fortement entre la démarche initiale des PAR, au début des années 1970 et la procédure des PDZR à la fin des années 1980 : si le PAR est essentiellement centré sur une intensification des activités économiques selon le modèle urbain, le PDZR défend le maintien des activités et des populations rurales, tout en protégeant l'environnement et respectant les spécificités locales. Ces évolutions traduisent l'écologisation et la territorialisation de l'action publique. Cette nouvelle attention à la valorisation des ressources propres au territoire explique les efforts engagés en termes d'agriculture et de tourisme ainsi que d'artisanat et de d'industrie liés à ces filières, tel l'agro-alimentaire ou le bâtiment. Le maintien de services et de la qualité de vie contribue au maintien de la population locale comme à l'attraction touristique.

Encadré 11 : La présentation du PDZR Drôme (1990-1993)

Le programme LEADER fait partie des programmes d'initiative communautaire[144] et vise à développer des actions innovantes et exemplaires. Dans le département de la Drôme, il

[143] L'ensemble de cette zone éligible n'a été concerné que marginalement par le PIM, dont les aides se sont concentrées sur les productions agricoles de la vallée du Rhône et sur le tissu industriel des grandes villes, sauf en ce qui concerne le subventionnement du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion.

[144] Le programme LEADER est issu de la réforme européenne de 1988 et mis en place à partir de 1991, sur les zones 1 et 5b. Il vise à « *ouvrir de nouvelles voies pour les interventions européennes* » : une stratégie locale définie dans une approche ascendante, sur la base de la participation d'acteurs publics et privés ; une approche globale et intégrée, et en même tant ciblée, pour garantir une concentration des moyens ; une approche novatrice,

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

s'applique entre 1992 et 1995 sur la zone d'éligibilité à l'objectif 5b du PDZR. Ses objectifs portent sur la complémentarité des projets et la concentration d'actions sur deux axes de développement, perçus comme les plus prometteurs : le tourisme et l'agro-alimentaire de qualité (Shorter, 1993) (Encadré 12).

Le PDZR et le programme LEADER, de par l'importance des subventions accordées, de l'ordre de 600 € par an et par habitant sur 4 ans permettent le développement agricole et touristique de la partie amont de la vallée de la Drôme, qui sinon, au regard de la faiblesse des finances communales, n'aurait pas été possible (Landel, 1998). En 1993, le PDZR et le Leader contribuent ainsi à près de 40% des ressources de la structure intercommunale du Diois, contre 15% d'autofinancement.

Dans le département de la Drôme, le programme LEADER s'applique entre 1992 et 1995 sur l'ensemble de l'intercommunalité du Diois ainsi que le canton de Bourdeaux de l'intercommunalité du Val de Drôme. Il comprend trois volets d'action : (i) un sur l'appui technique, (ii) un sur le tourisme local, portant sur la valorisation des traditions culinaires et le développement des structures touristiques, et (iii) le dernier sur l'innovation en matière de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Le budget prévisionnel de ce programme est de 6,25 MF, dont 45% de subventions de l'Europe et 45% de la France. Les dépenses concernent essentiellement l'appui technique par l'emploi de cinq chargés de mission, en vue de mobiliser les acteurs locaux et d'assister les porteurs de projets, mais aussi de préparer et de suivre l'ensemble des programmes de développement contractualisés par les structures intercommunales concernées. Deux postes d'animateur, l'un sur le tourisme et l'autre sur le logement sont ainsi financés au sein de la structure intercommunale du Diois et un poste en économie au sein de celle du Val de Drôme (Shorter, 1993).

Encadré 12 : La présentation du programme LEADER 1 Préalpes Drômoises (1992-1995)

En conclusion, les deux structures intercommunales de la vallée de la Drôme, l'une à l'amont, l'autre à l'aval, ont des préoccupations assez similaires : lutter contre la désertification et reprendre en main leur propre développement, en mobilisant les « *forces vives* » : les habitants, les travailleurs, les élus, etc. L'enjeu dans le Diois, en amont de la vallée est de lutter contre le fatalisme ambiant lié au départ massif des jeunes générations vers la ville. Dans le Val de Drôme, en aval, l'enjeu est de bâtir une solidarité sur un espace où elle est historiquement inexistante. Les logiques de développement choisies sont elles aussi assez proches : d'une part, redynamiser le secteur agricole, historiquement et économiquement dominant, et d'autre part miser sur le développement du secteur touristique. L'environnement est alors révélé comme une nouvelle ressource territoriale à mettre en valeur, soit comme cadre de vie, soit comme support de loisirs. Cependant, des différences persistent. Dans le Diois, la structure intercommunale tarde à mettre en place une réelle politique locale de développement. Par contre, la structure intercommunale du Val de Drôme met à profit les différentes opportunités contractuelles pour accroître rapidement ses moyens humains et financiers et renforcer ses compétences dans différents domaines. Elle développe notamment

dans la méthode ou le contenu, apportant une valeur ajouté par rapport aux autres programmes existant ; une capitalisation et diffusion des pratiques innovantes par la mise en réseau et la coopération entre territoires (http://www.una-leader.org/). Son financement provient des trois fonds FEOGA, FEDER et FSE. De l'élaboration des dossiers à leurs paiements, le programme est piloté et géré par un Groupe d'Action Locale (GAL) qui associe les partenaires privés (représentants d'organismes socioprofessionnels, d'associations, d'entreprises) aux gestionnaires classiques du développement local. Il s'agit du « *premier essai d'association directe des territoires à la définition des programmes* » européens (Landel, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

une politique locale en matière d'environnement, centrée sur la gestion des déchets et la gestion de la rivière Drôme. Les procédures contractuelles menées dans les années 1970 et 1980 donnent aux élus des intercommunalités et à leurs partenaires une expérience et une pratique de travail en commun, une volonté de concertation, même si la complexité de ces procédures freinent en partie les efforts nécessaires de coopération (Bérenguer, 1991 ; Landel, 1998). Si elles ne permettent pas une réelle construction territoriale de nature identitaire, ces procédures permettent cependant de freiner la désertification, ce qui se mesure, au début des années 1990, par une augmentation de la population et des emplois (Bérenguer, 1991).

3. Autour de la rivière Drôme : des systèmes d'action sectoriels à l'émergence d'un unique modèle de gestion (1970-1993)

Les préoccupations environnementales sont progressivement prises en compte dans les politiques et les législations nationales et européennes. De nouvelles normes de qualité de l'eau sont édictées, usage par usage, au niveau européen[145]. En France, la Loi pêche de 1984 impose le respect d'un débit réservé. La première Loi sur l'eau de 1964 définit une gestion territorialisée des ressources en eau et des milieux aquatiques par bassin hydrographique. Quelques années plus tard, la circulaire sur les Contrats de rivière propose une démarche contractuelle et participative à l'échelle locale. La gestion de l'eau jusqu'alors domaine d'action exclusif des services déconcentrés de l'Etat devient également un enjeu et une prérogative des collectivités locales.

Dans la vallée de la Drôme, des élus de la partie aval se saisissent du Contrat de Rivière au début des années 1980 afin de mettre fin à l'exploitation intensive des ressources en eau et en graviers, sources de situations de plus en plus conflictuelles entre les usagers de la rivière. Ils estiment également que la gestion de l'eau peut jouer un rôle important dans le développement économique de la vallée. Ils se heurtent cependant aux modèles préexistants de la gestion sectorielle de l'eau. Une solution se dessine au début des années 1990, avec la préparation d'une deuxième Loi sur l'eau au niveau national et l'opportunité d'expérimenter un nouvel outil de planification participatif, le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

[145] En matière d'environnement dans le domaine des eaux, trois directives européennes ont été émises : l'une sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire (n°75/440 du 16/06/1975), dénommée directive Eaux brutes ; une seconde sur la qualité des eaux de baignade (n° 76/160 du 08/12/1975) et la troisième concernant la qualité des eaux piscicoles (du 18/07/1978). Ces directives sont mises en application au niveau français par le biais de la circulaire interministérielle du 17/03/1978.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.1. Des systèmes d'action sectoriels et leur représentation fragmentée du cours d'eau (1970-1987)

Dans les années 1970 et jusqu'au milieu des années 1985, l'eau est gérée de manière sectorielle par les services déconcentrés de l'Etat qui la considère essentiellement dans une logique aménagiste. La rivière est soit un réservoir à graviers à aménager pour son exploitation, soit un tuyau à dimensionner pour l'alimentation des systèmes agricoles irrigués. Les usages productifs sont valorisés et disposent de moyens et d'appuis importants de la part des élus départementaux comme de l'administration. Par contre, d'autres usages peinent à être reconnus et pris en compte, tels ceux des riverains, dont les terres s'érodent ou s'inondent, et ceux des associations de protection de la nature. Ce schéma est bouleversé au milieu des années 1980 par la prise de compétence environnementale de la structure intercommunale du Val de Drôme et son engagement dans un Contrat de Rivière.

3.1.1. L'exploitation intensive des ressources en eau et en graviers et les premières tensions d'usage

L'extraction des graviers et l'usage agricole de l'eau, occultant les autres usages de la rivière

Au début des années 1970, deux usages des cours d'eau dominent dans la vallée de la Drôme : les prélèvements en eau en vue de l'irrigation agricole et l'extraction de granulats de manière industrielle. Ces deux usages productifs de la rivière, pratiqués dans sa partie domaniale, sont régulés par les services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre de deux systèmes d'actions, relativement autonomes :

- Le premier, autour de l'utilisation des stocks de graviers est constitué des entreprises exploitant les granulats et de la DDE, en charge de la délivrance des autorisations de prélèvements dans le lit de la rivière Drôme ainsi que de l'entretien des berges et du lit de cette dernière.
- Le second autour de l'usage agricole des ressources en eau est formé par les agriculteurs souhaitant irriguer et la DDAF ; cette dernière se charge de la délivrance des autorisations de prélèvement en eau, mais également, en tant que promoteur du développement agricole de la maîtrise d'ouvrage des installations d'irrigation.

L'administration permet ainsi, par le système d'autorisations en place, une exploitation quasi illimitée des ressources de la rivière par les opérateurs privés. Au delà, elle participe à leur développement, en assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux permettant ces usages. Il en résulte une appropriation quasiment exclusive de la rivière par ces deux seuls usages, à la fois juridiquement et matériellement. De par l'ampleur de leurs impacts économiques, mais aussi de par l'appui qu'ils reçoivent de l'Etat, ces deux systèmes d'action tendent à occulter l'existence d'autres usages et d'autres usagers de la rivière :

- Les associations de riverains, qui se sont constituées depuis le 18e siècle pour la construction puis l'entretien des digues, de manière à protéger les habitations et les zones d'activités ; leurs ouvrages sont déstabilisés et fragilisés, voire endommagés par le phénomène d'incision de la rivière ; ils ne reçoivent cependant aucun soutien de la part des services de l'Etat, malgré le statut domanial de la rivière ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- Les habitants dont l'alimentation en eau potable et l'arrosage des jardins dépendent des prélèvements dans la nappe d'accompagnement de la rivière ; ils sont représentés par leurs élus municipaux ;
- Les associations de protection de la nature et de pêche qui défendent la protection des écosystèmes naturels.

Les plaintes des usagers et la minimisation des problèmes par l'administration

L'intensification des pratiques d'extraction de graviers dans la rivière Drôme et son absence de régulation provoque des dégâts de plus en plus importants sur les milieux naturels, dénoncés par la population, la FRAPNA et par certains élus communaux. Les premières plaintes, formulées dès 1977 émanent des associations de riverains des digues, qui imputent la destruction de leurs ouvrages aux extractions massives de granulats. Certains élus locaux dénoncent également la rente générée par l'activité, engrangée par la DDE, gestionnaire du domaine public fluvial, et dont ils ne profitent pas, alors qu'ils subissent des nuisances liées à l'extraction. Ils se plaignent en particulier du colmatage des puits, de la déstabilisation des ouvrages (digues, seuils, ponts) par un accroissement de l'érosion, ainsi que des atteintes au milieu naturel : destructions de zones humides et envasement des frayères liés au lavage des graviers dans le cours d'eau. Ils rejoignent en cela les préoccupations de l'association de protection de la nature, la FRAPNA Drôme (*Les épines drômoises* n°9, octobre 1985). Cette dernière milite activement pour une plus grande réglementation des extractions, aux cotés du conseiller général de Crest Sud (*Les épines drômoises*, n° 45 d'octobre 1987). Par ailleurs, les élus et les riverains redoutent, avec l'abaissement du lit de la rivière, une diminution également du niveau de la nappe d'accompagnement de la rivière et la mise en péril de son usage comme ressource en eau, que ce soit pour l'alimentation en eau potable ou l'irrigation (Chouleur, 1978).

Les utilisateurs des puits, irrigants ou habitants, appuyés par la mairie d'Allex, particulièrement concernée par l'alimentation en eau potable depuis la nappe d'accompagnement de la Drôme, portent plainte auprès de la DDAF fin 1978, mais cette dernière minimise la relation entre les extractions et l'abaissement du lit de la rivière par le biais d'une expertise (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme, 1978)[146]. Par ailleurs, les maires des communes riveraines de la Drôme en aval de Crest trouvent l'appui de la FRAPNA qui souhaite créer une réserve naturelle autour de la rivière dans ce secteur. Ensemble, ils requièrent auprès du Préfet et de la DDE l'arrêt des extractions (lettre de l'adjoint au maire de Grâne au Préfet du 10/02/1979). La presse locale, *Le Crestois*, relaie fortement leurs revendications, si bien qu'en retour, les exploitants de graviers en appellent au Préfet afin de faire cesser cette « *campagne d'intoxication* » (pétition du 02/02/1979). Face à cette tension d'usage de plus en plus forte, l'administration commandite une nouvelle expertise, mais cette dernière vient à nouveau conforter l'activité d'extraction, ignorant ses impacts sur les autres usages[147].

[146] Dans ce rapport sur les causes de l'abaissement de nappe d'accompagnement de la Drôme, la DDAF conclut à des causes avant tout « *naturelles* » (un déficit pluviométrique), aggravées par des causes artificielles : l'intensification de l'exploitation des ressources en eau liée au développement important du maïs irrigué ; la suppression de la réalimentation de la nappe à partir du canal des Moulins, dont l'usage a été interrompu ; et seulement ensuite l'abaissement général du lit de la Drôme en lien avec les extractions de graviers, mais « *sans certitude* ».

[147] Cette étude menée par le Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de Lyon vise à recenser les problèmes hydrauliques de la basse Drôme entre Crest et le Rhône (Limandat et *al.,* 1980). Elle reconnaît l'abaissement du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les oppositions entre l'Etat, les extracteurs et les élus locaux s'expriment ouvertement dans la presse locale (*Le Crestois*) sous la forme de tribunes. Les copies de nombreux échanges de courriers sont ainsi publiées. La réponse du Préfet aux collectivités locales est ainsi éloquente : « *Si l'Etat a la propriété du lit et l'usage des eaux, les riverains sont propriétaires des berges et à ce titre l'entretien de celles-ci leur incombe entièrement. Si ces riverains estiment que les dégradations résultent d'une extraction anormale de matériaux, il leur appartient d'en apporter la preuve et d'en demander réparation aux responsables devant la juridiction compétente »* (*Le Crestois*, 14/03/1981*).* L'Etat, malgré les plaintes des usagers, refuse d'intervenir sur une régulation de l'activité d'extraction : il tente de minimiser, par voie d'expertise, ses impacts négatifs, tant sur le milieu que sur les autres usages, et reporte les responsabilités des dégradations de la rivière sur les riverains. Il reste également sourd aux interpellations sur le caractère interdépendant des différents problèmes se posant sur la rivière et leur nécessaire prise en charge simultanée.

3.1.2. Le renforcement des systèmes sectoriels de la gestion de l'eau et les requêtes pour une prise en charge globale des problématiques

Au début des années 1980, les systèmes d'action de la gestion de l'eau se modifient et se renforcent, en restant toujours relativement autonomes et dans des logiques sectorielles. En réponse aux nombreuses plaintes concernant l'activité d'extraction, des élus locaux se regroupent en syndicat en vue d'influer sur la régulation de l'activité d'extraction, telle que menée par la DDE. De leur coté, la DDAF et les irrigants, soutenus par le Conseil Général, poursuivent l'équipement en irrigation de la plaine agricole et organise la répartition et la gestion des ressources en eau. Enfin, un troisième système d'action, se structure, centré sur la préservation de l'environnement, autour du projet de création d'une réserve naturelle située en aval de la rivière. Ces trois systèmes d'action sont centrés sur la seule partie aval de la rivière.

La création du SMRD et la tentative d'encadrement des extractions des graviers (1980-1987)

Le PAR Val de Drôme préconise dès 1979 la création d'une association de défense des berges en vue de corriger les impacts négatifs des extractions, dont il n'est pas pour autant question de limiter l'activité en raison de ses répercussions économiques (Chouleur, 1978). Un syndicat est ainsi créé en 1980 à l'initiative de plusieurs élus locaux, dont le président de la structure intercommunale du Val de Drôme, également conseiller général[148]. Prenant le nom de Syndicat Mixte de la Rivière Drôme et de ses affluents (SMRD), il regroupe le Département et les six communes riveraines de Loriol, Livron, Grâne, Chabrillan, Crest et Eurre pour une durée illimitée (arrêté préfectoral n° 4001 du 21/05/1980). Son objet est « *la maîtrise d'ouvrage des études préalables aux travaux d'aménagement de la rivière Drôme dans toute sa partie domaniale non concédée à ce jour* » et « *la mise en œuvre des*

lit de la rivière mais ne s'avance ni sur ses causes, ni sur ses relations avec la baisse du niveau de la nappe. Elle propose en guise de conclusion des recommandations techniques pour la poursuite des extractions de graviers.

[148] La conflictualité de la question des extractions et les enjeux financiers qui lui sont liés incitent le président de la structure intercommunale Val de Drôme à créer une nouvelle structure spécifiquement dédiée à cette question plutôt que d'en assumer la responsabilité au sein de celle existante, comme cela aurait pu être le cas (Jouve, 1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

aménagement arrêtés» (arrêté préfectoral n° 4001 du 21/05/1980) et son objectif de « *rechercher des moyens permettant de rétablir le profil de la rivière et de contrôler les extractions de matériaux réalisées* » (lettre du président du SMRD, 20/09/1983)[149].

Dans les faits, les actions du syndicat au début des années 1980 sont essentiellement centrées sur l'encadrement des activités d'extraction de graviers et la réparation des dégradations induites. Dès sa création, sa première action consiste ainsi à intervenir auprès de l'administration afin que les carriers présents sur l'aval de la rivière Drôme régularisent leurs situations conformément au décret n°79-1108 du 20/12/1979, relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières. Elle relaie en ce sens les revendications d'une partie des élus locaux et de la société civile, organisée en association de riverains ou de protection de la nature[150]. Le cas d'une entreprise d'extraction de graviers, dont l'autorisation doit être renouvelée en 1982, cristallise les tensions avec l'administration et participe de la prise de conscience de la population sur son attitude laxiste (Encadré 13). *Le Crestois* participe de cette médiatisation, en relayant au plus prés l'évolution des dossiers et des activités de la rivière Drôme[151] et en prenant parti, à travers son rédacteur en chef, contre les extractions : « *Extraction de graviers dans la Drôme on n'en veut plus !* » titre en première page *Le Crestois* du 04/09/1982.

L'autre préoccupation du SMRD, au début des années 1980, est l'obtention de la concession de la rivière Drôme sur sa partie domaniale, de la confluence avec le Bez à celle avec le Rhône[152]. Cette concession permettrait au SMRD de percevoir les redevances sur les usages de la rivière[153] et avec ce budget de mieux gérer son aménagement en cordonnant les différentes interventions, en se portant maître d'ouvrage unique pour celles-ci et en surveillant leurs réalisations. Ce serait notamment le cas concernant l'extraction des graviers. En effet, si les entreprises de granulats autorisées par la DDE ont une obligation réglementaire de réaliser les travaux de protection de la rivière, leurs interventions sont de fait inexistantes ou de mauvaise qualité. Le SMRD souhaite alors instaurer une redevance au prorata des quantités de graviers prélevées dont il se servirait afin d'entretenir et aménager lui même la rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

[149] Les objectifs du syndicat précisés en 1982 sont : *« le Syndicat a pour premier objectif le maintien et la conservation du lit et de la nappe phréatique pour assurer le libre écoulement des eaux et la satisfaction des besoins de l'économie locale, de la pêche, de la chasse, de l'hygiène publique, de l'alimentation en eau potable, de l'irrigation agricole, de la préservation e la faune et flore environnante et, de la remise en état des ouvrages détruits ou fortement perturbés par la modification du lit. La mise en valeur et l'aménagement du lit de la Drôme constitue son deuxième objectif. Il s'agit de rendre compatibles la protection du milieu naturel, l'utilisation de l'eau à des fins agricoles, les aménagements de loisirs et les extractions de graviers* » (SMRD, 1982).

[150] Par le biais de l'« *association de protection des ramières et de luttes contre les extractions anarchiques des graviers* », créée en 1979 et qui regroupe plus de 300 personnes (*Les épines drômoises* n°22 d'octobre 1987).

[151] « *Comme le disait un de nos amis lecteurs : vous n'allez pas reparler encore des extractions de graviers dans la Drôme ? Eh bien si !* » (le rédacteur en chef, Le Crestois, 01/12/1984).

[152] La concession est un contrat passé entre l'Etat et une collectivité territoriale concernant l'exploitation et l'entretien d'une voie d'eau appartenant à l'Etat ; à ce contrat est annexée une charte d'aménagement qui fixe les grandes orientations en matière d'exploitation de la concession ; c'est un règlement de la rivière ou un schéma directeur.

[153] Droits de pêche, de chasse, location des francs-bords, coupes de bois, prises d'eaux, et surtout extractions de graviers.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'entreprise Jouve SA possède une autorisation d'extraction depuis février 1974, se terminant en février 1979, date après laquelle, elle continue néanmoins d'extraire sous couvert de la DDE, qui lui délivre, par ailleurs, des autorisations de travaux. Or, l'entreprise n'a pas tenu ses devoirs réglementaires (décret n°79-1108 du 20/12/1979) en termes de contribution à l'entretien et l'aménagement de la rivière, ce que dénoncent les deux communes riveraines de Chabrillan et Divajeu. Ces dernières reçoivent le soutien des autres communes riveraines de Crest, Eurre, Grane et Allex, qui toutes se déclarent contre le renouvellement d'exploiter de l'entreprise Jouve SA et contre les extractions en général, dans le lit mineur et majeur de la rivière en aval de Crest (résolution commune le 13 mai 1982). La FRAPNA manifeste également clairement son opposition, dénonçant « *la complicité* » de l'administration (*Le Crestois*, 28/08/1982).

Malgré cette opposition large portée tant par des élus locaux que la société civile, l'Etat reste sourd aux critiques. Si dans un premier temps, il enterre le dossier d'autorisation de l'entreprise Jouve SA, en reportant son traitement lors de la commission carrière du 25/08/1982 et en demandant à l'entreprise de reformuler sa demande, il ré-ouvre l'enquête publique lors de l'été 1984. La société civile réagit à nouveau : « *l'ouverture inopinée de cette enquête publique montre assez combien les intérêts économiques immédiats de cette mine à gravier sont toujours aussi séduisants, même si les intérêts à plus long terme de toute une région vont à contre courant* » (*Le Crestois*, 22/09/1984).

Mais cette fois-ci, les élus locaux sont plus partagés. La commune de Divajeu, sur laquelle est située l'entreprise se désolidarise des autres communes riveraines et défend la cause de l'extracteur. Elle met explicitement les enjeux économiques sur la table : « se procurer du gravier et les emplois qu'elle suppose et les taxes professionnelles versées par suite » (*Le Crestois*, 01/12/1984). Surtout ce renversement de position est lié au projet de création d'un nouveau périmètre irrigué sur la rive sud de la rivière, dont le maire de la commune est partie prenante, en tant que président du futur syndicat d'irrigation. Il rencontre sur le sujet l'opposition de la FRAPNA, qui requiert dans le même temps l'intégration des terres de la commune dans le projet de création de la réserve naturelle des Ramières (*Le Crestois*, 06/10/1994). La commune de Divajeu, en retirant son appui à la réserve, permet de fait, la délivrance sans délai de l'autorisation à l'extracteur, qui sinon aurait été reportée et conditionnée à l'arrêté de création de la Réserve, cette dernière étant située dans son périmètre.

L'extraction des graviers dans le lit majeur de la rivière, sur la commune de Divajeu par l'entreprise Jouve SA est donc autorisée par arrêté préfectoral du 20/11/1984 (n°6395) pour une nouvelle durée de 5 ans.

Encadré 13 : Le dossier d'autorisation contestée de l'entreprise d'extractions Jouve SA (1982-1984)

Le SMRD engage dès le début des années 1980, les démarches auprès du Ministère de l'environnement afin d'obtenir la concession de la rivière Drôme dans sa partie domaniale (comités syndicaux du SMRD de 1991, lettres du SMRD au Ministre de l'Environnement de 1983). Le Ministre accuse de la demande (lettre du 20/09/1983) mais sans donner d'avis. Le président du Conseil Général de la Drôme, ancien ministre, relaie la demande en novembre 1984 et le SMRD menace de se dissoudre, mais ses initiatives restent sans effet. Finalement, en juillet 1985, le Ministère de l'environnement donne son accord sur le principe, pour engager la procédure de concession[154]. Si la demande de concession n'aboutit pas après

[154] Cette dernière consiste en l'élaboration d'une charte d'aménagement de la rivière devant assurer la « *prise en considération de tous les intérêts en présence et de la maîtrise de l'ensemble des problèmes* » (lettre du Ministère, juillet 1995) et en la réalisation d'un certain nombre d'études sur le régime hydrologique, la morphodynamique, le fonctionnement de la nappe alluviale, et la délimitation du domaine publique fluvial. Le SMRD lance ces études en 1986, avec des subventions de l'Agence de l'Eau, de l'Etat et du Département : il fait appel à deux bureaux d'études, Sud-Aménagement sur la Haute-Drôme et la SOGREAH sur la basse Drôme pour la réalisation d'un Schéma d'Aménagement des rivières de la Drôme et du Bez, comprenant l'ensemble des études requises pour la concession.

plusieurs années de démarche, le SMRD expérimente toutefois son système de redevance dès 1982, sur la base du volontariat. L'entreprise Gravidrôme accepte, par convention, de verser une redevance contre la prise en charge des travaux d'entretien du lit de la rivière à l'endroit des extractions par le SMRD[155]. Elle couvre cependant à peine les travaux engagés pour la remise en état de la rivière au niveau du seuil des Pues, où l'entreprise exploite.

Le système d'action autour des extractions est ainsi composé de la coalition de trois acteurs : (i) le SMRD, qui essaie de se placer comme coordinateur, (ii) la DDE qui délivre les autorisations d'exploiter et suit techniquement les travaux d'aménagements, et (iii) les entreprises d'extraction qui acceptent une contribution financière contre la délégation de leur devoir de remise en état de la rivière. Le nombre de communes adhérentes au SMRD croît progressivement : il passe de 6 en 1980 à sa création, à 17 en 1986 puis 20 en 1992 (Figure 36). En termes de moyens, le syndicat ne dispose que d'une secrétaire et d'un budget limité. Les contributions du Département et des communes sont très faibles (0.05 F/habitants en 1980). Le plus gros des recettes provient de la redevance sur les extractions, mais ces dernières sont intégralement réinvesties dans la réalisation des travaux liés aux chantiers d'extraction. La logique d'action du SMRD est clairement curative et non préventive. Ce dernier cherche à corriger les effets négatifs des extractions et non à les empêcher, puisque son mode de financement est directement lié au volume de l'activité. Rapidement, de par la faiblesse de son budget, il n'est plus en mesure d'assurer l'entretien du lit de la rivière. Les plaintes de la population et des élus se poursuivent et s'amplifient.

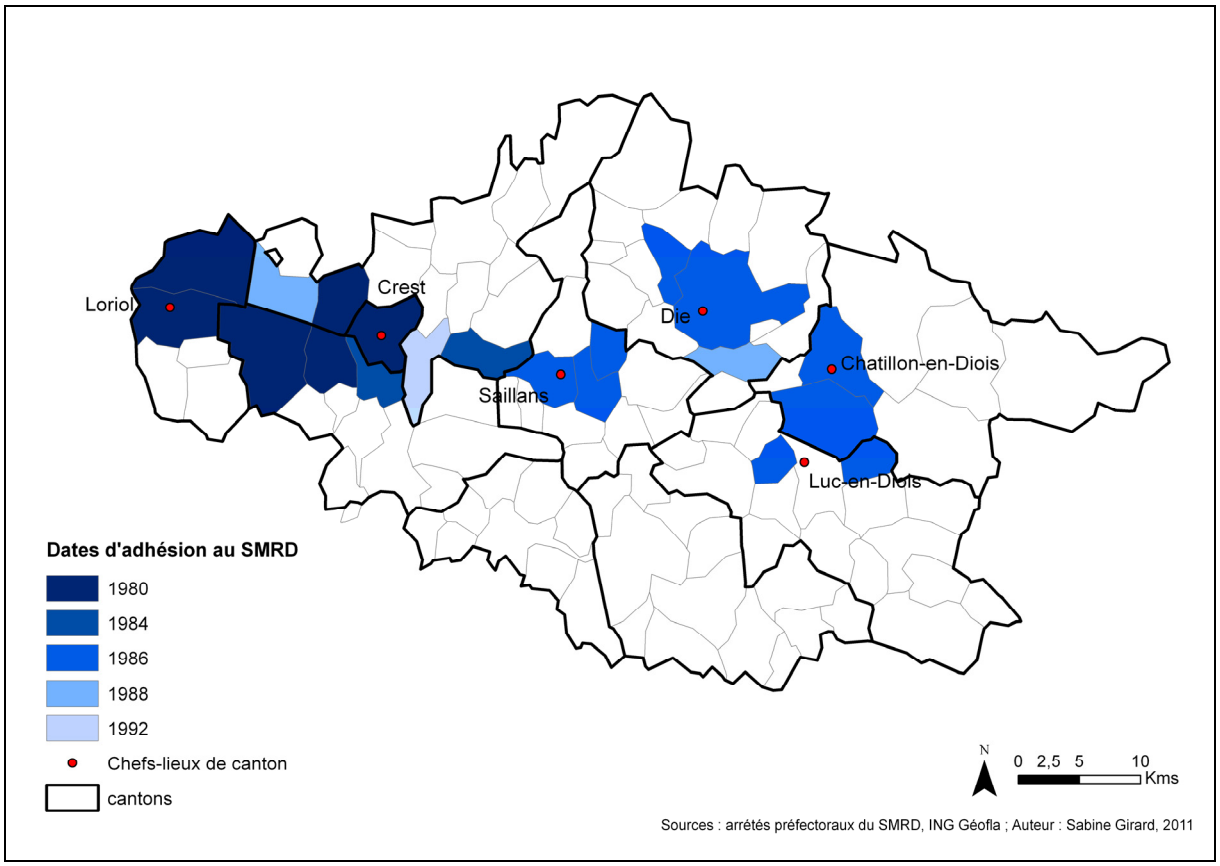


Figure 36 : Evolution des adhésions communales au Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (1980-1992)

[155] Le montant de la redevance est de 3 F HT/m3, générant des recettes de l'ordre de 500.000 F/ an.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les syndicats d'irrigants et le développement contesté de l'irrigation (1979-1986)

Le premier réseau d'irrigation intercommunal de la basse vallée de la Drôme est créé en 1978 sur les communes de Eurre, Vaunaveys et Crest, à partir d'une prise d'eau sur la rivière en aval de la ville de Crest, au lieu dit du seuil SMARD[156] avec un débit de 400l/s pour alimenter environ 650 hectares. Le Conseil Général apporte son soutien financier et technique au projet de construction et de gestion d'une nouvelle prise d'eau, confié au SMARD[157]. Les irrigants se regroupent en Association Syndicale Autorisée qui se transforme par la suite en Syndicat d'Irrigation intercommunal de Crest Nord (SICN).

En 1981, un second réseau est construit sur les communes d'Allex, Ambonil et Montoison, à l'initiative d'un petit groupe d'agriculteurs, appuyé par la DDAF[158]. Ces agriculteurs se regroupent en syndicat sous la dénomination Syndicat d'Irrigation intercommunal d'Allex-Montoison (SIAM). Ce nouvel usage de l'eau crée des tensions autour de la rivière Drôme, avec les autres préleveurs en eau d'une part, et avec les responsables de l'entretien physique de la rivière d'autre part[159]. Le cas de la création d'un troisième réseau irrigué dans la partie aval sur les communes de Chabrillan, Divajeu et Crest, en rive sud de la rivière, illustre bien la diversité et l'accentuation des tensions d'usages au cours des années 1980 (Encadré 14).Ces tensions sont à la fois internes à la profession agricole, mais opposent également les agriculteurs à d'autres usages, comme la pêche, le tourisme ou à la protection de la nature.

L'administration arbitre ces tensions par la promulgation, en 1987, d'arrêtés préfectoraux d'autorisation de prélèvements pour les réseaux irrigués pour une durée de 20 ans. Ils définissent bien, conformément à la Loi pêche de 1984, un débit objectif, à savoir le débit minimal à respecter en rivière, mais sans pour autant préciser les moyens ni pour le contrôler ni pour l'atteindre. En théorie, dans les arrêtés, la Loi pêche est donc respectée, mais en pratique, elle n'est pas applicable. Aucun système de mesure fiable ne permet de mesurer en direct et en continu le débit de la rivière aux points de prélèvement, ce qui pourrait permettre de suspendre les autorisations de prélèvement dès que le seuil est dépassé. La solution technique choisie est celle de l'aménagement des seuils de façon à ce que, en cas de baisse du débit de la rivière au dessous du débit objectif, la prise d'eau d'irrigation, par simple calibrage de sa hauteur par rapport au niveau d'eau de la rivière, ne soit plus alimentée. Mais ce système est aisément contournable par la réalisation d'un petit barrage en aval des prises

[156] L'irrigation se pratiquait précédemment par le biais du canal des Moulins (ou de Malastre), mais sa mise en eau devenait difficile avec l'abaissement du lit de la rivière.

[157] Le SMARD est créé en 1971 à l'initiative du Conseil Général et de la Chambre d'Agriculture de la Drôme. Il a pour le but de promouvoir et réaliser des équipements ruraux. Il est administré par un Comité syndical composé de 7 conseillers généraux et 3 membres de la Chambre d'Agriculture. En 1990, son équipe est composée de 11 personnes, et il réalise pour 40 millions de francs de travaux annuels. Il intervient comme maître d'ouvrage, chargé de la construction et gestion des installations. Il peut aussi agir en mandataire pour réaliser les investissements avant rétrocession. Il est initialement spécialisé dans le domaine de l'irrigation et s'occupe notamment de la gestion administrative des réseaux d'irrigation de Crest Sud et Crest Nord. Puis à partir du début des années 1990, il étend ses activités, à d'autres secteurs de l'équipement rural, comme l'alimentation en eau potable, l'assainissement, l'aménagement de rivière.

[158] Dans la décennie précédente, suite à un désaccord politique, les agriculteurs de la commune avaient refusé la connexion au réseau d'irrigation voisin d'Etoile-Livron. Un tuyau, non connecté, existe ainsi en attente à la limite communale. Une prise d'eau de 400l/s est aménagée juste en amont du seuil des Pues pour desservir environ 400 ha (Le Crestois, 18/08/1989).

[159] En 1982, par exemple, la DDE dresse un procès verbal au SIAM suite à la réalisation de travaux non autorisés sur sa prise d'eau, ayant endommagés les récents aménagements réalisés par le SMRD et la DDE au niveau du seuil des Pues. En 1983, un conflit oppose à nouveau le syndicat d'irrigation aux usagers du canal des Moulins, qui dessert la commune de Livron et qu'ils utilisent pour dériver l'eau nécessaire à l'irrigation.

d'eau, ce qui fait remonter artificiellement le niveau de l'eau (Cossalter, 1989). De plus, dans les faits, les services de l'Etat ne procèdent pas à un contrôle de conformité des ouvrages ou de leur utilisation.

Le projet d'irrigation en rive gauche de la Drôme sur les communes de Chabrillan, Divajeu et Crest est porté par le nouveau Syndicat d'Irrigation Intercommunal de Crest Sud (SICS) créé à cette occasion. Ce dernier donne mandat au SMARD pour la réalisation des infrastructures et la DDAF assure la maîtrise d'œuvre du projet. Le projet est soumis à l'enquête publique du 03/10/1986 au 21/10/1986. La question est comprise comme « *pour ou contre l'irrigation* ». Le dossier est d'autant plus délicat que l'année 1986 est très sèche.

Dès l'annonce du projet en 1986, les maires des communes de Grâne et Allex, puis ceux des communes de Crest, Livron et Loriol manifestent leur opposition à la création d'un nouveau réseau irrigué. Ils sont favorables à une extension de l'irrigation dans la basse vallée qu'ils considèrent comme économiquement nécessaire, mais opposés au projet tel que présenté par le SMARD. Ils contestent l'étude d'impact et les garanties apportées en termes de maintien d'un débit réservé dans la rivière. Les syndicats d'irrigation existants manifestent leur opposition conjointement aux élus municipaux, et le sous-Préfet de Die relaie au niveau des administrations ces inquiétudes (octobre 1986). Ils craignent l'insuffisance des ressources en eau en période d'étiage, et leurs possibles répercussions sur les usages actuels : l'alimentation en eau potable, les pompages individuels dans la nappe d'accompagnement de la rivière, mais aussi l'irrigation pratiquée plus en aval par les deux autres réseaux d'Allex-Montoison et de Crest Nord, dont les investissements récents risquent de ne plus être rentabilisés. Ils réclament une réflexion globale sur les questions hydrauliques au niveau du SMRD et souhaite en particulier que soient envisagés des projets d'augmentation de la ressource, telle la remontée en eau depuis le Rhône (août 1986).

La FRAPNA s'associe à la contestation et réclame le traitement de la question dans le cadre du futur Contrat de Rivière (*Les épines drômoises* n°15 d'octobre 1986 ; lettres au SMRD des 06/09/1986 et du 05/1987). Elle dénonce depuis le début des années 1980 les dommages environnementaux causés par l'intensification de l'agriculture et en particulier l'accroissement des pompages dans la rivière en période d'étiage pour la « culture intensive du maïs », qui, selon elle, assèche les cours d'eau et détruit ainsi sa faune et flore. Elle fustige la mise en péril du captage d'eau potable de Crest ainsi que la concentration des rejets en rivière liée à la quasi-absence de stations d'épuration sur la zone[160]. Elle dénonce enfin l'installation de « *stations de pompage sauvages* » ainsi que le « *vide juridique* » du fait « *qu'aucune loi ni règlement ne régissent les pompages* » (*Les épines drômoises* n°45, octobre 1985). La FRAPNA attaque directement le Préfet « *qui se perd dans les compromis et qui ne fait pas appliquer ses propres arrêtés* » et « *la DDE chargée de la police des eaux qui a oublié comment on dressait un procès verbal* » (*Les épines drômoises* n°32 d'août 1989). Une association de pêche (« l'Hameçon de Crest ») défend également activement une position contre les pompages.

Enfin, la presse locale, *Le Crestois*, après une longue campagne contre les extractions, jusqu'en 1986, s'attaque également au dossier des pompages agricoles, et plus généralement à la question quantitative, à laquelle elle consacre de nombreux articles jusqu'au début des années 1990[161] « *Lettre ouverte à la Drôme : ... et que tu fasses couler tant d'encre en t'asséchant sans prévenir : là carrément, tu nous pompes.... l'air* » (*Le Crestois*, 13/03/1987).

[160] La FRAPNA est ainsi la première et l'une des seules, à établir un lien entre l'abaissement du débit de la rivière et la qualité de l'eau, mais ses critiques restent sans suite (*Les épines drômoises* n° 45 d'août 1989).

[161] L'opposition autour de l'ouverture d'un nouveau captage d'eau potable sur le site des Fontaigneux dans la vallée de la Gervanne, occupe une grande place dans le journal et supplante la question du pompage de Crest-Sud à partir de 01/07/1987 et jusqu'en fin 1989. Ce projet de captage est porté également par le SMARD et l'opposition est structurée autour d'une association de riverains craignant les conséquences sur l'étiage de la rivière et notamment le fonctionnement d'une pisciculture, récemment ouverte. La question devient étroitement liée mi 1988 au projet de barrage sur la Gervanne, en vue de répondre aux besoins en irrigation de l'ensemble de la basse vallée, porté par la DDAF (Le Crestois, 01/12/1989).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(…)

Le journal relaie, comme pour les extractions, l'évolution des dossiers et sert de tribune aux différentes parties-prenantes : une première série d'échanges a lieu dans le journal, entre les maires des communes riveraines et le Syndicat d'Irrigation de Crest Sud l'été 1986 (*Le Crestois*, 08, 09,15, 22/08/1986), puis le journal organise à nouveau, à l'automne 1987 un « *rendez-vous, qui promet de se renouveler pendant plusieurs semaines, jusqu'à ce que toutes les communes qui souhaitent exprimer leur avis sur le sujet [« l'eau en Val de Drôme »] aient pu le faire* » (*Le Crestois*, 30/10/1987). Le journal contribue ainsi grandement à « *une prise de conscience* » sur la question quantitative, en médiatisant le dossier de la création d'un troisième périmètre irrigué, la « *goutte d'eau qui fait déborder le vase* », comme le souligne le maire d'Eurre (*Le Crestois*, 06/11/1987).

Ce nouveau projet d'irrigation révèle en outre une tension latente depuis plusieurs années, à propos d'une autre prise d'eau d'irrigation, celle du Syndicat d'Irrigation d'Allex-Montoison, située plus en aval, au seuil des Pues. En effet, lors de la création de son réseau irrigué, le SIAM, sous couvert de la DDAF, mais sans sollicitation d'autorisation auprès de la DDE, a procédé à un aménagement du seuil des Pues afin d'y aménager sa prise d'eau. L'entretien de ce seuil est en charge du SMRD, dans le cadre de la convention avec l'entreprise d'extraction Gravidrôme. Le SMRD est alors réticent à assurer, seul, la maîtrise d'ouvrage de l'entretien d'un seuil, fort coûteuse, alors que ce dernier n'a plus comme seule fonction l'entretien physique de la rivière, mais également un usage agricole. Or le seuil est très dégradé. Il menace les digues en aval et doit être restauré d'urgence. Les premiers chiffres avancés sont de « *300 à 400 millions de centimes* » (*Le Crestois*, 08/01/1988).

La DDE, moins impliquée dans le projet d'irrigation, appelle au traitement du dossier par le Préfet sans délégation de signature, afin de mettre fin aux tensions entre le SMARD, les communes riveraines de la Drôme d'une part, le SMRD et les syndicats d'irrigation d'autre part (fin 1986). Le Préfet prescrit une régularisation de la situation du SIAM par l'attribution d'une autorisation sur la prise d'eau du seuil des Pues. L'arrêté préfectoral n°4594 du 20/08/1987 autorise ainsi pour 20 ans le prélèvement en eau du SIAM au seuil des Pues. Le débit réservé est fixé à 0.5m3/s pour la période 1987-1992 puis il est prévu qu'il augmentera progressivement de 0.4m3/s par année jusqu'en 1997 où il devra donc atteindre 2.5m3/s. Le Préfet demande par ailleurs la révision du projet de troisième réseau irrigué, avec une diminution des prélèvements. Un nouveau projet d'irrigation en rive gauche est donc élaboré en 1987 par le SMARD sur la base du maintien d'un débit réservé de 3.1m3/s à Crest. Il rencontre à nouveau l'opposition de la mairie de Grâne, soutenue par le SMRD. Le SMARD obtient l'autorisation de prélèvement pour la création du réseau d'irrigation de Crest Sud par la force, après l'intervention du commissaire de la république et un passage devant le Conseil d'Etat. C'est l'objet de l'arrêté préfectoral n°4890 du 18/09/1987. La prise d'eau est également localisée, comme celle du SICN, au seuil SMARD. L'autorisation est délivrée pour 20 ans et le débit réservé est fixé à 2.5 m3/s jusqu'en 1996, puis à 2.7 m3/s en 1997 et 3.1m3/s à partir de 1998. Le nouveau réseau irrigué du Syndicat d'Irrigation Intercommunal de Crest Sud est mis en service en juin 1988[162].

Encadré 14 : La création conflictuelle d'un troisième réseau d'irrigation dans la basse vallée de la Drôme (1986-1987) et la promulgation des arrêtés préfectoraux d'autorisation des prélèvements pour l'irrigation collective de la basse vallée.

Avant même la mise en eau du réseau d'irrigation de Crest Sud, les deux syndicats d'irrigation d'Allex-Montoison et de Crest Nord s'allient avec lui pour solliciter auprès des autorités départementales une « *réalimentation en eau de la rivière Drôme* » et subvenir à l'ensemble de leurs nouveaux besoins (lettre du 28/04/1987). Ils sont rejoints en ce sens par les élus municipaux et notamment le maire de Grâne. En réponse, le Préfet instaure en mai 1987 un groupe de réflexion, au niveau départemental sur les ressources en eau d'irrigation sous la responsabilité de la DDAF. Ce groupe commandite, sous le pilotage du Conseil

[162]Alimenté par un système de 7 groupes de pompes, fournissant jusqu'à 1700m3/ha, desservant 70 exploitations agricoles sur 450 ha sur Divajeu, Crest et Chabrillan, pour un cout de 17 MF (Le Crestois, 16/06/1989).

Général, une étude afin de définir la politique d'équipement en infrastructures de la gestion de l'eau dans le département (point 3.2.1).

Les associations de protection de la nature et la création de la réserve naturelle des Ramières

Dès la fin des années 1970, la FRAPNA se mobilise contre la non-réglementation des extractions dans le lit de la rivière Drôme. Le projet de réserve naturelle des Ramières du Val de Drôme naît de ces oppositions aux extractions de graviers sur la commune d'Eurre.

Le projet de réserve naturelle est inscrit dans les propositions d'actions du PAR Val de Drôme dès 1979 (Pouyet, 1979). Le site envisagé de la réserve est reconnu comme « *site de valeur internationale* » dans le cadre de la directive européenne Oiseaux en 1981. Le projet est également repris dans l'ébauche de la charte d'aménagement rédigée en 1982 par le SMRD en vue d'obtenir la concession de la rivière Drôme (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1982). Il est enfin appuyé par le Département et les services de l'Etat, dans le cadre d'une démarche de Contrat de Rivière, qu'ils initient en 1983. Si cette première tentative de Contrat de Rivière échoue (point suivant), le projet de réserve naturelle piloté par la FRAPNA se concrétise. Le Conseil National de Protection de la nature donne un avis favorable au classement du site en 1983 (*Les épines drômoises*, n°22 d'octobre 1987). Dans ce projet de classement, la création d'une réserve est justifiée autour de cinq actions de protection de la faune et de la flore : le maintien des boisements humides, la sauvegarde d'un haut-lieu ornithologique et mammologique rhônalpin, la conservation de la plus importante colonie de hérons bihoreaux, le maintien d'une étape migratoire et la protection de groupements végétaux spécialisés. Son rôle est également « *pédagogique et scientifique* », « *esthétique et artistique* » en rompant la « *monotonie du paysage en plaine agricole* » et permettant le développement d'activités de loisirs comme la pêche, la chasse, la promenade, l'observation ornithologique (FRAPNA 26 et DDAF Drôme, 1983).

L'enquête publique est ouverte à l'automne 1984. Le projet reçoit l'appui de la municipalité d'Eurre ainsi que du Syndicat d'Irrigation de Crest-Nord, qui considère la création de la réserve comme un moyen de « *protection contre les extractions massives de graviers dont toute la région a eu à souffrir* » (*Le Crestois*, 18/02/1984). En effet, en contraignant à la fois les extractions de granulats sur la zone ainsi que les pompages, la réserve pourrait contribuer à stabiliser le niveau de la nappe phréatique. La commune de Divajeu, également initialement favorable au projet retire, par contre son soutien, en raison du différent avec la FRAPNA concernant la création du réseau d'irrigation de Crest Sud dont le président est également maire de la commune.

Le site bénéficie du premier arrêté préfectoral de protection de biotope du département, en 1985[163], et la réserve naturelle[164] des Ramières du Val de Drôme est officiellement créée le 02/10/1987 (décret n°87-819). Elle s'étend sur une longueur de neuf kilomètres dans le lit majeur de la Drôme et couvre 346 ha de zones humides, répartis sur les communes d'Allex,

[163] Un arrêté préfectoral de protection de biotope permet de protéger un habitat naturel en interdisant les activités susceptibles de porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux et/ou à la survie des espèces protégées y vivant.

[164] Une réserve naturelle est un outil de protection des milieux naturel, comme les parcs nationaux ou régionaux ; son espace est protégé par un règlement et diverses procédures de surveillance en vue de soustraire le milieu aux impacts directs d'activités humaines susceptibles de le dégrader.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Chabrillan, Eurre, Grâne et Livron-sur-Drôme, excluant donc la commune de Divajeu. Les deux tiers de cette surface sont situés sur le domaine public fluvial (ANNEXE 2.5).

La gestion de la réserve est confiée au Comité de gestion de la réserve naturelle des Ramières, nommé par le Préfet. Il est chargé de faire appliquer la politique et les orientations de gestion de la réserve définies par un Comité consultatif. Le comité de gestion, de statut associatif, est composé de 9 membres, dont 5 représentants de la FRAPNA, en reconnaissance de son rôle actif et « *déterminant dans la procédure création de la réserve* » et de 4 élus, deux de la structure intercommunale du Val de Drôme et deux maires (Grâne et Allex). Le Comité consultatif comprend 24 membres : des représentants des collectivités territoriales, des propriétaires, des usagers, des administrations, des associations de protection de la nature et des personnalités scientifiques (*Le Crestois*, 09/06/1990). Le comité de gestion propose en octobre 1988 un premier plan de gestion de la réserve, validé par le Préfet. La réserve est inaugurée par B. Lalonde, ministre de l'environnement en avril 1989 (*Le Crestois*, 14/04/1989). Un conservateur est embauché fin 1989 afin de mettre en application le plan de gestion, et par la suite une équipe technique.

La création de la réserve naturelle des Ramières constitue une première et un succès en matière de reconnaissance de l'existence de la valeur écologique de la rivière Drôme au-delà de celle productive jusqu'alors dominante. La FRAPNA, en se voyant confier le pilotage de la gestion de la réserve, acquiert une légitimité d'action en matière de gestion de l'eau, même si cette dernière est contestée par une partie des habitants et usagers des terres et milieux de la réserve (chapitre 4).

3.1.3. L'émergence d'un nouveau système d'action, autour du Contrat de Rivière, piloté par l'intercommunalité du Val de Drôme (1983-1987)

L'intensification et la concentration spatiale des usages de la rivière et des revendications des droits de ces usages sur l'aval de la vallée ont deux effets : d'une part elles accentuent les tensions et les conflits, d'autre part, elles mettent à jour les interrelations fortes existantes entre les différentes problématiques. De plus en plus d'usagers, en particulier ceux qui ne font pas partie des trois systèmes d'actions les plus structurés tels des riverains et des élus communaux, interpellent les autorités sur une prise en charge globale des problèmes de l'eau. Le SMRD est notamment sollicité, mais il apparaît rapidement qu'il ne peut pas répondre à l'ensemble des questions. Le Conseil Général et la DDAF apportent une première réponse à cette forte demande sociale, en proposant une démarche de Contrat de Rivière, mais qui n'aboutit pas faute de financements. Quelques années plus tard, la structure intercommunale du Val de Drôme reprend en main la démarche de Contrat de Rivière et la mène à son terme.

Les premières tentatives de Contrat de Rivière Drôme (1983)

La prise de conscience environnementale des collectivités locales concernant la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme a une double origine. D'un coté, en 1979, le PAR Val de Drôme révèle de multiples enjeux et potentialités de l'eau pour le développement économique local (Pouyet, 1979), mais constate l'état physique dégradé de la rivière et sa qualité médiocre interdisant la baignade. De l'autre coté, le Conseil Général engage une politique de restauration de la qualité des cours d'eau départementaux, constatant la situation alarmante en la matière à partir des cartes de qualité produites par la DDAF en application des directives européennes en matière d'environnement (DDAF Drôme, 1984). L'outil du Contrat de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Rivière est alors mobilisé par le Département. La rivière Drôme est ciblée comme prioritaire par le Conseil Général car elle présente les problèmes typiques du département : un cours d'eau au caractère torrentiel, des agglomérations importantes, des rejets liés aux activités humaines polluantes, une fréquentation touristique en augmentation et une structuration intercommunale en cours (lettre du 01/05/1984 du Conseil Général à la structure intercommunale du Val de Drôme). Avec la DDAF, le Conseil Général initie une démarche de Contrat de Rivière sur la Drôme et pilotent un ensemble de réunions locales, auxquelles participent les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois ainsi que l'Agence de l'Eau (Vinay, 1999 ; Allain, 2002). Le Conseil Général se porte maître d'ouvrage mais délègue cette maîtrise d'ouvrage aux deux structure intercommunales du Val de Drôme et du Diois (lettre du Conseil Général à la structure intercommunal du Diois du 03/09/1983 ; réunion du 30/05/1984).

Les objectifs du Contrat sont définis autour de quatre thèmes : (i) la mise en place de stations d'épuration pour réduire les rejets en rivière, (ii) la « *maîtrise des extractions de graviers et la remise en état de la rivière* », (iii) « *l'aménagement de la rivière pour les loisirs* » et (iv) la « *préservation des milieux naturels* » avec la création d'une réserve naturelle sur les Ramières du Val de Drôme et la prise d'un arrêté de biotopes sur le marais de Beaurière (réunion du 30/05/1984). Dès 1984, l'intégration de la problématique de l'irrigation dans le Contrat de Rivière est mise en débat (réunion du 16/06/1984) : doit-elle y être intégrée, comme « *moyen de développement économique* » où à ce titre relever d'autres types de procédures, comme les Contrat de Développement Economique par exemple ?

L'été 1984, la candidature du Contrat de Rivière sous le nom de « *Drôme Propre* » est présentée et soutenue par le Conseil Général auprès du Ministère de l'Environnement (lettre du 30/08/1984). Ce dernier accuse de son intérêt pour la démarche (lettre du 26/10/1984) mais refuse un soutien financier de par ses moyens limités et son engagement par ailleurs dans un autre Contrat de Rivière, à proximité, sur l'Ardèche. Le Conseil Général relance le Ministère deux fois en 1985, en insistant sur la liaison de cette démarche avec celle de la concession de la rivière Drôme au SMRD sans plus de résultats (lettres des 24/10/1985 et 20/12/1985). L'Agence de l'eau ne considère pas non plus ce Contrat de Rivière comme prioritaire et n'y apporte pas son soutien. Faute de financements pour démarrer les études préalables, la démarche reste au point mort jusqu'en 1986.

La reprise en main de la démarche de Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme (1986-1987)

En mars 1986, la structure intercommunale du Val de Drôme reprend en main la démarche du Contrat de Rivière. Elle s'investit dans la politique locale de l'eau pour différentes raisons : (i) le PAR Val de Drôme a révélé des potentialités de développement économique liées à la rivière ; (ii) les problèmes autour de la rivière Drôme se multiplient et sont majoritairement localisés dans la partie aval de la vallée ; (iii) la demande sociale pour une régulation globale de ces problèmes est de plus en plus forte et l'administration n'est pas disposée et capable de s'en charger ; (iv) le SMRD, structure dédiée à la gestion de l'eau ne prend pas d'initiative en la matière (Jouve, 1991). En outre, la structure intercommunale du Val de Drôme dispose de moyens humains, financiers et techniques récemment accrus par le biais des différentes

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

procédures contractuelles de développement, qu'elle peut mettre à profit pour investir le champ d'action de la gestion de l'eau[165].

La structure intercommunale du Val de Drôme explore différentes pistes pour financer les études préalables à un Contrat de Rivière[166] et les inscrit finalement dans le cadre du PIM Drôme (point 2.3). Sous le pilotage de la structure intercommunale du Val de Drôme, les services déconcentrés de l'Etat (DDAF, DDE, DDASS), l'Agence de l'eau, le Conseil Général et la structure intercommunale du Diois se réunissent pour définir, les cahiers des charges des études préalables au Contrat de Rivière. Ils forment le « *comité de pilotage* » préfigurant le futur Comité rivière. Ce comité se réunit 9 fois entre février 1987 et octobre 1988.

La démarche de Contrat de Rivière est officiellement lancée en mai 1987[167]. Elle porte à la fois sur la rivière Drôme et sur la partie amont du Roubion qui traverse les communes du canton de Bourdeaux adhérentes à la structure intercommunale du Val de Drôme. La structure intercommunale du Val de Drôme est chargée de son pilotage, par conventionnement avec la structure intercommunale du Diois (30/07/1987) et procède à l'embauche d'un chargé de mission pour son élaboration (02/05/1987).

La candidature de la Drôme et du Haut-Roubion, présentée par les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, est acceptée par le comité d'agrément des Contrats de Rivière le 16/06/1989. Le périmètre du Contrat de Rivière est constitué par les 102 communes adhérentes aux deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, tout en restant ouvert aux communes non adhérentes mais incluses dans le périmètre du bassin hydrographique (telles Allex et Grâne). Le comité de rivière est officiellement constitué par arrêté préfectoral n°7745 du 17/07/1989. Il est chargé de l'élaboration et du suivi du Contrat de Rivière et comprend des représentants de L'Etat, des collectivités locales et des usagers[168], soit l'ensemble des participants des systèmes d'action préalables.

---

[165] De par sa relation de dépendance avec le Conseil Général (statutairement) et les extracteurs (dont il dépend financièrement), le SMRD dispose d'une marge de décision et d'action limitée, à la fois du point de vue politique et des moyens financiers. En 1986, le président de la structure intercommunale du Val de Drôme, qui est aussi le président du SMRD, préfère se saisir de la gestion de l'eau par le biais de la structure intercommunale du Val de Drôme que du SMRD, afin de disposer d'une plus grande liberté politique et de moyens humains et financiers plus importants. Ce choix reflète également la façon dont l'acteur intercommunal perçoit le dispositif de Contrat de Rivière : comme un outil au service du développement économique local, plutôt que seulement de préservation de l'environnement (chapitre 4).

[166] Des propositions sont ainsi formulées dans le cadre des Programmes Locaux de l'Environnement du Ministère de l'Environnement (lettre de la structure intercommunale du val de Drôme du 04/03/1986), puis dans le cadre de l'appel d'offre du même Ministère lors de l'année européenne de l'environnement (lettre de la structure intercommunale du val de Drôme du 19/09/1986).

[167] Le Contrat de Rivière prend la forme d'une convention entre le Ministre de l'environnement, le(s) Département(s) concerné(s), après accords des communes et industriels impliqués. Il se base donc sur la volonté collective des acteurs locaux, élus, riverains, acteurs économiques et leur engagement moral et financier (Brun, 2010). En termes de procédure, l'élaboration d'un Contrat de Rivière comprend deux phases : (i) un dossier sommaire de candidature est présenté par le Préfet au comité d'agrément des contrats de rivière qui donne son avis sur la poursuite de la démarche ; (ii) en cas d'avis favorable, le préfet constitue un comité de rivière qui se charge de l'établissement du dossier définitif, qui après avis favorable de l'ensemble des partenaires et du comité d'agréent, est signé par le Ministre de l'environnement et le Préfet.

[168] Précisément : 10 « *représentants des administrations de l'Etat* », des niveaux départementaux, régionaux et de bassin, 6 « *représentants des collectivités territoriales* » (les présidents de la Région, du Département, du SMARD, du SMRD et des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois), 3 « *représentants des usagers* » (les présidents des fédérations de pêche, de canoë-kayak et de la FRAPNA) et 3 « *représentants des*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ce nouveau système d'action, autour d'une gestion plus globale de la rivière se structure autour de la structure intercommunale du Val de Drôme dans le cadre d'une arène formelle : le comité de pilotage remplacé ensuite par le comité de rivière. Cette arène regroupe des acteurs dont les représentations de la rivière et les conceptions de sa gestion diffèrent. D'un coté, le SMRD, dans une représentation de la rivière comme une '*carrière à aménage*r', vise à obtenir la concession du lit mineur de la rivière Drôme afin de mieux réguler les extractions de graviers et de réaliser les aménagements nécessaires à un bon fonctionnement physique de la rivière. D'un autre coté, la DDAF considère plutôt la rivière comme un '*tuyau d'eau à dimensionner*' afin de subvenir aux besoins en eau d'irrigation et intensifier l'activité agricole. Contrairement à ces deux modèles de gestion, celui que propose la structure intercommunale du Val de Drôme ne s'appuie pas sur un seul usage de la rivière mais considère cette dernière comme à la fois une ressource productive et un milieu naturel, qu'il s'agit de préserver et valoriser.

3.2. Les confrontations entre modèles de gestion de l'eau (1987-1991)

En proposant une représentation élargie de la rivière dans ses multiples usages, en instituant une nouvelle scène de rencontre, en requérant la construction d'un projet commun, la démarche de Contrat de Rivière, force à la confrontation des modèles de gestion et au repositionnement des systèmes d'action, non sans conflit. Celui autour de la retenue du Bez prend le plus d'ampleur dans le temps et dans l'espace : il dure de début 1988 à mi 1991, concerne le périmètre entier du bassin versant de la Drôme et mobilise largement la population. Dans le même temps, les tensions autour de la question de la gestion physique de la rivière sur la partie aval de la vallée se poursuivent et questionnent le rôle du SMRD.

3.2.1. Les divergences des modèles de gestion mises en évidence par les études préalables au Contrat de Rivière

Lors du lancement officiel de la démarche d'élaboration du Contrat de Rivière, fin 1987, un ensemble d'études est déjà en cours (Figure 37). Elles sont portées par les trois systèmes d'action précédemment décrits. Ces études contribuent à révéler les différentes représentations de la rivière ainsi que les modèles de gestion défendus par chacun des systèmes d'action, mais elles constituent également des outils d'action stratégiques afin de renforcer et défendre ces modèles de gestion ou discréditer ceux des autres.

professions concernées » (les présidents de la Chambre d'Agriculture, de l'UNICEM et du Comité Départemental du Tourisme.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

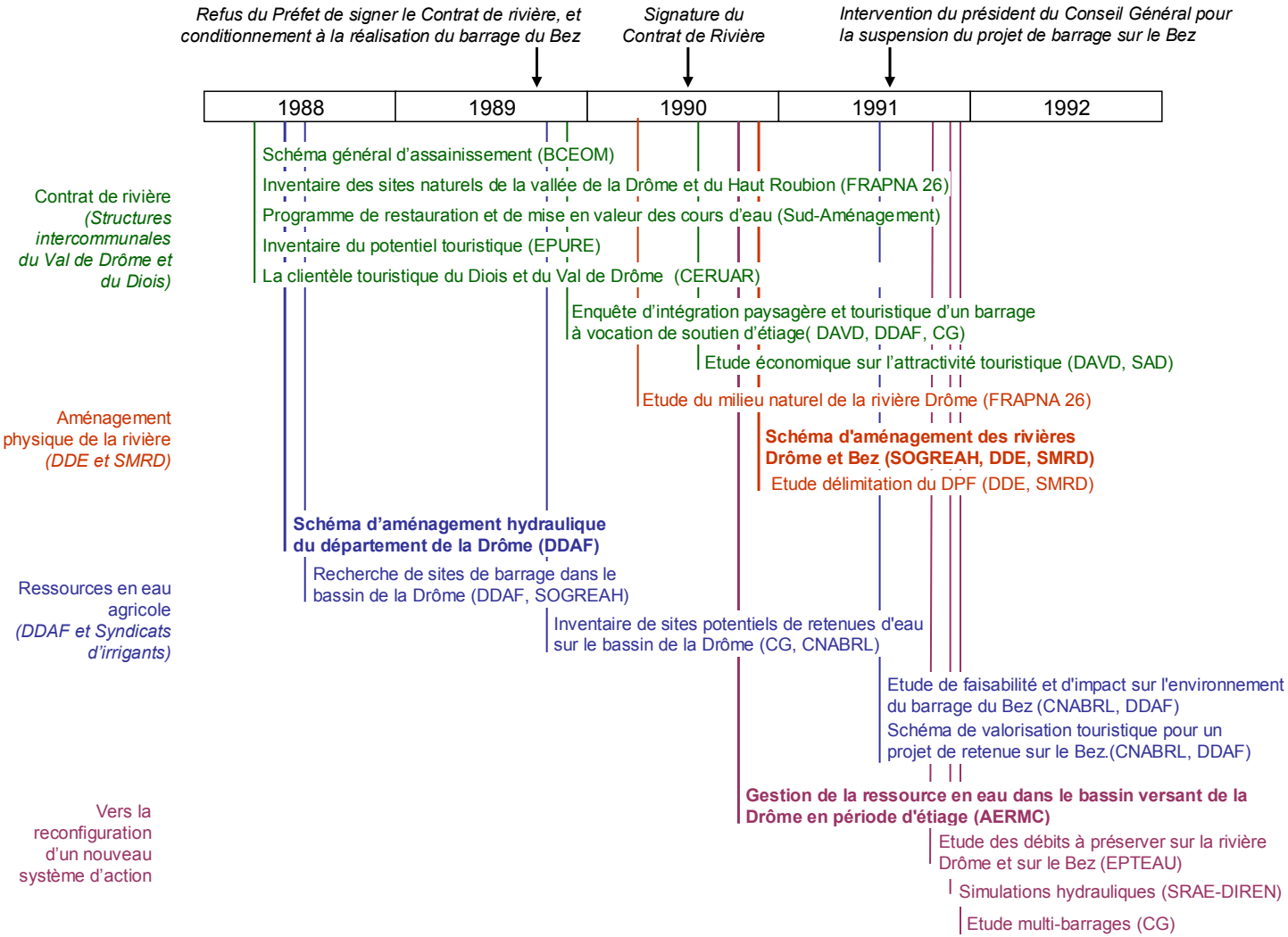


Figure 37 : Présentation chronologique des études concernant la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme, en fonction des systèmes d'action qui les portent, entre 1988 et 1993

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les études sur l'aménagement physique de la rivière, pilotées par le SMRD

Un premier ensemble d'études concerne la gestion physique de la rivière Drôme. Il est porté par le SMRD et piloté par la DDE, dans le cadre de la démarche de concession de la rivière Drôme. Il prend le nom de « *schéma d'aménagement des rivières Drôme et Bez*» et regroupe quatre volets : (i) une étude hydraulique (débits caractéristiques), (ii) une étude hydrogéologique (relations nappes-rivière), (iii) un diagnostic et des propositions d'aménagement concernant la morphodynamique et enfin (iv) un diagnostic environnemental (les effets sur le milieu naturel des activités et des aménagements humains dans le lit et sur les berges de la rivière). Il s'accompagne en outre d'une délimitation du domaine public fluvial. Cet ensemble d'études est réalisé par deux bureaux d'étude, la SOGREAH et Sud-Aménagement ainsi que par la FRAPNA Drôme pour le volet environnemental (FRAPNA 26, 1990 ; SOGREAH, DDE Drôme et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1990).

Les délais prévus pour les études ne sont pas respectés. Celles-ci sont programmées dès 1986, mais leur engagement même est retardé par leurs maîtres d'ouvrage (Comité rivière du 18/12/1987). Elles ne sont rendues publiques qu'en octobre 1990, après une période de rétention d'information par la DDE. Cette dernière est en effet réticente à communiquer les résultats de l'étude qui préconise un arrêt total des extractions de graviers, craignant la réaction des pouvoirs locaux (Vinay, 1999 ; Le Bourhis, 2004). L'étude montre en effet l'enfoncement généralisé du lit de la rivière, par érosion régressive, atteignant par endroit jusqu'à quatre mètres et menaçant les seuils construits pour tenir le profil en long, ainsi que les ouvrages hydrauliques. Les importants prélèvements en graviers dans le lit mineur de la rivière ces dernières années sont clairement mis en cause. L'endiguement de la rivière a également favorisé l'incision, en empêchant la divagation de la rivière. La réduction de l'érosion en lien avec les travaux de reforestation de la politique de Restauration des Terrains de Montagne a probablement accéléré le phénomène (SOGREAH *et al.*, 1990).

Les études sur la gestion quantitative des ressources en eau pilotées par la DDAF

Les ressources en eau font l'objet plus précocement d'études, conduites par les services déconcentrés de l'agriculture dès les années 1970. Elles sont centrées sur les étiages et les possibilités de stockage des ressources en lien avec la question du développement agricole (Chouleur, 1978 ; Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme, 1978 ; Limandat *et al.*, 1980). La DDAF entretient sur ces questions quantitatives une véritable chasse gardée.

En 1987, sous l'impulsion du Conseil Général, la DDAF lance et pilote une importante étude sur la question quantitative des ressources en eau : le « *schéma d'aménagement hydraulique du département de la Drôme* » (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme *et al.*, 1988). Il s'agit de disposer d'un « *outil d'ensemble, permettant de financer les programmes importants, et surtout, de mobiliser les financements contractuels : seconde phase des PIM, Contrat Plan Etat Région en particulier* ». Ce schéma suggère, dès la fin 1987, la solution d'une grande retenue d'eau sur la partie amont du bassin versant, qui pourrait être financée par les crédits européens et ceux du Ministère de l'Agriculture (Encadré 15).

Ces études sur la ressource en eau révèlent une vision très étroite de la rivière et de sa problématique sous la seule dimension technique de l'hydraulique agricole. Le débit de la rivière est la variable d'ajustement aux besoins agricoles, qui ne sont pas remis en question. Le choix de solutions d'augmentation des ressources en eau s'effectue selon le seul critère financier du coût du m3 d'eau stocké. Le développement de l'irrigation est promu sans

justification de son choix politique, ni prise en compte des implications sur les autres usages de la rivière. La politique de l'eau est à cette époque considérée par les services de l'Etat comme un sous-secteur de la politique agricole (Le Bourhis, 2004).

Le schéma d'aménagement hydraulique comprend deux volets, l'un sur l'alimentation en eau potable et l'assainissement, l'autre sur l'hydraulique agricole. Le bassin versant de la Drôme est considéré à ce sujet comme l'une des trois zones critiques en termes de ressources en eau et fait l'objet d'une analyse spécifique et de propositions d'actions (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme *et al.*, 1988). En 1987, le bassin versant de la Drôme compte 1600 ha de surface irriguée collectivement et l'étude estime la progression de ces surfaces à 3200 ha en l'an 2000. Elle évalue alors le déficit en eau, afin de satisfaire ces besoins agricoles croissants, tout en respectant un débit réservé de 2.4m3/s à Crest, conformément à la Loi pêche. Il est estimé de 6 à 10 millions de m3 annuel à l'horizon de l'an 2000. Trois solutions d'augmentation des ressources en eau sont alors avancées : (i) la réalimentation des réseaux d'irrigation par le Rhône, (ii) une extension du canal de la Bourne par le biais d'un maillage au réseau existant du SISEV (Syndicat d'Irrigation du Sud-est-Valentinois) ou (iii) la construction d'une réserve en eau en amont de Crest, sur la Drôme ou ses affluents. Plusieurs sites sont étudiés, dont trois dans la vallée de la Gervanne, un dans celle de la Roanne, et afin un dernier dans celle du Bez. La solution d'un barrage sur le Bez, est alors considérée comme la plus raisonnable « *du point de vue économique* », avec un coût de 72.7 MF pour un stockage de 10,6 millions de m3 d'eau, contre un coût total estimé à 77.3 MF et 90.8 MF respectivement pour les deux autres solutions (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme *et al.*, 1988).

Ce schéma d'aménagement hydraulique conduit également à la réalisation de plusieurs études spécifiques par zone géographique, telles celle menée par SOGREAH sur la rivière Drôme (SOGREAH et DDAF Drôme, 1988) et celle menée sur les zones de montagne sèche (ASPIC et Conseil Général de la Drôme, 1988a, 1988b). L'étude SOGREAH reprend les quatre solutions d'augmentation de la ressource en eau. Elle confirme que la solution la plus pertinente d'un point de vue économique est celle de la retenue en eau sur le Bez. Les oppositions au barrage du Bez étant, dès son annonce, manifestes, les services de l'Etat considèrent un temps la solution du barrage de la Sépie dans la Gervanne, avant de l'abandonner rapidement pour des raisons techniques (terrain trop poreux) et économiques (coût trop élevé au m3 stocké) (*Le Crestois*, 28/07/1989).

Les années suivantes, la DDAF, à la demande du Conseil Général, commandite à nouveau des études, sur d'autres possibilités de soutien de la demande en eau agricole, comme le maillage des réseaux de la rive gauche de la Drôme avec le réseau du canal de la Bourne.

Encadré 15 : Le schéma d'aménagement hydraulique et les autres études sur la gestion quantitative des ressources en eau dans la vallée de la Drôme (1987-1988)

Les études sur l'assainissement, la préservation environnementale et la mise en valeur touristique, pilotées par la structure intercommunale du Val de Drôme

Très peu d'études sont disponibles dans les années 1980 les questions des inondations, de la qualité de l'eau ou sur les milieux aquatiques. Les cartes de qualité réalisées par la DDAF en 1984 par obligation réglementaire sont très synthétiques, centrées sur les seuls critères de baignabilité (streptocoques et coliformes fécaux) et n'établissent aucun lien avec les sources de pollution (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Drôme, 1984b ; Le Bourhis, 2004). La DDAF a également rédigé un schéma piscicole, toujours par obligation réglementaire, en 1981 et réactualisé en 1987 (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Drôme, 1984a). La FRAPNA mène des études sur les milieux naturels drômois depuis son existence, mais ces dernières restent confidentielles, mises à part celles sur le secteur des Ramières de la Drôme dans le cadre de la demande de création de la réserve naturelle.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

En 1987, dans le cadre de l'élaboration du Contrat de Rivière, la structure intercommunale du Val de Drôme lance un ensemble d'études, financées dans le cadre du PIM Drôme (Encadré 10) :

- un schéma général sur l'assainissement, qui cible les opérations nécessaires sur les 102 communes du périmètre du Contrat de Rivière (BCEOM, 1988) ;
- une étude sur la protection des milieux naturels, qui consiste en un inventaire des sites d'intérêts naturels particuliers et à des recommandations quant à leur gestion et à leur aménagement. La structure intercommunale du Val de Drôme fait appel à la FRAPNA pour ce volet environnemental (FRAPNA 26, 1988) ;
- une étude sur la définition d'un programme de restauration et de mise en valeur des cours d'eau (Sud-Aménagement, 1988) ;
- un inventaire du potentiel touristique, comprenant des enquêtes auprès des loueurs de canoë kayak et des enquêtes de motivation auprès des touristes (Centre d'Etudes Recherches en Urbanisme et en Aménagement Rural, District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988).

Ces études visent à accroître les connaissances de la rivière sous de multiples aspects jusqu'alors négligés, comme la qualité biochimique de son eau, la diversité et richesse de ses écosystèmes, les paysages associés, mais également ses attraits touristiques, ainsi que la demande d'usage d'une catégorie d'usagers encore peu connu : les touristes. Les études sur le tourisme dans la vallée de la Drôme révèlent que ce dernier est de type plutôt « *familial* » et que les touristes recherchent avant tout la « *tranquillité* », la « *naturalité* », soit un tourisme « *doux* », extensif, sans infrastructures lourdes. Elles ne militent donc pas en faveur de la construction d'un important plan d'eau touristique, tel que le projet de barrage sur le Bez l'envisage (Centre d'Etudes Recherches en Urbanisme et en Aménagement Rural *et al.*, 1988). Les objectifs visés par ces études reflètent bien la double préoccupation de la structure intercommunale du Val de Drôme, porteuse du projet : la conciliation de la préservation environnementale et de la valorisation touristique de la rivière.

Le Contrat de Rivière freinée par les chasses gardées de l'administration

La structure intercommunale du Val de Drôme est freinée dans son projet de gestion globale de l'eau par les velléités de contrôle des deux services déconcentrés de l'Etat, la DDAF et la DDE, chacun dans leurs domaines d'action. Elle rencontre tout d'abord des difficultés avec la DDAF concernant le pilotage du schéma général d'assainissement. La DDAF en revendique la responsabilité, pour le compte du Conseil Général, mais la structure intercommunale du Val de Drôme en obtient le pilotage grâce à l'appui de la DDASS, de l'Agence de l'Eau et du Ministère de l'environnement dans le cadre du Contrat de Rivière.

En matière de gestion des ressources en eau, la DDAF s'oppose également à la prise en charge de la question de l'hydraulique agricole par la structure intercommunale du Val de Drôme dans le cadre du Contrat de Rivière (comité de pilotage du 16/10/1987) et refuse sa participation à l'élaboration du schéma d'aménagement hydraulique (réunion du Comité rivière du 18/12/1987) qu'elle estime être de sa seule prorogative. De même, la DDE ne souhaite pas que les questions d'aménagement physique de la rivière soient traitées dans le Contrat de Rivière (comité de pilotage du 16/10/1987). La position de la DDAF, comme celle de la DDE, est ambiguë vis à vis des collectivités locales. Elle assure en effet un triple rôle, source de possibles contradictions : (i) en tant que service de l'Etat, elle est en charge de la mise en œuvre des politiques nationales ; (ii) elle assure en outre, la fonction de service

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

technique pour le compte du Département (jusqu'en 1986) ; (iii) enfin, elle se positionne également comme bureau d'étude au service de l'Etat ou du Département, percevant à ce titre des honoraires dans ses maîtrises d'ouvrage. Elle est donc en concurrence avec les structures intercommunales pour le développement et l'aménagement de l'espace rural ainsi qu'en matière de gestion de l'eau (Jouve, 1991).

L'élaboration du Contrat de Rivière progresse rapidement du coté de la structure intercommunale du Val de Drome, les études qu'elle porte étant terminées dès le début 1989, mais elle est par contre freinée en raison du retard de la remise de l'étude sur l'aménagement physique de la rivière. En outre, les propositions du schéma d'aménagement hydraulique sont objets de controverses, si bien que les programmes d'action dans ces deux thématiques ne peuvent être élaborés. La structure intercommunale du Val de Drôme décide alors d'élaborer un Contrat de Rivière partiel, sur les deux seuls volets dont elle a piloté les études : l'assainissement et l'entretien de la rivière, dans une optique de préservation environnementale et de mise en valeur touristique (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a, 1988b, 1990).

3.2.2. Les déboires du SMRD et la fin de l'activité d'extraction

La demande de concession du SMRD, étroitement liée à la démarche de Contrat de Rivière

La procédure de concession de la rivière, amorcée par le SMRD dès le début des années 1980, est brouillée par la démarche en cours du Contrat de Rivière. Jusqu'alors, le SMRD n'a pris en charge que l'entretien du lit de la rivière et non celui des berges. La structure intercommunale du Val de Drôme est réticente à une telle prise en charge dans le cadre du Contrat de Rivière (Comité rivière du 20/07/1988.) Si initialement, le SMRD envisage la concession de la rivière pour une activité restreinte, celle de la seule protection du lit mineur de rivière, la perspective d'un Contrat de Rivière ouvre la possibilité d'une concession de la rivière plus large, concernant l'ensemble des aménagements de la rivière ainsi que de ses berges, de nature également touristique par exemple.

Concernant le dossier de concession de la rivière, le Ministère de l'Environnement s'inquiète alors de l'existence de trois structures en charge de la gestion de la rivière sur le bassin versant de la Drôme : les deux syndicats intercommunaux du Val de Drôme et du Diois dans le cadre du Contrat de Rivière, et le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme dans le cadre de la demande de concession. Il souhaite un interlocuteur unique et une répartition claire des responsabilités. Il exige alors quatre conditions pour l'attribution de la concession de la rivière : (i) une convention entre les trois structures de gestion, (ii) le recrutement d'un agent commun, (iii) la signature du Contrat de Rivière, et (iv) la rédaction d'une charte d'aménagement de la rivière. Le SMRD et les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois engagent alors des négociations afin de clarifier les responsabilités de chacun en matière de gestion de la rivière et de s'accorder sur la nature de la concession requise. Les collectivités s'entendent sur le principe d'une « *complémentarité de gestion* » plus qu'une « *communion de gestion* » en justifiant de la différence des objets de leurs démarches : (i) les aménagements à vocation touristique et de préservation environnementale pour le Contrat de Rivière et (ii) la gestion physique du lit pour la demande de concession (réunion du comité de pilotage du Contrat de Rivière du 14/02/1989). Elles se mettent d'accord sur le principe d'une convention tripartite en vue de promouvoir « *une approche intégrée de la rivière* », dans le cadre, à la fois du Contrat de Rivière et de la concession

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

« *élargie* » de la rivière (Comité syndical du SMRD du 24/05/1989) et sur l'emploi de personnel commun pour mener à bien ces missions (*Le Crestois*, 29/06/1990).

Cependant, si le Contrat de Rivière se concrétise bien, la démarche de concession de la rivière n'aboutit pas. Le retard de l'étude de la SOGREAH recule d'autant la prise de décision en matière de concession. Et surtout, la divulgation de ses résultats conduit à la remise en cause du fondement des extractions de graviers dans la Drôme et par conséquence de l'intérêt de la concession de la rivière et de la vocation et du mode de financement du SMRD.

L'interdiction des extractions des graviers et la crise d'existence du SMRD

Les résultats du schéma d'aménagement des rivières Drôme (SOGREAH *et al.*, 1990) sont rendus publics fin 1990, après l'intervention du président du SMRD. Le constat d'un déséquilibre général du profil en long de la rivière en raison de la surexploitation des granulats déstabilise le système d'action centré sur le SMRD et son modèle de gestion de la rivière. La coalition SMRD / DDE / entreprises d'extraction se disloque. Le SMRD accuse l'Etat, par le biais de la DDE, de négligence dans ses obligations de police de l'eau et d'entretien, qui ont, selon lui, conduit à la dégradation de l'état physique de la rivière (compte-rendu du Comité syndical du SMRD du 29/03/1991 ; *Le Crestois*, 02/08/1991). Il réclame à ce titre une aide financière de l'Etat pour la remise en état de la rivière. Le SMRD est soutenu dans sa requête par les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, ainsi que de manière plus large par la population et les élus communaux de la basse vallée qui s'alarment de l'état physique de la rivière et du coût de remise en état que cela implique[169] (Comité rivière du 07/05/1991). Leurs revendications se focalisent sur l'aménagement de la rivière au niveau du seuil des Pues, qui concentre à la fois un ouvrage de calage du lit de la rivière, des souilles d'extraction, un pompage d'irrigation collective, et qui se trouve dans la réserve naturelle des Ramières (Encadré 16).

Le mode de fonctionnement et de financement du SMRD, basé sur la taxation des extractions de graviers en vue de l'aménagement de la rivière, est remis en question, dans la mesure où il facilite l'activité plus qu'il ne remédie à ses impacts. Les élus du SMRD peinent cependant à s'entendre sur une nouvelle organisation budgétaire[170].

Début 1993, les activités d'extraction industrielles sont freinées par le décret du 29/03/1993, qui, en application de la Loi sur l'eau de 1992, instaure des procédures de déclaration et d'autorisation pour les prélèvements de granulats respectivement de plus de 500 et 5 000 m3. Les autorisations permanentes d'extraction qui pré-existaient n'ont plus cours. L'activité industrielle d'extraction des graviers dans la rivière Drôme prend définitivement fin avec la promulgation de la Loi du 04/01/1994 puis du décret du 22/09/1994 relatif aux carrières. Ces textes interdisent l'extraction massive de granulats à but commercial dans le lit mineur et sur l'espace de liberté des cours d'eau. Ils restreignent également fortement les possibilités

[169] L'étude SOGREAH chiffre à 17 MF les travaux de réhabilitation nécessaires.

[170] Le nouveau président du SMRD, élu en 1992, propose aux adhérents une augmentation progressive des cotisations syndicales (de 0.05 F jusqu'à 7.5 F/hab.) afin d'accroître les capacités d'autofinancement, gages d'indépendance (Comité syndical du SMRD du 03/09/1992). Les collectivités locales acceptent une première augmentation à 2 F/hab. En 1993, le président du SMRD sollicite une nouvelle augmentation de la contribution, mais le Conseil Général fait blocage, arguant du manque de considération de l'Etat, d'une part qui refuse la concession et d'autre part, qui rechigne à une contribution financière à la réfection du seuil des Pues (Comité syndical du 23/03/1993).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'extraction dans le lit majeur[171]. Les prélèvements de graviers ne sont autorisés que pour des cas particuliers, comme la mise en danger de la sécurité des biens ou personnes par exemple, et soumis à une décision et un contrôle plus stricts des services de l'Etat. La mise en application de cet arrêté, associée à la mobilisation de la société civile et des élus, signe, dans la basse vallée de la Drôme, la fin des extractions de type industriel.

Les tensions entre DDE et SMRD concernant la régulation des extractions s'accroissent en 1991, lors de l'installation d'une nouvelle entreprise d'extraction de graviers, Morillon-Corval. Cette entreprise obtient dès 1989 de la part de la DDE une autorisation d'extraction dans une souille, située à proximité de celle déjà exploitée par Gravidrôme sur le site du seuil des Pues. L'entreprise considère cependant, étant hors de la souille Gravidrôme, qu'elle ne dépend pas de la convention passée entre l'entreprise Gravidrôme et le SMRD en 1982 sur la contribution financière au prorata des volumes extraits. Elle refuse de signer une nouvelle convention, alors que le SMRD a déjà engagé et réalisé les travaux d'aménagement de sa souille afin de protéger le lit de la rivière (pour un montant de 1.4 MF). Cette nouvelle difficulté financière met en péril la survie du SMRD. Ce dernier requiert la contribution de l'Etat à la réfection du seuil des Pues, endommagé par ces anciennes et nouvelles extractions et pour lequel il n'a plus de budget.

Le SMRD reçoit l'appui des syndicats d'irrigants de la basse vallée qui relient les abaissements du lit de la rivière et du niveau de la nappe, et accusent les extractions d'altérer les installations de pompage. Les maires de la basse vallée apportent également leur appui, concernés par le niveau de la nappe d'accompagnement pour l'alimentation en eau potable et l'arrosage des jardins. Enfin, le site d'extraction étant situé dans la réserve naturelle des Ramières, la FRAPNA manifeste également sa désapprobation. Ce positionnement contre les extractions en général, et en particulier dans la réserve des Ramières, est appuyé par la prise de position, par voie de presse locale, d'un expert scientifique reconnu, le professeur J.P. Bravard de l'Université Lyon III : « *Réserve naturelle de béton* », *Les épines drômoises*, n°45, nov-dec. 1991 et « *30 ans d'extraction de gravier dans le lit de la Drôme : le point de vue du professeur Bavard de l'université Lyon III* », *Le Crestois*, 01/11/1991).

Le SMRD requiert auprès du Préfet le blocage de la demande d'autorisation d'extraction de l'entreprise Morillon-Corval, si cette dernière n'accepte pas une nouvelle convention (lettre du 20/12/1991). Le principe d'une convention est finalement obtenu mi 1992, après l'intervention préfectorale (comités syndicaux du SMRD des 23/03/1992 et 03/09/1992). Puis, en 1993, le Préfet refuse l'autorisation d'extraction à l'entreprise Morillon-Corval, comme de manière générale, toute extraction dans le lit mineur et majeur de la rivière Drôme, en anticipation de l'arrêté ministériel sur le sujet (décret du 22 septembre 1994 relatif aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des matériaux de carrières).

Encadré 16 : Les oppositions de la société civile et des élus locaux aux activités d'extraction ; le cas de l'entreprise Morillon-Corval (1991)

3.2.3. Le projet de retenue d'eau sur le Bez : la cristallisation des affrontements entre systèmes d'action

Le conflit autour du barrage du Bez révèle les différences de représentations, d'usage et de modèles de gestion sur la rivière Drôme. Le bras de fer entre les parties-prenantes est de triple nature : (i) sur le fond, il oppose deux visions de l'aménagement du territoire, l'une centrée sur l'intensification agricole, l'autre sur le développement d'un tourisme doux ; (ii) sur la méthode, il oppose un mode des gestion de type centralisé et sectoriel à un mode de gestion décentralisée, participatif et intégré ; (iii) en termes géographiques, il oppose deux groupes

[171] Elles doivent être sans impact sur le déplacement du lit, les écoulements superficielles ou les risques d'inondations.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'acteurs aux identités et aux stratégies territoriales différentes, l'amont et l'aval de la vallée de la Drôme.

Le fondement agricole du projet de barrage et les premières oppositions (1987-1989)

En avril 1988, pour remédier au déficit hydrique de la rivière Drôme, le schéma d'aménagement hydraulique propose la construction d'une retenue d'eau de 10 millions de m3 sur un affluent de la rivière Drôme, le Bez (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme *et al.*, 1988).

Avant même la publication de cette étude, dès la fin de l'année 1987, le projet avancé par la DDAF soulève les inquiétudes de la population riveraine, d'associations de pêche et de protection de la nature ainsi que de nombreux élus communaux et généraux. Ces craintes sont fortement relayées par la presse locale, d'abord en aval de la vallée puis en amont[172].

A partir du milieu de l'année 1989, les coalitions d'acteurs se précisent.

D'un coté, l'opposition de la population locale au projet de barrage s'organise essentiellement autour de la création d'une association le 02/05/1989 : « l*'association pour la sauvegarde de la basse vallée du Bez* ». Elle regroupe des propriétaires riverains à l'initiative du maire nouvellement élu de la commune concernée par le barrage (St Romans). Elle comprend une centaine d'adhérents et reçoit le soutien de la Fédération de Pêche et du président de la structure intercommunale du Diois (*Les épines drômoises* n°32 d'août 1989, *Le Crestois* du 08/12/1989). En juillet 1989, ils produisent une délibération commune : ils considèrent que la retenue ne peut répondre dans le même temps aux trois objectifs de soutien d'étiage, d'approvisionnement en eau pour l'irrigation et de développement de l'activité touristique. Ils ne s'opposent pas à la retenue, si, en parallèle, l'alimentation en eau d'irrigation est assurée par ailleurs et si des crédits financiers suffisants sont débloqués pour la valorisation de l'usage touristique du plan d'eau. L'association organise de multiples réunions d'information auprès de la population, et communique très fréquemment à travers la presse locale. La FRAPNA milite également activement contre le projet de barrage ainsi que contre l'intensification de l'agriculture qu'elle soutient[173].

[172] Comme sur la question des extractions, puis sur celle du périmètre irrigué de Crest Sud, la presse locale, à travers *Le Crestois*, relaie assidûment les informations sur le dossier du barrage du Bez et offre une tribune à ses défenseurs et détracteurs. Son rédacteur en chef affiche dès 1989 ses craintes, faisant échos à celles de nombreux élus municipaux, et affichant le parti-pris du journal (*Le Crestois*, 28/07/1989). Ces mêmes craintes sont relayées dans le *Journal du Diois* à partir de mi-1989. Elles concernent l'occultation du projet « *aux populations concernées, afin de limiter leur réaction* », populations qui n'entendent pas se laisser faire : « *Devrons nous faire une démonstration massive, comme les opposants du projet de barrage de Serre-de-la-Fare en Haute-Loire, dont le Ministre de l'environnement vient de faire interrompre les travaux* » ? (Maire de St Romans, commune concernée par le barrage, le *Journal du Diois*, 05/05/1989).

[173] La FRAPNA insiste sur le caractère écologique exceptionnel du site. En avril 1988, elle présente ainsi une motion contre tout « *projet de barrage sur les affluents de la Drôme ou du Roubion qui détruiraient des centaines d'hectares de biotopes intéressants pour la reproduction des poissons, du castor et de la loutre* » et souhaite que d'autres solutions pour l'irrigation soit envisagées, notamment l'amenée d'eau depuis le Rhône ou l'Isère (*Les épines drômoises* n°24 d'avril 1988). Elle défend également une position anti-agriculture intensive (« *les agriculteurs bardés de nitrates, de pesticides et de tracteurs ont remplacé les paysans et les villages se sont vidés : la culture du maïs à la place de la culture paysanne* » *Les épines drômoises* n° 42 mai 1991). La FRAPNA avance ainsi onze arguments pour s'opposer au barrage sur le Bez : concernant la faune piscicole (surdéveloppement des poissons blanc sur la partie affectée par la rivière ; destruction de faune et colmatage des frayères lors des opérations décennales de vidanges des boues ; augmentation de la température de l'eau mettant en péril la survie de la truite, perturbation des zones à castors et loutres), la flore (disparition de ripisylve), l'état physique de la rivière (rupture de continuité pour le débit solide), la qualité de l'eau (risque d'eutrophisation),

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

De l'autre coté, les agriculteurs irrigants accroissent la pression sur l'administration pour accélérer le projet de barrage. Le Préfet appuie le projet piloté par la DDAF qui inscrit le financement de l'ouvrage dans le Contrat de Plan Etat Région et dans la deuxième phase des crédits européens PIM (Encadré 10).

Le Conseil Général est sceptique : il forme un groupe de travail pour donner suite au schéma d'aménagement hydraulique et commandite une étude comparative des solutions proposées dans l'optique de mieux considérer la possibilité de multiples retenues de moindre envergure, insuffisamment analysée dans le schéma d'aménagement hydraulique. Huit nouveaux sites potentiels sont recensés en amont de Die, mais l'étude confirme au final la pertinence du site de la retenue sur le Bez sur la commune de Saint-Romans (Compagnie National d'Aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc, 1989).

La démarche de Contrat de Rivière, intimement liée au projet de retenue d'eau sur le Bez (1989)

Malgré l'opposition grandissante de la société civile et d'une partie des élus locaux, la DDAF et le Préfet tentent d'imposer le projet de barrage en le liant à la démarche d'élaboration du Contrat de Rivière, espérant que *« la locomotive Contrat de Rivière entraîne le wagon barrage* » (Jouve, 1991).

Tout d'abord, ils adaptent leur stratégie : ils abandonnent la seule perspective de développement agricole pour présenter le projet de barrage comme utile à l'ensemble de la vallée. Ils mettent en avant ses possibles impacts positifs sur le tourisme et l'environnement, ces thématiques étant à la fois une attente de la société locale explicitement et une attente des financeurs européens, dans le cadre de la seconde phase des PIM. Ils proposent ainsi, dans le cadre de l'élaboration du Contrat de Rivière, de faire réaliser une étude sur un usage combiné de la retenue d'eau, pour le soutien d'étiage et de l'irrigation et l'usage de loisirs, ce qui permettrait, dans la logique des différentes parties, un développement à la fois agricole et touristique de la vallée. Cette étude, sous la maîtrise d'ouvrage de la structure intercommunale du Val de Drôme est remise en mars 1989 (District d'Aménagement du Val de Drôme, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Drôme et conseil Général de la Drôme, 1989). Elle est cependant « *escamotée* », car elle conforte dans leurs positions à la fois les partisans et les opposants au barrage. Si elle conclut positivement à un possible double usage de la retenue, c'est au prix d'aménagements techniques coûteux, qui doubleraient le montant total des investissements (de 50 à 100 MF, ce que personne ne souhaite.

La DDAF et le Préfet engagent alors un chantage implicite 'pas de barrage/pas de signature de contrat', autour de l'argument « *ne pas faire un Contrat de Rivière sans eau* » (Jouve, 1991). Le Préfet refuse en effet de signer le Contrat de Rivière, malgré l'obtention de l'avis favorable du Comité National d'Agrément des Contrats de Rivière obtenu le 16/06/1989. Il requiert l'intégration du projet de barrage sur le Bez, comme il l'exprime clairement dans son intervention dans le Diois en novembre 1989, en « *conditionnant la signature du Contrat de Rivière à la réalisation du problème posé par l'insuffisance de la ressource en eau dans la basse vallée* » (lettre du 01/12/1989 de la structure intercommunale du Val de Drôme au Préfet lui demandant de ne pas retarder la signature du Contrat de Rivière). Le comité de

---

mais aussi des nuisances aux autres usagers du territoire (modification de microclimat nuisibles aux viticulteurs, mise à l'air de boues stériles et nauséabondes l'été) et enfin touchant à l'identité même de la rivière (« *atteinte à l'intégrité d'une vallée restée jusqu'alors préservée et à la dignité de la rivière* » (*Les épines drômoises*, n°39, 11/1990).

rivière accepte donc finalement le lancement de l'étude de faisabilité sur le barrage du Bez le 28/12/1989.

Ce « *coup de poker* » du Préfet est ressenti comme une « *conduite forcée* » et comme un « *mariage imposé* » par la population et par les élus locaux (*Le Crestois*, 24/11/1989), en particulier dans le Diois (le *Journal du Diois*, 22/09/1989). Les militants anti-barrages affûtent leur argumentaire. Ils mettent en évidence les interrelations entre les problématiques quantitatives et qualitatives et donc les différents usages de la rivière, et proposent un nouvel objectif de la gestion de l'eau, qui leur paraît plus global et intégrateur : le maintien d'un débit d'étiage dans la rivière[174]. Par ailleurs, la FRAPNA insiste pour qu'une réflexion soit menée sur « *les techniques d'irrigation économes en eau* » et *« adaptées à la ressource disponible et non l'inverse* ». Mais ces discours, sur le débit d'étiage et le raisonnement par la demande en eau ne sont pas entendus par les services de l'Etat et les questions qu'ils soulèvent ne sont pas abordées dans les différentes expertises qu'ils commanditent.

L'association de sauvegarde de la basse vallée de la Drôme saisit le président de la FRAPNA, qui écrit au Ministre de l'environnement, M. Lalonde pour dénoncer le chantage mené par le Préfet à propos de la signature du Contrat de Rivière. Elle profite d'un climat national favorable d'opposition à l'artificialisation des cours d'eau (lettre du 11/10/1989)[175].

Les tensions accentuées par les sécheresses de 1989 et 1990

La sécheresse de l'été 1989 vient accentuer les tensions entre les différents usagers et protagonistes de la gestion de l'eau et accélère la prise de conscience de la population concernant la question quantitative[176].

L'été 1989 est particulièrement sec. Les débits sont, dès juillet, plus faibles qu'en 1976, considérée comme une année de sécheresse historique. Fin juillet 1989, la Drôme « *rend son*

---

[174] Ils évoquent « *le choix entre deux pollutions* » auquel est condamné le Diois : « *la pollution acquise de la rivière ou la pollution d'une retenue à moitié vide et envasée* ». Ils affirment leur préférence pour le Contrat de rivière ; « *qui peut apporter à l'économie touristique un service bien plus performant que celui d'un plan d'eau* » (Association, le *Journal du Diois*, 22/09/1989). « *Si aucune réserve d'eau ne se faisait, il serait d'autant plus nécessaire de réaliser ce Contrat, qui permet aux communes d'épurer aux mieux leur rejet et donc de polluer moins surtout pendant les périodes ou l'eau est rare* » (Réunion au Conseil Général du 28/12/1989 et Le Crestois du 08/12/1989). « *C'est au prix d'un maintien d'étiage que nous obtiendrons un meilleur assainissement de la Drôme, une vie piscicole préservée, le rechargement des nappes phréatiques en eau potable et une valorisation touristique possible tout au long de la rivière* » (le *Journal du Diois*, 22/09/1989).

[175] Cette positon s'inscrit dans une logique anti-barrage ancienne de la FRAPNA, qui se manifeste déjà contre un plan d'eau sur l'Oule en 1986 (*Les épines drômoises*, n°16, 06/1986) et qui est en contact à ce sujet avec d'autres réseaux français anti-barrages (Collectif National contre les barrages, créé en 1989 notamment).

[176] La presse locale s'en fait un large écho. « *L'eau et la sécheresse* », qualifiées de « *grands problèmes* » sont cités parmi les six thèmes majeurs de l'année 1989, dans la rétrospective annuelle du journal *Le Crestois* (05/01/1990), qui évoque à la fois : les « *tensions agriculteurs-FRAPNA* », «*l'opposition au barrage du Bez* », le conditionnement du Contrat de Rivière au déblocage du projet sur le Bez et enfin les tensions autour du pompage de la source des Fontaigneux pour un nouveau réseau d'eau potable dans la vallée de la Gervanne. Ces étés restent par la suite dans les mémoires des acteurs locaux, comme des périodes d'intenses crises, comme en atteste les discours d'actuels et d'anciens techniciens et élus de la vallée de la Drôme : « *Il y a eu à l'aval de sérieux conflits d'acteurs, très sérieux. Des agriculteurs avaient mis des pompes mobiles dans le lit de la rivière, parce qu'il n'y avait plus d'eau qui coulait et certains réseaux collectifs ne pouvaient plus fournir* » ; « *Des individus allaient couper les colonnes de refoulement des irrigants. Or, les agriculteurs jouent leurs exploitations sur un problème d'eau » ;* « *Il y avait des grosses crises, des pénuries d'eau à répétition tous les ans. Certains étés, les agriculteurs dormaient avec le fusil à coté des prises d'eau. Il y a eu d'énormes tensions*» (entretiens personnels, 2008 et 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

dernier filet d'eau de Crest à Loriol », ce qui fait la une du *Crestois* (28/07/1989). La FRAPNA surveille les pompages agricoles et le respect du débit réservé, en particulier dans la zone des Ramières. Le 18 juillet 1989, le débit de la Drôme n'est plus suffisant pour alimenter la station de pompage du SMARD desservant les deux périmètres irrigués de Crest Nord et Crest Sud. Le SMARD, gestionnaire du pompage, construit alors, de manière illégale, une digue de graviers au niveau de la prise d'eau, dans le but de faire remonter artificiellement le niveau d'eau et d'éviter le désamorçage des pompes et de poursuivre les prélèvements. En août 1989, la Drôme est au bord de l'assèchement, avec un débit de moins d'1m3/s en aval de la station. La FRAPNA saisit la DDE, pour le non respect du débit réservé de 2,5 m3/s selon l'arrêté préfectoral n°4890 du 18/09/1987 et en référence à la Loi Pêche de 1984. La DDE « *constate l'infraction* » le 19/07/1989, mais ne dresse pas de procès-verbal (*Le Crestois*, 21/07/1989). La FRAPNA engage une procédure judiciaire : elle assigne le SMARD, propriétaire de l'ouvrage et les deux syndicats d'irrigation utilisateurs devant le tribunal de grande instance. Elle reçoit à ce titre « *des coups de fil anonymes provocateurs* » selon ses termes (*Les épines drômoises* n°32 d'août 1989).

Les agriculteurs des réseaux d'irrigation collectifs manifestent devant le tribunal le jour de l'audience (02/08/1989), soutenus par la FDSEA et le CNJA (*L'agriculture drômoise*, 17/08/1989). Ils se plaignent des « *actes de vandalisme et de dégradation »* sur leurs installations d'arrosage : *« moteurs de pompes ensablés, crépines sorties du lit des rivières, tuyaux coupés (…) avec des dégâts en matériel dépassant parfois le demi-million d'anciens francs et ses conséquences au niveau de la récolte à venir »* (*L'agriculture drômoise*, 17/08/1989). Le journal précis : « *Craignant de voir se reproduire le vandalisme, certains agriculteurs ont même jugé préférable de saborder leur fin de campagne. D'autres, en revanche en sont venus à exercer une surveillance nocturne de leurs installations de pompage. L'on a assurément tout à redouter d'un climat malsain qui sournoisement s'est installé autour de l'arrosage et des pompages ».* Les agriculteurs des réseaux collectifs d'irrigation ne veulent pas « *porter le chapeau de l'insuffisance des ressources en eaux du bassin de la Drôme »,* dont ils ne se sentent pas les seuls responsables et encore moins les coupables et ce d'autant plus qu'ils ont mis en place des restrictions conformément à l'arrêté préfectoral sécheresse (*L'agriculture drômoise*, 17/08/1989)[177].

Les agriculteurs irrigants appellent à une intervention rapide de l'administration : « L*'emploi industriel aurait-il plus d'importance de l'emploi induit par l'agriculture* ? » se plaint ainsi le secrétaire de la FDSEA dans *Le Crestois* (15/12/1989), en référence à l'assignation en justice de la FRAPNA : les extracteurs de graviers, eux, « *n'ont jamais été inquiétés outre mesure et chacun peut mesurer la baisse de la nappe depuis plusieurs années consécutives aux prélèvements de graviers dans le lit de la rivière* (...) les *décideurs doivent se prononcer sur l'ensemble du problème* » (*Le Crestois*, 15/12/1989). Comme leurs opposants, ils tentent de rallier les autres usagers et le grand public à leur cause, pour cesser « *d'être mis au banc des accusés* » (secrétaire de la FDSEA, *Le Crestois*, 15/12/1989). Pour cela, ils investissent les tribunes de la presse locale et organisent leurs propres arènes de concertation avec les élus, les services de l'Etat et mêmes les associations : telle celle organisée par la FDSEA à Mirabel et Blacons, en avril 1990 (*Le Crestois*, 27/04/1990) ou celle de la Confédération Paysanne en mai 1990 (*Le Crestois*, 18/05/1990).

[177] Ce dernier réglemente en effet la consommation de l'eau sur l'ensemble du bassin versant de la Drôme : réduction des prélèvements autre que l'eau potable pour les particuliers comme les usagers organisés en collectif de sept heures par jour : soit une interdiction de 11h à 18 h pour les particuliers et la mise en place de tours d'eau pour les usagers collectifs, par semaine ou par jour.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

En septembre 1989, le Tribunal de Grande Instance se déclare incompétent pour statuer sur la plainte de la FRAPNA, car le dossier ne relève pas de sa juridiction, ce qui revient de fait à accorder « *le sursis* » nécessaire aux cultures de basse vallée de la Drôme. Après avoir évoqué un recours au tribunal administratif (*Le Crestois*, 01/09/1989), la FRAPNA abandonne les poursuites.

La Chambre d'agriculture et la FDSEA, appuyées par le Conseil Général de la Drôme, sollicitent le classement de la Drôme comme sinistrée afin de bénéficier des mesures de compensation au titre des calaminés agricoles, ce qu'elles obtiennent, après l'organisation de manifestations à Valence, les 06/10/1989 et 23/11/1989 (*Le Crestois*, 25/08/1989 ; le *Journal du Diois*, 01/12/1989 ; *L'agriculture drômoise*, 12/10/1989).

L'été 1990 est à nouveau très sec. Avec dix jours d'avance par rapport à l'été précédent, la Drôme s'assèche à Livron, causant la mort de plusieurs tonnes de poisson (*Le Crestois*, 20/07/1990). Le Préfet prend un arrêté le 20/07/1990 (*Le Crestois*, 20/07/1990), imposant les mêmes restrictions que l'année précédente. Une nouvelle fois, des aménagements non autorisés sont pratiqués dans la rivière afin de continuer à alimenter les pompes d'irrigation, sous couvert des services de l'Etat (DDE) et malgré le débit inférieur au débit réservé de la Loi Pêche. Le SIAM procède ainsi à l'installation d'une nouvelle prise d'eau, plus basse que l'ancienne, dans l'ancienne souille de l'entreprise d'extraction Gravidrôme au lieu-dit des Pues. Cette souille, connectée à la rivière, fait donc office de drain de la nappe d'accompagnement. Peu de temps après, la rivière s'assèche à Allex et le captage d'eau potable de la ville de Crest, dépendant de cette nappe d'accompagnement, atteint un seuil critique. « *Un grand frisson a parcouru la vallée quand le principal captage d'eau potable en aval (Allex, Eurre) était à dix centimètres de décrocher. Et là, il y a vraiment eu une prise de conscience qu'on ne pouvait plus continuer comme cela. Ce n'étaient plus deux groupes d'acteurs qui s'affrontaient, ça devenait une chose publique parce que c'était aussi l'eau potable, et c'est une chose prioritaire au dessus de tout* » (un élu, entretien personnel, 2009). La structure intercommunale du Val de Drôme intervient fermement auprès de services de l'Etat mais pour autant, aucun travaux de mise en conformité n'est demandé au syndicat d'irrigation (Jouve, 1991). L'installation, présentée comme provisoire, en attendant une solution durable de soutien d'étiage, perdure les années suivantes.

La profession agricole obtient à nouveau le classement de la vallée de la Drôme en zone sinistrée et bénéficie de mesures de compensation au titre des calaminés agricoles.

L'intervention du Conseil Général et la clôture du conflit sur le barrage du Bez

Vis-à-vis des projets de barrage et de Contrat de Rivière, le Conseil Général a une position ambiguë, dans la mesure où il soutient, dès le départ les deux parties[178]. En effet, il contribue aux financements des études préalables à la fois du Contrat de Rivière et du schéma hydraulique agricole dans le cadre des PIM et de lignes d'action propres. D'un coté, du point de vue politique, le Conseil Général soutient la structuration des intercommunalités, comme relais politique avec les communes, et appuie leurs projets, tels le Contrat de Rivière. D'un

[178] En 1985, lors des « *Assises de la Drôme* », le Conseil Général fixe 3 orientations pour dynamiser le secteur agricole, l'une sur le développement de la recherche et de l'expérimentation, l'autre sur le développement des réseaux d'irrigation (création de réseaux et allégement de l'endettement pour réduire les charges fixes) et le dernier sur le développement des productions de qualité. Cette politique s'infléchit en 1990, avec la prise en compte de la préservation de l'environnement en matière agricole : mise aux normes des bâtiments d'élevage, lutte contre les nitrates, etc. (*L'agriculture drômoise*, 01/02/1996).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

autre coté, du point de vue technique, le Conseil Général dépend encore des services de l'Etat, car les transferts de personnels suite aux lois de décentralisation prennent un certain temps. Ainsi, en matière d'hydraulique agricole, et en particulier sur le cas du barrage sur le Bez, le Conseil Général s'appuie sur les expertises techniques de la DDAF jusqu'au début des années 1990, date après laquelle il acquiert progressivement ses propres moyens et compétences techniques[179].

Le Conseil Général se place en médiateur et se présente comme force de proposition du point de vue méthodologique, pour organiser les réflexions et les prises de décision. Il propose un compromis en 1989, en se positionnant en faveur d'un barrage pour le développement conjoint des usages agricoles et touristiques, mais dans la seule perspective du renforcement de l'étiage de la rivière plutôt qu'un double usage stockage d'eau / plan d'eau touristique[180]. Son positionnement joue un rôle important dans le dénouement du conflit sur le barrage du Bez.

La signature du Contrat de Rivière (1990)

Dès le début de l'année 1990, des actions prévues au Contrat de Rivière débutent grâce aux financements de l'Agence de l'Eau, de la Région et du Département, même si les crédits de l'Etat restent bloqués. Cela met en position de faiblesse le Préfet de la Drôme, puisque l'absence de soutien financier de l'Etat n'apparaît, du coup, que minoritaire. L'Etat apparaît de plus divisé, car si le Ministère de l'agriculture soutient le projet de barrage, le Ministère de l'environnement appuie la signature du contrat, renforçant la position de plus en plus solitaire du Préfet. Au printemps 1990, le président du Conseil Général annonce son intention de signer le Contrat de Rivière sans le Préfet. Ce dernier réagit, en sollicitant enfin les avis des partenaires sur le Contrat de Rivière en vue de sa ratification (Comité rivière du 02/05/1990).

Le Contrat de Rivière est finalement signé, sans référence au projet de barrage, le 12/07/1990 à Aouste-sur-Sye entre l'Etat (Préfet), la Région, le Département, l'Agence de l'eau, les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois et le SMRD pour une durée de sept ans entre 1990 et 1997. Il ne porte que sur deux volets, l'un sur la restauration de la qualité de l'eau, centré sur l'assainissement, et l'autre sur les aménagements de la rivière.

L'ajournement du projet de retenue sur le Bez (1991)

En octobre 1990, l'Agence de l'Eau, par le biais d'une étudiante de l'Ecole du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, produit une nouvelle étude, qui vient abonder dans le sens de l'abandon du barrage. Pour la première fois, une étude soutenue institutionnellement suggère une réflexion sur la demande en eau plutôt que sur la seule offre du bassin versant (Vacher,

[179] Dans les années 1980, le Conseil Général de la Drôme possède un « *service agricole* » réduit à un chargé de mission et une secrétaire. En 1990, le « s*ervice de l'équipement rural de la DDAF* » et le « *laboratoire d'analyse de la mission agricole* » sont rattachés au « *service agricole* » du Conseil Général. En 1991, une « *mission environnement* » est créée et rattachée également au service agricole. En 1996, le service compte ainsi 38 personnes dont 25 pour le laboratoire d'analyse, 5 pour le service d'équipement rural, 3 pour le service agricole et 4 pour le nouveau « *service environnement* », en sus du directeur.

[180] « *La première priorité serait de renforcer le débit d'étiage de la rivière Drôme, ceci dans le double but de fournir l'eau nécessaire à l'irrigation et d'assurer un meilleur débit permettant de valoriser au mieux le Contrat de Rivière Drôme. La réussite de ce contrat semble pouvoir apporter à l'économie touristique un service au moins aussi performant que celui de plan d'eau à niveau variable. Ces deux priorités étant assurées, l'utilisation touristique du plan d'eau ne serait envisagée que si une compatibilité avec l'agriculture peut être assurée* » (note du Conseil Général, 1989).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1990). Etablissant le constat que les limites d'utilisation de la ressource sont atteintes, elle préconise de freiner les demandes et d'économiser l'eau par le biais préférentiellement de petits aménagements locaux plutôt qu'un grand ouvrage[181]. Cette étude est particulièrement déstabilisante pour la DDAF, parce que l'argumentaire déployé pour remettre en cause son projet, se situe dans le même champ d'action et utilise le même registre technique qu'elle (la ressource en eau pour l'utilisation agricole ; les stocks et les flux). Seulement, au lieu de discuter seulement les différentes possibilités d'augmentation de la ressource selon des critères financiers elle compare aussi leurs impacts sur le milieu naturel et les autres usages de l'eau. Pour la première fois, le développement même de l'agriculture irriguée est remis en question par une institution tout aussi crédible et légitime que la DDAF en matière de gestion des ressources en eau.

Le Conseil Général reprend clairement en main le dossier du barrage sur le Bez début 1991 en proposant de le « *remettre à plat* » (lettre au Préfet de la Drôme du 29/01/1991). Il définit une stratégie : (i) prioriser les usages (d'abord l'irrigation, le tourisme éventuellement en plus) ; (ii) se doter d'une méthode de décision (recalculer les hypothèses des besoins en eau et les possibles solutions barrage / pompage) et (iii) associer davantage les partenaires et la population locale par l'organisation de débats publics. Il propose la date butoir de juin 1991 pour trancher sur la question du barrage du Bez et évoque pour la première fois la possibilité d'un abandon du projet. La démarche du Conseil Général est appuyée par le Ministre de l'environnement (lettre du 05/03/1991)[182].

La stratégie de la DDAF se modifie alors à nouveau pour se plier à ces injonctions nationales, tout en défendant le projet de barrage. Elle met en avant dans son argumentaire, non plus l'intérêt en matière agricole mais la contribution du barrage au respect du débit réservé[183]. Elle n'est plus aussi affirmative sur l'accroissement futur des surfaces irriguées et donc des besoins agricoles et parle plutôt de « *stabilisation* » (rapport de la DDAF, juin 1991). En outre, la DDAF rédige un « *règlement d'eau* » pour accompagner les arrêtés préfectoraux d'autorisation de pompage qui rappelle l'obligation du respect du débit réservé en aval des prélèvements, et prévoit la mise en place de tours d'eau en cas de baisse du débit de la rivière au delà de ce seuil.

[181] L'étude suggère de « *circonscrire la demande afin d'empêcher toute extension anarchique dans les années à venir ; favoriser les économies d'eau à tous les niveaux, œuvrer dans le sens d'une diminution de la pression sur la rivière en mobilisant lorsque c'est possible d'autres ressources ; préférer des aménagements à l'échelle locale et pour des usages précis de manière à modifier au minimum l'équilibre de l'écoulement et du milieu naturel* » (Vacher, 1990). Elle émet quatre propositions : « *adapter la demande à la ressource et non l'inverse, mieux gérer la ressource disponible, envisager des solutions techniques à l'échelle locale pour des usages mieux définis dans le temps et l'espace, laisser à la rivière son débit naturel d'étiage* » (Vacher, 1990).

[182] Le ministre de l'environnement demande au Préfet d'élargir la manière de poser la question de la retenue en eau et de mieux justifier du parti pris pro-barrage. Il requiert une évaluation de la demande en eau agricole, une analyse de la rentabilité économique du projet et des possibilités de valorisation touristique du plan d'eau et enfin l'étude de solutions alternatives aux barrages (exploitation de karst par exemple). Il rappelle également la nécessité de définir, sur chaque tronçon de rivière, le débit réservé afin de faire respecter la loi pêche (lettre du 05/03/1991).

[183] Cette stratégie est lisible dans le rapport de synthèse des études préliminaires du Bez, rédigé par la DDAF en mai 1991, en vue de la tenue de réunions d'information publique sur le dossier. A la question « *quelles ambitions pour la rivière Drôme ?* », le rapport répond :« *pratiquer les sports nautiques et la baignade pendant l'été* » (débit de 2m3/s à Saillans), puis « *améliorer le milieu naturel et en particulier la vie des espèces aquatiques* » (débit réservé de 1.9m3/ à Saillans) et enfin « *permettre les pompages pour l'irrigation* » (DDAF Drôme et SMARD, 1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'étude de faisabilité du barrage du Bez est rendue en juin 1991 (Compagnie Nationale d'Aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc et Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Drôme, 1991). Elle conclut qu'un ouvrage de 10,6 millions de m3 (dont 6 millions de m3 mobilisables en années sèche) permettrait l'irrigation sans restriction sur la vallée de la Drôme neuf année sur dix, mais en excluant le secteur de Grâne à Loriol pour lequel la solution de remontée de l'eau du Rhône serait à étudier, en complément. Ses calculs sur les besoins en eau divergent cependant de ceux réalisés par l'Agence de l'Eau. Enfin, l'étude évalue le coût de l'ouvrage à 116 MF contre 50 MF initialement avancés, en lien avec différentes difficultés techniques : construction de déversoirs pour s'assurer contre les risques de crues du Bez ; évacuation annuelle d'importants volumes de terres liés à l'érosion en aval du barrage. A ce montant, il faut encore rajouter de l'ordre de 40 MF pour un projet d'irrigation complémentaire de la basse vallée, en aval de Grâne. Avant même sa sortie définitive, les résultats provisoires de cette étude renforcent les doutes du Conseil Général (note interne du Conseil Général du 01/04/1991). Le projet de retenue ne résout pas totalement le problème de l'irrigation et il ne permet pas non plus le respect d'un débit réservé en aval de Crest, alors que son coût s'est accru. En outre, les problèmes techniques, autour du marnage du barrage ne sont pas résolus. Le Conseil Général craint par ailleurs le retrait des autres partenaires financiers, comme l'Agence de l'eau et la Région, et l'opposition des communes riveraines, remettant en cause les résultats de cette étude, réalisée à la « *va-vite* » (en 4 mois et demi). Le doute gagne également les agriculteurs des syndicats d'irrigation de la basse vallée, qui sont « *persuadés que les volumes d'eau utilisables ne suffiront pas à satisfaire leurs besoins pour l'irrigation. Ils préfèrent la formule plus sûre du pompage dans le Rhône* » (*Le Crestois*, 21/06/1991).

Le 14 juin 1991, le Ministre de l'Environnement, M. Lalonde intervient une seconde fois auprès du Préfet de la Drôme, le mettant en garde d'une décision forcée sur le barrage du Bez et réaffirmant ses positions et requêtes du 05/03/1991. Il préconise la tenue des réunions d'information publiques sur le dossier avec une présentation objective de l'ensemble des solutions possibles, y compris celles alternatives au barrage, sur les points de vue non seulement économiques, mais aussi en termes d'impacts sur le milieu naturel et d'acceptabilité des populations (lettre du 14/06/1991).

Trois réunions publiques sont ainsi organisées par le Préfet en juin 1991 dans les villes de Crest, de Die et de Chatillon-en-Diois. Suite à ces réunions, toutes hostiles au projet, le président du Conseil Général met officiellement fin au projet de retenue en eau sur le Bez, lors de la conférence de presse du 16/07/1991, intitulée « *L'eau dans la Drôme : nous avons six mois pour réfléchir aux alternatives au grand barrage du Bez* »[184]. Le Conseil Général fait alors deux propositions : (i) la première est de négocier avec l'Europe un délai pour la réorientation des fonds PIM prévu pour le barrage[185] et (ii) la seconde est l'engagement d'une

[184] Cette prise de position est justifiée autour de six points : le projet présente encore des problèmes techniques, sa valorisation touristique est difficile, la population locale a montré son opposition, son coût est plus élevé que prévu et les partenaires financiers (Agence, Région) se désengagent du projet.

[185] Suite à l'abandon de ce projet de barrage (point suivant), les crédits, hormis ceux dépensés pour l'étude de faisabilité, sont réalloués en juin 1992 au profit de la « s*écurisation et de l'augmentation du gabarit du canal de la Bourne, à des ouvrages de raccordements avec la basse Drôme et à la création de réserves tampons* » pour un montant de 60 MF subventionné a 15% par la CE. Plus précisément, il s'agit de sécuriser et de renforcer l'amenée d'eau par un pompage dans l'Isère ; de mailler les réseaux d'irrigation de la plaine de Valence et de la basse vallée de la Drôme ; de rechercher des sites de stockage d'eau en basse Drôme (Conseil Général de la Drôme *et al.*, 1989). Le SICB apparaît donc comme grand bénéficiaire de cette réorientation de crédits. Des crédits ont également été redéployés en 1992 dans les sous-programmes agriculture et tourisme en vue de

nouvelle étude sur la recherche de solutions alternatives d'augmentation des ressources en eau, spécifiques à chaque tronçon de rivière et éventuellement aux différents usages de l'eau (Flachaire et Conseil Général de la Drôme, 1991)[186].Le Conseil Général s'affirme ainsi comme le pilote de la question de la gestion quantitative dans la vallée de la Drôme et prend ses distances d'avec la DDAF

La structure intercommunale du Val de Drôme reste longtemps en retrait sur le projet du barrage du Bez. Elle ne s'y oppose pas fermement, pas plus qu'elle ne le soutient, arguant d'un manque d'informations pour pouvoir se positionner. Elle ne prend partie qu'en février 1991 et dans la même ligne que le Conseil Général, pour « *réexaminer les estimations des besoins en eau et satisfaire les besoins en eau liés à l'irrigation* », en comparant les différentes solutions possibles, y compris celles des économies d'eau, par la modification de la nature et des techniques de productions agricoles. La structure intercommunale du Val de Drôme, porte, en réalité, un autre enjeu, dans le cadre de la démarche de Contrat de Rivière qu'elle pilote : celui *« d'éviter les conflits d'usage »* et d'agir *« en concertation »* en vue *« d'une gestion globale pour la rivière dans l'équilibre des différents usages »* (Jouve, 1991).

En conclusion, le début des années 1990 constitue un tournant en matière de gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme. L'ajournement du projet de retenue sur le Bez marque l'échec de la politique étatique départementale concernant la question quantitative. Cette politique étatique est également remise en question en matière de gestion physique des cours d'eau, suite à la publication de l'étude SOGREAH (SOGREAH *et al.*, 1990). La crédibilité et la légitimité de la DDAF et de la DDE sont affaiblies, tandis qu'au contraire, les structures intercommunales ainsi que le Conseil Général, s'affirment comme les nouveaux chefs de file de la gestion locale de l'eau, les premières dans le cadre du Contrat de Rivière et le second en prenant en charge la recherche de nouvelles solutions d'augmentation des ressources en eau.

3.3. Du Comité rivière à la CLE du SAGE : la reconfiguration des acteurs locaux autour d'un modèle de gestion globale de la rivière (1991-1993)

Suite à la remise en cause des logiques aménagistes et sectorielles des services déconcentrés de l'Etat, le Comité rivière s'affirme progressivement comme le principal et unique système d'action de la gestion locale de l'eau. Institué le 17/07/1989 par l'arrêté préfectoral n°7745, il comprend 22 membres dont dix représentants de l'Etat, six représentants des collectivités territoriales et six représentants des usagers[187]. Il regroupe l'ensemble des parties prenantes

réparations des dommages causés par de violents orages et pour des travaux d'urgence sur ouvrages et berges endommagés.

[186] Le directeur du Syndicat Intercommunal du Canal de la Bourne est chargé de cette étude, aussi nommée « *multi-barrage* ». Le Syndicat d'Irrigation du Canal de la Bourne est un important syndicat dans le département de la Drôme. Le canal de la Bourne a été créé au XVIe siècle, puis modernisé à la fin du XIXe siècle et à nouveau au milieu du XXe siècle, jusqu'à prendre sa forme actuelle. Il est destiné à alimenter en eau la plaine de Valence, à partir de ressources en eau du Vercors, dans le bassin versant de l'Isère. En 2003, il permet l'irrigation de plus de 10.000 ha de terres agricoles et forme le plus important ouvrage drômois.

[187] Rappel : Conformément à la circulaire du 05/02/1981, il est composé : (i) pour l'Etat d'un représentant de la préfecture ; de deux représentants de l'Agence de l'Eau ; de trois représentants des services régionaux (SRAE,

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

des systèmes d'actions pré-existants autour de l'exploitation des ressources en eau et en graviers de la rivière, ainsi que les élus et les associations de protection de la nature s'y opposant.

Le Contrat de Rivière ne traite cependant pas des deux problèmes majeurs que sont la gestion quantitative de l'eau en période d'étiage et la gestion physique des cours d'eau. La situation sociale sur ces deux questions est de plus en plus tendue. D'un coté, les conflits d'usages autour de la ressource en eau sont exacerbés par les sécheresses des étés 1989, 1990 puis 1991 alors que le projet de barrage sur le Bez est abandonné et qu'aucune autre solution d'augmentation des ressources en eau n'est avancée. De l'autre coté, l'état physique fortement dégradé de la rivière nécessite des interventions coûteuses, mais dont la responsabilité et les moyens de leur prise en charge sont objets de débats.

L'évolution du contexte national, avec la préparation d'une nouvelle Loi sur l'eau, offre une opportunité dont se saisit la structure intercommunale du Val de Drôme : expérimenter un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Le Comité rivière est alors sollicité pour préparer l'élaboration du futur SAGE, dans le même temps où il se charge de la mise en œuvre du Contrat de Rivière. Les deux démarches deviennent étroitement couplées et la Commission Locale de l'Eau du SAGE, à sa création en 1993, vient se substituer au Comité rivière. Elle s'impose alors comme le système d'action unique et fédérateur de la gestion locale de l'eau, et met en place un modèle de gestion intégrée de bassin versant, selon les prescriptions de la nouvelle Loi sur l'Eau de 1992.

3.3.1. Les prémices de l'élaboration du SAGE et l'étroit couplage avec la démarche de Contrat de Rivière (1991-1993)

Le lancement de la démarche de SAGE : une incitation nationale

En mai 1991, dans l'optique d'obtenir un appui financier à la remise en état de la rivière Drôme, et en particulier à la reconstruction du seuil des Pues, une délégation d'élus du SMRD et de la structure intercommunale du Val de Drôme se rend à la Direction de l'eau et de la prévention de la pollution et des risques du Ministère de l'environnement (compte–rendu de la réunion à la DEPPR du 07/05/1991). La réunion est également l'occasion d'aborder les questions de gouvernance et de gestion quantitative des ressources en eau à travers les deux dossiers bloqués de la concession de la rivière Drôme et du barrage sur le Bez. Le Directeur de l'eau leur propose alors d'engager une démarche pionnière de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux et de disposer à cet égard d'un financement dédié. Cette invitation est réaffirmée par le Ministre de l'Environnement dans sa lettre au Préfet de la Drôme du 14/06/1991.

En septembre 1991, prenant acte des incitations du Ministère, le Préfet charge la DDE de mettre en place un « *Comité de pilotage restreint* » pour préparer l'élaboration du SAGE (lettre du Préfet à la DDE du 12/09/1991). La DDE s'appuie sur la composition du Comité rivière existant et pour constituer ce Comité de pilotage. Il comprend les mêmes représentants

DRAE, DRIR) et 4 représentants des services départementaux (DDE, DDAF, DDASS, DDJS) ; (ii) pour les représentants des collectivités territoriales : de la Région, du Département, du SMARD, du SMRD et des deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme ; (iii) pour les représentants des usagers : des fédérations ou associations de pêche, de protection de la nature et de canoë-kayak ainsi que de trois secteurs professionnels (la Chambre d'Agriculture pour le secteur agricole, l'UNICEM pour le secteur industriel et le Comité Départemental du tourisme pour le tourisme) (arrêté préfectoral n°7745 du 17/07/1989).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

de l'Etat ainsi que les mêmes représentants des collectivités territoriales. Il exclut par contre les représentants des usagers. Un représentant de la Direction de l'Eau du Ministère de l'Environnement assiste les acteurs locaux lors des premières réunions (réunions des 28/02/1992 ; 16/04/1992).

L'étroit couplage entre les dispositifs de SAGE et de Contrat de Rivière

Le Comité de pilotage se réunit presque mensuellement de septembre 1991 à fin 1992 afin de définir la méthode d'élaboration du SAGE, ainsi que son périmètre et la composition de la future Commission Locale de l'Eau. Dans le même temps, le Comité rivière met en œuvre le Contrat de Rivière. En raison des compositions similaires de ces deux comités, et de leur pilotage conjoint par la structure intercommunale du Val de Drôme, les deux démarches de mise en œuvre du SAGE et d'élaboration du SAGE sont étroitement associées.

A sa création en 1993, la CLE vient se substituer au Comité rivière et se charge à sa place de la mise en œuvre du Contrat de Rivière, dans le même temps où elle débute l'élaboration du SAGE Drôme.

La reconfiguration du système d'action de la gestion de l'eau dans le cadre de l'élaboration du SAGE

Le Comité rivière, puis par la suite, la CLE qui s'y substitue, sont reconnus par l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme comme la principale arène de prise de décision et d'action en la matière. Le choix de la composition de la CLE[188], et en particulier la nomination de son président, est ainsi l'objet d'intenses débats entre l'administration et les collectivités locales, qui souhaitent affirmer par ce biais, chacun, leurs pouvoirs. Le Département et les structures intercommunales voient dans le SAGE la possibilité d'affirmer leur pouvoir face aux injonctions de l'Etat : « *Le SAGE donne des pouvoirs de négociation aux élus face à l'Etat* » affirme ainsi un représentant technique du Conseil Général lors du Comité syndical du SMRD, le 23/03/1992, afin de convaincre ses adhérents de s'y associer. De son coté, la MISE redoute cette prise de pouvoir des collectivités locales : « *Si l'on souhaite éviter que l'Etat ne soit totalement dépouillé du dossier au profit du Conseil Général ou* [de la structure intercommunale du val de Drôme], *la seule, avec le Conseil Général, a avoir une structure capable de prendre le SAGE à son compte), une solution pourrait être de confier la présidence à M. X, en tant que président du SMRD, futur concessionnaire et gestionnaire avec l'Etat du SAGE* » (note de la MISE au

[188] Le dispositif du SAGE prévoit l'instauration d'une nouvelle instance, la Commission Locale de l'Eau, chargée de son élaboration et de sa mise en œuvre. Cette instance est composée réglementairement pour moitié « *de représentants des collectivités territoriales, sur proposition des associations des maires concernés* », pour un quart de « *représentants des usagers* » et le dernier quart de « *représentants de l'Etat* », sans imposer toutefois la composition exacte de ces trois collèges (niveaux des collectivités locales, catégories d'usagers), dont le choix est laissé au libre arbitrage local du Préfet (Loi sur l'eau n° 92-3 du 03/01/1992 et circulaire du 15/10/92 relative à l'application du décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux). Cette dernière circulaire requiert néanmoins une attention particulière à la « *bonne représentation des associations agréées de pêche et de pisciculture ainsi que des associations de protection de la nature habilitées par la loi, avec au moins un représentant pour chacune de ces catégories, sans qu'il y ait nécessairement parité au sein de ce deuxième collège entre les représentants des associations et ceux des intérêts économiques* ». Cette légitimité accordée aux usagers et aux acteurs économiques, dont certains jusqu'alors marginalisés (tels les associations de protection de la nature par exemple) constitue l'une des originalités de cette nouvelle arène de décision.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Préfet du 01/04/1992). Chaque partie fait ainsi pression sur le Préfet, afin d'influer la répartition des représentants de la CLE, dont il a *in fine* la charge de l'arbitrage.

Le jeu d'acteur au sein de cette nouvelle arène de la gestion de l'eau se modifie en raison des changements de responsables au SMRD[189] et surtout au sein des services déconcentrés de l'Etat. En effet, les agents responsables du projet de barrage sur le Bez et ceux en charge de la gestion des extractions, à la DDAF et à la DDE font l'objet de mutation en 1992 et 1993 et laissent leur place à de jeunes diplômés du génie rural (Le Bourhis, 2004). Ces derniers ont des profils moins aménagistes que leur prédécesseurs et une plus grande sensibilité à la protection de l'environnement et à la gestion systémique des problèmes. Ils participent de la création d'un « *état d'esprit nouveau* » au sein de l'administration, ainsi qu'au sein des deux comités de gestion locale de l'eau (Allain, 2002).

Ce mouvement de personne s'inscrit dans une tendance plus générale, au niveau de l'administration française, d'organisation et de structuration de la politique environnementale aux différents échelons. Les DIREN (Direction Régional de l'Environnement) sont ainsi créées en 1991, par fusion des DRAE (Direction régionale de l'architecture et de l'environnement) et des SRAE (Service Régional des l'aménagement des eaux). Au niveau départemental, les services de l'Etat en charge de l'eau de la DDAF, de la DDE et de la DDASS sont regroupés au sein de la MISE (Mission Interservices de l'eau) et sont chargés de mettre en œuvre une politique de l'eau départementale cohérente, articulant l'ensemble des compétences dans le domaine. Dans le département de la Drôme, la MISE est instituée à titre expérimental dès 1991[190].

Ces responsables au sein de l'administration portent une nouvelle représentation de la gestion de l'eau et de ses enjeux, comme l'atteste, par exemple, la note rédigée par le directeur de la DDAF, en vue de la première réunion du groupe préfigurant la CLE du SAGE (compte-rendu de la réunion du 08/07/1993) : « *Dans cette vallée, le milieu naturel et la vie piscicole dépendent entièrement de l'eau de la Drôme, le tourisme est pour une bonne part influencé par les activités nautiques, l'agriculture a besoin de l'irrigation pour se maintenir et se diversifier* ». Le directeur de la DDAF établit également le lien entre les aspects quantitatif et qualitatif, qu'il qualifie « d*'indissociable* » (« *la permanence d'un débit élevé est un élément essentiel de la qualité de l'eau d'une rivière* »). Cette représentation intégrée des enjeux de la gestion de l'eau, portant à la fois sur les usages et l'état des milieux aquatiques, rejoint celle portée par la structure intercommunale du Val de Drôme. Une alliance solide se tisse alors entre la MISE, par le biais de son chef, et la structure intercommunale du Val de Drôme, par le biais de son président (entretien personnel, été 2008)[191].

[189] Le nouveau président du SMRD élu en 1992 se prononce clairement en faveur de l'arrêt des extractions et s'engage dans la démarche de Contrat de Rivière (point 3.2.2).

[190] En 1993, les services de la Préfecture, la DRIRE, la DIREN et le Service de Navigation rejoignent également la MISE Drôme.

[191] L'organisation et le fonctionnement de la CLE sont analysés en partie III.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.3.2. Vers un projet de gestion intégrée des eaux du bassin versant de la Drôme

Le Comité de pilotage restreint prépare l'élaboration du SAGE en déterminant son périmètre et en pré-identifiant ses grandes orientations.

Un périmètre défini sur des critères hydrogéologiques

Concernant la définition du périmètre du SAGE, les services de l'Etat imposent une délimitation sur des critères hydrogéologiques, conformément à la législation[192]. Ce périmètre comprend les 83 communes concernées, même marginalement, par le bassin versant de la rivière Drôme (arrêté préfectoral n° 34-04 du 15/10/1993)[193]. Il se distingue du périmètre du Contrat de Rivière, délimité selon une logique essentiellement d'aménagement du territoire et qui inclut l'ensemble des communes appartenant aux structures intercommunales de la vallée de la Drôme (Figure 38).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

[192] Selon la législation, les limites d'un SAGE sont fixées par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, ou à défaut, par le(s) autorités préfectorale(s) après consultation des collectivités locales et du comité de bassin (Loi sur l'eau n° 92-3 du 03/01/1992 ; décret n° 92-1042 du 24/09/1992, circulaire du 15/10/92). Ce périmètre doit justifier d'une « *cohérence hydrographique et socio-économique* ». L'échelon du « s*ous-bassin hydrologique* » est privilégié par la Loi, mais les critères de « *faisabilité de la gestion locale, de l'existence ou non de structures adaptées, notamment de coopération intercommunale* » doivent également être pris en compte (circulaire du 15/10/1992).

[193] La DIREN propose une première définition du périmètre du SAGE, calée sur les limites du bassin versant de la Drôme et ajustée selon l'influence des nappes souterraines (DIREN, compte-rendu de la réunion du comité de pilotage restreint du 28/02/1992). Ce premier périmètre de 100 communes est ensuite affiné, toujours par les services de l'Etat, pour être réduit à 79 communes, en excluant les communes dont l'emprise du bassin versant est faible (Saou, le Chaffal, la Motte-Chalancon, Arnica, Léoncel ...) et en incluant au contraire celles de Livron et Loriol, fortement concernées car riveraines de la Drôme. Le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée-Corse intervient pour demander l'inclusion également des communes chevauchant, même marginalement, le bassin versant et les nappes qui lui sont liées, à l'exception de la commune de Chichiliane, appartenant à un autre département et ne comprenant aucune habitation dans la zone concernée (note MISE du 20/04/1993). Après l'avis favorable du Comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse (07/07/1993), le périmètre du SAGE Drôme, est définitivement arrêté selon ce découpage incluant 83 communes (arrêté préfectoral n° 34-04 du 15/10/1993).

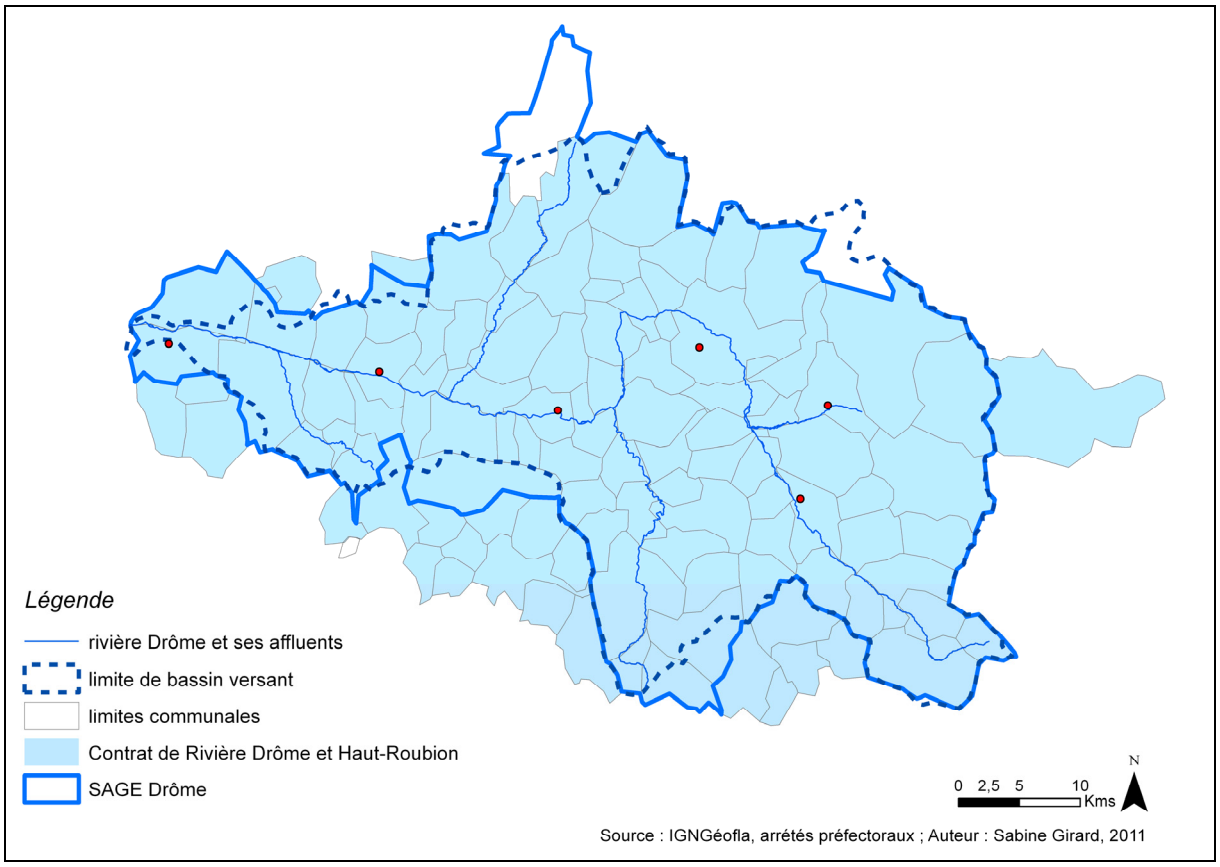


Figure 38 : Présentation du périmètre du SAGE Drôme et recoupement avec le périmètre du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion

La pré-identification des enjeux du SAGE

Les grandes orientations du SAGE sont dressées lors des réunions du Comité de pilotage restreint, en 1991-1992. Au delà même de la méthode d'élaboration du SAGE, ce groupe d'élus et de techniciens prédéterminent le contenu même du SAGE, en ciblant ses enjeux et en établissant une pré-catégorisation des usages. Les usages sont regroupés en 3 familles : « *prélèvements et rejets* » (AEP, assainissement, agriculture) ; « *les usagers du milieu* » (décharges, granulat, hydroélectricité, tourisme) et « *l'écosystème* » (pêche, loisir, nature) (compte-rendu de la réunion du comité de pilotage restreint du 28/02/1992). Ils sont ensuite affinés en quatre familles : « *urbanisme et industries* » (AEP, protection inondation, rejets industriels et domestiques, décharges, microcentrales, pisciculture, extraction de granulats) ; « *agriculture* » (seule l'irrigation est désignée) ; « *tourisme et loisirs* » (tourisme, pêche, chasse) ; « *milieu naturel* » (compte-rendu de la réunion du comité de pilotage du 16/04/1992).

Les débats animés de ces réunions préfigurent également les points les plus problématiques du SAGE : (i) l'agriculture dans le bassin versant est-elle possible sans irrigation ? ; (ii) quelles sont les zones autorisées pour les extractions de graviers (lit majeur, mineur ?) et (iii) doit-on artificialiser la rivière pour attirer plus de touristes ou chercher un étalement de la saison touristique ? (compte-rendu de la réunion du comité de pilotage restreint du 28/02/1992).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les calculs du SRAE-DIREN sur la quantification du déficit hydrique de la rivière Drôme sont objet de débat quant à la nature même des objectifs du SAGE qu'ils impliquent (compte-rendu de la réunion du 19/12/1991 au SRAE). Le SRAE avance les chiffres de 5.5 à 6.5 Mm3 d'eau nécessaire pour respecter un débit réservé égal au dixième du module tout en permettant la satisfaction de 85% des besoins agricoles neuf années sur dix. Ce chiffre de 6 Mm3 est dès lors considéré comme acquis et consensuel par la DDAF, qui continue à rechercher des solutions d'augmentation de la ressource correspondantes. Le Ministère de l'environnement conteste au contraire l'existence d'un tel consensus sur et requiert une étude plus fine des besoins agricoles en eau (lettre du 14/01/1992). L'Agence de l'eau se joint à cette critique et demande à ce que la définition des besoins supplémentaires en eau de la rivière Drôme, qui doit constituer en soi un objectif du SAGE, soit débattue en comité élargie, soit en CLE, dans la phase d'élaboration du SAGE (lettre du 27/01/1992). Dans cette même optique, les techniciens du Conseil Général engagent des réflexions sur l'évolution de l'agriculture sous l'effet de la politique agricole commune, en vue d'affiner les besoins futurs en irrigation (réunion technique du 18/12/1991). De l'autre coté, toujours en soutien à la DDAF, le Préfet de la Drôme manifeste son opposition en faisant part de « *sa divergence de conception au niveau des objectifs poursuivis* » (lettre du Préfet au Conseil général du 08/01/1992). Pour le Préfet, les réflexions menées par le Conseil général sur l'évolution de l'agriculture et les possibles économies d'eau sont « *secondaires* » par rapport aux importants besoins actuels en irrigation, dont aucun scénario de la PAC ne prévoit « *l'abandon ni même une sous utilisation* ».

L'étude commanditée par le Conseil Général en juillet 1991 sur la recherche de solutions alternatives au soutien d'étiage de la Drôme est également soumise à des critiques (Flachaire et Conseil Général de la Drôme, 1991). L'objectif de cette étude est d'identifier des sites potentiels pour la construction de différentes réserves en eau, selon les attentes différenciées des usagers, en divers lieux du bassin versant, en séparant l'usage récréatif de l'usage d'irrigation. Elle propose 12 sites, parmi 35 envisagés, pour un montant total de 85 MF qui permettrait de stocker 7.6 millions de m3 d'eau, conformément aux calculs avancés par M. Dols d'un besoin de 6 Mm3 pour combler le déficit de la Drôme. Le Ministère de l'environnement qualifie ce rapport d'inacceptable dans la mesure où il considère acquis ce chiffre de 6 Mm3, devant faire l'objet d'un débat lors de l'élaboration du SAGE. Il critique l'absence de réflexions en termes d'impact environnemental et la sectorialisation des problématiques, contraire à la logique de gestion intégrée de bassin versant promue par le dispositif des SAGE. La DDAF et le Préfet, bien que réservés sur la qualité de l'étude, s'en saisissent pour relancer la pertinence d'un ouvrage unique, moins coûteux et moins dommageable pour l'environnement. Le Comité Départemental du Tourisme émet également des réserves : il met en garde contre l'instrumentalisation de l'argument touristique : si l'eau « *reste un élément incontournable de la fidélisation de la clientèle et de l'augmentation de la durée du séjour* » et que son « *insuffisance quantitative ou qualitative limite la demande (touristique) ou freine son expression* », « *la création d'importantes retenues d'eau pour augmenter le débit d'étiage se justifie difficilement sur le plan économique* » et « *le tourisme ne doit pas servir d'alibi au besoin important de ressource en eau dans la rivière Drôme* » (note du CDT aux services de l'Etat, 27/02/1992).

Encadré 17 : Le traitement de la question quantitative de l'eau dans la vallée de la Drôme entre 1991 et 1992

La question quantitative est notamment abondamment abordée. Si des divergences sont toujours manifestes entre les différentes parties-prenantes, elles sont cependant explicitées au sein de cette nouvelle arène où les points de vue de chacun sont débattus (Encadré 17). Le Conseil Général s'affirme comme le pilote en la matière Il tente d'impulser la construction de nouveaux projets d'augmentation des ressources en eau dans la vallée, par la réalisation d'expertises et en proposant l'inscription de leurs financements dans le cadre des PIM, mais les initiatives échouent faute de porteurs de projets[194]. Les usagers sont cependant absents de

[194] Le Conseil Général reconduit pour 6 mois la mission de l'expert afin d'affiner son étude et de la confronter aux avis et aux attentes de la population et des usagers par une série de réunions sur le terrain au début de

ces débats, puisque non représentés au sein du comité de pilotage. Les principaux concernés, les agriculteurs irrigants s'organisent ainsi parallèlement pour rechercher leurs propres solutions d'augmentation des ressources en eau (chapitre 6).

En conclusion, le dispositif du SAGE s'impose localement comme le nouveau cadre d'action de la gestion de l'eau. Le système d'action se recompose en combinant ceux préexistants. Des usagers jusqu'alors marginalisés, tels les associations de protection de la nature et les riverains, sont institutionnellement intégrés au système d'action et participent de l'ouverture du système de décision jusqu'alors monopolisé par le couple élu/technicien. A la faveur de mouvements de personnels (1993) et rompant avec la période précédente, les services déconcentrés de l'Etat (DDE et DDAF) viennent désormais en appui étroit de la structure intercommunale du Val de Drôme qui pilote la procédure d'élaboration du SAGE. L'ensemble de ces acteurs collaborent à la construction d'une nouvelle représentation de la rivière et construisent un projet de gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant, tel qu'inscrit dans la Loi sur l'Eau de 1992. La partie III est consacrée à l'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre ce projet, entre 1994 et 2006.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'année 1992 (le 16/01/1992 avec la FRAPNA et la fédération de pêche, le 17/01/1992 avec les élus des cantons de l'aval du bassin versant ; le 24/01/1992 avec la profession agricole ; le 24/01/1992 avec les élus du canton de Luc-en-Diois ; le 25/01/1992 avec ceux du canton de Chatillon-en-Diois et le 28/01/1992 avec ceux du canton de Die). La stratégie du Conseil Général est de construire les projets d'augmentation de ressource en eau, au cas par cas, et surtout en partenariat, afin que les principaux concernés prennent leurs responsabilités, « *car rien ne se fera sans leurs volontés*» (Le Crestois, 15/05/1992). La motivation des élus locaux est variable selon les zones : elle est faible dans le Diois mais assez forte dans la vallée de la Roanne autour d'un projet touristique, dans la vallée de la Gervanne et sur le canton de Crest Sud autour de projets d'irrigation (Le Crestois, 15/051992). Des oppositions locales se manifestent cependant immédiatement (tel par exemple dans la Roanne avec la création d'une association de défense su pays de la Roanne ; le *Journal du Diois*, 13/03/1992 et 09/04/1993). Le Conseil Général compte toujours sur l'inscription de ces projets dans le cadre des PIM pour assurer leurs financements, ce qui le contraint à un planning serré. Des études de préfaisabilité géologiques sont engagées sur certains sites dès la mi-1992 (la Beaume-Cornillane, Divajeu, Vaugelas, Recoubeau, Valdrôme, Polyols, Die), sous la maîtrise d'œuvre du SMARD et par le bureau d'étude Géoplus. Ces études sont financées par le Département, l'Agence de l'eau et les crédits européens des PIM (1 MF engagés, dont 45% par l'Agence de l'Eau et 27% par les PIM). Tous ces projets sont par la suite abandonnés, faute de maîtrise d'ouvrage, à l'exception de celui de la Beaume-Cornillane, à l'initiative des syndicats d'irrigation d'Allex-Montoison et Crest Nord (Lettre de la MISE au Conseil Général du 25/03/93) (chapitre 6).

CONCLUSION PARTIELLE

Les dimensions territorialisées de la gestion locale de l'eau dans la vallée de la Drôme sur la période 1990-1993 sont synthétisées par la Figure 39.

Dans les années 1970, les Plans d'Aménagement Ruraux donnent l'impulsion à la structuration intercommunale. Certains élus locaux, maires et conseillers généraux, prennent progressivement en main le développement local, plus précocement mais plus lentement dans le Diois, plus tardivement, mais avec des moyens plus importants et une ambition politique plus forte dans le Val de Drôme. Inspirés par l'idéologie de '*développement local'*, participatif, adapté et valorisant les spécificités locales, les élus à la tête des structures intercommunales tentent de construire, sans en porter encore le nom, des '*projets de territoire'*. Ils sont confrontés à un enjeu identique : renforcer ou fonder une identité territoriale à la nouvelle échelle intercommunale, afin d'appuyer leur projet et d'asseoir leur légitimité d'existence et d'action face aux autres collectivités locales préexistantes, telles les communes et le Conseil Général. Les structures intercommunales misent sur les ressources et les milieux naturels pour diversifier et accroître leur développement. Celle du Val de Drôme se saisit en particulier de la rivière Drôme comme d'une ressource territoriale majeure et initie un Contrat de Rivière afin de la protéger et la mettre en valeur.

Le PAR Val de Drôme contribue très majoritairement à révéler cette ressource territoriale, en faisant prendre conscience à la fois des problèmes liés à la rivière mais aussi des potentialités que sa mise en valeur peut offrir. Son programme d'action présente déjà l'ensemble des thématiques qui sera par la suite au cœur des débats et projets de la gestion de l'eau tout au long de la décennie suivante. Les réflexions dans le cadre du PAR Val de Drôme amorcent également la création et la restructuration des systèmes d'action de la gestion de l'eau. D'un coté, une association de protection de la nature est invitée, aux côtés des élus locaux, à participer aux réflexions sur le développement local, et peut révéler une autre dimension de la rivière : sa richesse écologique. De l'autre coté, en soulevant la problématique de régulation de la charge solide de la rivière, le PAR Val de Drôme engage la création du SMRD qui tente par la suite de maîtriser les impacts des activités d'extraction.

Comme de nombreux autres regroupements de communes en France renforcés par la décentralisation, la structure intercommunale du Val de Drôme saisit la compétence de la gestion de l'eau et choisit de l'exercer à travers une procédure dédiée, le Contrat de Rivière. Elle est en effet dans un contexte territorial favorable, où les problèmes et conflits d'usage s'intensifient et où, parallèlement, les modes de régulation existants sont remis en question. Elle entre ainsi en concurrence avec les systèmes d'action de la gestion de l'eau pré-existants, en particulier ceux structurés autour des deux usages productifs majoritaires de la rivière : l'irrigation et l'extraction des granulats. Les crédits européens (PIM) viennent renforcer les différents modèles de gestion : celui sectoriel d'augmentation des ressources en eau pour l'irrigation porté par le secteur agricole (DDAF/ irrigants) et celui plus global de Contrat de Rivière porté par la structure intercommunale du Val de Drôme. Ils orientent néanmoins l'intervention locale vers une plus grande prise en compte de l'environnement : en subventionnant les actions de restauration de la qualité de l'eau dans le cadre du Contrat de Rivière mais également en imposant des aménagements au projet de barrage, en vue de la préservation environnementale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

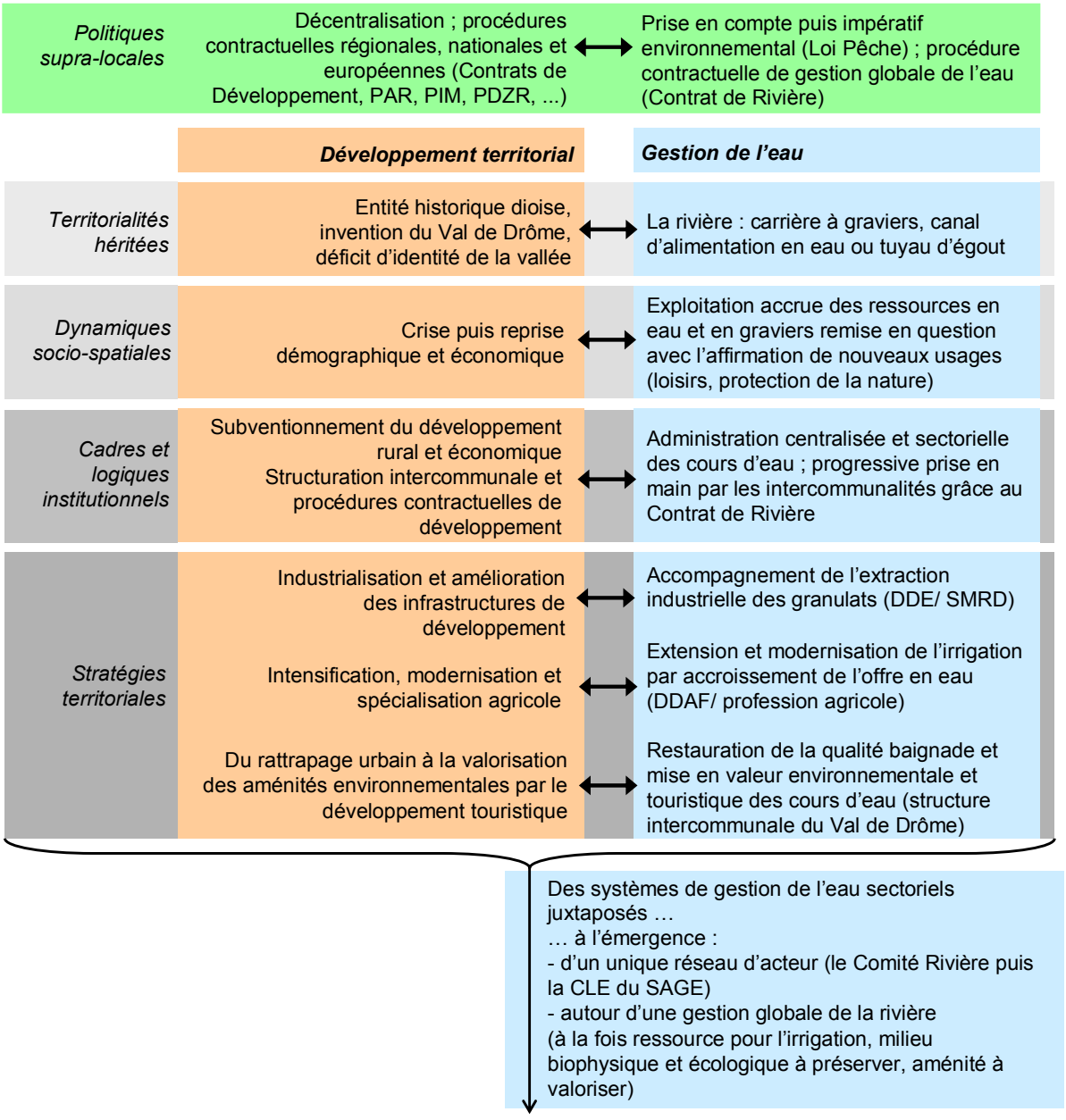


Figure 39 : Schéma synthétique des dimensions territorialisées de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme sur la période 1970-1993

Les différents systèmes d'action locaux de la gestion de l'eau s'affrontent plusieurs années durant, tentant de mener à bien leurs projets sur la base de leurs représentations divergentes de la rivière : (i) la DDAF, le Préfet et les irrigants autour d'un projet de barrage en vue d'intensifier le développement agricole ; (ii) le SMRD, la DDE et les extracteurs de granulat autour de la concession de la rivière afin de mieux réguler l'activité d'extraction de granulat et ses impacts sur la rivière ; (ii) les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, autour du Contrat de Rivière afin de préserver et mettre en valeur les ressources et les milieux aquatiques en vue du développement agricole et touristique de la vallée. Chacun tente de trouver des alliés et de rallier à sa cause le maximum de personnes : usagers, acteurs économiques, habitants, société civile, experts scientifiques. Les échelons supra-locaux, régionaux, nationaux et même européens sont interpellés et leur positionnement dans le jeu

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'acteurs locaux participe largement de sa reconfiguration. Le Conseil Général s'affirme en particulier comme un médiateur central dans la résolution du conflit sur le barrage du Bez.

Si la problématique de la qualité de l'eau est rapidement prise en charge dans le cadre du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion en 1990, les questions de la gestion quantitative des ressources en eau et de la gestion physique de la rivière restent irrésolues. La future Loi sur l'eau en préparation (de 1992) permet de débloquer la situation, en offrant aux acteurs de la gestion de l'eau de la Drôme la possibilité d'expérimenter un nouveau dispositif : le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Les trois anciens systèmes d'action de la gestion de l'eau se reconfigurent dans ce nouveau cadre institutionnel. La structure intercommunale du Val de Drôme prend son pilotage, appuyée de manière inédite par les services de l'Etat, qui réorientent radicalement leur positionnement selon les nouvelles orientations politiques nationales. Une nouvelle représentation de la rivière et un nouveau projet de gestion de l'eau se construisent dans le cadre de l'élaboration du SAGE, en parallèle de la mise en œuvre du Contrat de Rivière.

La spécificité du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion signé en 1990 dans la vallée de la Drôme repose sur son pilotage par une structure intercommunale, celle du Val de Drôme, en charge par ailleurs du développement économique. Son idéologie et sa stratégie territoriale, ainsi que ses implications en matière d'efficacité environnementale sont analysées dans le prochain chapitre.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 4. LA PATRIMONIALISATION DE LA RIVIERE DROME ET LA RECONQUETE DE LA QUALITE DE L'EAU

La gestion locale de l'eau est territorialisée en ce qu'elle résulte de stratégies d'acteurs dotés d'intentions se déployant dans un certain contexte social, spatial et historique. Elle est également territorialisante dans la mesure où elle modifie les territorialités existantes. Ce quatrième chapitre est consacré à l'analyse des dimensions territorialisantes de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme, étroitement liées à leurs dimensions territorialisées. Il étudie la manière dont ces deux dimensions sont mobilisées par les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau en vue de transformer la gestion effective de l'eau, dans le cadre du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, ainsi que leurs effets sur l'état environnemental des ressources et des milieux aquatiques[195].

Cette gestion intentionnelle de l'eau est dirigée la structure intercommunale du Val de Drôme, dont la mission principale est le développement économique. En couplant les deux champs d'action, cette dernière initie une gestion patrimoniale des cours d'eau. Cette stratégie et ses effets territoriaux et environnementaux sont analysés en deux temps. Dans un premier temps, est présenté comment la structure intercommunale du Val de Drôme initie et met en œuvre le processus de patrimonialisation de la rivière et quels en sont les effets sur la construction et le développement territorial. Dans un second temps, il est analysé comment et avec quelle contribution à l'efficacité environnementale, la structure intercommunale du Val de Drôme mobilise des ressorts issus de cette mise en patrimoine de la rivière.

1. La patrimonialisation de la rivière Drôme : un modèle porté par la structure intercommunale en aval de la vallée

La structure intercommunale du Val de Drôme investit le champ d'action de la gestion de l'eau dans le cadre du Contrat de Rivière qu'elle pilote. Elle propose un nouveau modèle basé la mise en patrimoine de la rivière Drôme.

La première partie de ce chapitre vise à décrire le processus et le résultat de cette patrimonialisation de la rivière, ainsi que son articulation avec les autres constructions territoriales préexistantes et en construction dans la vallée de la Drôme. Comment la structure intercommunale du Val de Drôme réussit-elle à imposer son modèle territorial (la rivière-patrimoine) face à d'autres territorialités, telles que celles portées par les usagers agricoles de

[195] Ce chapitre déborde la période 1970-1993, car elle porte sur l'ensemble de la période de mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, soit jusqu'en 1996.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'eau, les extracteurs de graviers ou la population dioise ? Il est montré que la mise en patrimoine de la rivière contribue à renforcer la construction territoriale du Val de Drôme, portée par la structure intercommunale éponyme, et que cette stratégie territoriale procure en retour des ressorts d'action inédits pour la gestion de l'eau.

Différentes sources d'information sur les discours et les pratiques des acteurs, tels qu'ils transparaissent à la fois dans la presse locale, le compte-rendu de réunions, la correspondance institutionnelle et les documents de projets (contrats, annexes, programmes d'action, tableaux financiers, évaluations externes, ...) sont mobilisés. Un document mérite une attention particulière : le mémoire de DEA de D. Jouve, réalisé en 1991 (Jouve, 1991). C'est un objet hydride comme son auteur, qui est à la fois (i) un étudiant universitaire, (ii) un technicien de l'aménagement du territoire, chargé de mission puis directeur adjoint de la structure intercommunale du Val de Drôme, et (iii) un membre du parti politique des Verts, candidat à la mandature de conseiller régional, élu en 1992 [196] Comme son auteur le rappelle en introduction : « l*'observateur n'est pas neutre, il faut s'en souvenir* » (Jouve, 1991). Le manuscrit constitue un discours d'acteur impliqué dans la gestion locale de l'eau. Le contexte historique d'écriture du mémoire est également particulier : en 1991, la structure intercommunale du Val de Drôme, qui prépare le Contrat de Rivière s'oppose à la vision purement aménagiste de la DDAF, telle que défendue dans le projet du barrage sur le Bez. Comme l'écrit l'auteur dans son introduction, son objectif est, en mettant en parallèle les deux projets de «s*'interroger sur les méthodes employées »* mais aussi de *« proposer des pistes d'actions »* (Jouve, 1991). Ce mémoire de DEA dévoile ainsi le projet politique de la structure intercommunale du Val de Drôme. Il est à ce titre mobilisé comme un discours d'acteur engagé et non comme une référence scientifique.

1.1. Le double processus de mise en patrimoine de la rivière et de construction d'une gestion patrimoniale de l'eau

La structure intercommunale du Val de Drôme impose progressivement son *modèle de gestion* de la rivière basé sur une *approche patrimoniale*, et dans le même temps, de manière dialectique, son *modèle territorial* : la *rivière – patrimoine*[197].

Dans les années 1970, le patrimoine connaît un regain d'intérêt au niveau international, notamment avec la création de la notion de '*patrimoine commun de l'humanité*'[198]. Pour de nombreux auteurs, la « *prolifération patrimoniale* » (Di Méo, 2007) qui en découle est liée à une crise de la modernité (Bourdin, 1984). Dans l'idéologie du retour au local, du « *vivre au pays* », la patrimonialisation est une façon de consolider les identités collectives face à la peur de l'oubli du passé et à l'incertitude sur l'avenir mondialisé. Mais elle constitue également, dans un contexte de concurrence économique accrue, un nouvel outil de développement par la

[196] Puis à nouveau en 2004.

[197] La mise en patrimoine de la rivière est considérée comme un modèle territorial particulier, le patrimoine comme une construction territoriale particulière.

[198] La « *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et nature*l », est adoptée le 16/11/1972 par la Conférence Générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; elle définit deux types de patrimoine mondial d'une « *valeur universelle exceptionnelle* » : ceux culturels (les « *monuments, ensembles et sites* ») et ceux naturels (« *monuments naturels, formations géologiques et physiocratiques et sites naturels* ») ; elle est ratifiée par la France en 1975.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

valorisation des ressources et des spécificités locales. Les collectivités territoriales, et en particulier celles émergentes sous de nouvelles formes telles les intercommunalités, contribuent activement à la mise en évidence et à la construction de ces patrimoines, confortant par la même leurs existences et leurs fonctions en matière de développement territorial. Ce mouvement de mise en patrimoine connaît en particulier un fort engouement concernant les ressources, les milieux et les espaces naturels (Petit et Romagny, 2009). La conception patrimoniale de la nature se développe ainsi dans les années 1980, tant comme nouveau mode de gestion que comme objet scientifique (Ollagnon, 1979 ; Ostrom, 1990). Les cours d'eau ne font pas l'objet d'une reconnaissance patrimoniale spécifique, à travers une loi dédiée, comme c'est le cas pour la montagne (1985) ou le littoral (1986). Ils font par contre l'objet d'un dispositif de gestion spécifique en vue de leur préservation environnementale, basé sur une prise de conscience et une action collective : le Contrat de Rivière (circulaire du Ministère de l'Environnement du 05/02/1981). C'est dans ce contexte national et international favorable à la mise en patrimoine de la nature, à la fois comme réactivation des identités locales et comme outil de développement économique, que la structure intercommunale du Val de Drôme procède à la patrimonialisation de la rivière Drôme.

Le sens attribué au terme de patrimoine se rapproche dans le courant des années 1970 de celui qu'on lui reconnaît aujourd'hui, dépassant la signification originelle restreinte d'un « *bien qu'on tient par héritage de ses ascendants* » (Larousse) et intégrant, à cette dimension individuelle celle de construction collective. Le patrimoine est « *ce qui est censé mériter d'être transmis du passé, pour trouver une valeur dans le présent* » : « *un ensemble d'attributs, de représentations et de pratiques fixés sur un objet contemporain dont est décrétée l'importance présente intrinsèque et extrinsèque, qui exige qu'on le transmette et le conserve*» (Levy et Lussault, 2003). Le patrimoine se caractérise donc par : (i) son caractère exceptionnel ; (ii) une vision linéaire du temps où il s'agit de conserver des éléments du passé en vue de le transmettre aux générations futures ; (iii) sa nature de construction sociale.

La mise en patrimoine de la rivière Drôme par la structure intercommunale du Val de Drôme, et dans le même temps la construction et l'affirmation du modèle de sa gestion patrimoniale, sont analysées en trois étapes concomitantes : (i) la prise de conscience patrimoniale ; (ii) la révélation de l'intention de mise en patrimoine, (iii) la sélection et la justification des éléments et des valeurs qui fondent ce patrimoine son appropriation et sa gestion (Genieys et Négrier, 2002 ; Gumuchian *et al.*, 2003 ; Di Méo, 2007 ; Ghiotti, 2009).

1.1.1. La prise de conscience patrimoniale dans les années 1980

Classiquement, en matière patrimoniale, c'est une crise, une menace de disparition qui favorise la prise de conscience de l'existence et de la nécessité de conserver l'héritage reçu (Di Méo, 2007). Dans le cas de la rivière Drôme, à l'orée des années 1980, ces menaces et ces crises sont de multiples natures et mettent en évidence progressivement à la fois les différences de valeurs attribuées à la rivière, mais aussi le caractère imbriqué de l'ensemble des problèmes liés à ses usages.

La presse locale, en relayant au plus près ces événements et en offrant une tribune d'expression aux acteurs locaux, contribue grandement à la prise de conscience des valeurs patrimoniales de la rivière (Encadré 18 ; Figure 40 ; Figure 41). Elle rend public et dénonce les pratiques portant préjudices à la rivière, comme les décharges sauvages, les extractions massives de graviers, les prélèvements intensifs d'eau, etc. Inversement, elle met en avant les initiatives collectives, en particulier celles des structures intercommunales mais aussi, dans une moindre mesure, des associations de protection de la nature, de pêche ou de riverains,

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

pour mettre fin à ces pratiques et prendre en charge la gestion de la rivière. La presse locale joue ainsi le rôle de « *miroir de la conscience collective* » (Foex, 2001). Mais si elle reflète les représentations sociales de la population, la presse locale agit dans le même temps sur elles. Elle les modifient et les façonnent (Torre et Lefranc, 2006a). Elle constitue ainsi un outil stratégique pour la structure intercommunale du Val de Drôme afin de faire évoluer les représentations de la rivière, de ses usages et de sa gestion.

Le Crestois consacre proportionnellement plus d'articles aux questions de l'eau que le *Journal du Diois* sur la période 1981-1995, à l'exception notable de l'année 1989, où le projet du barrage sur le Bez monopolise la presse dioise ; cela confirme que la gestion de l'eau est d'abord et majoritairement un enjeu de la partie aval de la vallée. De plus, *Le Crestois* évoque de manière plus précoce, plus longtemps et de manière plus volumineuse la procédure du Contrat de Rivière.

Dans les deux journaux, le nombre d'articles concernant l'eau est faible jusqu'au milieu des années 1980, très fort à la fin des années 1980 et au début des années 1990, puis moyen sur le reste de la période : cela reflète la progression des préoccupations pour la gestion de l'eau dans la population.

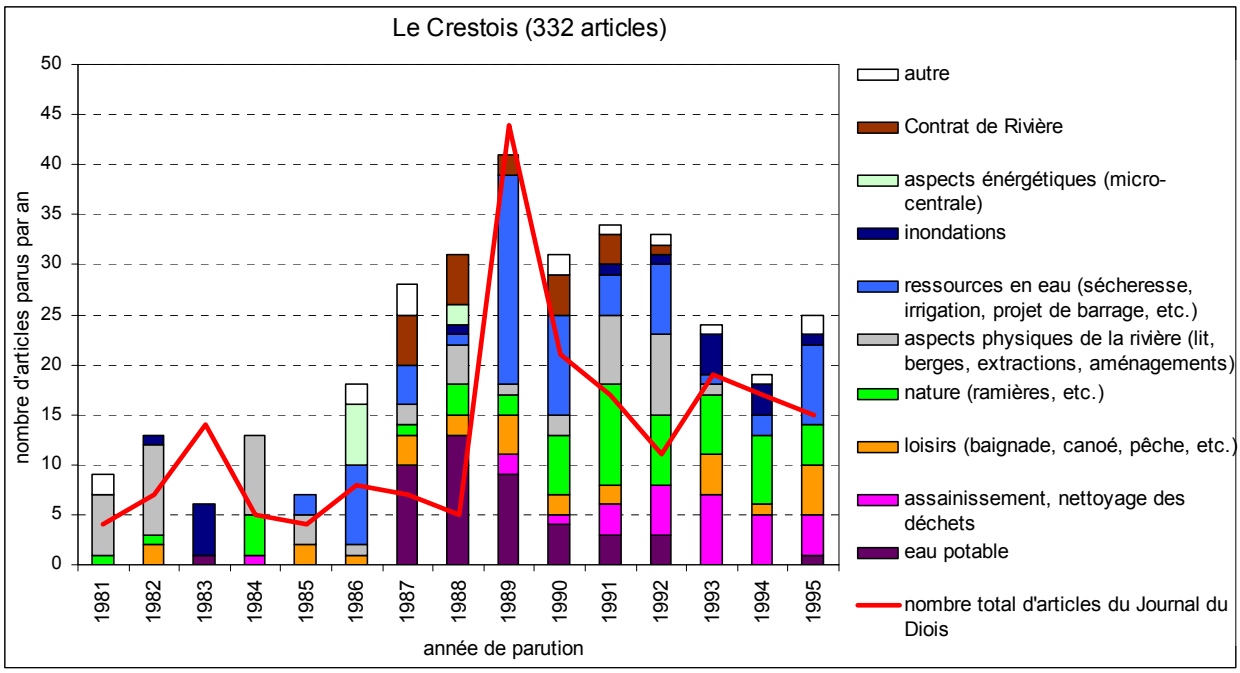
Les sujets des articles concernant l'eau présentent une distribution très différente entre la partie aval et la partie amont de la vallée, ce qui reflète des préoccupations variées, et surtout des conflits différents :

En aval, la question des extractions est centrale jusque dans les années 1985, l'année 1986 marque les premières préoccupations pour le déficit quantitatif (année sèche) et le premier conflit médiatisé autour de l'irrigation ; ensuite, entre 1987 et 1988, la question de l'eau potable occupe le devant de la scène avec un conflit autour d'un nouveau captage sur la Gervanne ; puis le conflit sur le Bez monopolise la presse, jusqu'en 1991. Le traitement des sujets est ensuite plus équilibré, mais reste centré sur les thèmes du Contrat de Rivière : assainissement, mise en valeur touristique, préoccupation pour la nature. En outre *Le Crestois* relate de manière étroite l'avancement des démarches d'élaboration du Contrat de Rivière puis les actions mises en œuvre dans ce cadre par les différentes institutions qui le porte.

En amont, les sujets traités présentent une diversité moindre, en particulier les premières années : jusqu'en 1988, la question de la baignade et de la qualité de l'eau est centrale ; avec également celle de l'équipement en eau potable des communes rurales ainsi qu'un projet de barrage multi-usage à Saillans (dans la catégorie « autre »). A partir de 1989 et jusqu'en 1991, le projet de barrage sur le Bez monopolise les articles. Ensuite, comme dans *Le Crestois*, les sujets sont plus divers et centrés sur les thématiques du Contrat de Rivière : assainissement, loisirs et préservation de la nature. Par contre, ils ne concernent que peu les démarches du Contrat de Rivière et son centré sur les usages de l'eau et /ou les événements catastrophiques liés à la rivière (sécheresse, inondations).

Encadré 18 : Analyse des articles concernant l'eau et sa gestion, parus dans Le Crestois et le Journal du Diois entre 1981-1995.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012



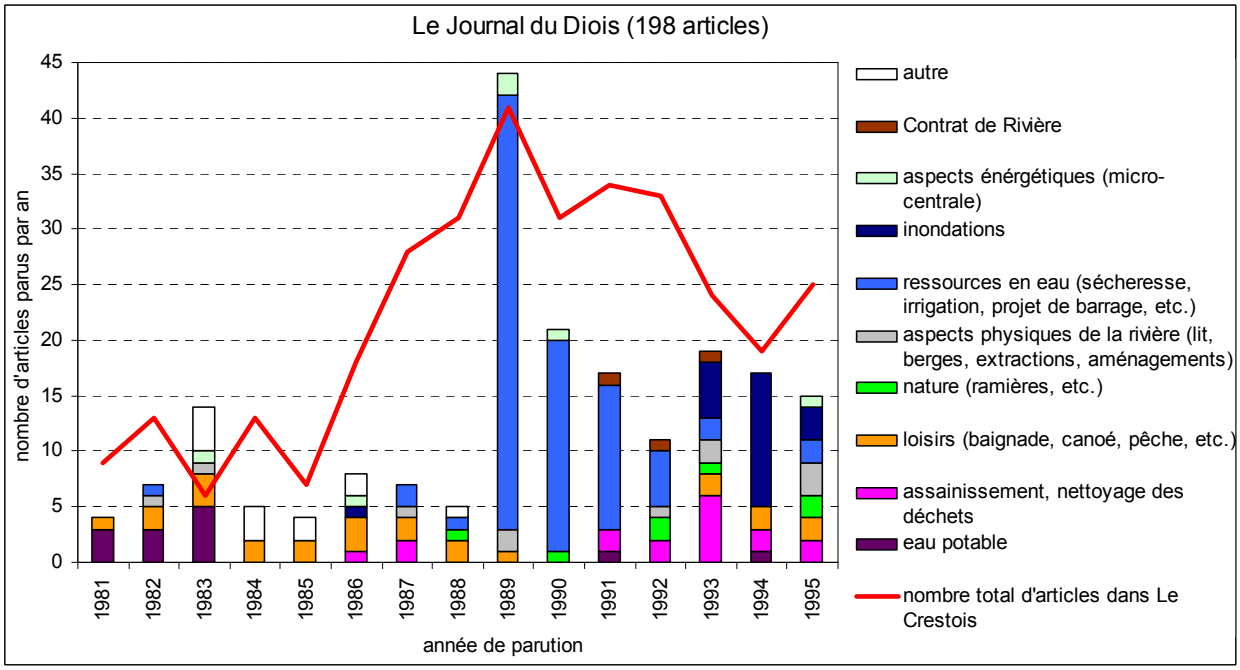


Figure 40 : Le traitement des questions concernant l'eau dans la presse locale entre 1981 et 1995 : comparaison des nombres d'articles parus par sujet et par an entre Le Crestois et le Journal du Diois (sources : E. Comby, 2009 et S. Girard, 2010 ; réalisation : S. Girard, 2010)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

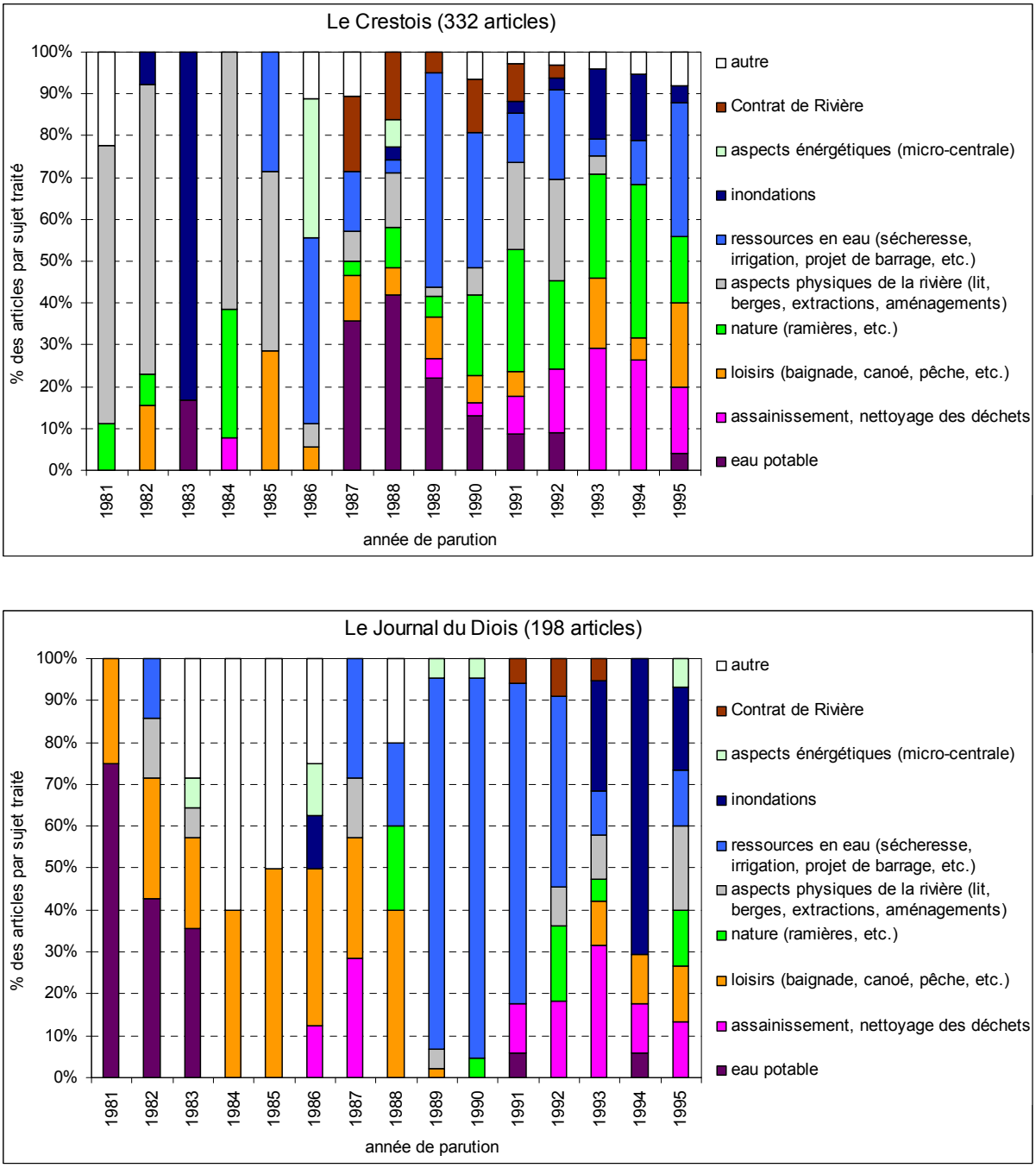


Figure 41 : Le traitement des questions concernant l'eau dans la presse locale entre 1981 et 1995 : comparaison des sujets les plus traités année par année, entre Le Crestois et le Journal du Diois (source : E. Comby, 2009 et S. Girard, 2010 ; réalisation S. Girard, 2010)

La révélation de multiples valeurs de la rivière

L'exploitation de plus en plus intensive des ressources en graviers et en eau de la rivière, surtout dans la partie aval conduit à la fin des années 1970 à de multiples tensions et conflits d'usages et à la prise de conscience du caractère limité et épuisable de ces ressources (chapitre 3). La rivière est alors considérée comme un bien appropriable et approprié, dont les usages concurrentiels menacent la valeur avant toute économique attribuée à la rivière. Dans le même temps, d'autres usagers de la rivière, tels les pêcheurs, les canoéistes ou les riverains, ainsi que des associations de protection de la nature font émerger leurs propres préoccupations et

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

mettent en évidence d'autres valeurs associées à la rivière : sa richesse écologique, la qualité de son eau ou la puissance de son courant, la beauté de ses paysages. Longtemps occultés par les usages productifs dominants de la rivière, ces nouveaux usages se développent et s'affirment progressivement au début des années 1980.

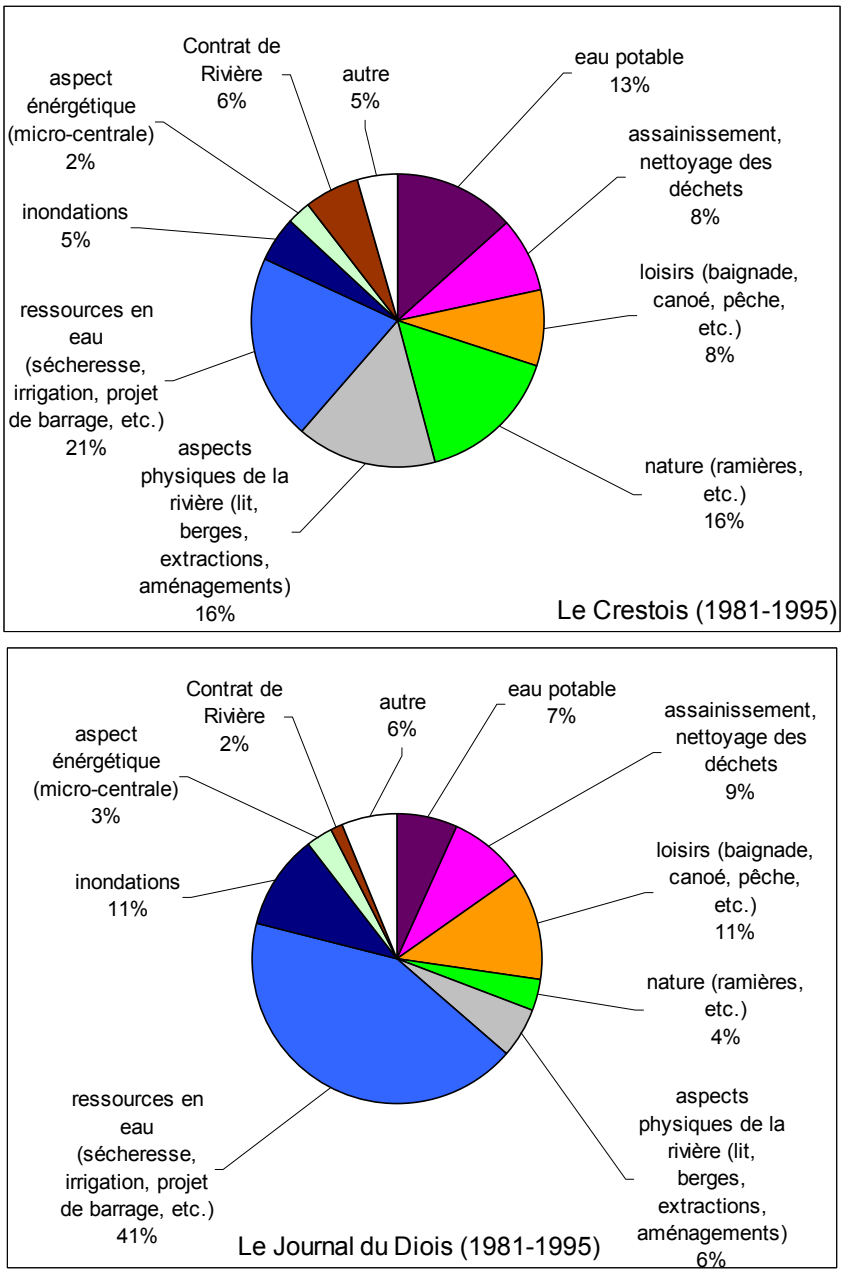


Figure 42 : Sujets des articles de la presse locale concernant la gestion de l'eau entre 1980 et 1985 (Le Crestois et le Journal du Diois)

La valeur environnementale de la rivière trouve alors localement un écho particulier. D'une part, au niveau national et international, l'écologie se développe comme idéologie et mouvement politique. Dans la Drôme, cela se traduit par la présence très active de la

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

FRAPNA et par la structuration du mouvement politique des écologistes[199]. D'autre part, la préservation et la mise en valeur de ressources environnementales apparaissent comme des facteurs et des outils de développement économique local. Elles sont saisies par les structures intercommunales émergentes qui misent sur le tourisme et l'amélioration du cadre de vie pour attirer ou conserver la population et accroître les possibilités d'emploi.

Ces nouvelles préoccupations pour le milieu écologique et pour le développement touristique autour de la préservation et de la mise en valeur de la rivière apparaissent clairement dans la presse locale. Elles sont cependant de nature différente dans la partie amont et dans la partie aval de la vallée (Figure 42).

La partie aval, plus peuplée et économiquement plus développée, concentre sur la partie du linéaire de la rivière comprise entre Crest et Loriol, à la fois les activités d'exploitation des ressources en eau et en graviers et des zones humides identifiées comme remarquables par les associations écologiques. C'est le lieu de cristallisation de la majeure partie des conflits. Elle fait l'objet de nombreux articles dans la presse locale, concernant majoritairement les questions des extractions, des inondations et de l'irrigation, ainsi que progressivement et plus minoritairement sur la création de la réserve des ramières et les loisirs de pêche. Des élus, des associations, ainsi que le rédacteur en chef du journal signent de nombreux articles qui dénoncent les activités productives et leur impacts néfastes tant pour les autres usages de l'eau que sur la qualité écologique du milieu. Les premiers articles concernant le potentiel touristique de la rivière paraissent en 1985 et concernent des projets de plans d'eau. De larges portions de la rivière sont interdites à la baignade par arrêtés municipaux, ce qui est signalé dans le journal, sans faire l'objet d'articles de fonds sur la question. La remise en question de la seule valeur économique de la rivière se traduit donc d'abord par des préoccupations autour de la préservation de la qualité écologique pour elle-même ou pour des usages récréatifs. La dimension identitaire de la rivière est soulignée pour justifier de limiter les atteintes qui lui sont portées. On peut ainsi lire : « *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 Conseiller Général, 21/08/1986) ; « *unissons nos efforts pour sauver la Drôme dont le département porte le nom avant que celle-ci ne devienne un égout* » (communiqué du Hameçon de Crest, association de pêche, 1986) ; ne portons pas « *atteinte à l'intégrité d'une vallée restée jusqu'alors préservée et à la dignité de la rivi*ère » (*Les épines drômoises*, n°39,11/1990)

Dans la partie amont de la vallée, les préoccupations de la population des années 1980 sont autres, même si comme dans la partie aval, elles reflètent directement les activités économiques liées à la rivière et sont donc de nature touristique. A la différence du *Crestois*, le *Journal du Diois* aborde peu les questions d'extraction et d'irrigation, mais beaucoup plus les questions liées aux usages de baignade, de pêche et de canoë-kayak. La rivière est indéniablement reconnue comme un atout touristique du Diois : « *la rivière Drôme, on y voit partout corps qui bronzent, baigneurs, canoéistes, pêcheurs, escaladeurs, randonneurs, ... dans les campings une affluence considérable....Beaucoup de langues, mais toutes les nationalités sont réunies par la joie de vivre, en vacances, avec le soleil, l'eau, le calme* »

[199] Les premières activités politiques des écologistes en France peuvent être datées de la fin des années 1970 avec des candidatures aux élections présidentielle (René Dumont, 1974) et municipales (1977), législatives (1978) et européennes (1979). Deux partis politiques différents sont créés en vue de la présidentielle de 1981, avant de fusionner en 1984 dans un parti unique « *les verts, confédération écologique - parti écologique* ». Il obtient 3.8% des voix à la présidentielle de 1988 et confirme sa place de troisième courant politique, ni à droite, ni à gauche. La Drôme fait parti des premiers départements où ce mouvement écologiste acquiert une reconnaissance électorale (Villalba, 1997).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(Le *Journal du Diois*, 27/05/1985). La presse locale relaie ainsi différents projets portés par des élus locaux de création de plans d'eau à vocation touristique[200]. Ces projets voient s'opposer différentes visions du développement du Diois, cependant toutes centrées sur l'activité touristique : pour un tourisme « *doux* » ou plus « *offensif*», sans ou avec des équipements lourds (type barrage, plan d'eau, base nautique, etc.). La FRAPNA et les associations de pêche, sont comme dans la partie aval de la Vallée, également très présentes dans ces débats[201].

Ce potentiel touristique est fortement lié à la qualité de l'eau de baignade et cette dernière est progressivement questionnée par la population, dès le début dès années 1980, malgré les discours rassurant des pouvoirs publics (Encadré 19). Cet exemple, montre bien l'évolution des représentations de la rivière dans la décennie 1980 et la prise de conscience des enjeux de sa gestion.

Jusqu'en 1987 et malgré l'émergence de doutes sur la qualité de l'eau, les autorités locales se veulent rassurantes, afin de ne pas compromettre le potentiel touristique lié aux activités nautiques et de baignade. Leur message est relayé chaque été dans la presse locale : « *Qu'on se rassure, l'eau de la Drôme est propice à la baignade. L'analyse bactériologique effectuée par la DDASS sur un échantillon prélevé au camping des Chapelains le 5 juillet dernier nous l'assure. La faible épaisseur de la lame d'eau, le courant qui la fait ruisseler au travers des graviers, son exposition prolongée aux rayons du soleil l'épurent naturellement. Les baigneurs de tous âges et de toutes origines n'avaient pas attendu ce label de pureté pour profiter des joies qu'offre la rivière, ils peuvent le faire sans arrière-pensée* » (*le Journal du Diois*, 23/07/1983) ou encore : « D*ivers bruits ont circulé sur une éventuelle pollution de la Drôme. Le maire tient à rassurer les baigneurs* » : « *la Drôme s'auto-épure (...) tout se conjugue pour faire de la Drôme une rivière propre* » (*le Journal du Diois*, 28/07/1984).

Les doutes sur la qualité de l'eau s'amplifient à partir de 1987 : « *La qualité de l'eau pose de sérieux problèmes. On nous avait affirmé que la Drôme, entre Die et Saillans s'auto-épurait, l'ensoleillement idéal, la faible épaisseur de la nappe d'eau que les graviers agitaient la faisaient s'oxygéner au passage, la rendaient acceptable. Malgré cela un arrêté préfectoral interdit partiellement la baignade pendant l'été, le capteur de rayon est-il tombé en panne ?* » (le Journal du Diois, 24/04/1987). Après les doutes sur les capacités naturelles de la rivière à réguler sa qualité, vient la mise en cause des rejets domestiques liés à l'absence d'épuration dans les villes riveraines. « *On ne peut ignorer l'importance déterminante qu'a cette eau sur l'attrait touristique d'une région et les besoins de plus en plus grands pour l'irrigation (...) les prélèvements faits dans des endroits significatifs pendant la période estivale laissent apparaître une inquiétante dégradation par rapport aux normes européennes. (...) pour rendre aux rivières leur pureté originelle, il faut que les effluents subissent une opération avant d'être restitués aux cours d'eau* » (le Journal du Diois, 15/05/1987).

Et, après le doute, vient la certitude d'un problème existant et de la nécessité d'agir : « *le mal est là, les rivières sont polluées (...) L'eau malgré un aspect engageant peut être chargée de bactéries, les analyses en font foi* » ; « *une station d'épuration coûte cher, pour l'ensemble du bassin, on parle de 80 MF, mais on peut compter sur une aide de l'Etat et chaque commune doit se sentir responsable de son morceau de rivière* » (le Journal du Diois, 27/11/1987).

Encadré 19 : Le traitement de la question de la qualité de l'eau dans la presse locale (le Journal du Diois, 1983-1987)

[200] Comme celui de Molière-Glandaz ou du Pas des Ondes à la Motte-Chalancon ou mixte, comme celui de Saillans (hydro-électrique / transit sédimentaire/ touristique).

[201] Le *Journal du Diois*, 01/11/1986 ; 16/01/1987 puis 08/04/1988 et 09/06/1989 pour le projet de Molière-Glandaz ; le *Journal du Diois* 27/03 et 24/04/1987 puis 24/08/1988 pour le projet de Saillans, le *Journal du Diois*, 01/09/1989.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le rôle cristallisant du conflit sur le barrage du Bez

Au cours des années 1980, les valeurs attribuées à la rivière par la population locale se modifient et se diversifient dans l'espace et selon les types d'usages de la rivière. Leurs expressions et donc leurs confrontations, provoquent dans un premier temps des tensions et des conflits. La meilleure illustration est le cas du conflit autour du barrage du Bez, qui oppose à la fois les différents usagers de la ressource en eau, mais également différents modèles de développement territorial. « *Le barrage du Bez a été un truc cristallisant au niveau de la perception des enjeux de la rivière. Il n'y avait pas assez d'eau, tous le monde était d'accord, enfin, disons à l'aval* ». Ce projet et les sécheresses importantes ont « *conduit à des débats forts sur l'avenir de la vallée et ses orientations (...). C'est là-dessus que l'idée d'un bien commun à partager, si elle n'est pas née, s'est au moins renforcée, et très fortement à l'aval »* (un technicien, entretien personnel, été 2008)

Ce conflit sur le Bez permet en effet une triple prise de conscience :

- une prise de conscience de l'importance que revêt la rivière sous de multiples aspects mais aussi de la diversité des valeurs et des fonctions qui lui sont attribuées. Dans le cadre du conflit, de nombreux points de vue s'expriment, permettant la révélation des différentes intentions existantes. La presse locale joue ici un rôle important, par le biais des tribunes et par l'expression et la diffusion de ces différents points de vue. Les nombreuses études réalisées accroissent également cette prise de conscience. Progressivement, le caractère multiple mais néanmoins unitaire de l'objet rivière est mis à jour, puis collectivement reconnu et approprié ;
- une prise de conscience du nécessaire passage d'une gestion sectorielle et individuelle de la rivière à une gestion collective et globale, en vue d'assurer la pérennité de différentes fonctions qu'on lui attribue et qui sinon seraient compromises ;
- une prise de conscience du caractère imbriqué et territorialisé des problèmes liés à la rivière : un rejet ou un prélèvement, même très localisé affecte l'ensemble du linéaire hydrographique et peut pénaliser les autres usages. Si, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les problèmes autour de la rivière sont centrés sur la partie en aval de Crest, avec le conflit sur le barrage sur le Bez, les habitants et élus du Diois se rendent compte qu'ils ont également des problèmes et des attentes vis à vis de la rivière et qu'ils ont intérêt à s'intéresser à la gestion de l'eau s'ils ne veulent pas que seule la partie aval de la vallée s'en charge pour eux.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

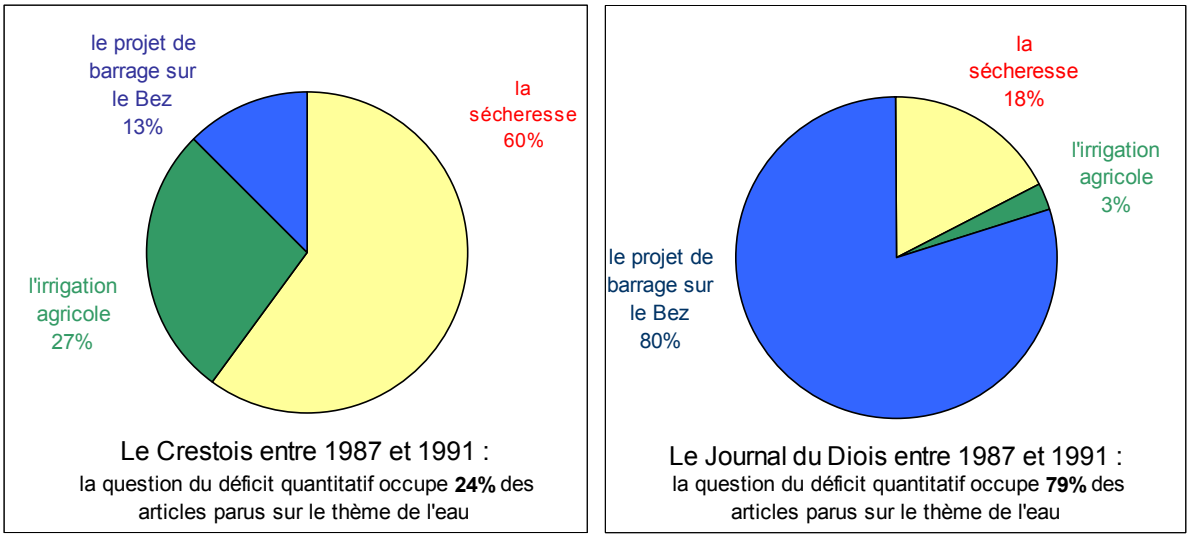


Figure 43 : La place de la gestion quantitative dans la presse locale et la répartition des thèmes concernant cette question entre 1987 et 1991 (Le Crestois et le Journal du Diois)

La question du déficit quantitatif occupe 79 % des articles ayant trait à l'eau dans *le Journal du Diois* contre 25% seulement dans *Le Crestois* (Figure 43). Le barrage du Bez est le principal dossier traité dans *le Journal du Diois* (79% des articles sur le déficit quantitatif?) alors que c'est la sécheresse dans *Le Crestois* (59 % des articles sur le déficit quantitatif). Cette répartition des sujets traités montre bien les différences d'enjeux entre la partie amont et aval de la vallée à la fin des années 1980.

1.1.2. La gestion patrimoniale de la rivière : l'intention révélée de la structure intercommunale du Val de Drôme

La structure intercommunale du Val de Drôme s'appuie sur le mouvement général de prise de conscience environnementale tant au niveau national que local pour proposer et faire reconnaître un nouveau statut, une nouvelle image et de nouvelles valeurs à la rivière. Elle défend que la rivière n'est pas seulement une ressource appropriable et exploitable, mais également un héritage à protéger et à préserver, qu'elle n'a pas uniquement une valeur économique mais qu'elle renferme des valeurs écologiques, historiques, sociales. Elle fait partie de l'histoire, de la culture et de l'identité locale et en ce sens mérite une protection, afin de pérenniser les différentes fonctions qui lui sont attribuées. En un mot, elle constitue un patrimoine. L'intention de mise en patrimoine de la rivière Drôme est clairement énoncée par le président de la structure intercommunale du Val de Drôme en 1985 : « *Nous voulons faire de cette belle rivière un élément à part entière de notre patrimoine culturel, touristique et écologique* » (Peuple Libre, 19/01/1985)[202]. La structure intercommunale du Val de Drôme

[202] Le terme de « *patrimoine naturel* » est pour la première fois employé de manière écrite, en 1982 par le SMRD, dans la charte d'aménagement rédigée en vue d'obtenir la concession de la rivière Drôme (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1982). Dès l'introduction, la rivière est ainsi présentée : « *La rivière Drôme représente à elle seule une richesse naturelle importante pour le département qu'elle traverse d'est en ouest. La Drôme et ses affluents constituent une des principales ressources en eau pour satisfaire notamment aux besoins de l'agriculture et de l'industrie. La Drôme c'est aussi l'un des milieux humides les plus importants du département (...) La Drôme est un espace public convoité par des utilisateurs aux instincts divergents, qui ne savent malheureusement pas toujours la respecter : décharges d'ordures, extraction importante sans plan*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

impose progressivement ce modèle de gestion patrimoniale, et dans le même temps, de manière dialectique, son *modèle territorial*, la rivière comme patrimoine.

Dans la dialectique entre la *gestion patrimoniale de la rivière* et la *rivière mise en patrimoine,* la structure intercommunale du Val de Drôme manifeste deux types d'intentionnalités considérant dans le même temps la *construction patrimoniale* comme une fin et le *projet* comme un moyen ou réciproquement. Dans un sens, la structure intercommunale du Val de Drôme conçoit la mise en patrimoine de la rivière comme un moyen de parvenir au *projet politique* de développement de l'activité touristique et de renforcement de son identité territoriale, soit selon une « *intentionnalité opératoire »* (Lajarge et Roux, 2007). Pour ce faire, elle engage un *projet* de gestion de la rivière, basé sur une approche patrimoniale, selon une « *intentionnalité technicienne »* (Lajarge et Roux, 2007). Les aménités de la rivière, les valeurs naturelles, culturelles et historiques attachées à la rivière constituent les *ressources territoriales* activées. Dans l'autre sens, en matière de gestion de l'eau, la structure intercommunale construit et affirme le *projet politique* de protéger les ressources et les milieux aquatiques et de prévenir les conflits d'usage. Ce projet s'appuie et renforce la mise en patrimoine de la rivière, dans une *intentionnalité opératoire*. Les ressources territoriales activées reposent alors sur les dimensions identitaires du patrimoine. La rivière-patrimoine est ainsi au centre d'un projet politique à deux faces, l'une concernant le développement territorial et l'autre la gestion de l'eau. Chacune de ces faces peut être vue comme l'instrumentalisation de l'autre par le biais de la mise en patrimoine de la rivière : (i) en vue du développement touristique, une gestion patrimoniale de la rivière est mise en place et valorise ses aménités ; (ii) en vue de la préservation des ressources et milieux aquatiques et pour rendre acceptable l'effort collectif nécessaire, est proposée une gestion de la rivière bénéfique également au développement économique local.

Le Contrat de Rivière : un outil de développement économique avant tout (1990)

Le PAR Val de Drôme a été l'occasion de mettre à jour différents enjeux locaux autour de l'usage et de la gestion de l'eau et de proposer des premières propositions d'actions, tant en matière d'utilisation agricole, d'aménagement et d'entretien des rivières que de protection contre les pollutions et de préservation des milieux aquatiques. La gestion de la rivière y est

d'aménagement, défrichement sauvage, rejets d'eaux polluées...» (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1982). On retrouve ce qui fonde un patrimoine : une valeur (*« richesse naturelle* »), un facteur identitaire (référence au département qui porte son nom et qu'elle traverse), une mise en péril par les usages qui en sont faits et l'absence de conscience de cette valeur. Les domaines d'actions envisagés par le SMRD dans cette charte concernent à la fois l'aménagement et l'entretien du lit de la rivière, en lien avec les extractions, mais aussi la réalisation d'« *aménagements touristiques* », « *l'élimination des déchets et la lutte contre la pollution » et enfin « la mise en valeur du patrimoine naturel* » (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1982). Le patrimoine naturel dont il est plus particulièrement question porte sur les « *zones humides* », les « *dernières du département* ». Elles sont présentées dans leur caractère exceptionnel, à la fois témoin d'activités et de paysages passés, en passe de disparaître, et pourtant d'une grande richesse écologique : « *Il s'agit d'une zone relique, témoin du paysage de fond de vallée alluviale qui existait avant les défrichements du Moyen-Âge et les endiguements plus récents* ». La richesse écologique du milieu est décrite : « *les ripisylves et les bancs de graviers de la Drôme abritent une faune nicheuse typique. Le castor et probablement la loutre se reproduisent dans les bras morts et la basse Drôme est un lieu de passage pour les espèces migratrices qui empruntent le couloir rhodanien ....* » (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1982). Cette charte présente donc la rivière Drôme en mettant en évidence les différents éléments qui constituent et justifient sa mise en patrimoine : richesse et valeurs, spécificités liées à l'identité locale, appel à des éléments du passé, puis mise en danger nécessitant une protection. Si le SMRD, dont le président est alors celui de la structure intercommunale du Val de Drôme, est dans l'incapacité d'assurer des compétences dans l'ensemble de ces domaines, cette charte témoigne cependant de l'intention portée par ses adhérents de faire reconnaître et mettre en valeur la dimension patrimoniale de la rivière Drôme.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

présentée comme un facteur mais aussi un outil développement économique local (chapitre 3). Par la suite, au lancement de la démarche de Contrat de Rivière, la structure intercommunale du Val de Drôme exprime clairement un double objectif environnemental et de développement économique : « l'*amélioration de l'environnement et la mobilisation de la ressource-environnement pour un développement intégré* » (candidature au Programme Local de l'environnement, lettre du 04/03/1986). Dans la communication auprès des élus communaux et du grand public, elle insiste sur l'objectif de développement économique du contrat, la préservation environnementale apparaissant alors comme l'un de ses moyens :

> « *Cette propreté de l'eau, hormis son coté écologique de préservation de la rivière n'est pas une fin en soi (...) des retombées (sont) escomptées sur toute l'économie du pays* » (compte-rendu du conseil districtal de la structure intercommunale du Val de Drôme, *Le Crestois*, 29/04/1988).
>
> *« On est bien convaincu que nous détenons là un patrimoine qu'il ne faut certainement pas gaspiller et qu'il faut certainement rentabiliser, voire utiliser, sur le plan économique* » (le président de la structure intercommunale du Val de Drôme dans le cadre du festival de film de descente le 06/11/1987).
>
> « *A l'heure où le Val de Drôme se détermine une stratégie de développement économique, la qualité de l'environnement et des sites est un atout majeur, non seulement pour le tourisme, mais aussi pour l'implantation de nouvelles entreprises, notamment tertiaires (...). C'est la carte à jouer du Val de Drôme* » (Courrier du District du Val de Drôme, mai 1990).

La préservation et la mise en valeur de la rivière Drôme sont révélées comme des ressources de développement économique, permettant de mobiliser les élus et des usagers.

En outre, l'énoncé des « *problèmes* » de la gestion de l'eau dans les premières versions du Contrat de Rivière renvoie systématiquement à des enjeux de développement économique : celui des étiages à celui du développement agricole, celui de la qualité de l'eau et de l'entretien de la rivière au développement des activités touristiques (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a)[203].

Le choix du périmètre du Contrat de Rivière, selon une logique intercommunale plutôt que strictement hydrologique traduit la priorité accordée à la logique de développement territorial. Les collectivités locales s'en défendent ainsi : « *Ce choix se justifie par une volonté des collectivités locales de mener une action de promotion des rivières sur l'ensemble du secteur géographique concerné par le District du Val de Drôme et le Syndicat du Dois, en cohérence avec d'autres actions (économie, habitat, agriculture) déjà engagées* » et « *c'est donc la juxtaposition des pratiques intercommunales pré-existantes, d'une notion de 'bassin versant économique' et de priorités en matière de qualité des eaux qui justifie le choix du périmètre d'action retenu* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a).[204]

---

[203] Trois problèmes sont listés, avec dans l'ordre d'importance : «*1. des étiages sévères, des sollicitations en accroissement* » en lien avec « *le développement de pratiques culturales fortement dépendantes de l'irrigation (....) induisant des conflits d'utilisation* », où *« l'enjeu d'une mobilisation supplémentaire de la ressource devient vital* » ; « *2. La qualité de l'eau est préoccupante* », notamment du point de vue bactériologique, freinant le développement touristique, « *élément important de la vie économique* » et « *3. L'entretien est très insuffisant* » entraînant des difficultés d'accès et de circulation pour la baignade et la pratique du canoë ainsi que des problèmes « *liés à l'érosion, à la stabilité du lit, aux dépôts sauvages de gravats ainsi qu'au contrôle de l'exploitation des granulats* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a).

[204] Car le Haut-Roubion est placé en 2e position de priorité après la Drôme dans la carte des objectifs de qualité.

La structure intercommunale du Val de Drôme affirme et révèle progressivement des intentions concernant le type de développement touristique envisagé : il s'agit « *d'un aménagement doux, privilégiant l'aspect naturel et le respect de l'environnement* » : « *Face à la logique des projets lourds et de la surfréquentation estivale qui semble guetter l'Ardèche et inquiète déjà ses responsables, pourquoi ne pas promouvoir la restauration, la protection et la mise en valeur des cours d'eau dans l'optique d'un tourisme intégré au milieu naturel et respectueux de celui-ci ?* » (Jouve, 1991). Le Val de Drôme souffre cependant d'un déficit identitaire préjudiciable au développement de l'activité touristique. La mise en patrimoine de la rivière est alors saisie par la structure intercommunale comme un moyen de renforcer également son identité territoriale, identité qu'elle imagine, sans limite fixe « *autour* » de la rivière.

La gestion patrimoniale de la rivière : l'idéologie de la structure intercommunale du Val de Drôme

Les aménités de la rivière Drôme et de ses affluents constituent des ressources pour le développement économique local, que le Contrat de Rivière vise à préserver et à mettre en valeur. Tel est le message de la première phrase du projet de Contrat de Rivière: « C*olonne vertébrale de tout un pays agricole et touristique, la rivière Drôme et ses affluents nécessite une intervention globale* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a). Cette intervention est souhaitée « *globale* », au sens, où, elle concernerait l'ensemble de la vallée de la Drôme, qu'elle combinerait les aspects quantitatifs et qualitatifs et qu'elle prendrait en compte tous les usages de l'eau ainsi que la préservation du milieu naturel. « *L'eau doit se raisonner dans sa globalité et prendre en compte l'ensemble des besoins* » (président de la structure intercommunale du Val de Drôme, compte-rendu de la commission agricole, 04/05/1992).

L'approche « *patrimoniale* » développée pour ce faire est explicitée par le chargé de mission embauché par la structure intercommunale du Val de Drôme pour le montage du Contrat de Rivière (Jouve, 1991) (Encadré 20). La conception du patrimoine de la structure intercommunale du Val de Drôme, dépasse la seule idée d'un héritage à préserver et conserver au nom d'un passé commun pour intégrer la notion de « *bien commun* » à gérer. Cette notion même de « *bien commun* » recouvre en fait une double signification (Sgard, 2010), bien présente dans le discours du chargé de mission Contrat de Rivière.D'une part, la rivière comprend un ensemble de « *ressources communes* », nécessitant une organisation collective pour la régulation de leurs usages : elles sont de différentes natures (le volume d'eau, le stock de graviers, la force du courant, les paysages, la faune et la flore etc.) : leur appropriation est plus ou moins exclusive et la rivalité dans leur usage est plus ou moins forte (Ostrom, 1990). Il faut donc s'entendre collectivement sur des règles quant aux usages et quant à leur régulation et contrôle. D'autre part, la rivière est pensée comme bien commun dans le sens d'un « *intérêt général* » à construire pour vivre ensemble, comme projet collectif autour d'un destin perçu comme commun (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Ce patrimoine - bien commun est localisé, spécifique à une société, à son histoire, à son contexte, c'est-à-dire *territorialis*é.

En résumé, l'idéologie territoriale de la gestion de l'eau de la structure intercommunale du Val de Drôme à la fin des années 1980 peut être synthétisée en trois points : (i) la gestion patrimoniale de la rivière n'est pas seulement un projet technique mais également un projet politique ; (ii) elle ne concerne pas la seule problématique de l'eau, mais de manière plus large le développement économique local, et au delà la construction identitaire du territoire ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(iii) la rivière n'est pas uniquement un héritage à préserver mais un bien commun à construire et sur lequel construire des actions communes ensemble.

Dans son mémoire de DEA, D. Jouve (1991) titre l'un de ces chapitres : « *La mise en œuvre et signature du Contrat de Rivière et la première affirmation d'une responsabilité locale à logique patrimoniale* ». Il poursuit ainsi : « *L'aménagement des rivières, par la multiplicité des acteurs, la complexité du milieu, la richesse des interactions, constitue un défi pour l'organisation actuelle de l'intervention collective : les limites administratives sont sans objet et les logiques de filières inopérantes : une approche patrimoniale s'impose ». Il s'agit de « dépasser la logique de filière* », de « *proposer simplement un cadre minimal dans lequel inscrire une gestion des projets publics permettant aux citoyens de s'exprimer, aux techniciens d'être efficaces et aux élus de conduire et de décider* » (Jouve, 1991). « *L'enjeu est la création d'une responsabilité de type patrimonial, c'est à dire en considérant la rivière comme patrimoine, susceptible de s'exercer de façon transversale, dans tous les secteurs, sur un périmètre déterminé. Derrière la notion de patrimoine, trois idées : 1, la rivière n'est pas l'addition des usages qu'on en fait, ce n'est pas un outil, mais un bien inaliénable appartenant à l'humanité et non à une génération ; 2, un patrimoine est bien géré quand tout est en état (globalité) (....) ; 3, un patrimoine doit au minimum se maintenir, et mieux, prendre de la valeur (...) Quand à la notion de responsabilité transversale, elle contient le mot responsabilité (…), associé à l'idée d'affranchissement par rapport aux 'oies' administratives, économiques ou culturelles* » (Jouve, 1991).

L'auteur critique le mode de fonctionnement de l'administration qui rend « *a-responsables* », en privant les usagers des moyens d'agir par un système pyramidal de décision, dans une « *démarche dirigiste* ». Il revendique le droit à l'autogestion : la mise en patrimoine de la rivière Drôme doit aider à la prise de conscience et à l'exercice de la responsabilité par les acteurs locaux.

Cette logique d'action s'inscrit ainsi tout à fait dans la logique du courant des « *common pool resources* » qui mise sur l'autogestion par les communautés locales comme alternative au système bureaucratique centralisé (Ostrom, 1990). « *Cette approche propose la nature en tant que bien commun, patrimoine à maintenir globalement, à faire fructifier, et non plus un ressource à consommer. Elle conduit à aborder les problèmes de sa gestion de façon globale, équilibrée, à long terme* » ; « *L'aménagement du bassin de la Drôme ne se fera pas de façon dirigiste. Pour avancer il est indispensable de s'assurer un objectif commun, élaboré en partenariat (...) un objectif commun est, par définition, un compromis dans la gestion des différents usagers* » (Jouve, 1991) . Les représentants de la structure intercommunale du Val de Drôme présentent les principes d'une « *gestion patrimoniale* » de la rivière (Ollagnon, 1979 ; De Montgolfier et Natali, 1987 ; Babin, Antona, Bertrand et Weber, 2002). Les représentations et les logiques différentes des acteurs sont collectivement prises en comptes et associées par la création d'un nouveau bien commun « *la rivière-patrimoine* » dans un processus de négociation, afin de résoudre les tensions et conflits existants et de trouver un compromis à long terme. Les acteurs s'engagent dans une sorte de contrat social, matérialisé par le Contrat de Rivière, qui le légitime et ritualise (Petit et Romagny, 2009).

D. Jouve conclut son mémoire en misant sur la légitimité et la capacité d'une structure intercommunale à diffuser, à imposer, à mettre en œuvre cette nouvelle approche. *« La montée en puissance des collectivités locales, et le développement des pratiques intercommunales permettront-elles la promotion de logiques patrimoniales, prémices de l'approche globale ?* ». Mais le terme de *« global* » cette fois ci fait référence à l'intégration de l'eau dans un champ d'action plus vaste concernant l'ensemble du développement territorial : « *agriculture, tourisme, industrie, habitat, énergie, l'eau est partout, vitale et fragile* » (Jouve, 1991). La structure intercommunale du Val de Drôme mise en effet sur la patrimonialisation de la rivière afin de combiner une double intention : (i) celle de développer économiquement la vallée en s'appuyant sur les aménités de la rivière, révélées et maintenues par la restauration et préservation des milieux et ressources aquatiques et pour attirer les populations permanentes et développer les activités touristiques ; et (ii) celle de restaurer et protéger les milieux et ressources aquatiques, en valorisant les améliorations obtenues par l'éducation et la sensibilisation à l'environnement ; par le développement d'un tourisme « *nature, familial, de qualité* » (Jouve, 1991).

Encadré 20 : La gestion patrimoniale de la rivière selon le chargé de mission Contrat de Rivière (Jouve, 1991)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.3. L'adoption du modèle de la rivière-patrimoine

La *gestion patrimoniale de la rivière* constitue l'idéologie territoriale défendue par la structure intercommunale du Val de Drôme et la *rivière patrimoine* son modèle territorial. Pour que ce dernier soit adopté par les autres parties prenantes de la gestion de l'eau, la structure intercommunale du Val de Drôme procède à la production d'une nouvelle « *représentation ordonnée du réel spatial* » (Gumuchian *et al.*, 2003) par la sélection et la justification des éléments qui font patrimoine, puis elle facilite son appropriation collective, par des actions de conservation, d'exposition et de valorisation de la rivière-patrimoine.

La production d'une représentation unifiée de la rivière

Jusque dans les années 1980, les représentations de la rivière des systèmes d'actions DDAF/exploitants agricoles et DDE/carriers étaient centrées sur des réalités matérielles restrictives et autonomisées : le volume d'eau transitant dans la rivière pour les premiers, le volume de graviers, le lit et les berges de la rivière pour les seconds. La structure intercommunale du Val de Drôme procède à une nouvelle sélection de ces éléments matériels[205] et à une nouvelle affectation de valeurs à ces derniers, afin de produire une représentation renouvelée de la rivière comme patrimoine.

La production de cette représentation inédite de la rivière est permise par un travail d'acquisition de nouvelles données et de relecture des données existantes, puis par la diffusion de ces informations auprès de la population et des acteurs locaux. La structure intercommunale du Val de Drôme engage dès 1986 différentes études sur des aspects jusqu'alors négligés de la rivière : la caractérisation de ses milieux naturels, de sa fréquentation touristique, des activités polluantes (BCEOM, 1988 ; Centre d'Etudes Recherches en Urbanisme et en Aménagement Rural *et al.*, 1988 ; FRAPNA 26, 1988 ; District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 1989). Elle procède ensuite à une capitalisation, à un regroupement et à un recoupement avec les études existantes centrées sur les questions quantitatives de ressources en eau et le transit sédimentaire/ extractions de graviers.

[205] Ces objets sont à la fois le volume d'eau, la qualité biochimique de l'eau, la force de son courant, les graviers, le lit (mineur et majeur) et les berges de la rivière, la faune et la flore aquatique, la faune et la flore de ses abords, les paysages de la rivière et ses abords (couleur, forme, etc.), les hommes, utilisant, profitant, affectant directement ou indirectement la rivière (en particulier les ouvrages, les aménagements, les pratiques, réalisés dans et aux abords de la rivière), etc. Ces multiples objets, à l'énumération non restrictive, sont pensés comme inter-reliés, non seulement entre eux, mais également aux autres éléments environnant dans une conception systémique de la rivière, au sein de la vallée de la Drôme. Les valeurs associées à cet objet complexe et systémique, la rivière, ne sont plus seulement de nature économique et technique (volume d'eau ou de graviers entrant dans un processus de production et donc monnayable), mais également culturelle, esthétique, affective, écologique, identitaire, historique ... : la beauté des paysages, la diversité écologique, le plaisir de la navigation sportive ou de la pêche, l'héritage des pratiques traditionnelles, l'importance du lien social dans la gestion collective, le sentiment d'appartenance à une communauté d'usagers, etc. Le concept de patrimoine, associé à l'objet unique rivière, permet de rassembler l'ensemble de ces nouvelles valeurs reconnus à la rivière, dans leur multiplicité et interactions.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'appropriation collective de la rivière-patrimoine : l'engagement dans le Contrat de Rivière et l'investissement dans la réserve naturelle des Ramières

En vue de favoriser l'adoption du modèle de rivière-patrimoine, la structure intercommunale du Val de Drôme cherche à organiser l'action collective et à structurer les différentes positions d'acteurs. Le Contrat de Rivière est l'outil permettant de construire la rivière en nouvelle catégorie d'action publique et de justifier d'une organisation dédiée pour sa prise en charge.

La signature du Contrat de Rivière marque l'obtention d'un accord entre l'ensemble des acteurs impliqués. Cet accord est ritualisé par le biais d'une cérémonie officielle médiatisée. Elle constitue une reconnaissance et une institutionnalisation de la patrimonialisation de la rivière et de la gestion patrimoniale et de l'eau (Babin *et al.*, 2002). Cette institutionnalisation engage les acteurs sur un compromis de long terme, sept ans, pour la conservation de la rivière-patrimoine. Un nouveau système d'action, portant ce projet et ce modèle territorial est également institué : le Comité rivière. Le modèle d'action de la gestion patrimoniale se matérialise également par la création d'un poste de « *responsable de bassin* » et de son « *équipe rivière* » chargée de l'entretien de cette dernière (point 2.2.2).

Un autre dispositif matérialise l'engagement des acteurs locaux dans la conservation de la rivière patrimoine : la création de la réserve naturelle des Ramières et la mise en place d'un plan pour sa gestion. La réserve naturelle des Ramières est érigée en emblème de la rivière-patrimoine, ce qui permet de matérialiser, de rendre visible et de consolider la mise en patrimoine de la rivière. La construction d'un bâtiment d'accueil du public et la création en son sein d'un musée de la rivière participe grandement de l'exposition de la rivière-patrimoine. D'autres éléments forment la « *géographie officielle* » de ce modèle patrimonial (Lussault, 1998), tels :

- l'« *image* » (Lussault, 1998) de la *rivière en tresse*, une vue du ciel de la réserve reprise à de multiples occasions dans la presse et les supports de communication de la structure intercommunale du Val de Drôme (Figure 48),
- la « *mise en récit* » (Lussault, 1998) de l'histoire récente des usages de la rivière, qui relate le passage « *d'une rivière délaissée, pillée, polluée, (...) à une rivière propre, respectée et valorisée* » (Val de Drôme Info 01/06/2001) ;
- l'organisation de manifestations « *symboliques* » (Lussault, 1998) organisées autour de la rivière à destination du grand public : telle la descente de la rivière en « *raft camion-poubelle* » (*Le Crestois* du 27/04/1990) ou les opérations grand public de nettoyage de la rivière « *Drôme propre* » (*Le Crestois*, 14,21 et 28/05/1993).

Ces points sont plus précisément détaillés dans la seconde partie de ce chapitre, consacré à la mobilisation des ressorts de la gestion patrimoniale de la rivière.

Enfin, la structure intercommunale du Val de Drôme valorise ce patrimoine-rivière, en mettant en évidence les multiples intérêts que sa préservation présente pour le développement local : non seulement en termes économiques, en favorisant le développement de l'activité touristique, tout en maintenant celle agricole, par le biais de l'irrigation, mais également en termes identitaires, en renforçant le marquage du territoire sur la qualité de l'environnement.

1.2. La rivière patrimonialisée et la gestion patrimoniale face aux autres territorialités et modèles de la gestion de l'eau dans la vallée

La mise en patrimoine de la rivière, en générant de nouvelles représentations et de nouveaux usages de l'eau, reconfigure les enjeux et les stratégies des acteurs qui les portent. Ces derniers s'appuient et renforcent leurs propres territorialités, dans un contexte de concurrence renouvelée pour l'appropriation de la rivière, afin d'acquérir, de reproduire ou d'accroître leur légitimité et leur pouvoir à décider des fonctions, des allocations ou des usages de la rivière (Ghiotti, 2009). D'un coté, de nouveaux acteurs, se sentant titulaires du patrimoine récemment révélé, s'organisent afin de faire valoir de nouvelles pratiques de gestion de la rivière : c'est en particulier le cas des associations de protection de la nature, des riverains de la rivière préoccupés par les risques d'inondations et bien sûr des structures intercommunales. De l'autre coté, les acteurs qui s'étaient auparavant approprié la rivière, mettent également en œuvre des stratégies pour défendre ou adapter leurs anciennes pratiques et modes de gestion : les agriculteurs irrigants, les services de l'Etat.

Réciproquement, les acteurs peuvent saisir le patrimoine afin de bâtir ou consolider leurs constructions territoriales ou projets de territoire. Le patrimoine est alors activé comme ressource territoriale, dans une double dimension : il constitue un potentiel de croissance économique mais il contribue également à la révélation, à la mise en lisibilité, à la structuration de la construction territoriale (Landel et Senil, 2009). Il contribue notamment à développer et renforcer les identités territoriales, dans un contexte en perpétuel évolution (Ollagnon, 1990 ; Ostrom, 1990). Deux implications de la mise en patrimoine de la rivière peuvent ainsi être distinguées : l'une en matière de développement des structures intercommunales et l'autre en matière de gestion de l'eau à l'échelle de la vallée. D'une part, la patrimonialisation de la rivière contribue au renforcement de la construction territoriale du Val de Drôme et au projet territorial de sa structure intercommunale, et d'autre part, elle amorce la construction d'un territoire de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme autour d'un projet de gestion intégrée de l'eau regroupant l'ensemble des acteurs locaux, collectivités locales, administrations et usagers : le SAGE.

1.2.1. La rivière - patrimoine, une construction politique fragile

Sur le modèle conceptuel de la *formation socio-spatiale*, la construction patrimoniale peut être caractérisée en fonction des *instances* qui la constituent (*géoéconomiques, politiques* et *idéologiques)* et selon sa *solidité*, sa *lisibilité* et sa *stabilité* (Di Meo, 1998).

La rivière – patrimoine, une construction essentiellement politique

Si la rivière semble *a priori* occuper une place centrale dans la délimitation et l'organisation de la vallée de la Drôme, tant sur les aspects matériels que idéels (chapitre 3), elle ne constitue pas pour autant une réalité territoriale dans les années 1980 et 1990[206].

[206] Rappel : Tant sur les plans géoéconomiques, politiques que idéologiques la division entre l'amont et l'aval de la vallée reste très marquée : l'amont est plus montagnard, centré, voire replié sur Die, avec une forte identité culturelle et historique ; l'aval est un espace plus diversifié de plaines et de collines, autour des deux pôles de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le modèle de la rivière-patrimoine peut s'appuyer sur une évidence géographique : celle du rôle structurant de l'hydrologie dans la localisation et l'organisation des peuplements, des activités humaines et des déplacements au sein de la vallée.

Par contre, sa force économique est faible : les activités liées à la rivière, qu'elles soient agricoles, industrielles ou touristiques sont très diverses d'une extrémité à l'autre de la vallée. En effet, l'irrigation est intensivement pratiquée en aval alors qu'elle reste faiblement développée en amont. L'activité industrielle, qu'elle utilise la force du courant ou affecte la qualité des cours d'eau par ses rejets est globalement en régression. Enfin, si l'activité touristique se développe sur l'ensemble de la vallée, elle n'est pas de même nature. A l'amont, la rivière est un atout central pour la baignade et les sports en eaux-vives. Mais par contre, à l'aval, la qualité médiocre et le courant moindre de la rivière interdisent ces pratiques. Dans cette partie, ce sont les ramières, associant des écosystèmes de zones humides et des paysages en tresse, qui sont mises en valeur pour la promenade et la découverte. Les enjeux économiques autour de la rivière sont donc très multiples et différentiés dans l'espace.

Du point de vue idéologique, la rivière est associée à des valeurs très diverses, à la fois, selon les types d'usagers (agriculteurs, extracteurs, promeneurs, pêcheurs, canoéiste, ...) et leur situation géographique, en amont ou en aval (rivière de plaine ou de montagne). Bien que la rivière dispose déjà d'un certain poids symbolique, en portant le nom du département[207], elle ne participe que faiblement à l'identité territoriale de ses usagers et riverains.

En définitive, la force de la rivière-patrimoine repose essentiellement sur sa dimension politique. Ce sont les hommes qui la font exister et la maintiennent par leur volonté et leur organisation, par leurs projets politiques, tel le Contrat de Rivière. La constitution du Comité rivière, la création d'une équipe d'entretien et l'embauche d'un responsable de bassin, capable d'incarner cette rivière-patrimoine, de la faire exister par des actions concrètes et visibles sur le terrain, jouent un rôle majeur (point 2).

Solidité, lisibilité et stabilité de la construction patrimoniale « rivière »

La construction patrimoniale autour de la rivière est fragile. Certes, la structure intercommunale du Val de Drôme dispose de solides alliés, tant parmi les usagers, telles la FRAPNA ou la Fédération de Pêche, que parmi les partenaires techniques et financiers, tels l'Agence de l'Eau et le Ministère de l'Environnement. Certains élus communaux, départementaux et régionaux lui apportent également un important soutien politique, et constituent un fort relais auprès de la population ou des administrations. Une partie de la presse locale, à travers le rédacteur en chef du Crestois, est également acquise à la cause patrimoniale. Un contrat a été signé qui reconnaît et officialise le modèle patrimonial de gestion de la rivière. Cependant les accords que formalise ce contrat restent limités. Ils ne portent que sur certaines dimensions de la rivière et n'engagent pas l'ensemble des acteurs locaux concernés (éléments détaillés en point 2.3).

Par ailleurs, la construction patrimoniale rivière n'est pas très lisible. Ses frontières sont floues. En faisant porter le contrat à la fois sur la rivière Drôme mais également sur une partie du Roubion, la structure intercommunale du Val de Drôme brouille l'évidence géographique

---

Crest et Livron-Loriol ; il est plus ouvert sur la vallée du Rhône, avec des activités agricoles plus intensives et des activités industrielles plus développées.

[207] « *Colonne vertébrale de tout pays, la rivière Drôme et ses affluents constituent une des ressources naturelles majeures du département auquel elle a donné son nom* » est ainsi la première phrase du projet de Contrat de rivière de 1988.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

liée à l'hydrologie pour y introduire une dimension politique. Elle reste ainsi ambiguë sur l'identité territoriale qu'elle souhaite développer autour de la rivière.

Par contre et pour finir, la construction patrimoniale rivière dispose d'une assez bonne stabilité, dans la mesure où elle est conçue en combinant les préoccupations socio-économiques locales aux volontés politiques et idéologiques en matière de gestion de l'eau. C'est particulièrement vrai concernant les enjeux touristiques : la restauration d'une certaine qualité des ressources et milieux en eau constitue un atout, un moteur pour le développement de certaines activités de loisirs, comme la baignade ou l'observation des écosystèmes aquatiques ; et en retour ces activités renforcent l'intérêt et la possibilité de préserver et de mettre en valeur les cours d'eau. En outre, la rivière-patrimoine, dans le même temps qu'elle contribue à la production d'autres constructions territoriales, est renforcée par ces dernières. C'est en particulier le cas avec le territoire « *Val de Drôme* » que tente activement de bâtir la structure intercommunale éponyme.

La concurrence d'autres constructions territoriales : l'exemple des agriculteurs irrigants

Face à l'affirmation de la rivière comme patrimoine naturel, mettant en avant ses valeurs écologiques et culturelles, des usagers de l'eau déploient un discours basé sur d'autres arguments territoriaux. C'est en particulier le cas des défenseurs de l'agriculture irriguée. Au modèle patrimonial alliant la préservation environnementale à sa mise en valeur touristique, ils opposent un modèle de croissance économique par l'intensification de l'agriculture, en fonction des potentialités et des contraintes locales. Il s'agit soit d'optimiser la disponibilité et l'usage des ressources en eau, soit de compenser les handicaps naturels en la matière, afin, dans les deux cas de permettre un développement de l'activité agricole. Les défenseurs de l'agriculture irriguée avancent des arguments territoriaux, relevant du même registre de justification que leurs opposants : son caractère identitaire, sa pertinence économique, sa dimension sociale, etc.

Le premier argument est d'ordre économique et concerne le maintien de l'emploi. C'est un argument à destination des élus locaux, qui à la fin des années 1980 sont particulièrement sensibles à l'accroissement du taux de chômage[208] : « *Ecoulement minimal ...contre priorité économique* » titre ainsi *L'agriculture drômoise* le 17/08/1989. D'autres discours témoignent de cette argumentation sur le plan économique :

> Sur la « *gestion de pénurie (...), il est important que chaque citoyen de notre pays et de notre département comprenne bien l'agriculture et ce qu'elle représente. Vouloir empêcher les agriculteurs d'irriguer, c'est les mettre en faillite : au nom de la défense de la nature cela est grave* » (Le président de la Chambre d'Agriculture, *L'agriculture drômoise*, 17/08/1989).
>
> « *Les agriculteurs n'irriguent pas pour le plaisir, mais tout simplement pour rester compétitifs dans nos régions et vivre de nos métiers* » (Secrétaire de la FDSEA, *Le Crestois*, 15/12/1989).
>
> « *L'eau disponible devient une priorité absolue pour le maintien de l'agriculture, de la vie économique locale des communes*» (président de l'ADARII, *Le Crestois*, 12/06/1992).

[208] Avec l'accentuation de la crise économique et dans le même temps le transfert de cette compétence, suite aux lois de décentralisation, « d*e nombreux élus deviennent obsédés par le fait de créer des emplois par tous les moyens, oubliant que c'est d'abord le développement qui induit l'emploi et non l'inverse* » (Pecqueur, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cependant, ce seul argument économique, s'il peut toucher une partie des élus locaux, peine à convaincre les autres usagers de l'eau et de manière générale, l'ensemble de la population. Les défenseurs de l'irrigation, pour la très grande majorité situés dans la partie tout à l'aval de la vallée, cherchent alors à élargir le réseau d'acteurs concerné par leur enjeu, à la fois (i) en étendant sa base géographique, arguant que la partie amont souffre également du déficit hydrique mais (ii) également en l'inter-reliant avec d'autres enjeux. L'agriculture est alors présentée dans les multiples fonctions qu'elle peut assurer pour l'ensemble du territoire :

- pour la défense contre une urbanisation galopante : « *L'agriculture reste l'activité économique principale dans ce secteur, et représente un intérêt certain pour la préservation de l'espace rural à proximité de la Vallée du Rhône très urbanisée* » (Lettre du président de l'ADARII au Préfet et au Conseil Général, 28/04/1992) ;
- pour la vie sociale des campagnes : « *L'agriculture est une force économique à part entière, elle joue un rôle fondamental dans l'équilibre écologique et dans le maintien d'une animation du tissu rural* » (secrétaire de la FDSEA, *Le Crestois*, 15/12/1989) ;
- pour la préservation de l'environnement : autour de la question de l'ouverture du paysage (et de ses impacts en termes touristique) et de celle de la prévention des risques : « *Sans culture viable économiquement y a-t-il une agriculture et sans agriculture que devient la nature ? Les incendies de garrigues, légions ces derniers temps sont là pour le rappeler* » (Le président de la Chambre d'Agriculture, *L'agriculture drômoise*, 17/08/1989) ; « *Sans oublier que les agriculteurs, plus que quiconque, sont aussi des partenaires défenseurs de la nature et de l'environnement et cela depuis de nombreuses générations. Les événements de ce mois d'août montrent que là ou l'agriculture a disparu, les broussailles et la végétation sauvage ont pris la place et les incendies ravagent la flore et faune* » (Le président de la Chambre d'Agriculture, *L'agriculture drômoise*, 17/08/1989) ; « *Que deviendrait le tourisme en l'absence d'agriculture et d'agriculteurs ? Friches et broussailles ne sont pas des atouts pour le développement du tourisme pas plus que pour la lutte contre les incendies* » (secrétaire de la FDSEA, *Le Crestois*, 15/12/1989).

Ces arguments sont entendus par la population locale et partiellement par les opposants au barrage, comme en témoignent les discours dans la presse locale au milieu des années 1990 : *« Pas de pays sans paysans, c'est vrai et encore plus en Val de Drôme, où beaucoup d'entreprises et d'emplois sont partie liés avec l'agriculture. Sans parler du maintien d'une activité dans les petites communes, inconcevable sans un tissu agricole vivant* » (Editorial, *Le Crestois*, 02/06/1995).

1.2.2. La rivière patrimonialisée, une ressource territoriale pour le développement intercommunal

La mise en patrimoine de la rivière et sa gestion patrimoniale interfèrent avec les constructions et projets intercommunaux. La progressive prise en main de la gestion de l'eau pat les structures intercommunales les amènent à réfléchir sur leur identité territoriale et leur projet de développement. Le conflit sur le barrage du Bez, s'il met en évidence l'existence de multiples usages concurrents sur la rivière, révèle également des différences sur la territorialité des usagers de l'eau, en particulier entre la partie amont et celle aval de la vallée. Il montre le défaut d'identité à l'échelle de la vallée autour de l'eau et *a contrario* la force de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'identité Dioise[209]. Les deux structures intercommunales adoptent alors des stratégies territoriales différentes de gestion de l'eau.

La rivière participe de la qualité environnementale, révélée comme nouvelle ressource de développement économique

La mise en patrimoine de la rivière résulte d'intentions distinctes et possiblement conflictuelles : d'une part, la valorisation économique de la rivière, et d'autre part, la préservation de l'héritage culturel, historique, écologique de cette dernière. Ces deux intentions ne sont pas facilement conciliables dans le cas de certaines activités productives, comme celles agricoles, qui consomment la ressource en eau dont la privation nuit au fonctionnement écologique des milieux aquatiques. Par contre, elles sont tout à fait combinables, en matière touristique. La qualité retrouvée de l'eau et la mise en valeur de la rivière, de ses abords, de ses milieux, de ses paysages permet en effet le développement économique de la vallée, tant par l'attrait de nouvelles populations permanentes et de nouvelles entreprises que par l'accroissement et la diversification des activités récréatives et touristiques (autour de la pêche, de la promenade, de l'observation de la faune et flore de milieux remarquables, de baignade, de sports en eaux vives, ...). Cet usage de la rivière, contrairement à celui agricole, n'est pas dans une logique de prédation, mais au contraire de renouvellement, et au delà de « *sur-cyclage* », dans le sens, où il crée de la valeur ajoutée (Landel et Senil, 2009).

Ce mode de gestion de la rivière est non seulement durable, au sens de la pérennisation dans le temps, mais également valorisant du point de vue territorial. Cet effort de restauration et de préservation écologique la rivière s'inscrit en effet dans une stratégie plus globale de développement des structures intercommunales, misant sur la *qualité environnementale* : la qualité du cadre de vie naturel pour les populations, la qualité des atouts touristiques, mais aussi la qualité des productions agricoles, respectueuse de l'environnement. La mise en patrimoine de la rivière contribue ainsi à spécifier la vallée de la Drôme et son mode de développement, à le différentier de l'extérieur, à lui donner un avantage comparatif dans un contexte de concurrence économique entre territoires.

Si les deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme adoptent en ce sens la même stratégie de développement territorial basée sur la qualité environnementale, elles n'accordent pour autant pas la même place et de même rôle à la rivière et sa gestion.

Dans le Diois : la réactivation de l'identité locale

La structure intercommunale du Diois n'accorde que peu d'importance à l'eau pour son développement mais pour autant, la rivière joue un rôle important dans le renforcement identitaire et la construction de son projet territorial. En effet, le conflit du barrage sur le Bez pousse de nombreux acteurs du Diois à réfléchir, à débattre et au final à affirmer ce qui fonde leur identité, et au delà à révéler leurs *ressources territoriales* et leurs *intentions* en termes de

[209] «*L'idée de la vallée de la Drôme, le sentiment d'appartenance, n'est pas forcément dans la tête de tous le monde. Il y a bien le Diois et le reste de la vallée. Le Diois, c'est une identité qui est très forte et qui est très ancienne. On a eu un problème de ressource insuffisante sur la partie aval. Les services de l'Etat (...) ont proposé une solution sur un territoire autre que celui concerné par les bénéficiaires directs (...). Forcément, ça ne peut pas passer sur une vallée qui n'est pas mûre sur un sentiment d'appartenance à un bassin versant. Mettre un gros barrage de 9 M m3 dans le Bez qui est une superbe vallée, sur un territoire qui a une très forte identité, socialement, ça ne pouvait pas fonctionner* » explique un technicien (entretien personnel, été 2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

développement territorial. « *Le dossier du barrage du Bez aura au moins le mérite, quoi qu'il arrive, de stimuler la réflexion des habitants du Haut-Diois sur la place qu'il convient de donner à l'eau dans la composition de leur environnement* » (le *Journal du Diois*, 01/09/1989).

Un des arguments fort mis en avant par les opposants du barrage repose sur la non-reconnaissance de leurs propres valeurs et spécificités, au profit des seuls intérêts de la partie aval de la vallée, selon un modèle qu'ils qualifient d'« *intensif et industriel* ». Les revendications sont à la fois localistes et écologistes. Elles rejoignent deux enjeux de développement économique intercommunal : l'un autour de l'activité agricole et l'autre autour de l'activité touristique.

En matière agricole, les élus du Diois défendent une agriculture extensive, diversifiée et de qualité, porteuse de valeurs culturelles et identitaires. C'est un choix politique qu'ils affirment face aux intentions qu'ils perçoivent depuis l'extérieur de vouloir convertir le Diois, soit au modèle productiviste agricole, soit de le transformer en réserve naturelle.

> « *Pourquoi* [un tel barrage] *? Pour irriguer les terres de la plaine de Crest ! C'est déshabiller Pierre pour habiller Paul !* » (un élu local, le *Journal du Diois*, 05/05/1989).
>
> « *Le projet se réalise au détriment du Haut-Diois et de son agriculture de montagne (...) la population n'accepte pas le mépris affiché pour son agriculture de montagne (...) la disparition d'une zone agricole de produits de qualité au profit de cultures intensives démodées et dangereuses* » (*Les épines drômoises* n°41, mars 1991).
>
> « *Cette terre, valorisée par des générations successives, reste encore aujourd'hui exploitée par des agriculteurs attachés au terroir, qui veulent vivre au pays, et qui ne sont pas prêts à voir leur outil de travail englouti. L'agriculture du Diois est basée sur une polyculture variée respectant un environnement de qualité. Est-il honnête de bouleverser un tel équilibre pour favoriser une monoculture intensive à caractère industriel ?* » (Association de sauvegarde de la basse vallée du Bez, le *Journal du Diois*, 05/05/1989).
>
> « *Sans entrer dans les détails techniques, (...) je pense qu'il s'agit d'abord d'un choix politique quant à l'avenir de notre région du Diois. Veut-on ou non en faire une réserve 'naturelle' où les hommes ne seraient plus des producteurs mais des ' jardiniers de la nature' ? Tel est à mon avis le fond du problème* », explique un conseiller général du Diois, en dénonçant la perte de « *bonnes terres agricoles* » pour construire le barrage, ce qu'il perçoit comme une négation de la vocation productive du Diois (*Journal du Diois*, 17/05/1991).

En matière touristique, une nouvelle ressource territoriale est révélée : « *la qualité et l'originalité du paysage* », « *la seule vraie richesse de ce petit pays* », ce qui l'autorise à se tourner vers un « *tourisme de qualité* », que des aménagements lourds, tel le barrage sur le Bez contrarieraient (*Journal du Diois*, 09/02/1990)[210]. Le cas des gorges de l'Ardèche, fortement aménagées pour le tourisme aquatique, est à cet égard employé comme repoussoir.

[210] Le barrage « *gâcherait l'harmonie paysagère (...) et pourrait desservir son image en focalisant les regards sur un équipement aquatique médiocre, alors que c'est sur l'excellence de sa montagne préalpine et subméditerranéenne qu'il lui faut à l'évidence miser et que lui reconnaissent sans hésiter tous ceux qui l'ont parcouru* » (le *Journal du Diois*, 01/09/1989). La forme de tourisme défendu par certains, non sans débat en interne, est celui « *d'aménagements légers, pour que les rivières soient plus accueillantes à la baignade, plus fructueuses aux pêcheurs, plus accessibles aux randonneurs et plus ouvertes à la navigation sportive* » (le

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Dans cette territorialité réaffirmée et dans la stratégie territoriale qui se dessine en matière de développement territorial, la rivière n'a pas de place centrale. Elle n'est qu'un élément parmi d'autres du « *patrimoine naturel et culturel* » que le Diois souhaite préserver tout en le valorisant. Elle ne constitue quasiment pas une matière première pour l'activité agricole. Elle ne représente qu'une petite partie du potentiel touristique. Elle n'a une charge que faiblement symbolique dans l'identité dioise par rapport à d'autres éléments, comme la montagne, la lavande, les chèvres, etc. Si la structure intercommunale du Diois s'engage dans la démarche de Contrat de Rivière, elle ne s'implique qu'au minimum, contrairement à la structure intercommunale du Val de Drôme qui l'initie et en prend le pilotage.

Dans le Val de Drôme : la gestion de la rivière contribue au renforcement du pouvoir intercommunal

En comparaison du Diois, le Val de Drôme souffre de lacunes en matière de reconnaissance identitaire qui peut lui porter préjudice en matière de développement touristique[211]. Ce déficit identitaire présente également un risque pour l'existence et la reproduction institutionnelle de la structure intercommunale du Val de Drôme récemment créée. Toute jeune dans le paysage politico-administratif local, elle doit « *faire ses preuves* » (Jouve, 1991)[212] en matière de développement territorial, ses moyens d'action dépendant de ses résultats.

La structure intercommunale du Val de Drôme mise sur la gestion patrimoniale de la rivière pour renforcer à la fois sa construction et son projet territorial. La mise en patrimoine de la rivière, dans le cadre du Contrat de Rivière est pour elle « *une manière de se mettre personnellement en scène et de se promouvoir, d'assurer la reproduction de son pouvoir* » (Di Meo, 2006), de « *conforter son existence et sa vocation* » (Jouve, 1991)[213].

La gestion de l'eau est un moyen pour la structure intercommunale du Val de Drôme à la fois d'affirmer sa légitimité et son pouvoir dans le contexte récent de décentralisation et de recomposition des responsabilités locales entre l'administration et les différentes collectivités locales, mais également : (i) de construire une identité autour de la rivière, à défaut de celle

---

Journal du Diois, 22/09/1989). Les projets de petits plans d'eau en cours, tels ceux de Molière-Glandaz ou le Pas de Ondes, ne dépassant pas dix hectares, sont utilisés comme seuil maximum. « *Le souci de préserver et cultiver l'identité dioise conduit à privilégier la recherche d'un aménagement des eaux vives, par petite touches, en finesse* » (le *Journal du Diois*, 06/10/1989). Ces acteurs mettent en garde contre certaines formes de développement touristique, avec un afflux non contrôlé de population et des aménagements et initiatives pas assez réfléchies.

[211] « *Sans eau, adieu les touristes. Or Crest doit jouer à fond la carte du tourisme. Ne nous leurrons pas, il ne s'installera pas d'industrie à Crest. Sans tourisme, les commerces fermeront et hélas fermeront encore.(...) Je suis encore sous le coup de deux lectures de deux revues consacrées à la Drôme. La première 'Drôme magazine', on y parle de Die, de Buis les Baronnies, de Remuzat de trente villages et de leurs productions agricoles. Sur Crest : rien ! ... le deuxième, 'Peuple libre', l'hebdo de la Drôme 'spécial vacances'. On parle de tous les villages, même les plus petits. Die a droit à une page avec photo, la Batie-des-fonds a 10 lignes et Crest en page 17 dans une revue de 40 pages à droit à 3 lignes dans un calendrier. (...) Réveillons nous !* » (*Le Crestois*, 28/08/1987).

[212] « *Construite avec des moyens acquis faibles, peu de gestion, pas de compétences propres, une durée limitée, la structure a des exigences qui coïncident avec son projet politique : être rapide, car le temps lui est compté, être utile, car elle sera évalué, être crédible au delà de son territoire, où sont les partenaires pour l'avenir* » (Jouve, 1991).

[213] C'est d'autant plus efficace que cette mise en patrimoine est conçue comme un levier de développement économique, ce qui accroît encore l'autorité et la réputation de son initiateur : « *Les retombées économiques de 120 millions de francs* [du Contrat de Rivière] *ainsi que le coup de fouet donné au tourisme du secteur seront sans conteste à porter au crédit de la volonté de tous les élus du Val de Drôme* » (*Le Crestois*, 23/12/1988).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'un Val de Drôme mal identifié et peu approprié par la population locale ; (ii) de renforcer ses moyens et ses compétences et (iii) de proposer et montrer la pertinence et l'efficacité d'un modèle alternatif de développement local par rapport à ceux préexistants.

En effet, si la structure intercommunale du Val de Drôme peine à construire une identité locale et à obtenir l'appropriation de l'entité « *Val de Drôme* », la mise en patrimoine de la rivière et la démarche de Contrat de Rivière ouvrent de nouvelles perspectives identitaires à l'échelle de la vallée, « *autour* » de la rivière de manière floue, sans en préciser exactement les limites, et incluant, sans le dire tout à fait explicitement le Diois. Avec le Contrat de Rivière, « n*ous n'avons plus l'impression d'être un lieu de passage sur la route du soleil mais d'appartenir à la vallée de la Drôme* » (un élu de Loriol, cité par Cossalter (1989)).

De plus, le Contrat de Rivière permet à la structure intercommunale du Val de Drôme de renforcer ses moyens humains et financiers ainsi que ses compétences techniques en matière de gestion de l'eau[214]. Elle accueille physiquement et encadre l'ensemble du personnel technique employé pour l'élaboration puis la mise en œuvre du Contrat de Rivière[215], ce qui lui permet de créer un véritable service de « *gestion de la rivière* ». La gestion et le suivi administratif des dossiers d'assainissement pour l'ensemble des communes signataires du Contrat de Rivière, par le biais du prélèvement d'un pourcentage sur les subventions, lui procurent par ailleurs des moyens financiers complémentaires.

Enfin, la gestion patrimoniale de la rivière est l'occasion, pour la structure intercommunale du Val de Drôme, de mettre en pratique et de communiquer sur son propre modèle de développement. Tant sur le fond que sur la forme, le modèle d'action mis en œuvre dans le cadre du Contrat de Rivière est une mise en application des principes et des méthodes du projet de développement de la structure intercommunale du Val de Drôme. Du point de vue méthodologique, il permet d'expérimenter les principes de participation et de subsidiarité. Sur le fond, il met en pratique les notions de diversité, de solidarité et de qualité qui fondent le projet intercommunal (chapitre 3, point 2). Les multiples usages de l'eau sont pris en compte et mis en valeur dans leur complémentarité ; les moyens sont mutualisés entre amont et aval, entre petites et grosses communes ; la qualité de l'eau retrouvée est convertie en atout de développement économique. Enfin, la « *dimension sociale* » du projet intercommunal se traduit de manière effective, dans le cadre du Contrat de Rivière, par l'emploi de personnes en difficulté au sein de l'équipe rivière en charge de l'entretien des cours d'eau[216].

---

[214] « *La problématique de l'assainissement émerge. La* [structure intercommunale du Val de Drôme] *s'en saisit très intelligemment, et met en place le 1er Contrat de Rivière. Il permet l'émergence d'un acteur local très bien outillé, très efficace, très bien structuré* » (technicien, entretien personnel, été 2008).

[215] Un chargé de mission, deux techniciens de rivière et une équipe rivière, ainsi que différents personnels temporaires selon les besoins spécifiques

[216] « *Cette action a un autre visage, social et solidaire : cet entretien a permis la mise en place d'une équipe, composée de personnes en recherche d'emploi, en RMI, bref, à qui il manquait que l'occasion d'être efficaces* » (*Le Crestois*, 13/03/1992 puis 13/03/1992).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. La mobilisation de la rivière-patrimoine et sa contribution à l'efficacité environnementale du 1er Contrat de Rivière

Cette seconde partie du chapitre analyse la manière dont les *gestionnaires intentionnels* de l'eau mobilisent la patrimonialisation de la rivière afin de transformer la *gestion effective* de l'eau et *in fine* l'état du milieu (Mermet, 1994), dans le cadre du dispositif du premier Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion dont la démarche est initiée en 1987 et qui est mise en œuvre entre 1990 et 1996. La structure intercommunale du Val de Drôme en est le gestionnaire intentionnel principal, en association avec la structure intercommunale du Diois qui reste plus en retrait.

L'efficacité environnementale du Contrat de Rivière est jugée sur la base : (i) de la pertinence des objectifs définis localement par rapport aux problèmes existants et (ii) de la confrontation de ces objectifs avec les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, en termes de pratiques des usagers de l'eau et d'état du milieu, lors de la mise en œuvre du Contrat de Rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1. La rivière-patrimoine et l'élaboration des objectifs du Contrat de Rivière

2.1.1. Des objectifs pertinents mais partiels

Le dispositif de Contrat de Rivière vise la « *reconquête rapide de la qualité des rivières* » et « *une mise en valeur de la rivière respectueuse de l'environnement* » (circulaire du Ministère de l'Environnement du 05/02/1981). Si le dispositif laisse le soin aux acteurs locaux de s'entendre sur les objectifs précis et chiffrés du contrat, il précise toutefois les références sur lesquelles se baser. En matière de qualité des eaux, les objectifs doivent « *être fondés sur la carte départementale d'objectif de qualité* » (circulaire du Ministère de l'Environnement du 05/02/1981). Ils doivent donc porter sur l'état du milieu à atteindre[217]. Dans le département de

[217] La préparation de ces cartes a été instaurée par la circulaire ministérielle du 29/07/1971 en application de la loi sur l'eau de 1964 (n°64-1245 du 16/12/1964), ensuite remplacée par celle du 17/03/1978 (suite aux directives européennes sur l'eau potable et les eaux de baignade n° 75/440 du 16/06/1975 et n°76-160 du 08/12/1975). La loi de 1964 prévoit un inventaire des degrés de pollution ainsi que des spécifications pour les prises d'eau d'alimentation humaine et de qualité du milieu récepteurs dont les critères (physiques, chimiques biologiques, bactériologiques) devaient être arrêtés par décret ultérieurement. La circulaire de 1971 fournit les indications pour la préparation des décrets d'objectifs de qualité des cours d'eau, ces objectifs devant être synthétisés sous la forme de carte d'objectifs de qualité par département, région et bassin. Elle propose notamment un critère simplifié relatif à la vie piscicole et à l'alimentation en eau humaine, selon 3 classes de qualité (de 1 à 3) : la qualité 1 permet « *la vie et reproduction des poissons* » et « *l'alimentation humaine après traitement simple ou normal* » ; la qualité 2 permet la vie piscicole et l'alimentation en eau humaine seulement après un traitement poussé ; et la qualité 3 autorise la vie piscicole mais rend impossible la production d'eau potable. Ces décrets d'objectifs de qualité ne seront finalement jamais promulgués car ils sont trop difficiles à mettre en œuvre. Par contre, les cartes de qualité départementales seront bien réalisées. La circulaire de 1978 préconise l'utilisation des références techniques définies par les directives européennes d'objectifs de qualité concernant la production d'eau alimentaire (06/06/1975) et la qualité des eaux de baignade (08/12/1975) : définition de 19 paramètres (bactériologique, physicochimiques, oxygène, azote etc.) pour les eaux de baignade et de 3 groupes de valeurs (A1, A2 et A3) pour l'eau potable, selon les procédés de traitement requis (respectivement, traitement simple et désinfection, traitement normal physique chimique ou désinfection ou traitement poussé).

la Drôme, une carte des objectifs de qualité est réalisée par la DDAF en 1984 (DDAF Drôme, 1984) selon ces critères. En matière d'aménagement de rivière, la circulaire de 1981 reste beaucoup plus floue sur les objectifs à atteindre. Ces derniers sont exprimés en termes de moyens et non d'état du milieu : il s'agit de lister « *les travaux à réaliser* », en s'assurant de leur compatibilité avec la circulaire du 12/06/1980 concernant l'extraction des matériaux. Enfin, la circulaire de 1981 fixe un troisième objectif, moins explicite, concernant la manière de mener à bien le Contrat de Rivière. L'objectif portant sur les pratiques des gestionnaires est double : il s'agit d'obtenir : (i) un « *accord* » entre les usagers (« *riverains, communes et industriels* ») sur les objectifs à atteindre en matière de reconquête de la qualité et de mise en valeur des rivières, ainsi que (ii) un « *engagement* » moral et financier des décideurs et des financeurs sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Bien que évoqué dans le dossier de candidature, le Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion n'aborde pas la problématique des étiages ni celle de l'entretien du lit de la rivière. Il est centré sur les questions d'assainissement et de mises en valeur de la rivière[218].

Le Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion fixe quatre objectifs, repartis en deux volets d'action.

Le premier objectif, qui forme le volet A, porte sur l'état du milieu, en matière de qualité des eaux selon le double critère de baignabilité et d'aptitude à la consommation humaine, conformément à la carte des objectifs de qualité départementale : « *restaurer la qualité des eaux dans la Drôme, les affluents, le Haut-Roubion, pour atteindre la qualité baignade, la qualité 1B pour la Drôme en aval de Crest et la qualité 1A pour les autres tronçons et cours d'eau* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990). Le critère de baignabilité, même s'il repose sur un ensemble de 19 paramètres définis dans la directive européenne de 1975 est essentiellement centré, dans le cas des rivières Drôme et Roubion, sur la qualité bactériologique et plus précisément sur les taux de coliformes streptocoques fécaux. C'est en effet le facteur discriminant pour la promulgation des interdictions de baignade selon les données collectées par la DDASS qui a rédigé la version définitive de ce premier objectif du Contrat de Rivière portant sur la qualité (par exemple, *Le Crestois*, 07/06/1989 ; 06/09/1989). Les objectifs de moyens pour atteindre ces objectifs sur l'état du milieux sont ensuite précisés : il s'agit de réaliser différents réseaux d'assainissement et stations d'épurations, précisément décrits dans le schéma général d'assainissement de 1988 (BCEOM, 1988).

Les trois autres objectifs concernent l'aménagement de la rivière et forme le volet B du Contrat de Rivière : « *restaurer et protéger les berges et leur ripisylves, permettre une gestion cohérente de la rivière, de ses abords, ainsi que le bon fonctionnement et l'entretien des équipements réalisés, assurer la mise en valeur touristique des territoires concernés* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990). Ces objectifs ne portent donc pas sur l'état du milieu à atteindre, mais uniquement sur les moyens à mettre en œuvre. Comme pour le premier objectif sur la qualité des eaux, ces moyens

[218] Le dossier de candidature est ainsi paradoxal. Si, dans la logique de gestion globale de la rivière défendue par la structure intercommunale du Val de Drôme, l'état des lieux présente conjointement trois problèmes (« *des étiages sévères, (...) la qualité de l'eau préoccupante (...) l'entretien insuffisant* »), le pré-programme d'action ne propose des objectifs qu'en matière d'assainissement , de « *remise en état des berges et du lit* et *de « mise en valeur* » touristique et environnementale (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a). Ce décalage entre les problèmes ciblés et les actions proposées s'explique par la marge de manœuvre contrainte des structures intercommunales face aux administrations de l'Etat, DDE et DDAF exerçant une '*chasse gardée'* sur les domaines de la gestion quantitative de l'eau à destination agricole d'une part et la gestion du lit et des extractions de graviers d'autre part (chapitre 3).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

consistent en une série de travaux dont la liste détaillée est jointe au contrat sous le nom de « *programme de restauration et de mise en valeur, fiches-projets*»[219].

Pour l'ensemble de ces deux volets, le Contrat de Rivière définit donc essentiellement des objectifs de moyens, techniques et financiers, concrets, chiffrés et planifiés sur la période de vie du contrat de sept ans. Ils ne concernent l'état du milieu que de manière partielle pour la qualité de l'eau.

Les maîtrises d'ouvrage des opérations d'assainissement reposent sur les communes, celles du volet B sur les structures intercommunales : celle du Val de Drôme et du Diois s'engagent à porter les opérations localisées sur leurs territoires respectifs, et celle du Val de Drôme prend également en charge les quelques opérations transversales.

Un programme d'assainissement ambitieux

Concernant le volet A, les objectifs sur l'état du milieu, sont ambitieux dans la mesure où la situation en 1990 est très dégradée[220]. Les objectifs de moyens sont priorisés selon des critères de sensibilité au milieu, de distance aux cours d'eau, d'importance de la population ainsi que d'existence ou non d'équipement d'assainissement[221]. Au total, 43 communes (sur 102 au total) sont concernées, dont l'ensemble de celles les plus peuplées de la vallée. Ce sont essentiellement des communes riveraines de la rivière Drôme, du Haut-Roubion, de la Gervanne, de la Roanne et du Bez. La partie aval de la vallée est plus concernée, dans la mesure où c'est la partie la plus densément peuplée, mais également celle présentant la plus faible qualité, tant en termes de baignabilité que d'aptitude à la consommation humaine. Les investissements prévus sont de 125 MF, soit 73% de l'enveloppe totale du contrat (Figure 44). La nature des ouvrages proposés dépend de la taille des communes, de la concentration de la population, de la pédologie et de la surface disponible. Les stations à boues activées et à lagunage sont ainsi les deux principales solutions proposées. En complément du traitement principal, un géo-assainissement est également proposé, afin de remédier, en évitant les rejets directs, les problèmes bactériologiques en période estivale pour les communes à proximité directe des zones baignables.

[219] Ce programme a été élaboré par le bureau d'étude EPURE sur la base des études préalables pilotées par la structure intercommunale du Val de Drôme.

[220] De nombreuses portions de la rivière sont interdites à la baignade sur la Drôme en aval de Die mais aussi sur le Bez et la Gervanne ; la qualité des eaux est moyenne (classe 2) en aval de Crest sur la Drôme et sur certaines portions de ses affluents et seulement bonne (classe 1B) en aval de Saillans sur la Drôme ainsi que sur des tronçons du Bez, de la Gervanne et du Haut-Roubion.

[221] Les opérations d'assainissement sont ainsi classées en première, seconde, troisième et dernière urgence ou non classées.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Un budget limité pour de multiples opérations de préservation et de mise en valeur des cours d'eau

Concernant le volet B, le contrat fixe des objectifs de moyens variés, reflétant la diversité des problématiques abordées. Deux types d'opérations sont prévues.

Les premières consistent en des aménagements et travaux techniques territorialisés, dans le sens où elles sont regroupées par « *tronçon géographique cohérent, pour former ce qu'on appelle un projet* » : elles sont donc catégorisées d'une part selon leur nature et d'autre part selon le tronçon hydrographique concerné[222]. Ces opérations représentent un budget total de 22.6 MF, ce qui représente 18% de l'enveloppe globale du Contrat de Rivière. 38% des investissements prévus sont consacrés à préservation ou à l'entretien du milieu naturel, 49% à la mise en valeur touristique et 13% à la protection des ouvrages hydrauliques. Ces opérations sont localisées sur les principaux cours d'eau ou leurs abords immédiats et couvrent l'ensemble de la vallée de manière assez homogène.

Le second type d'opération vise l'accompagnement des premières : études et acquisitions foncières, équipement et fonctionnement de la structure d'entretien, information et sensibilisation[223]. Ces opérations représentent 9% du budget total prévu au Contrat de Rivière. Parmi les mesures proposées, 40% des dépenses sont prévues pour le fonctionnement de la structure d'entretien de la rivière et 20% pour des actions d'information, de sensibilisation et de formation (Figure 44).

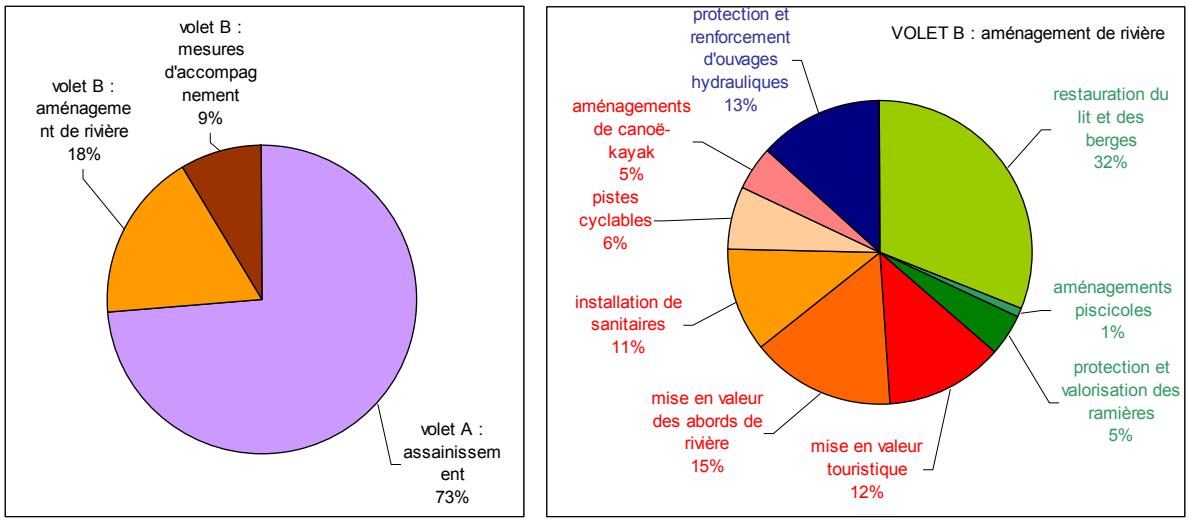


Figure 44 : Les investissements prévus dans le 1er Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et le détail pour la partie « aménagement de rivière » du volet B (réalisation S. Girard, 2010 ; source IRAP, 1997)

[222] 9 classes de A à I : restauration du lit et des berges, mise en valeur des abords de rivière, aménagements piscicoles, aménagements de canoë-kayak ou aménagements hydrauliques, pistes cyclables, protection et valorisation des ramières, mise en valeur touristique, installation de sanitaires ; 6 tronçons : Drôme amont, Drôme aval, Bez, Roanne, Gervanne et Roubion.

[223] Ces opérations sont catégorisées en 6 classes, de J à O.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Contrat de Rivière : un outil de programmation technique et financier avant tout

En conclusion, la grande majorité de ces opérations et de ces financements du Contrat de Rivière s'adressent directement aux communes, tant en termes d'assainissement que d'aménagement de rivière. Elles ne concernent qu'indirectement ou à la marge les usagers de la rivière. La définition des objectifs est centrée essentiellement sur les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre et non sur l'état du milieu. De plus, la définition de l'objectif d'état sur le milieu est restreinte à la seule qualité de l'eau selon des critères de baignabilité et d'aptitude à la consommation humaine, soit bactériologique pour les premiers (streptocoques et coliformes fécaux) et physico-chimiques pour les seconds. C'est donc une définition très restreinte de la préservation du patrimoine - rivière, sans référence ni à l'écologie de la faune et flore du milieu, ni aux critères d'état physique du lit et des berges, ou quantitative de la ressource, etc.

En outre, la répartition des objectifs de moyens financiers montre une préoccupation encore sectorielle pour la gestion de l'eau, relevant plus du génie civil que du génie écologique : 73% des dépenses prévues sont pour l'équipement en assainissement, et parmi les 18% de financements prévus pour les travaux d'aménagement de rivière, 13% concernent des aménagements hydrauliques. Cette répartition est assez représentative de la tendance générale des Contrats de Rivière en France au début des années 1990 : à cette date, sur 28 Contrats de Rivière engagés, 75% des financements sont destinés à des opérations d'assainissement (Brun, 2010).

Malgré l'intention affichée de la structure intercommunale pour la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de l'eau, les objectifs du Contrat de Rivière laissent apparaître réalité plus nuancée : il est conçu comme un outil de programmation technique et financier plus que comme un outil de réflexion et de négociation sur la gestion et le devenir d'un bien commun et sur les rapports du groupe à la rivière.

2.1.2. S'entendre sur des objectifs environnementaux communs : le recours à la rivière-patrimoine

La structure intercommunale du Val de Drôme obtient dans le cadre du Contrat de Rivière un engagement collectif, même si il est limité aux élus locaux et l'administration[224], ainsi qu'un accord autour de la préservation environnementale, même s'il est partiel.

Pour y parvenir, la structure intercommunale du Val de Drôme a axé sa stratégie sur : (i) le compromis, en acceptant, au moins dans un premier temps, de ne pas traiter des domaines chasses gardées des systèmes de gestion de l'eau préexistants ; (ii) l'articulation entre les enjeux économiques et les enjeux environnementaux ; (iii) la proposition d'un nouveau cadre d'action. La mise en patrimoine de la rivière, sa construction comme *bien commun patrimonialisé*, joue un rôle important dans cette stratégie. La rivière-patrimoine est mobilisée

[224] « *Les engagements des partenaires* » sont détaillés dans le document de Contrat de Rivière en termes de contribution financière, de participation à la gouvernance, de réalisation du programme d'action (ANNEXE 2.4) (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990). Ces partenaires sont les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, le SMRD, les communes adhérentes, la Région, le Département, l'Etat et l'Agence de l'Eau. L'engagement des communes est matérialisé par une « *convention cadre d'adhésion* » qu'elles ratifient individuellement avec la structure intercommunale du Val de Drôme. Ni les associations, ni les usagers ne sont donc directement concernés par ces accords et engagements.

de deux manières par la structure intercommunale du Val de Drôme : (i) afin de qualifier, pondérer et stabiliser la situation d'action, permettant une nouvelle définition des objectifs de la gestion de l'eau et (ii) afin de trouver un consensus entre différents acteurs sur cette nouvelle définition.

La stratégie d'information et d'implication des élus communaux et des usagers

Contrairement au mode de gestion technocratique de l'administration, le Contrat de Rivière affiche l'objectif d'une élaboration participative et concertée, ne restreignant pas les débats aux seules questions techniques. La structure intercommunale du Val de Drôme associe dès le début de la démarche des élus et des usagers (*Le Crestois*, 23/12/1988). L'intention, du moins est manifeste, car en pratique, leur participation reste limitée.

Dans la phase d'élaboration du Contrat de Rivière, les communes sont informées et impliquées de manière indirecte, par le biais des deux structures intercommunales. Certains délégués intercommunaux, également maires, participent au comité de pilotage et les structures intercommunales peuvent relayer les informations concernant le contrat lors des assemblées intercommunales regroupant l'ensemble de leurs représentants. Avec cette stratégie, la structure intercommunale du Val de Drôme souhaite à la fois ne pas empiéter sur les aires de pouvoir intercommunal[225] et ne pas « *lasser* » les communes dans le lent et complexe processus de montage du projet (Jouve, 1991). A l'usage, cette stratégie montre des écueils : certains élus se sentent concernés et impliqués, et d'autres, au contraire, vivent le contrat comme un exercice imposé, reprochant à la structure intercommunale sa gestion technocratique. C'est en particulier le cas de nombreuses communes de la partie amont de la vallée, du fait de la moindre implication également de leur structure intercommunale du Diois, chargé du relais d'information. Les communes sont par la suite plus étroitement impliquées lors de la réalisation des documents de programmation des deux volets du Contrat de Rivière. Les bureaux d'études en charge de leur conception rencontrent sur le terrain les élus communaux afin de fixer avec eux et selon leurs attentes, le contenu des projets.

L'implication des usagers est globalement très faible dans la phase d'élaboration du Contrat de Rivière, à l'exception notable de l'association de protection de la nature FRAPNA[226]. Associée au Comité de pilotage, elle participe également à la rédaction du contrat final : elle est l'auteur de la rédaction du deuxième objectif du Contrat de Rivière : « *restaurer et protéger les berges et leurs ripisylves* » (Jouve, 1991). Dans la même logique que pour les communes, la structure intercommunale justifie cette faible sollicitation des usagers de l'eau par la crainte de décevoir et lasser, de ne pas générer des attentes avant d'avoir certaines garanties sur les appuis nécessaires des tutelles et des financeurs, en bref « *d'assurer ses arrières* » selon les termes de son président (allocution à la structure intercommunale du Val de Drôme du 06/11/1987). Cependant, contrairement aux communes, les usagers ne sont pas plus associés lors de la préparation des documents de programmation.

[225] En laissant à la structure intercommunale du Diois le choix des formes d'information et d'implication des ses communes membres.

[226] La FRAPNA est en effet sollicitée dès la phase de réalisation des études préparatoires au Contrat de Rivière, par le biais de l'étude sur les sites naturels remarquables que la structure intercommunale du Val de Drôme lui commandite dans la phase d'études préalables. C'est une manière pour la structure intercommunale, outre de « *d'accroître la connaissance* », également d'« *engager la concertation* » (Jouve, 1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La rivière-patrimoine comme nouvelle intelligibilité de la situation d'action

La mise en patrimoine de la rivière permet de *qualifier la situation d'action* en délimitant plus clairement les espaces, les acteurs et l'ensemble des éléments qui font problème ou qui sont légitimes à participer à leur résolution (Lussault, 2010). Dans le cas du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, cette délimitation s'est fondée sur la continuité des processus biologiques et physicochimiques au sein du périmètre hydrographique : pour reconquérir la qualité des cours d'eau, l'ensemble de ce dernier doit être concerné, mais la priorité d'équipement en station d'épuration est cependant donnée aux communes les plus proches du linéaire hydrographique. En termes d'acteurs, cette reconquête de la qualité concerne à la fois les usagers, pour leurs pratiques de rejets de déchets en rivière et les communes, pour l'équipement en station d'épuration. En termes idéologiques, la mise en patrimoine de la rivière exprime matériellement, mais aussi réifie les valeurs associées à la rivière[227]. La rivière-patrimoine forme ainsi la *référence* (Bourdin, 2010) en termes d'espaces, d'acteurs et de valeurs pour la gestion de l'eau. La force de cette nouvelle référence est son paradoxal ancrage sur les *sentiments d'appartenance*. La mise en patrimoine de la rivière, en participant activement aux processus de différentiation et d'identification, permet de justifier du mode d'action la concernant : la responsabilité de chacun envers un élément qui participe de son identité, la prise en charge collective d'un élément partagé, la gestion spécifique d'un élément qui distingue des autres.

Se référer à la rivière-patrimoine, permet également de *pondérer la situation d'action* (Lussault, 2010) à différents niveaux. Cela autorise tout d'abord à déplacer le questionnement des préoccupations techniques ou technico-économiques vers celles éthiques ou politiques[228]. La référence à la rivière patrimoine amène à prendre conscience, à expliciter et à partager un ensemble d'enjeux, puis à établir entre eux des hiérarchies, des priorités. Ces questionnements amènent à positionner les actions dans un ensemble de jeux d'échelles et de déterminer, parmi l'ensemble des déterminants de la gestion de l'eau, ceux sur lesquels il est localement important, nécessaire ou possible d'agir.

[227] Par exemple, ces éléments sont lisibles dans l'argumentaire déployé par le président de la structure intercommunale du Val de Drôme dans une lettre adressée au Préfet sollicitant la signature du Contrat de Rivière sans la conditionner au projet de barrage sur le Bez (lettre du 01/12/1989) : « *le périmètre d'exercice du contrat est incomparablement plus vaste que le secteur où se localisent les problèmes de manque d'eau (aval de Crest essentiellement »* ; il concerne « *200 km de rivière contre 25 km concernés par la ressource »* et pas seulement la rivière Drôme, mais également ses affluents et le Haut-Roubion. Le président de la structure intercommunale du Val de Drôme argumente également sur la coopération intercommunale instaurée pour son pilotage et l'adhésion des communes, et enfin sur la diversité des problématiques abordées (assainissement, création de baignade, aménagement pour le canoë kayak, pour la pêche, la promenade, pour la préservation du milieu physique et biologique, etc). Le Contrat de Rivière est alors présenté comme plus légitime que le projet de barrage dans la mesure où il concerne un espace (un linéaire en faites) plus vaste, de plus nombreux usagers, qu'il est porté par une collectif élargi (ensemble des communes et pas seulement le couple agriculteurs / DDAF) et qu'il concerne les problématiques plus globales (et pas seulement agricoles) (Lettre du 01/12/1989 du président de la structure intercommunale du Val de Drôme au Préfet).

[228] Par exemple, l'opposition au barrage du Bez, au delà du seul débat sur la rentabilité économique de m3 d'eau stocké, a suscité des interrogations sur la pertinence de l'intensification agricole et du subventionnement européen du maïs irrigué. Il a aussi interrogé le type de développement touristique souhaité (de « *masse* » ou « *doux* »).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La rivière-patrimoine comme argument consensuel et fédérateur

La notion de patrimoine, appliquée à la rivière constitue un argument consensuel et fédérateur. Elle constitue un «*principe supérieur commun* » (Boltanski et Thevenot, 1991) permettant de transcender les « *mondes de justification* » de différents groupes d'acteurs en présence : des agriculteurs se souciant de leur compétitivité (« *monde marchand* ») ; des élus, de leur renommée (« *monde de l'opinion* ») ; des associations de protection de la nature, du respect des lois environnementales (« *monde civique* ») ; des techniciens de services de l'état, de l'efficacité de l'allocation de l'eau (« *monde industriel* ») ; des habitants, des traditions attachées à la rivière (« *monde domestique* »), etc. Un *compromis* est alors possible autour de la notion de patrimoine que le dispositif de Contrat de Rivière permet de stabiliser.

La notion de patrimoine est suffisamment ouverte pour que chacun puisse y projeter ses propres valeurs et en inclure progressivement, sans entrer en conflit avec celles des autres. Elle est construite comme un *cadre à remplir* plus qu'un ensemble de valeurs figées. Dans un premier temps, la structure intercommunale accepte, que cette notion se limite aux seules questions de la qualité de l'eau et des d'aménagements de la rivière et ses abords, avec cependant l'idée que d'autres valeurs pourront ensuite également y trouver place. La notion de patrimoine comme celle de la *qualité*, est également consensuelle. Si on ne peut être contre le principe et l'objectif de la préservation patrimoniale, les oppositions se font par contre jour, lors de leurs déclinaisons en moyens.

2.2. La rivière-patrimoine et la mise en œuvre du Contrat de Rivière

2.2.1. Le succès mitigé du Contrat de Rivière : une qualité de l'eau améliorée mais une ambition environnementale limitée

La difficile évaluation du Contrat de Rivière

Le Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion ne précise rien sur la manière dont l'atteinte des objectifs fixés doit être instruite. Au début des années 1990, l'évaluation des politiques publiques, surtout aux échelons locaux, est encore une pratique rare en France, mais elle se développe rapidement les années qui suivent. Arrivée à échéance en 1996, ce premier Contrat de Rivière fait l'objet d'une évaluation externe par le bureau d'étude IRAP, en vue de la préparation du SAGE (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997). Le bureau d'étude rencontre des difficultés à établir les impacts du dispositif de Contrat de Rivière sur l'environnement. D'une part, les objectifs sur l'état du milieu n'ont pas été précisément définis, comme sur la baignabilité des cours d'eau ou pas du tout définis, comme en matière d'aménagement de rivière. D'autre part, les données nécessaires ne sont pas toutes disponibles, ni sur l'état initial, ni sur l'état actuel des ressources et milieux aquatiques. Les systèmes de mesure de telles données sur l'environnement sont quasiment inexistants.

Les objectifs étant essentiellement décrits en termes de moyens, le bureau d'étude concentre alors son évaluation sur un bilan technique et financier des opérations réalisées en matière d'assainissement et d'aménagement des rivières. Il consiste à confronter les objectifs de moyens fixés en 1990 aux réalisations concrètes existantes ou en cours en 1996.

L'amélioration de la qualité de l'eau

Si les objectifs de qualité fixés initialement par le Contrat de Rivière en 1990 ne sont pas totalement atteints, la progression est cependant nette. L'ensemble des équipements communaux en assainissement n'a pas été réalisé mais les rejets domestiques et industriels en rivière ont chuté d'un tiers en termes d'équivalents habitants, entre 1990 et 1996. Concernant la qualité bactériologique des cours d'eau, la qualité excellente (1A) n'est pas atteinte sur l'ensemble du linéaire hydrographique en amont de Crest, mais le linéaire concerné à progressé de 20%. La baignabilité est à nouveau retrouvée sur une grande partie des cours d'eau, même si des points noirs persistent (Encadré 21).

Faute de données, l'évaluation du Contrat de Rivière (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997) ne mentionne rien de l'évolution des pratiques des riverains de la Drôme concernant le rejet de divers déchets dans la rivière. Si on se réfère à la presse locale (*Le Crestois*, 03/07/1992 ; *Le Crestois* 21/07/1995 ; *Inf'Eau* n°14, 06/1998), elles ont cependant fortement diminué durant la période 1990-1996[229].

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

[229] « *Comparativement aux opérations* [de nettoyage de la rivière] *de 1993 et 1994, un tiers de déchets en moins ont été ramassés sur les bords de la Drôme, de Die à Livron. A cette amélioration, deux explications : le civisme et le respect de la rivière, notions heureusement de plus en plus répandues et une protection accrue des décharges du bord de rivière, sans oublier le opérations ponctuelles de ramassage, ici et là, à l'imitative de communes ou de loueurs de canoë* » (*Inf'Eau* n° 14, 06/1998).

En matière d'assainissement, le bilan financier montre que la totalité du budget prévu à été investi (103%), mais ce chiffre occulte en réalité un faible taux de réalisation et de fortes disparités selon les opérations (Figure 45 ; Figure 46). Seuls 19 sur les 41 projets prévus ont été réalisés ou sont encore en cours de réalisation en 1997. L'abandon de nombreux projets a permis des investissements plus importants pour les autres opérations. Les projets classés comme les plus urgents, en particulier ceux des grosses communes comme Crest et Die ont bien été réalisés. Les projets abandonnés sont majoritairement situés dans la partie amont de la vallée. Dans le Diois, seulement 15 % des projets ont été mis en. Par contre, le taux de réalisation est plus élevé dans la partie aval de la vallée (de 68% en moyenne).Ces abandons de projets, sont essentiellement liés au manque de motivation des élus des communes concernées, en particulier pour les plus petites communes, soit que l'assainissement ne soit pas considérée comme prioritaire, soit que celui-ci soit estimé trop coûteux. En outre, certaines communes de l'amont ont réalisé leurs équipements d'assainissement hors contrat, ce qui dénote leur faible degré d'intérêt pour le projet (La Chaudière, Rimon et Savel, Pennes-le-Sec). En raison d'hésitations, de nature politique ou purement technique, plusieurs communes ont laissé dépasser les délais d'attribution des subventions (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).

Le bureau d'étude, sans s'engager sur la fiabilité des données chiffrées, procède à différentes estimations des impacts environnementaux du dispositif en matière de qualité des eaux, afin de dresser une tendance générale d'évolution entre 1990 et 1996. Une première estimation porte sur l'évolution du taux de raccordement effectif de la population à un ouvrage d'épuration, entre 1990 et 1996, au regard de la population raccordable. Le bureau d'étude conclut à une augmentation globale de 28% du taux de raccordement sur l'ensemble des communes : il était de 20.4% en 1990 et est de 48.5% en 1996. Il est cependant très variable selon les tronçons hydrologiques : très faible sur le sous-bassin du Bez et de la Roanne (1 et 7%) et très élevé dans la partie aval de la vallée (plus de 75%). En 1990, seules une douzaine de communes disposent d'un ouvrage d'épuration et leurs rendements sont faibles, inférieurs à 50% ; en 1996, 50 communes sont raccordées. Le bureau d'étude procède également à une estimation, en équivalent habitant des sources de pollution industrielle et domestique. Les pollutions agricoles n'ont pu être estimées. Il estime à 35% la diminution de la pollution globale dans la vallée entre 1992 et 1996, passant de 40.532 EH à 26 184 EH, alors que dans le même temps, la capacité de traitement des équipements d'assainissement a augmenté de 14.697 à 8.0822 EH (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).

Enfin, concernant l'évolution de l'état qualitatif des eaux, le bureau d'étude procède à la comparaison des données bactériologiques de la DDASS entre 1990 et 1996 et des cartes de qualité, établies en 1990 par l'Agence de l'eau et la DIREN, et en 1996 par le SMARD. Le bureau d'étude conclut à une augmentation globale de 20% du linéaire en qualité excellente (1A) mais au maintien de secteurs fortement dégradés (qualité 2 ou 3) sur les communes de St Nazaire le Désert, Beaufort-sur-Gervanne, Grâne et dans une moindre mesure Chatillon et Luc-en-Diois, Vercheny et Saillans (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).La qualité 1A espérée en amont de Crest fait donc défaut sur trois portions de la Gervanne, du Bez et de la Drôme. Concernant la baignabilité, le linéaire en qualité « *bonne* » ou « *moyenne* » a peu progressé (de 3%), celui de qualité « *médiocre* » ou « *d'interdiction* » a diminué de 16% au profit de la qualité « *moyenne ou variable* ». Si les secteurs de Die, Saillans, Crest et Grâne ont été considérablement améliorés, des points noirs subsistent dans les mêmes communes que citées précédemment. La baignade, interdite en 1990 sur l'ensemble du linéaire en aval de Saillans, ainsi que sur des portions en aval de Die et Chatillon-en-Diois sur la Drôme, et de Beaufort sur la Gervanne, est à nouveau autorisée sur le tronçon de Die à Mirabel-et-Blacons. Elle reste par contre interdite sur les autres secteurs auxquels se rajoute celui en aval de Luc-en-Diois. La dispersion des stations d'épuration réalisées pénalise une reconquête continue de la qualité de l'eau. Ainsi malgré les efforts fournis par la commune d'Aouste-sur-Sye, la baignade reste interdite sur son tronçon de rivière, en raison de la non dépollution de la partie basse de la Gervanne.

Encadré 21 : L'évaluation du volet A du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion selon l'IRAP (1997)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'aménagement des rivières : le moindre taux de réalisation, signe d'une faible identification patrimoniale

Concernant le volet B, l'évaluation IRAP est très peu précise sur la contribution du Contrat de Rivière à l'amélioration de l'état du milieu. Le bilan financier montre de faibles taux de réalisation des opérations en matière de préservation et de mise en valeur environnementale et touristique de la rivière, en particulier dans le Diois (Encadré 22). De nombreuses opérations sont abandonnées en raison des motivations insuffisantes des élus ou des usagers concernés, ce qui révèle une préoccupation patrimoniale limitée, malgré les discours de la gestion intentionnelle de l'eau.

Ce bilan financier (Figure 45 ; Figure 46) confirme et accentue le caractère sectoriel et aménagiste du Contrat de Rivière, tel qu'analysé à la lecture de ses objectifs (point 2.1.1). 86 % du budget total, contre 76% initialement prévu, est finalement dépensé en équipements d'assainissement et seulement 8% pour l'aménagement des rivières. Et sur ces 8 %, 16% sont consacrés à des aménagements hydrauliques (contre respectivement 18% et 13% prévus). Les élus semblent en fait plus motivés par l'opportunité financière ou technique en termes d'infrastructures d'aménagement qu'offre le contrat que par une réelle préoccupation pour la préservation ou la restauration des écosystèmes aquatiques. C'est une dérive classiquement observée sur les Contrats de Rivière (Brun, 2003).

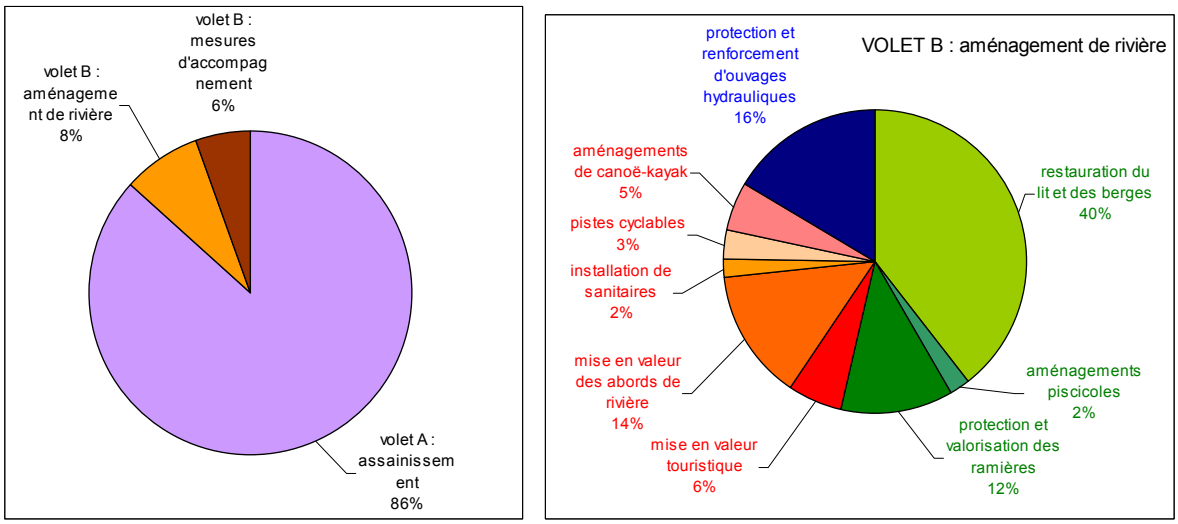


Figure 45 : Les investissements réalisés dans le 1er Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et le détail pour la partie « aménagement de rivière » du volet B (source IRAP, 1997 ; réalisation S. Girard, 2010)

Le bureau d'étude procède à une estimation purement qualitative et essentiellement théorique, appuyée ponctuellement par quelques observations de terrain, des impacts espérés des opérations réalisées, tant sur le milieu que sur les pratiques liées à la reconquête de la qualité de des milieux. Sur l'état du milieu, il conclut à un rajeunissement et à une stabilisation de la végétation arborescente alluviale, au maintien de la biodiversité, à la libre circulation piscicole et à l'atténuation des risques de crues. Concernant les usages touristiques espérés de la rivière, il note l'amélioration des conditions de baignade, tant par la limitation des interdictions que par l'aménagement de parkings et d'accès. Par contre, il souligne que le déficit hydrique en période d'étiage est encore pénalisant pour la baignade mais surtout le canoë-kayak (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).

En matière d'aménagement des rivières, le bilan financier montre que, en moyenne, sur l'ensemble des communes, seulement 39 % des dépenses initialement prévues ont finalement été engagées (Figure 45 ; Figure 46). Les crédits non utilisés ont pu, pour partie, être réaffectés sur le volet A. De plus, les objectifs initiaux fixés par le Contrat de Rivière dans le volet B ont été largement révisés après la signature du Contrat de Rivière. Les opérations ayant finalement fait l'objet d'un montage financier n'ont représenté, en moyenne, que 65% des dépenses initialement prévues (proche de 100% pour le Bez et le Roubion, moins de 40% pour la Roanne et la Gervanne). Certaines opérations ont été abandonnées ou financées hors contrat, d'autres ont été ajoutées. Leurs contenus ont pu être complètement modifié ou leur financement seulement ajusté à la baisse ou à la hausse. Sur les opérations finalement proposées au financement, le taux de réalisation est à nouveau assez modéré, de 59% en moyenne (de plus de 100% pour la Gervanne, mais seulement 25% pour le Roubion). Sur l'ensemble de la vallée, les opérations les plus fréquemment remisées ou revues à la baisse ont été celles concernant la mise en valeur touristique surtout situées dans la partie amont de la vallée ou elles étaient prépondérantes dans le programme d'action initialement prévu (Drôme amont, Bez, Roanne), avec un taux de réalisation de 23% seulement en moyenne. Inversement, les opérations d'aménagement hydraulique ont connu un taux de réalisation plus élevé (47%) surtout dans la partie amont de la vallée, avec des taux de plus de 100% sur le Bez, la Roanne. En moyenne, les opérations de préservation environnementale (restauration et entretien de la rivière, aménagements piscicoles et ramières) ont un taux de réalisation de 56 % grâce aux opérations réalisés à plus de 100% dans la réserve des Ramières et de 49% pour l'entretien des berges et du lit. C'est également le cas des opérations de restauration et d'entretien des berges et du lit (49% de taux de réalisation). L'abandon de nombreux projets ou la révision de leur contenu est essentiellement lié à un défaut de maîtrise d'ouvrage, révélant à la fois la faible motivation des riverains ou d'élus communaux, mais également le déficit d'implication de ces derniers dans la définition des objectifs initiaux du contrat. Les besoins réels, la faisabilité sur le terrain (question foncière notamment) mais aussi les conflits entre les usagers, les riverains ou les services administratifs ont été mal estimés et ont conduit à l'abandon des projets. Plusieurs facteurs sont venus amplifier le phénomène : les élections municipales de 1990 à cette même période ont conduit à des changements de personnes et d'orientations politiques ; des évolutions réglementaires (soumission des projets à enquête publique) et des modes de financement de l'Agence de l'eau ont également compliqué le montage des projets (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997). Enfin, les crues exceptionnelles de 1992 et 1994 ont provoqué des modifications de la configuration des cours d'eau et d'importantes dégradations sur les digues, les ouvrages et les aménagements des rivières (*Le Crestois*, 19/06/1992, 17/09/1993, 08 et 15/10/1993 puis 30/01/1994 et 14/09/1994). Ces dégâts d'orages et de crues ont conduit les collectivités locales à revoir les projets, soit que les aménagements prévus n'étaient plus possibles, soient que d'autres aient été nécessaires, soit enfin, qu'ils puissent être financés dans le cadre des subventions des dégâts d'orage. Plusieurs avenants au Contrat de Rivière ont ainsi été rédigés suite à ces événements catastrophiques, en 1992, 1993 et 1994.

Concernant les mesures d'accompagnement du volet B, leur taux de réalisation en termes financiers est de 56,2% (Figure 46). Si le budget pour les acquisitions foncières a été entièrement utilisé pour l'achat de terrains en bordure de rivière, afin de rendre son espace de liberté à la rivière, par contre les enveloppes destinées à l'information, à la sensibilisation et à la formation ont été faiblement employées. La communication sur le Contrat de Rivière n'a pas pour autant été faible, mais d'autres moyens, non coûteux, ont été mobilisés, en particulier la presse locale.

Encadré 22 : L'évaluation du volet B du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion selon l'IRAP (1997)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

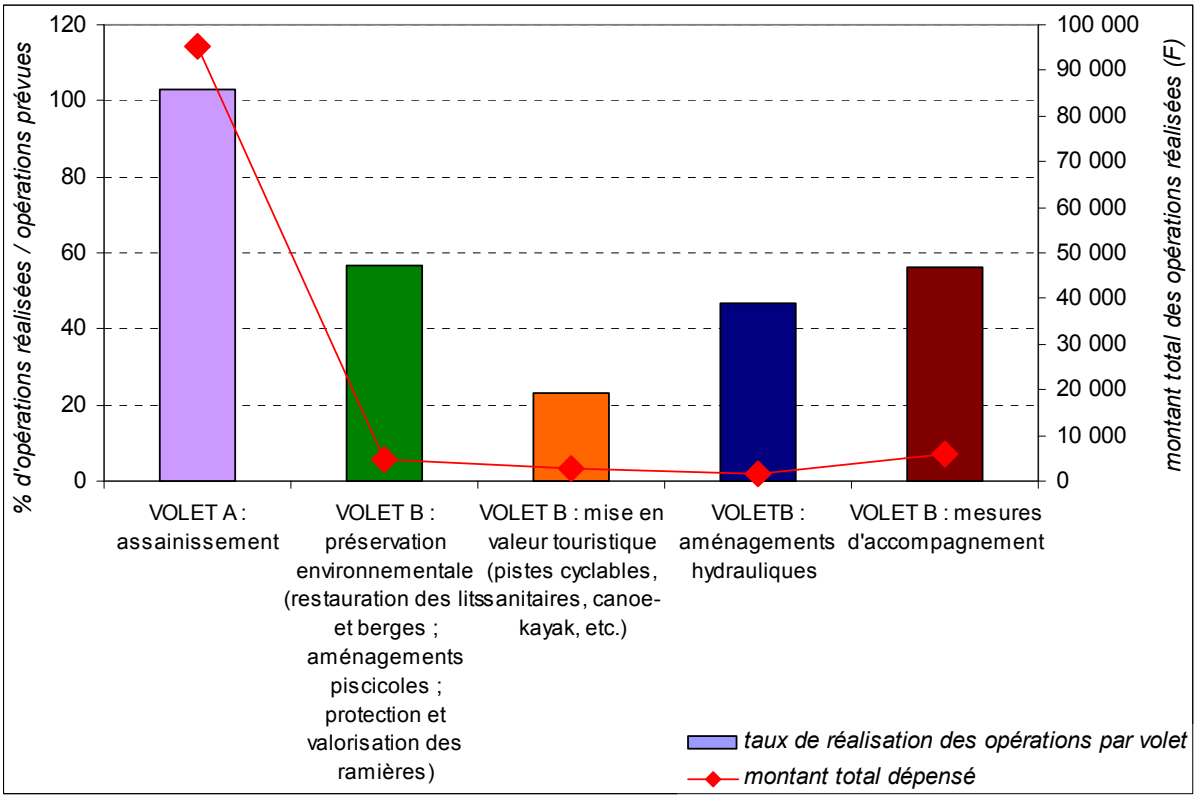


Figure 46 : Taux de réalisation et montants totaux des opérations réalisées dans le Contrat de Rivière Drôme et haut Roubion (1996) (source IRAP, 1997 ; réalisation : S. Girard, 2010)

La gouvernance du Contrat de Rivière : concentration du pouvoir par la structure intercommunale du Val de Drôme

Dans la phase de mise en œuvre du Contrat de Rivière, la structure intercommunale du Val de Drôme n'associe que marginalement les communes et les usagers et tend à concentrer les pouvoirs de décisions.

L'implication des communes et des usagers dans la mise en œuvre du Contrat est limitée et diffère selon les deux volets d'action, selon l'enquête de satisfaction menée par L'IRAP (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).En matière d'assainissement (volet A), les communes qui se sont engagées dans les projets sont globalement satisfaites de la manière dont la structure intercommunale du Val de Drôme les a associé aux démarches. Les usagers par contre, non impliqués dans les projets d'assainissement, sont pour moitié d'entre eux, soit sans avis sur la réalisation des projets, soit sensibles à leurs impacts négatifs en termes d'augmentation du prix de l'eau ou de nuisances liées aux dysfonctionnements des équipements. Concernent le volet B du Contrat, les usagers et les élus n'ont été impliqués qu'à travers des opérations de communication ou de manière ponctuelle, pour certains riverains, par les aménagements de rivière localisés sur leurs propriétés. Ils reprochent globalement une information et une concertation insuffisante (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).

Si le Contrat de Rivière est officiellement porté par les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois en association avec le SMRD, ces trois partenaires ne s'investissent pas de la même manière et au même niveau. Faute de moyens de fonctionnement suffisant, le

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

SMRD peine à tenir ses engagements, notamment l'emploi conjoint avec les deux autres structures intercommunales du responsable de bassin[230]. La structure intercommunale du Val de Drôme accueille et encadre ce dernier et contribue par ailleurs au rééquilibrage budgétaire du SMRD, en lui concédant des avances de trésorerie.

Si la structure intercommunale du Diois est associée au projet de Contrat de Rivière dès son initiation, elle reste cependant en retrait. L'eau et sa gestion ne font pas partie des priorités de son projet de développement, mais le Contrat constitue cependant une opportunité financière en matière d'assainissement des communes et d'aménagement touristique autour de la rivière dont elle se saisit. Elle suit les initiatives portées par la structure intercommunale du Val de Drôme, tout en veillant à la maîtrise des coûts induits : « *Tant que ça ne nous coûte pas trop cher, on a plutôt une tradition de solidarité sur le territoire* » explique un ancien chargé de mission de la structure intercommunale du Diois (entretien personnel, été 2008).

Au final, la structure intercommunale du Val de Drôme s'impose comme le pilote principal du Contrat de Rivière et contrôle l'ensemble des dispositifs et moyens de prises de décision et d'action. Après avoir cumulé les maîtrises d'ouvrage des études préalables[231], elle prend en charge la coordination technique, la confection et l'exécution du Contrat de Rivière[232]. Elle accueille et encadre le personnel technique correspondant ce qui lui permet d'entretenir un contact étroit avec les acteurs de terrain, élus et usagers[233]. Elle assure enfin le suivi financier et administratif des réalisations en matière d'assainissement et devient ainsi l'interlocuteur privilégié et indispensable des communes.

Par ailleurs, si le Comité rivière, comprenant des représentants à la fois des élus, de l'Etat et des usagers est officiellement une instance de débat et de prise de décision, dans la pratique, il est essentiellement mobilisé en vue d'informer puis de valider les décisions prises en amont la structure intercommunale du Val de Drôme qui pilote le Contrat. Par le biais de son président, de son chargé de mission Contrat de Rivière et du responsable de bassin, cette dernière pilote le Contrat de Rivière plutôt, hors de l'arène du Comité rivière, par des contacts directs, informels et individuels, avec les dirigeants des administrations et des collectivités locales, ainsi qu'avec les usagers (Jouve, 1991)[234].

En conclusion, au terme des sept années du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, la qualité de l'eau s'est améliorée, les plus grosses communes ont été équipées en assainissement et les dépôts d'ordures dans la rivière ne sont plus des pratiques courantes. La rivière est à nouveau baignable sur de larges portions du linéaire. Différents aménagements en rivière et opérations d'entretien ont permis d'améliorer la circulation de l'eau, de limiter l'érosion des berges et de préserver certaines parties d'écosystèmes (ripisylves, ramières). Ces opérations ont toutefois été limitées et ponctuelles. Un nouveau mode de gestion de l'eau a été expérimenté, mais la participation et l'implication des usagers de l'eau comme des élus des communes ont été relativement faibles. Plus qu'un outil de concertation et de négociation, le Contrat de Rivière a constitué un outil de programmation technique et financière.

---

[230] Selon la convention tripartite entre les deux structure intercommunales du Val de Drôme et du Diois et du SMRD, la mission de ce dernier est pour moitié du temps l'élaboration et la mise en œuvre du Contrat de Rivière et pour moitié du temps l'appui à l'organisation du SMRD.

[231] Par conventionnement avec la structure intercommunale du Diois et les communes ; convention du 25/04/1988.

[232] Convention avec la structure intercommunale du Diois et le SMRD du 08/03/1989.

[233] Convention avec la structure intercommunale du Diois et le SMRD du 01/06/1990.

[234] Cette configuration de la gouvernance au sein des contrats de rivière n'est pas spécifique au cas drômois, mais assez caractéristique de la première génération des contrats de rivière en France (Brun, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2.2. La mobilisation des ressorts de la rivière-patrimoine

Grâce au Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, des changements de pratiques de la gestion effective sont amorcés et l'état environnemental de la rivière s'est amélioré. En quoi et comment la mise en patrimoine de la rivière a-t-elle contribué aux avancées en matière environnementale ? Quatre types de ressorts territoriaux mobilisés par la structure intercommunale du Val de Drôme, sont identifiés.

L'observatoire, l'homme et l'équipe rivière

Le Contrat de Rivière prévoit, pour sa mise en œuvre, la création d'une « *structure technique de coordination et d'entretien* ». Si initialement, cette structure devait être encadrée par une « *conférence des présidents* » du SMRD et des deux intercommunalités du Diois et du Val de Drôme, en pratique, cette dernière se charge seule de son pilotage.

Cette structure technique de coordination et d'entretien de la rivière comprend un « *responsable de bassin* », accompagné d'une « *équipe rivière* », composée d'un agent permanent et d'une équipe de saisonniers et dotée de matériel d'entretien (camion-benne, tractopelle, matériel forestier etc.). Elle a comme mission le « *suivi des travaux, de la surveillance des cours d'eau, de l'animation d'un observatoire, de l'entretien des aménagements et de la réalisation des programmes de mise en valeur des berges* ». Le responsable de bassin est embauché par la structure intercommunale du Val de Drôme le 01/06/1990 et l'équipe rivière est créée en 1991 (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990).

Cette structure est la base concrète, « *la clef de voûte* » de la mise en œuvre des objectifs du Contrat de Rivière. Elle contribue à une plus grande efficacité environnementale du dispositif à plusieurs titres : (i) en permettant la pérennisation des gains environnementaux obtenus par la réalisation d'aménagement ou d'opérations sur les ressources et milieux aquatiques ; (ii) en instaurant une responsabilité collective et un système d'autocontrôle des pratiques et (iii) en contribuant à l'instruction de l'efficacité environnementale.

Des moyens humains, matériels et techniques pérennisés pour l'aménagement et l'entretien de la rivière

L'entretien ultérieur des aménagements réalisés dans le cadre des Contrats de Rivière est généralement un de leurs points faibles, car s'il n'est pas prévu et budgétisé, il ne permet pas de maintenir le gain environnemental acquis (Brun, 2010). Le Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion est à cet égard exemplaire car il prévoit les moyens nécessaires à la « *gestion ultérieure des ouvrages et des équipements réalisés* » (lettre du président de la structure intercommunale du Val de Drôme au Préfet, 01/12/1989). La structure technique de coordination et d'entretien de la rivière assure cette fonction de « *maintenance régulière des équipements d'assainissement, de l'entretien de sites, rivières et paysages* » par la mise en œuvre pérenne de moyens humains, matériels et techniques dédiés (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1988a).

Ces moyens consistent en un engagement des structures intercommunales et des partenaires du Contrat de Rivière sur une contribution financière pluriannuelle à la structure d'entretien de la rivière. Sur les cinq premières années, le Ministère de l'environnement est sollicité à hauteur de 10%, le Département de 22.5%, l'Agence de l'Eau de manière dégressive de 65 à 5% et les trois structures intercommunales inversement de 33 à 63%, dont la moitié pour le

SMRD et un quart pour les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois. Le coût pour les collectivités locales est conséquent et le fonctionnement et la pérennisation du financement de cette structure sont par la suite à plusieurs reprises, objets de controverses (partie III)[235].

L'instauration d'une responsabilité collective des usagers de l'eau

La structure technique de coordination et d'entretien de la rivière est l'opérateur central de l'exercice d'une « *responsabilité locale à logique patrimoniale* » (Jouve, 1991). Elle matérialise et stabilise l'idéologie du nouveau modèle de *gestion patrimoniale* de l'eau : (i) l'unicité de l'action ; (ii) l'interdépendance entre les différents usages et usagers de la rivière, des ressources et des milieux aquatiques; (iii) la responsabilité individuelle et collective vis à vis du *patrimoine-rivière* à préserver.

En effet, la convention tripartite manifeste « *une unicité »* de l'action, de la volonté et des moyens à agir des trois structures intercommunales (Jouve, 1991). Elle est incarnée par un homme, le « *responsable de bassin* », aussi surnommé « *Monsieur rivière* » (*Le Crestois*, 20/06/1990). Sa mission première est de suivre sur le terrain la mise en œuvre des aménagements de rivière « *en assurant le suivi des travaux, la surveillance des cours d'eau, les relations avec les usagers, l'animation d'un observatoire de la rivière* ». Il a une « *fonction de trait d'union entre les diverses instances (…) mais aussi entre tous les usagers de la rivière* » (*Le Crestois*, 20/06/1990), et en particulier de retisser des liens entre les élus, les différents usagers et la Police de l'eau (Jouve, 1991)[236]. Ce « *Monsieur rivière* » incarne également la dimension globale de la rivière, inter-reliant les différents usages et les multiples usagers, autour d'un même objet, la rivière, dont il est le « *gardien* » (Jouve, 1991). Il joue le rôle de médiateur et de traducteur entre les différents mondes de référence des usagers de l'eau et contribue à la construction et à la stabilisation d'un nouvel « *esprit rivière* » dans la logique patrimoniale (entretien personnel, 2008). Il incarne enfin la responsabilité incombant aux acteurs locaux, à la fois leur possibilité et leur devoir d'agir pour la restauration et conservation de ce patrimoine.

La personne choisie pour assurer cette mission de responsable de bassin est un homme « *de terrain* », un ancien entrepreneur, capable de mettre en place une stratégie basée sur l'intérêt et l'action plutôt que sur la contrainte[237] : *« Il ne s'agit pas de réprimer mais, bien au-delà de sensibiliser, informer, les uns et les autres et de favoriser par tous les moyens, la recherche de solutions locales et réfléchies* » (*Le Crestois*, 20/06/1990). Sa stratégie d'action consiste, par une présence rapprochée sur le terrain à la fois à informer sur les nouvelles pratiques

[235] En 1990, le financement postérieur de cette structure d'entretien, au delà de ces cinq premières années, est encore à l'étude. Les piste envisagées sont l'utilisation d'une partie de la taxe sur les espaces naturels sensibles (mais le Conseil Général s'y oppose) ou de la future taxe sur les extractions (mais la concession de la rivière Drôme se concrétise pas) ou encore des taxes de séjours perçus par les communes (qui s'y opposent également) (Jouve, 1991).

[236] Sans le dire explicitement, il vient combler le déficit de présence des services de l'Etat « *loin du terrain* ». L'Etat trouve en effet un double intérêt dans ce type de procédures contractuelles : d'une part il reporte les charges de gestion sur les collectivités locales et d'autre part il s'affranchit de son devoir de faire appliquer la réglementation, sous le prétexte de l'existence d'un tel dispositif (Brun, 2010).

[237] Cette stratégie est explicitée par l'un de ses initiateurs : « *Il y a deux sortes de pouvoir : celui de faire, celui de contraindre. De l'exercice du second on a mesuré les limites. Le pouvoir de faire à long terme, lui est infiniment supérieur en terme d'efficacité : c'est ce pouvoir là qu'il faut au responsable de bassin*» (Jouve, 1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'usages et de gestion de l'eau et à rechercher et expérimenter des solutions concrètes pour leurs mises en application.

Le responsable de bassin versant procède ainsi à des interventions '*choc*' fortement médiatisées pour faire prendre conscience et pour responsabiliser les usagers quant à leurs pratiques et quant aux pratiques des autres, telle par exemple autour de pompages sauvages d'irrigation et de rejets polluants dans la rivière. La presse locale est un outil important dans la mise en place de ce système de responsabilisation et d'autocontrôle, en incitant à la dénonciation des pratiques dégradantes et en médiatisant la répression de ces dernières. En mars 1991, par exemple, *Le Crestois* titre en première page : « *Drôme rivière propre, chacun doit jouer le jeu ....sinon gare aux sanctions* ». L'article relate un flagrant délit de déversement de déblais de démolition d'une ancienne usine dans la rivière, constaté par la gendarmerie sur l'alerte du responsable de bassin, lui-même prévenu par un riverain. Une plainte commune est déposée par la gendarmerie, la structure intercommunale du Val de Drôme, le SMRD, la FRAPNA, la DDE, la Fédération de Pêche et celle de canoë-kayak « *La promptitude de la réaction et sa rigueur doivent servir de mise en garde. La rivière et ses affluents font déjà l'objet et le feront encore plus encore d'une surveillance et d'une protection rigoureuse. Qu'on se le dise et agisse en conséquence !* (…). *Un observatoire fonctionne pour signaler tous les problèmes rencontrés* » conclut l'article (Crestois du 15/03/1991). D'autres articles de presse locale relatent les verbalisations dont font l'objet certains usagers contrevenants, tels ces deux exemples : un chasseur exerçant son loisir dans la réserve naturelle des Ramières est condamné par le Tribunal de Police de Valence (*Le Crestois*, 08/03/1991) ou un habitant s'étant débarrassé de détritus dans la réserve naturelle est également condamné par le Tribunal de Police de Die (*Le Crestois*, 11/12/1992).

Par cette présence et ces actions sur le terrain, par la mise en visibilité de réalisations concrètes, la structure intercommunale du Val de Drôme démontre concrètement l'efficacité du Contrat de Rivière et accroît ainsi sa légitimité et son pouvoir à agir sur la rivière et notamment à édicter des règles et à les contrôler. La structure intercommunale conforte ainsi dans le même temps son pouvoir local, son modèle de gestion et la construction patrimoniale de la rivière.

L'instruction de l'efficacité environnementale par la création d'un observatoire de la rivière

A travers l'observatoire de la rivière qu'elle met en place, la structure technique de coordination et d'entretien de la rivière, contribue à l'instruction de l'efficacité environnementale. Cet observatoire de la rivière repose sur la collecte, l'échange et la capitalisation des informations détenues par les acteurs de terrain. Il est pensé comme participatif et interactif : « *Boites à idées ou banque de données, son objectif est de créer un point de rassemblement de l'information, ouvert à tous (….) agriculteurs, pêcheurs, amoureux de la nature, du canoë y ont leur mot à dire » (Le Crestois*, 20/06/1990). Cet observatoire joue une fonction de connaissance sur l'évolution de l'état du milieu et des pratiques mais aussi de mise en transparence de ces informations. De cette manière, chacun peut juger de l'efficacité des actions entreprises sur la rivière. A travers ce dispositif, la structure intercommunale du Val de Drôme se prête au jeu de l'évaluation de son action par un public élargi, à la fois les usagers de l'eau, mais aussi les décideurs, les financeurs, et de la population.

En pratique cependant, cet observatoire ne fonctionne que très partiellement, faute de moyens suffisant mis en œuvre pour son alimentation puis son animation.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cet effort de connaissance et de transparence de la structure intercommunale du Val de Drôme sur son action se manifeste également par la soumission à l'exercice de l'évaluation externe du Contrat de Rivière, une fois arrivé à son terme.

La solidarité financière intercommunale

Des moyens d'action mutualisés ….

Par le biais de la mutualisation des moyens, la gestion patrimoniale de la rivière dans le cadre du Contrat de Rivière permet de faire jouer une solidarité intercommunale à deux niveaux : (i) entre les petites et les grosses communes et (ii) entre les projets d'assainissement et ceux de préservation et de mise en valeur environnementale[238].

Les communes sont invitées à s'engager dans le dispositif de Contrat de Rivière par le biais d'une « *convention cadre d'adhésion* » que chacune d'entre elle ratifie individuellement avec la structure intercommunale du Val de Drôme[239]. Cet engagement n'est pas financier mais seulement de principe, de manière à ne pas dissuader les communes, mais à rendre lisible et visible leur « *volonté de faire* ». L'adhésion « *de principe* » des communes permet ainsi au porteur du Contrat de Rivière de solliciter les subventions correspondantes mais la commune conserve ensuite le choix d'engager réellement ou non les opérations prévues.

Pour les petites communes, l'équipement en assainissement est une opération difficile : d'une part les investissements sont importants comparés aux budgets dont elles disposent, d'autre part, elles rencontrent des problèmes de trésorerie dès qu'un retard survient dans la réalisation des travaux, à l'arrivée d'une subvention ou lorsque les coûts sont réévalués. La coopération intercommunale, avec la mutualisation des moyens techniques et financiers apparaît dès lors comme indispensable. C'est ce qu'explique par exemple le maire de Divajeu dans *Le Crestois* (24/01/1992) : « *Il faut noter toutes les difficultés pour une petite commune de monter un tel projet malgré les aides exceptionnelles. Et l'évolution du coût, estimée au départ à 650. 000 F montant jusqu'à plus d'1million au final, oblige à quelques prouesses budgétaires. Sans le montage intercommunal, cela serait hors de question* ». Le dispositif du Contrat de Rivière présente alors des avantages, tant financiers que techniques, pour ces petites communes : (i) il leur épargne les démarches de recherche de subventions et la maîtrise d'ouvrage des avant-projets, assurées par la structure intercommunale du Val de Drôme ; (i) il leur permet l'obtention d'un taux supérieur de subvention, la Région et l'Europe, par le biais des PIM, accordant un bonus exceptionnel aux opérations d'assainissement du fait de leur inscription dans un Contrat de Rivière ; (iii) enfin, le suivi administratif et financier des dossiers est mutualisé. Il est assuré par la structure intercommunale du Val de Drôme contre une indemnisation de 3% du montant des subventions sollicitées. En contre partie, les communes s'engagent à réaliser les travaux conformément au schéma général prévu dans le Contrat de Rivière. Mais cet aménagement reste de principe. ll n'est pas financier et sans recours juridique possible. Ainsi, malgré une adhésion large des communes au Contrat de Rivière, seule une petite moitié d'entres elles engagent finalement les travaux d'assainissement prévus dans le délai du contrat (point 2.2.1).

---

[238] Le Contrat de Rivière est « *le catalyseur d'une solidarité intercommunale qui est la condition première du succès et qui aura des conséquences vitales sur l'avenir touristique de cette vallée* » (Le Crestois, 29/04/1988).

[239] L'adhésion témoigne que la commune « *partage l'ensemble des objectifs et s'engage à en respecter les modalités de mises en œuvre* » comme décrite dans la convention (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

En comparaison aux opérations d'assainissement, les opérations du volet B du Contrat de Rivière présentent un intérêt bien plus indirect pour les communes, qui ne sont pas prêtes pour la plupart à en assurer la maîtrise d'ouvrage. Ces opérations sont essentiellement de nature ou de portée intercommunale : elles ne bénéficient pas nécessairement ou pas seulement aux communes dans laquelle elles sont situées et pour beaucoup elles sont, soit en limite de commune, soit à cheval sur plusieurs communes. Les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois choisissent alors d'en assurer la maîtrise d'ouvrage sur leurs territoires respectifs et inventent un système de financement ingénieux, permettant à la fois de faire participer les communes et de mutualiser les dépenses: le Fonds d'Investissement Intercommunal (Encadré 23). Ce dispositif contribue à la consolidation d'un territoire *pour* l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme, équipé en moyens humains, financiers et techniques pour mener à bien des projets de préservation et de mise en valeur environnementales.

Par le biais des conventions cadre d'adhésion, les communes s'engagent, à partir du moment où elles candidats à des subventions d'assainissement au titre du Contrat de Rivière (volet A), à contribuer également à la mise en œuvre des opérations d'aménagements de rivière (volet B). Cet engagement de principe est converti en engagement financier par le biais d'avenants contractuels : la commune dont l'opération d'assainissement a obtenu les subventions demandées doit contribuer à un Fonds d'Investissement Intercommunal (FII), géré par la structure intercommunale du Val de Drôme et.

Ce Fonds d'Investissement Intercommunal est alimenté par l'apport des communes, au prorata du montant obtenu dans le cadre du Contrat de Rivière, de 20% de la différence entre la subvention d'assainissement obtenue grâce au contrat et la subvention qui aurait été obtenu sans le contrat. Il est également alimenté par la bonification de 5% accordé par le Département au Contrat de Rivière au titre du développement durable, ainsi que par des crédits européens PIM.

Ce fonds est consacré à la réalisation des opérations du volet B sous la maîtrise d'ouvrage des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, conformément au programme d'action du Contrat de Rivière. Il permet de compléter financièrement les subventions obtenues et plafonnés à 80% par les financeurs, et ainsi de réduire la part de contribution des communes et intercommunalités jusqu'à possiblement la rendre nulle. La plupart des opérations du volet B réalisées dans le cadre du contrat ont ainsi pu être financées à 100%.

Ce Fonds d'Investissement Intercommunal a donc une double fonction : (i) celle de permettre la réalisation des opérations d'entretien et d'aménagement de rivière par une ponction sur les subventions au volet A, en profitant des obligations réglementaires des communes et des crédits captés par ce biais (Région et Europe) ; et (ii) celle de faire jouer la solidarité entre les petites et les grosses communes, les secondes contribuant proportionnellement plus. De fait toutes les communes impliquées dans l'assainissement participent également à l'entretien et à l'aménagement de la rivière.

Encadré 23 : Le mode de fonctionnement du Fonds d'Investissement Intercommunal

La solidarité intercommunale par le biais du FII est cependant contrainte et n'émane pas nécessairement d'une volonté initiale des communes. Les taux de réalisation des projets et les bilans financiers des opérations du volet B du Contrat de Rivière attestent de l'investissement limité des communes. La création d'une dépendance financière du volet B au volet A, renforce du coup le déséquilibre dans la réalisation des projets : moins de projets d'assainissement subventionnés conduit à une aide moindre pour le volet B. Les projets ayant majoritairement abouti ont été ceux pilotés par la structure intercommunale du Val de Drôme. L'efficacité environnementale de ce volet repose ainsi essentiellement sur la volonté et la capacité d'action de cette dernière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

… mais dont la gestion par la structure intercommunale du Val de Drôme ne fait pas l'unanimité

Plusieurs controverses portant sur la gestion financière ou technique des opérations du Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme illustrent la fragilité de cette solidarité intercommunale à l'échelle de la vallée, et la permanence des luttes de pouvoirs à la fois entre communes et intercommunalités et entre les parties amont et aval de la vallée. L'étroit contrôle de la structure intercommunale du Val de Drôme sur le volet B du Contrat de Rivière est également soumis à vive critique de la part des communes et de l'intercommunalité du Diois. Les désaccords portent sur le mode de financement et de gestion financière des opérations et sur la nature même des travaux réalisés.

Une première opposition porte sur l'organisation et le financement des travaux d'entretien de la rivière par la « *structure technique de coordination et d'entretien de la rivière* ». La structure intercommunale du Diois dénonce le « *leadership pris par la structure intercommunale du Val de Drôme* » (Jouve, 1991) et requiert une plus grande maîtrise des dépenses et de la conduite des opérations sur son propre territoire (Encadré 24).

La structure intercommunale du Diois critique le projet de convention tripartite instaurant les modalités de fonctionnement et de financement de la « *structure technique de coordination et d'entretien de la rivière* » telle que annexé au Contrat de Rivière et demande des ajustements avant sa signature. Elle refuse tout d'abord une « *structure lourde d'entretien intersyndicale basée à Crest* » (Comité de pilotage, 11/06/1990) et en particulier que l'équipe rivière, pilotée par la structure intercommunale du Val de Drôme, intervienne sur son propre territoire. L'équipe rivière est finalement financée exclusivement par la structure intercommunale du Val de Drôme et le SMRD et n'intervient que sur le territoire de la structure intercommunale du Val de Drôme. Dans le Diois, aucune équipe permanente n'est constituée : un technicien de l'ONF est mis à disposition de la structure intercommunale du Diois à mi-temps pour coordonner les opérations d'entretien, qui sont réalisées par des entreprises privées. La structure intercommunale du Diois demande également une clarification de l'affectation des 5% de bonification accordée par le Département, et qui sont affectés au FFI dont elle ne maîtrise pas l'utilisation. Elle requiert enfin un ajustement du mode de financement du poste de responsable de bassin versant, afin que la contribution intercommunale ne soit, non pas égalitaire mais au prorata du nombre d'habitants concerné.

Encadré 24 : Les ajustements requis par la structure intercommunale du Diois concernant la « structure technique de coordination et d'entretien de la rivière » (1990)

Cette opposition témoigne de la crainte de la structure intercommunale du Diois d'un débordement budgétaire dans un domaine d'action non crucial pour son développement, mais aussi des rapports historiques ambigus que le Diois entretient avec la partie aval de la vallée. Les points de vue des dirigeants des deux structures intercommunales éclairent les fondements de cette opposition.

- Pour le chargé de mission Contrat de Rivière de la structure intercommunale du val de Drôme, « *il s'agit d'une rémanence dans les rapports entre le Diois et le Val de Drôme : plus petit, moins riche et connaissant des problèmes aigus de développement économique et de population vieillissante, le Diois, ou du moins certains de ses représentants, garde toujours à l'esprit l'idée que le Val de Drôme envisage de les absorber ; il s'en suit un rapport étrange fait à la fois de complicité d'un arrière pays parfois oublié de Valence, et d'intérêts communs, ceux d'une vallée et d'une histoire commune (protestante, résistante, conservatrice) et d'une grande méfiance du petit envers le plus grand* » (Jouve, 1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- Pour le président de la structure intercommunale du Diois, dans la gestion du Contrat de Rivière, « *il faut rester les pieds sur terre et conserver une certaine lucidité. Il ne faut faire que ce qu'on est capable d'entreprendre (…) La rivière Drôme doit être gérée de manière souple et en tenant compte de ses spécificités qui ne sont pas les mêmes à Livron ou à Die* » (*Inf'Eau* n°3 de 09/1993). Il revendique le droit à une certaine liberté et autonomie dans le mode de gestion de l'eau : celle d'avancer à son rythme et non pas selon la marche forcée imposée par le la structure intercommunale du Val de Drôme, à la mesure de ses moyens financiers, qui ne sont pas ceux du Val de Drôme, et chacun selon sa manière de concevoir la question.

Une autre source d'opposition entre les communes et l'intercommunalité Diois et la structure intercommunale du Val de Drôme vient compliquer l'instauration d'une solidarité autour de la rivière et limiter l'appropriation dioise du Contrat de Rivière. Elle concerne la gestion des atterrissements de la Drôme dans la partie amont et se cristallise en particulier au lieu dit « *Le Claps* », sur la commune de Luc-en-Diois (Encadré 25).

Au lieu dit du Claps, la configuration de la rivière forme une barrière naturelle à l'écoulement sédimentaire et provoque des accumulations de graviers dans la zone de plaine juste en amont, qui se trouve alors sujette à débordements. Les riverains avaient coutume d'extraire ces graviers afin, d'une part, de protéger leurs terres des inondations, et d'autre part, d'en faire usage pour leurs propres besoins en construction. Seulement, à partir des années 1990, avec la prise de conscience des dommages causés à la rivière par les extractions massives de graviers, essentiellement localisés en aval de la vallée, ces dernières sont, sans exception, interdites sur l'ensemble du lit de la rivière Drôme. La structure intercommunale du Val de Drôme, dans le cadre du Contrat de Rivière, engage donc la mise en œuvre d'un mode de gestion alternatif du transit sédimentaire : au lieu de prélever mécaniquement les excédents de graviers, il s'agit de laisser une plus grande liberté de divagation à la rivière (empiétant donc sur les terres riveraines) et de procéder à un entretien spécifique de la végétation rivulaire. Mais cette interdiction de prélèvement arrêté par la Préfecture, et ce nouveau mode de gestion sont vécus, par les riverains diois, soutenus par les élus des communes et de la structure intercommunale, comme un assujettissement de l'amont de la vallée à la partie aval. Ils argumentent que les spécificités locales ne sont pas respectées, que les habitants ne sont pas écoutés. Selon eux, la partie aval de la vallée imposerait ses règles à l'amont, l'empêchant de se développer. Ainsi en témoigne les courriers du Conseiller Général de Luc-en-Diois, adressés à la MISE et au Conseil Général les 01/06/1993 et 12/04/1994 : « *On ne peut pas traiter de la même façon la partie amont et la partie aval de la rivière Drôme. (….) Il faut que les experts acceptent de tenir compte de l'avis des riverains et des habitants des communes, qui eux supporteront les conséquences de ces crues (…). Il est difficile d'admettre que notre région, particulièrement déshéritée, ne puissent prélever sur place les matériaux qui lui sont nécessaires ce qui l'oblige à le remonter de la vallée du Rhône ».*

Encadré 25 : La controverse de la gestion des atterrissements du Claps (1992-1994)

En matière d'aménagement de rivière comme d'assainissement, le seul engagement moral propre au dispositif du Contrat de Rivière en constitue une limite. Si les partenaires ne réalisent finalement pas les opérations prévues, aucun recours juridique n'est possible. En outre, les opérations, reposant sur la bonne volonté de leurs porteurs, sont dispersées spatialement et elles ne sont pas nécessairement localisées là où elles seraient le plus efficaces du point de vue environnemental.

La gestion de l'information (presse et expertise)

Tout au long de la mise en œuvre du Contrat de Rivière, la structure intercommunale du Val de Drôme communique sur ses actions. Elle vise, par ce biais, à étayer et solidifier son projet politique et son modèle territorial, la gestion patrimoniale de la rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

A partir de mi-1992, la structure intercommunale du Val de Drôme publie une « *lettre spéciale Contrat de Rivière à destination non seulement du Val de Drôme mais aussi du Diois* », afin d'informer régulièrement les « *élus, décideurs et partenaires impliqués dans le Contrat de Rivière* » (*Inf'Eau* n°1, juillet 1992). La structure intercommunale du Val de Drôme communique également par le biais de la presse locale et lors d'événements concernant la rivière.

A partir de 1990, dans les deux journaux, *Le Crestois* et le *Journal du Diois*, les articles concernant l'eau sont majoritairement centrés, soit directement sur la démarche de Contrat de Rivière, soit, sur les problématiques traitées par le Contrat de Rivière : l'assainissement, la préservation de la nature, les mises en valeur touristique et l'aménagement des rivières (Figure 47). Deux événements donnent notamment lieu à une communication importante dans les deux journaux locaux, chaque année entre 1990 et 1995 : l'opération « *Drôme Propre* » et le bilan de la qualité des eaux de baignade de la DDASS, avec trois à quatre articles à chaque été (Encadré 26).

En mettant en évidence les moyens mis en œuvre mais également les avancées obtenues sur l'évolution des pratiques et l'état du milieu, la structure intercommunale se prête au jeu de la transparence et de l'évaluation, comme avec l'observatoire de la rivière : chacun peut juger de l'efficacité de l'action entreprise et accréditer ou non le pilotage effectué, et donc renforcer ou non la légitimité à dire et à faire de la structure intercommunale du Val de Drôme. Les usagers comme les élus sont également incités à prendre leurs propres responsabilités devant le constat d'une dynamique collective enclenché. Cette valorisation et cette diffusion des résultats jouent également un rôle performatif en ce qu'elles contribuent à stabiliser et à solidifier la définition de la rivière comme patrimoine face à d'autres projets concurrents[240] (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

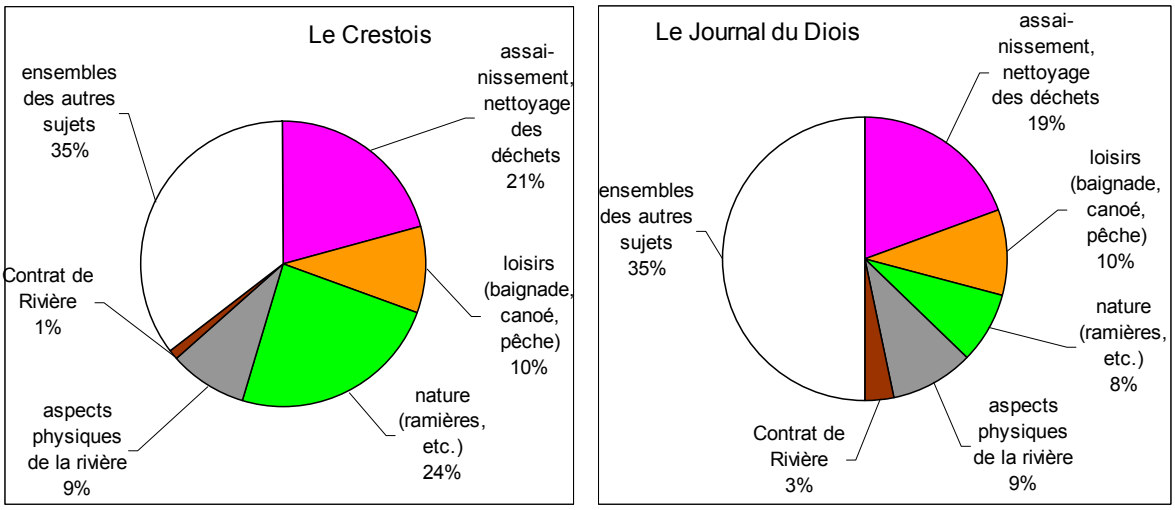


Figure 47 : Place du Contrat de Rivière et des problématiques traitées par le Contrat de Rivière dans la presse locale, entre 1990 et 1995 (exprimé par rapport au total des articles parus concernant l'eau) (source : E. Comby, 2009 ; réalisation S. Girard, 2010)

[240] Lascoumes et Lebourhis (1998) distinguent trois types d'actions permettant la « *solidification de l'ajustement territorialisé* » autour d'un nouveau bien commun : (i) la « *stabilisation* », consistant à l'affirmation de l'existence du nouvel attelage territorial, combinant, espace, acteurs et valeurs ; (ii) le « *balisage* » par la création de nouveaux repères et (iii) la « *valorisation et la diffusion des résultats* », permettant à la fois le jugement et l'engagement de nouvelles actions (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'opération « *Drôme, je suis propre* » est une « *grande opération de nettoyage de la rivière et de sensibilisation des populations au respect de l'environnement* » (*Le Crestois*, 14, 21 et 28/05/1993 ; 17/06/1994 ; *Inf'Eau* n°5, décembre 1994 ; le Journal du Diois, 14 et 21/05/1993). L'opération fait appel aux bonnes volontés de l'ensemble de population et mobilise également les élèves des lycées. Elle permet de faire prendre conscience et de dénoncer les pratiques dégradantes, de faire appel à la régulation sociale pour les contrôler : « *Les pollueurs auront des scrupules si la rivière est propre !* » (*Le Crestois*, 14/05/1993). « *Histoire de faire honte aux pollueurs, petits ou gros* » (*Le Crestois*, 17/06/1994). Pilotée par la MISE, elle est co-organisée par l'ensemble des nouveaux partenaires de la gestion locale de l'eau : les agents des services de l'Etat, le Conseil Général, les structures intercommunales du Diois et du val de Drôme et le SMRD, les communes, l'Agence de l'eau, ONF, club de canoë, association de protection de la nature, de pèche et de tourisme, croix rouge et sapeurs pompiers. C'est ainsi l'occasion de montrer l'existence de cette nouvelle union pour la gestion de l'eau et de communiquer sur le nouveau modèle de gestion, initié par la démarche de Contrat de Rivière : l'opération vise à *« ne pas décourager l'activité touristique en essor, véritable espoir de développement pour toute la vallée, et aussi pour retrouver l'image attractive d'un environnement de qualité* » (*Le Crestois*, 14/05/1993). Là encore, l'implication de la partie amont de la vallée est moindre que celle de la partie aval. Si *Le Crestois* témoigne de la forte mobilisation des bénévoles, avec plus de 500 participants, le Journal du Diois au contraire relève un défaut de participation : « *les bénévoles ne sont pas nombreux (…) peu de bonnes volontés ont répondu à l'appel de la DDE* » (le Journal du Diois, 10/06/1994).

Avant l'été, la presse locale relaie également la publication des données de la DDASS sur la qualité des eaux de baignade, sur 13 points de contrôle Drôme et Haut-Roubion (*Le Crestois*, 02/07/1993 ; 24/06/1994, 14/07/1995). Ces articles sont l'occasion de faire le point sur l'évolution de l'état du milieu mais également sur les moyens mis en œuvre par les communes pour l'améliorer. C'est une façon d'inciter et de mettre sous pression sociale, les communes, nommément citées, à engager les travaux d'assainissement nécessaires : « *une amélioration générale de la qualité de la rivière Drôme ne pourra être obtenue que lorsque les communes riveraines les plus impliquées dans cette pollution (Chatillon, Luc-en Diois, Die, Aouste, Crest) assureront l'épuration de leurs effluents variés* » est-il ainsi écrit dans *Le Crestois* du 24/06/1994. Cette communication est également une forme de publicité pour le Contrat de Rivière. Les améliorations constatées sont directement liées aux avancées du Contrat de Rivière : « *en vous référant à la carte, vous pourrez constater que la situation s'améliore. Les grand travaux engagés par les communes avec [les structures intercommunale du Val de Drôme et du Diois] dans le cadre du Contrat de Rivière, portent peu à peu leurs fruits* » (*Le Crestois* 14/07/1995).

Encadré 26 : Deux événements fortement médiatisés entre 1990 et 1995 dans la presse locale : l'opération « Drôme Propre » et le bilan de la qualité des eaux de baignade de la DDASS.

La structure intercommunale du Val de Drome procède également à une mise en récit de l'élaboration du Contrat de Rivière, qui participe, à la solidification de son modèle de gestion patrimoniale de rivière. La mise en récit constitue un outil de « *balisage* »[241] en définissant de nouveaux repères par rapport auxquels tous les acteurs de la gestion de l'eau se positionnent (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Elle permet d'attacher des valeurs, des normes et des imaginaires à des agencements de l'espace (Lussault, 2003). La mise en récit de l'évolution de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme rend public l'existence d'un monde d'avant et d'un monde d'après, dans lequel il n'est plus possible de penser et agir de la même manière.

Le mémoire de D. Jouve, témoigne de cet effort, déployé par la structure intercommunale du Val de Drôme pour mettre en récit une telle rupture : organisé de manière chronologique, il

[241] Le balisage *« donne sens à l'évolution et cadre la signification des actions envisagés pour le futur* », comme invention d'une genèse, « *reconstruisant à l'occasion le passé pour mieux fonder en raison le bien commun* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

signifie que le projet du barrage du Bez appartient au passé, mais que celui du Contrat de Rivière appartient à l'avenir. Il consacre la « ***re****découverte des rivières en tant qu'entité écologique, système complexe, milieu naturel* » ainsi que de son « *rôle socio-économique* » occulté par la précédente période (Jouve, 1991).

Le récit de cette rupture est également médiatisé dans la presse locale. Les usagers ne peuvent plus se servir impunément de la rivière comme réservoir d'eau ou dépotoir et les gestionnaires ne sont plus en conflits mais agissent d'un commun accord :

> « *Cette union manifestée sec et fort et qui doit servir d'exemple pour bien faire comprendre à chacun que le temps du tout à la rivière est* ***révolu*** » (*Le Crestois* du 15/03/1991).
>
> « *Après des années de mise à sac de la rivière (...) le grave abaissement de la nappe (....) la mise sous l'éteignoir du SMRD, il semble que la* ***situation enfin évolue*** *en bien. La mise en place du Contrat de Rivière avec la cohésion qui s'est établie à cette occasion entre* [les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois] *et le SMRD (...) ne sont sans doute pas pour rien dans ce nouveau rapport de force établi autour et par le SMRD (...) La situation évolue très vite du coté de la Préfecture comme du coté des élus. Il leur reste à garder leur unité et leur mobilisation autour de l'avenir de la rivière. Cette unité leur a permis de créer enfin la brèche indispensable pour revenir à des solutions de bon sens, à une possibilité de gestion commune, concertée et sérieuse* » (*Le Crestois*, 03/07/1992).
>
> « *Une prise de conscience s'est opérée : chacun est de plus en plus conscients que tout se tient et* ***qu'on ne peut plus*** *chacun dans son coin faire ce que l'on veut sans risquer de pénaliser les autres, voire soi même* ». (*Le Crestois*, 03/07/1992).
>
> « *Depuis quelques années la sensibilisation se fait : les décharges sauvages se font plus rares, des opérations de nettoyage ont lieu régulièrement, des contrôles sont effectués (....) La police de l'eau et les services de gendarmerie comptent bien maintenir leur vigilance (...). Les infractions sont de moins en moins nombreuses et le plus souvent rapidement signalées par l'un ou l'autre des riverains ou usagers des ruisseaux et rivières. Bref* ***la conscience d'un patrimoine à protéger s'installe****. (...) Par idéal ou par raison, par motivation ou par répression, la propreté de nos rivières devient donc une règle de plus en plus impérieuse* » (*Le Crestois* 21/07/1995).

Selon l'enquête de satisfaction des usagers, réalisée par l'IRAP en 1997, les usagers reconnaissent les effets bénéfiques du Contrat de Rivière. Ils sont en particulier sensibles à l'amélioration de la qualité de l'eau et aux effets en termes d'augmentation de la fréquentation touristique en vue de la baignade et des sports d'eaux vives, ainsi que sur l'économie locale en général. Ils sont par contre peu sensibles aux possibles effets sur la qualité piscicole ou paysagère de la rivière (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997).La stratégie de communication de la structure intercommunale du Val de Drôme, orientée sur les avancées du Contrat de Rivière, en termes de baignabilité et d'intérêt économique, a donc porté ses fruits.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La réserve naturelle des Ramières : expérimentation et exposition en haut-lieu

La structure intercommunale du Val de Drôme s'associe étroitement à la gestion de la réserve des Ramières, pilotée par la FRAPNA. Deux élus de la structure intercommunale participent au Comité de gestion chargé de la mise en œuvre opérationnel du plan de gestion de la réserve et le responsable de bassin du Contrat de Rivière collabore étroitement avec le conservateur de la réserve pour prévenir et contrôler les pratiques dégradantes sur la rivière et les milieux naturels associés. Les deux acteurs en retirent des bénéfices réciproques.

D'un coté, la réserve des Ramières s'appuie sur le dispositif de Contrat de Rivière et ses financements pour mettre en œuvre son plan de gestion[242]. Un bâtiment pour l'accueil du public et des chercheurs, abritant un musée sur les milieux naturels est ainsi construit [243] et une équipe d'entretien et d'animation de la réserve est embauchée. La réserve organise des visites, des événements, des expositions, des ateliers pédagogiques auprès des scolaires ou du grand public. La Maison des Ramières répond ainsi aux objectifs des deux projets : pour la Réserve, elle permet la protection de la nature par la sensibilisation et l'information du public ; pour la structure intercommunale du Val de Drôme, elle offre une vitrine du Contrat de Rivière.

De l'autre coté, la coopération étroite avec la FRAPNA autour de la réserve des Ramières permet à la structure intercommunale du Val de Drôme de consolider son modèle d'action. En l'érigeant en '*haut-lieu*' [244]de la rivière patrimonialisée, elle se saisit de la réserve dans une double fonction d'expérimentation et d'exposition de son modèle patrimonial de gestion de la rivière, et participe ainsi à sa solidification.

La réserve des Ramières comme haut-lieu de la rivière-patrimoine allie une fonction emblématique, en ce qu'il participe à la représentation et à la mise en scène de l'idéologie, et une fonction symbolique, en ce qu'il permet l'investissement collectif et la convergence des pratiques, rendant possible l'identification aux valeurs partagées. La structure intercommunale du Val de Drôme exploite ces deux fonctions de la réserve naturelle des Ramières :

- La réserve naturelle des Ramières a un caractère emblématique[245] : elle rassemble sur un même lieu les éléments naturels spécifiques de la rivière Drôme : (i) le paysage particulier d'un cours d'eau en tresse, non modifié par l'homme et bordé d'une ripisylve de saules et peupliers et (ii) la présence d'une flore et d'une faune de grande richesse écologique, avec en particulier certaines espèces animales typiques comme l'Agrion du mercure (libellule), le castor d'Europe, l'Apron du Rhône et de

[242] Le plan de gestion de la réserve des Ramières définit en 1988 par le Comité Consultatif vise la conservation du patrimoine écologique, l'accueil du public et son information et sensibilisation à l'environnement.

[243] Fin 1990, Conseil Consultatif de la réserve décide de l'équipement de la réserve en « *une maison de la Réserve en vue d'opérationnaliser les fonctions de conservation du milieu, pour l'accueil du public, l'information et la sensibilisation, ainsi que la recherche scientifique* » (*Le Crestois*, 16/11/1990, 01/03/1991). Cet investissement estimé à 17 millions de francs est inscrit dans le Contrat de rivière, sous la maîtrise d'ouvrage de la structure intercommunale du Val de Drôme. La maison des Ramières est ouverte et inaugurée à l'automne 1994 (*Le Crestois*, 28/10/1994).

[244] Un haut lieu est un « *lieu qui exprime symboliquement, au travers de ses représentations et de ses usages, un système de valeurs collectives ou une idéologie* » (Debarbieux, 2003).

[245] Un emblème territorial est une « *fraction d'espace, en général un lieu ou/e un monument, qui, par métonymie, représente et même signifie cet espace et les valeurs qui lui sont attribués ». Il « ponctue et valorise le territoire en spatialisant les valeurs sociales* » et forme ainsi potentiellement un « *actant* » de la construction ou du développement territorial (Levy et Lussault, 2003).

nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs. Les nombreux clichés de la rivière Drôme repris dans la presse et les guides touristiques sont très souvent des vues de la réserve naturelles des Ramières, ce qui confirme ce caractère emblématique (Figure 48).

- La réserve naturelle des Ramières a une forte dimension symbolique. Elle concentre sur un espace restreint l'ensemble des usages des ressources et des milieux liés à la rivière Drôme, dont la coprésence est problématique : des extractions de graviers, des exploitations de terres riveraines soumises à érosion, des prélèvements d'eau pour l'irrigation ou l'arrosage de jardin, des activités de pèche et de chasse, de promenade ou d'observation ornithologique.

Figure 48 : Une photo emblématique de la rivière Drôme et de ses tresses : une vue du ciel de la réserve des Ramières (source : Réserve des Ramières)

La réserve naturelle des Ramières est saisie comme un lieu d'expérimentation du modèle patrimonial de la gestion de l'eau.

> « *Ni luna park, ni interdite : la réserve naturelle des Ramières peut constituer un exemple de protection intelligente qui préserve les intérêts de tous, visiteurs, riverains et animaux et peut être l'exemple d'un autre tourisme. Le problème qui s'est posé de manière plus cruciale par une réserve n'est peut-être qu'une esquisse des problèmes plus généraux que le tourisme posera au Val de Drôme avec un développement attendu sinon impatiemment espéré de cette activité (…). Faut il accueillir le plus de monde possible, un peu n'importe comment, avec le plus de profit immédiat possible, ou ne vaut-il pas mieux essayer de penser, de préparer et de mettre en place un réseau d'accueil, le plus large et le plus diffus possible, qui permette de respecter et de perpétuer ces charmes de la nature grâce auxquels notre région espère fixer des essences nouvelles ?* » (un journalise, *Le Crestois*, 5 et 12/08/1988).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

> « *La réserve naturelle, ne l'oublions pas, a aussi une vocation touristique ; pour un tourisme de qualité et ciblé s'adressant à un public qui se sent proche de la nature et qui est prêt a faire des efforts pour la découvrir. Une réserve naturelle n'est pas un parc de vision (...) elle n'est pas faite pour un tourisme de masse. Les riverains de la Drôme ne le souhaitent pas et nous les suivons totalement sur ce point. D'autre part le milieu naturel ne le supporterait pas* » (Président de la FRAPNA, *Le Crestois*, 09/03/1990).

La mise en valeur touristique de la réserve permet d'affiner petit à petit, et de tester, à échelle réduite, le modèle de développement souhaité, la conciliation des intérêts écologiques et économiques autour du développement d'un tourisme doux et qualitatif, basé sur la valorisation du patrimoine naturelle de la rivière. Ce test grandeur nature peut ensuite être étendu à l'ensemble de la vallée : la Réserve participe du « *tourisme nature s'exerçant a travers un réseau de petites structures d'accueil et respectueux de l'environnement* » (Président de la FRAPNA, *Le Crestois*, 01/03/1991). La mise en application de ce modèle se traduit par un aménagement spécifique de la réserve en matière touristique avec « *des accès rares pour une découverte qui se mérite (...) pour éviter les arrivées fréquentes et sauvages au cœur de la zone sensible* » ; « *le paysage restera ce qu'il a été, calme, naturel et préservé au maximum* ». Il concilie également la préservation environnementale, avec l'objectif de devenir pilote en la matière : « *aspirer à devenir une réserve haut de gamme, un véritable lieu d'intérêt scientifique certain, pour les savants du monde entier pourront obtenir des informations de plus en plus rare sur un milieu naturel humide et son évolution* » (*Le Crestois*, 5 et 12/08/1988). La médiatisation de cet accueil contribue à renforcer, y compris à l'extérieur du territoire l'image de qualité et d'exceptionnalité à la fois des milieux aquatiques des Ramières du Val de Drôme et de leur mode de gestion (le *Journal du Diois*, 07/07/1995).

La réserve des Ramières est également un lieu d'expérimentation du mode de gestion participative, de la régulation des conflits d'usage d'un même espace et de même (Encadré 27).

La réserve constitue enfin également, de par son caractère emblématique, un outil important d'exposition et de mise en valeur de la rivière-patrimoine[246]. Elle permet de montrer et de réifier les valeurs construites autour de cet élément. La maison des Ramières est un support de communication envers la population locale sur l'ensemble de la vallée, y compris jusque dans la partie amont. Des activités pédagogiques pour les écoles sont développées, des conférences, des expositions, des manifestations culturelles, etc. sont organisées. La réserve communique fréquemment par voie de presse, dans *Le Crestois* et le Journal du Dois, sur ses activités. Elle constitue aussi une vitrine vis a à vis des partenaires extérieurs.

[246] Par exemple, elle organise une exposition en 1996 intitulée « *la Drôme, une rivière, un pays* » à propos de laquelle la presse locale écrit : « *l'homme doit être au service de la rivière, elle lui est précieuse et il faut que cette prise de conscience qu'il doit l'entretenir et préserver cette ressource essentielle s'ancre au plus profond de chacun d'entre nous* » (*Le Crestois*, 10/05/1996) et encore : « *Voyage au fil de la rivière qui porte le nom de leur département préféré : la Drôme. Une rivière qui est l'un des dernières dans les Alpes à ne pas être équipée de grands barrages et qui a conservé une hydrologie naturelle. Une rivière libre, symbole de la vie sauvage et précieuse à conserver dans notre département* » (le *Journal du Diois*, 31/05/1996).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le classement en réserve naturelle n'empêche pas l'exercice des activités traditionnelles, comme la chasse et la pêche, que son décret ne réglemente pas. Cependant, la présence d'un conservateur et de personnel technique sur la réserve permet un contrôle renforcé de la loi en la matière. Ainsi, dès sa création, le conservateur de la réserve veille en particulier au respect de la loi en matière de déversement clandestin des ordures ménagères, de circulation des véhicules particuliers hors des chemins autorisés et de chasse (*Le Crestois*, 09/06/1990).

Cette présence renforcée est mal vécue par les usagers traditionnels des ramières de la Drôme, en particulier les pêcheurs et les chasseurs, qui y voient une « *spoliation* » et « *une main mise extérieure voir étrangère au pays* ». Les pêcheurs se plaignent de la restriction de l'accès aux abords de la rivière et de l'interdiction de l'alevinage (non spécifique à cette réserve). Les chasseurs se plaignent « *d'être épiés* », de par la présence du conservateur et de son rôle de contrôle.

Surtout, la gouvernance de la réserve est remise en question, en particulier l'attribution de la majorité des sièges à la seule FRAPNA, sans ouverture aux représentants des usages locaux (*Le Crestois*, 01/02/1991). Cette opposition, portée initialement par des associations de pêche, telles l'Hameçon Crestois et l'ACCA d'Allex, se structure ensuite par la création d'une association, le 03/12/1990, de « *l'association de défense des propriétaires et utilisateurs des ramières* », qui regroupe plus de trois cent adhérents, des pêcheurs, des agriculteurs, des chasseurs et des propriétaires des quatre communes riveraines de la réserve, de Allex, Grane, Eurre et Chabrillan. Ils s'estiment déçus de la gestion actuelle de la réserve, selon une « *conception de l'écologie qu'il juge excessive et préjudiciable au milieu naturel, notamment à l'avenir piscicole de la rivière* » (*Le Crestois*, 04/10/1991). Le Préfet organise une réunion de concertation entre ces différentes parties prenantes le 18/01/1991 de laquelle il ressort une insatisfaction quand à la composition et au fonctionnement actuel du comité de gestion de la réserve. Des négociations s'engage pour réformer le mode de gestion de la réserve et n'aboutisse qu'en 1998 (chapitre 6).

Encadré 27 : Les conflits d'usage sur l'espace de la réserve des Ramières dans les années 1990

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CONCLUSION DE LA PARTIE II

La gestion patrimoniale de la rivière : avancées et limites en matière environnementale

La gestion patrimoniale de la rivière, mise en place dans le cadre du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, se traduit par : (i) une prise de conscience et des premières actions de restauration et de préservation environnementales, même si elles sont limitées et (ii) l'émergence d'un système d'action élargi autour d'un projet de gestion globale de la rivière, incluant différentes fonctions et usages, même s'il est encore partiel et fragile.

Dans ce modèle de gestion patrimoniale, la rivière est reconnue dans sa fonction de milieu naturel, et des objectifs concernant sa préservation sont définis. L'efficacité environnementale du dispositif reste cependant limitée, puisque les principaux gains concernent la seule qualité sanitaire de l'eau. Des opérations, dont les effets sont difficilement évaluables, sont également menées sur d'autres aspects de la qualité environnementale, comme l'entretien physique des du lit de la rivière, de ses berges et de sa végétation riveraine, ainsi que sur certains milieux naturels associés (les ramières). Elles contribuent, par leur exemplarité, à une modification progressive des pratiques des riverains et des usagers de l'eau.

Ces opérations, tant en faveur de la qualité de l'eau que de la préservation des écosystèmes naturels, présentent en outre une forte limite spatiale : elles sont en effet ponctuelles et dispersées le long du linéaire hydrographique. La rivière Drôme et ses affluents conservent des tronçons interdits à la baignade et des écosystèmes aquatiques dégradés. D'une part, les opérations n'ont pas toutes été réalisées nécessairement là où elles étaient les plus utiles. D'autre part, leurs effets ont pu être amoindris par la non-réalisation d'autres opérations à proximité. Le gain environnemental du Contrat de Rivière est ainsi limité par cette dispersion et cette discontinuité des moyens mis en œuvre, tant en matière d'assainissement que d'aménagement de rivière. A cette limite spatiale s'ajoute également une limite temporelle : si le Contrat de Rivière permet, par un financement immédiat, la réalisation d'ouvrages et d'aménagements, leur impacts environnementaux, à terme, dépendent de l'entretien qui en est fait. Or le Contrat de Rivière n'engage les partenaires que sur un temps limité, pour des financements bornés. La « *structure technique de coordination et d'entretien de la rivière* » mise en place vise à pérenniser ces actions, mais son financement est source de débat entre collectivités locales.

L'engagement moral des partenaires du Contrat de Rivière, sans recours juridique possible, est également un facteur limitant de l'efficacité environnementale. La restauration de la qualité de l'eau ou la préservation des écosystèmes sont dépendants de la bonne volonté et de la capacité d'action des acteurs locaux, des communes en premier lieu, des usagers également. La structure intercommunale du Val de Drôme a tenté par différents moyens de contourner ces contraintes : en instaurant une solidarité financière, entre petites et grosses communes et entre types d'aménagements (assainissement et environnement) ; en mettant en place une structure technique d'entretien de la rivière.

L'autre avancée du modèle d'action de la gestion patrimoniale de la rivière concerne la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance de l'eau, associant de multiples acteurs de la gestion intentionnelle et de la gestion effective de l'eau. La structure intercommunale du Val de Drome a en effet réussi, dans le cadre du dispositif de Contrat de Rivière à rassembler un

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

certain nombre d'acteurs locaux autour d'un projet commun de gestion de l'eau, centré sur la restauration de la qualité et la préservation et la mise en valeur de la rivière.

Ce système d'action est cependant fragile et sa capacité d'action en matière environnementale limitée. En effet, certains acteurs de la gestion effective, dont les pratiques sont pourtant déterminantes sur l'état du milieu, ne sont pas ou peu inclus dans le système, tels les riverains par exemple. D'autres acteurs sont bien associés au système d'action, mais sont dans une posture d'opposition, soit sur les objectifs du projet (tels la DDAF et la DDE refusant le traitement des questions quantitatives et de gestion physique dans le cadre du contrat), soit sur la mise en œuvre du projet (telle la structure intercommunale du Diois sur les aménagements et l'entretien de rivière). De plus, les communes sont les chevilles ouvrières de la restauration et de la préservation environnementales : elles font partie intégrante du système d'action, mais pour beaucoup d'entre elles, la participation est plus contrainte que réellement volontaire, à travers notamment le Fonds d'Investissement Intercommunal. Enfin, le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme pourrait espérer, de part sa vocation initiale et son emprise géographique, jouer un rôle majeur sur la gestion de la rivière. Il est bien présent dans le système d'action, mais ne dispose ni des moyens d'action suffisants, ni de la marge de manœuvre nécessaire pour imposer son point de vue face à la structure intercommunale du Val de Drôme.

En définitive, les gains environnementaux du Contrat de Rivière reposent essentiellement sur la volonté et la capacité de la seule structure intercommunale du Val de Drôme à influer les comportements et les pratiques des autres acteurs gestion de l'eau. Le pilotage des démarches par un trinôme, défendant la même conception de la gestion patrimoniale de la rivière, s'avère particulièrement efficace. Ce trinôme est composé d'un homme de la décision politique et du consensus (le président de la CLE et de la structure intercommunale du Val de Drôme), d'un homme de l'expertise maîtrisant les aspects techniques et les rouages administratifs et financier (le chargé de mission Contrat de Rivière) et d'un homme de terrain en étroit contact avec les usagers et les élus (le responsable de bassin versant). Il couvre ainsi un vaste champ de compétences (politiques, techniques, administratives) et dispose d'un vaste réseau de contacts, dans de multiples sphères et à de multiples échelles de décision et d'action. La structure intercommunale du Val de Drôme réussit ainsi progressivement à concentrer les pouvoirs de décisions et d'actions : en accroissant ses moyens humains et financiers, en renforçant ses compétences techniques, en maîtrisant les processus d'acquisition de connaissances et de communication, etc. Elle parvient à faire évoluer les représentations et les pratiques de la gestion effective de l'eau, que ce soit par une argumentation convaincante, la mise sous pression sociale ou politique ou encore par des incitations financières. La mise en évidence et la médiatisation de l'efficacité de son action, en matière d'amélioration de l'état du milieu et de l'abandon de pratiques polluantes, renforcent sa légitimité et accroissent progressivement l'adhésion des différents acteurs au projet qu'elle propose.

La patrimonialisation de la rivière : un ressort d'action stratégique

La mise en patrimoine de la rivière est au cœur de la stratégie déployée par la structure intercommunale du Val de Drôme pour convaincre, inciter ou forcer les changements de représentations, de comportements et de pratiques des acteurs de la gestion effective de l'eau.

Les années 1970 sont marquées, dans la vallée de la Drôme, par d'importantes tensions d'usages autour de la rivière. La structure intercommunale sait s'appuyer sur ce contexte de crise pour révéler le caractère menacé de la rivière, justifier d'une action commune pour sa préservation et fonder de premières alliances d'acteurs, notamment avec les usagers marginalisés de la rivière : communes riveraines, associations de protection de la nature, pêcheurs. La création de la réserve naturelle des Ramières et la signature du Contrat de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Rivière constituent des étapes clefs dans la reconnaissance, l'appropriation et la mise en valeur de ce patrimoine-rivière.

La mise en patrimoine de la rivière Drôme relève pour la structure intercommunale du Val de Drôme d'une double intention politique : (i) celle de développer économiquement le territoire, en valorisant les potentialités économiques de la rivière, comme ressource productive et comme aménité et (ii) celle de gérer l'eau dans la perspective d'une meilleure prise en compte et d'une plus grande efficacité environnementale. La mise en valeur de milieux aquatiques restaurés et préservés permet le développement d'une économie résidentielle et touristique, qui en retour renforce les moyens de leur restauration et de leur préservation. La mise en patrimoine de la rivière consiste, pour la structure intercommunale du Val de Drôme, à convertir la rivière, à la fois en *ressources communes*, dont l'allocation doit être collectivement régulée, mais également en *intérêt commun*, dont la construction implique l'élaboration d'un projet sur une nouvelle manière de vivre ensemble (Ostrom, 1990 ; Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

La structure intercommunale du Val de Drôme utilise alors la mise en patrimoine de la rivière comme un instrument d'action, dans ses projets de gestion de l'eau et de développement territorial. La force de cet outil repose sur trois facettes de la notion de patrimoine :

- La *polysémie* du terme de patrimoine le convertit en *argument* fédérateur dans les discours. Le terme est suffisamment ouvert pour admettre les multiples acceptions portées par différents acteurs. Il peut alors constituer l'objet d'un *compromis*, en permettant le dépassement des principes des différents mondes de justification (Boltanski et Thevenot, 1991). Mais il peut également occulter les *controverses* existantes entre ces principes, qui réapparaissent dans la déclinaison des objectifs en moyens, notamment financiers, d'action.
- La rivière-patrimoine est utilisée comme une *référence*, une nouvelle manière de se représenter la rivière, les problèmes qui la concerne et la façon de les résoudre, tout en mobilisant sa dimension *identitaire*[247] (Bourdin, 2010) ; l'adhésion à cette nouvelle référence est alors d'autant renforcée.
- La rivière-patrimoine est construite *par* et *pour* l'action, mais cette dimension *procédurale* est masquée par la dimension *substantielle* très présente dans la notion de patrimoine (Bourdin, 2010) ; elle parait alors être naturelle, évidente et d'autant plus difficile à remettre en question (Di Méo, 2007).

Dans le cadre du Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, la structure intercommunale du Val de Drôme mobilise ainsi la rivière-patrimoine de plusieurs manières :

- comme un *argument* pour obtenir un consensus sur les objectifs du Contrat de Rivière dans sa phase d'élaboration, et également comme une *référence* pour fonder une nouvelle représentation de la rivière, de ses problèmes et de la façon de les résoudre ; ce qui ne fonctionne que partiellement, puisque deux problèmes clefs concernant la rivière ne sont pas abordés ;
- comme un *outil d'action stratégique* dans la mise en œuvre du Contrat de Rivière, pour inciter mais aussi pour contraindre les changements de pratiques des usagers de l'eau : c'est en particulier le cas dans les dispositifs de la « *structure technique de coordination et d'entretien* » qui vise la responsabilisation par l'autocontrôle des

[247] En tant qu'héritage, la rivière représente aussi ce que chacun est, ce qu'il a été et ce que sera sa filiation.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

pratiques, et le « *fonds d'investissement intercommunal* » consistant en la mutualisation des moyens d'action entre acteurs et entre champ d'action.

- comme un moyen d'accroître sa *légitimité* et son *pouvoir* de décision et d'action, par le biais d'une médiatisation contrôlée, dans la presse locale notamment, des avancées concrètes et visibles du Contrat de Rivière et la création d'un haut-lieu de la rivière-patrimoine, permettant d'expérimenter et d'exposer son savoir-faire (la réserve naturelle des ramières) ;
- comme un support *d'innovation*, en reliant des représentations autrefois fragmentées de la rivière et de ses enjeux, en permettant la collaboration d'acteurs auparavant isolés, en connectant des espaces qui ne l'étaient que peu (amont / aval).

La rivière patrimoine, le développement local et la gestion de l'eau

La mise en patrimoine de la rivière participe de nouvelles constructions socio-spatiales et de nouveaux projets territoriaux, tant dans le domaine de la gestion de l'eau que du développement territorial.

Tout d'abord, la mise en patrimoine et la gestion patrimoniale de la rivière contribuent à l'émergence d'une nouvelle représentation de la rivière (multidimensionnelle, jouant sur les registres à la fois techniques et culturels) et d'un nouveau système d'action, rassemblant un réseau élargi d'acteurs disposés à construire ensemble un projet pour la gestion de l'eau. Ce projet s'appuie, tout comme il conforte, un nouveau rapport des acteurs à et dans l'espace. Vis-à-vis de l'intention affichée par la structure intercommunale du Val de Drôme, la définition des objectifs du Contrat de Rivière et la réalisation de son programme d'action n'ont pas permis pleinement l'instauration d'une gestion patrimoniale de la rivière avec les gains environnementaux escomptés. Cependant, une dynamique est enclenchée, qui se concrétise avec le projet d'élaboration d'un SAGE à l'échelle du bassin versant de la Drôme. Le système d'action se consolide et s'élargit progressivement. L'objet géographique rivière au cœur de la gestion patrimoniale de l'eau est progressivement remplacé par l'objet géographique bassin versant, comprenant l'ensemble des espaces, des activités et des acteurs, hydrologiquement connectés à la rivière. La partie III analyse la construction de ce nouveau territoire et de ce nouveau projet de gestion de l'eau.

De plus, la mise en patrimoine et la gestion patrimoniale de la rivière contribuent également à renforcer le projet et la construction territoriale de la structure intercommunale du Val de Drôme. La rivière-patrimoine procure à la structure intercommunale du Val de Drôme un support idéologique pour affirmer son identité (rivière – qualité - nature – solidarité) ainsi qu'une légitimité et des moyens d'actions accrus (humains, financiers, techniques). En démontrant son efficacité en matière de gestion de la rivière, la structure intercommunale consolide sa crédibilité dans les autres domaines du développement territorial, auprès des communes adhérentes et des partenaires financiers (Département, Région, Etat, Europe, ...).

En outre, la mise en patrimoine et la gestion patrimoniale de la rivière fait émerger une territorialité à l'échelle de la vallée. Le Contrat de Rivière constitue la première expérience réussie de coopérations inter-intercommunales entre l'amont et l'aval et amorce ainsi également une dynamique de développement à cette échelle[248].

[248] « *Ce contrat qui a été un véritable ciment entre les collectivités, les structures intercommunales et les communes concernées* » (le *Journal du Diois*, 02/06/1995).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La structure intercommunale du Val de Drôme a su ainsi faire jouer les synergies entre les deux projets de gestion de l'eau et de développement territorial par le biais de la mise en patrimoine de la rivière. Elle a engagé une dynamique accumulative que l'on peut, de manière schématique, synthétisé par la Figure 49.

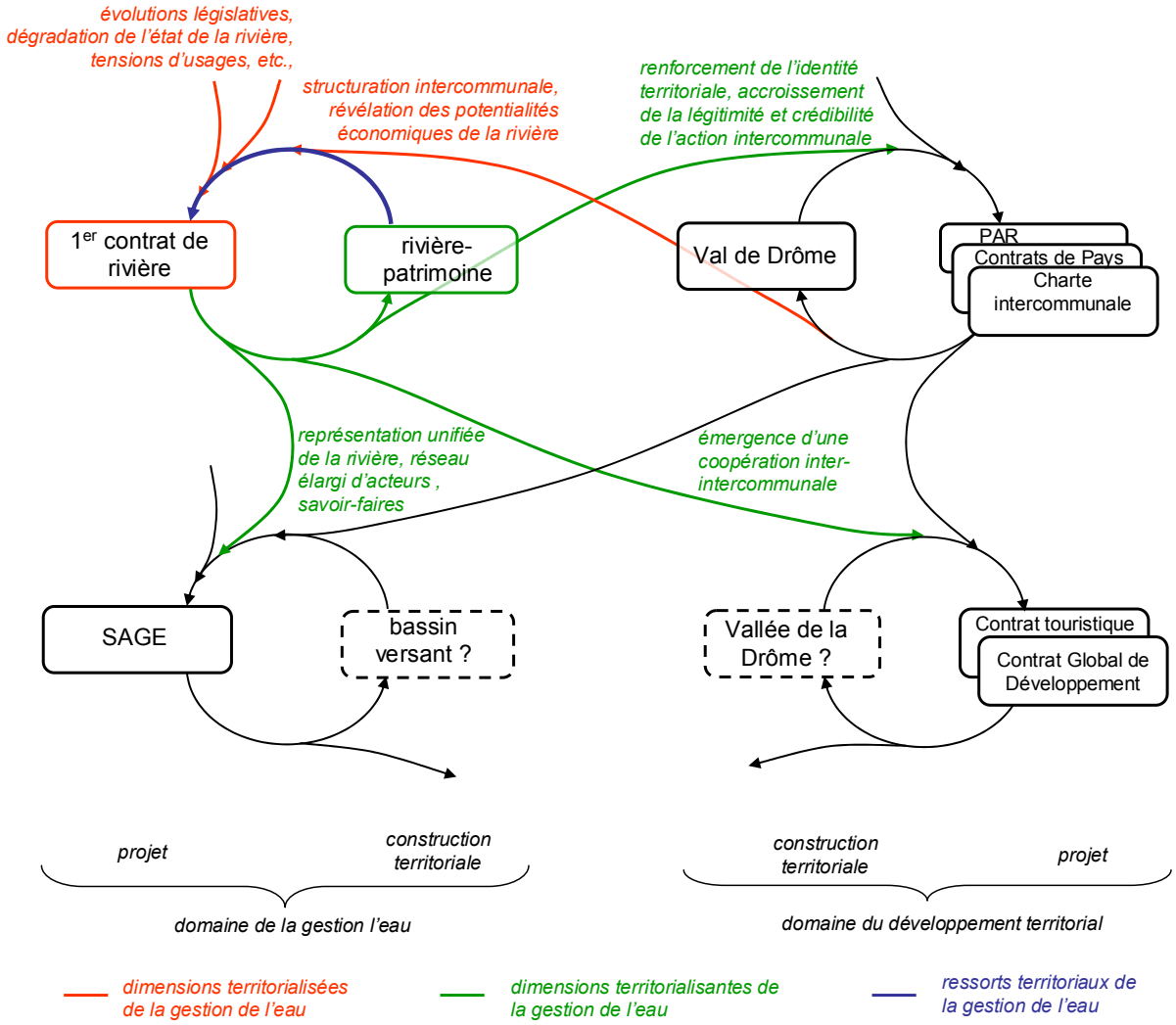


Figure 49 : Schéma des articulations entre les projets et les constructions territoriales de la structure intercommunale du Val de Drôme en matière de gestion de l'eau et de développement territorial (1980-1996)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Partie III – Le bassin versant comme territoire de projet de la gestion de l'eau (1994-2006)

A partir des années 1990, la politique de l'eau en France et en Europe connaît un double mouvement de territorialisation et d'écologisation. Il se traduit par l'adoption du paradigme de *gestion intégrée de bassin versant*. La Loi sur l'eau française de 1992 prescrit une « *gestion équilibrée* », conciliant la préservation des ressources et des milieux aquatiques avec la satisfaction des multiples usages de l'eau. Elle instaure pour ce faire deux outils de planification territoriale basés sur une approche participative et négociée : le SDAGE et le SAGE. Ces outils s'appuient sur la reconnaissance et l'appropriation locales de territoires d'action définis selon des critères hydrologiques et intègrent l'idéologie du *projet de territoire* comme gage d'efficacité de la politique de l'eau.

Dans la vallée de la Drôme, au milieu des années 1990, ce modèle de *gestion intégrée de bassin versant* vient progressivement remplacer celui de la *gestion patrimoniale de la rivière* construit et mis en œuvre dans le cadre du 1er Contrat de Rivière. Il en constitue une sorte de prolongement et d'extension géographique et idéologique. Il s'appuie sur une construction territoriale non plus limitée au seul objet rivière, mais portant sur l'ensemble des espaces autour des cours d'eau selon un critère de délimitation hydrologique. L'eau dans ses multiples formes, valeurs et usages, devient un *patrimoine commun* requérant une gestion collective au-delà de sa seule préservation. Ce changement progressif s'inscrit dans le cadre du dispositif de SAGE que les acteurs de la vallée de la Drôme sont les premiers en France à expérimenter. Les réflexions amorcées dès 1991 aboutissent au lancement officiel de la démarche d'élaboration du SAGE Drôme début 1994, avec la constitution d'une Commission Locale de l'Eau (CLE). Quatre ans plus tard, fin 1997, le SAGE Drôme est signé. Ses orientations sont traduites de manière opérationnelle dans le cadre d'un second Contrat de Rivière signé en 1999 pour 7 ans. Comme pour le premier Contrat de Rivière, les structures intercommunales, et en premier lieu celle du Val de Drôme, pilotent les opérations au sein d'un système d'action élargi aux représentants de l'Etat, des collectivités locales et des usagers.

Cette troisième partie de thèse porte sur la période d'élaboration et de mise en œuvre du SAGE et du second Contrat de Rivière (1994-2006).

Le chapitre cinq étudie la dimension territorialisée de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme, sur la base de l'évolution des enjeux démographiques, économiques et de la gestion de l'eau puis des organisations et des stratégies intercommunales pour y faire face. Dans le cadre des réformes de l'aménagement du territoire des années 1990, les intercommunalités s'affirment comme nouvel échelon de développement territorial, face au Département et à la Région. Dans cette lutte pour le contrôle des territoires, la politique de l'eau est fortement instrumentalisée par les différentes parties-prenantes. Pour les structures intercommunales qui

initient et pilotent le SAGE et les Contrats de Rivières, ces outils constituent autant des instruments de développement économique que d'affirmation du pouvoir intercommunal.

Le chapitre six analyse la stratégie territoriale des gestionnaires intentionnels de l'eau au sein de la CLE dans la mise en place des dispositifs du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière. En ajustant le modèle de *gestion intégrée de bassin versant*, ils élaborent un modèle territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme, basé sur la mise en territoire des espaces autour de la rivière Drôme et sur le couplage des enjeux environnementaux et économiques. Ils obtiennent un compromis sur des objectifs environnementaux ambitieux et pertinents au regard de la Loi sur l'eau de 1992 en matière de qualité des eaux, de ressources quantitatives et de transit sédimentaire. La mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière (2000-2006) révèle cependant les difficultés des acteurs de la gestion intentionnelle à activer les ressorts territoriaux de ce modèle de gestion de l'eau, en raison de la concurrence d'autres systèmes et d'autres modèles d'action. Les gains environnementaux sont moindres que ceux espérés.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 5. L'ENTENTE SUR UNE GESTION INTER-INTERCOMMUNALE DE L'EAU DANS UN CONTEXTE DE RECOMPOSITION TERRITORIALE

Au début des années 1990, le SAGE Drôme émerge dans un contexte européen, national et régional marqué par l'écologisation des politiques publiques et la réorganisation des acteurs et des modalités de l'aménagement du territoire. Le système et le modèle d'action choisis pour la mise en œuvre du SAGE Drôme traduisent ces mouvements.

La dimension territorialisée de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme du milieu des années 1990 au milieu des années 2000 est étudiée à travers deux ensembles de facteurs : (i) les évolutions démographiques, économiques et des usages des ressources en eau et des milieux aquatiques à l'échelle de la vallée, qui modifient les enjeux locaux du développement territorial et de la gestion de l'eau (données statistiques et issues de diagnostics de territoires) ; (ii) les recompositions intercommunales et les évolutions de leurs stratégies de développement territorial, en fonction à la fois de ces enjeux locaux et des opportunités et des contraintes des cadres d'action supra-locaux.

Il est montré que l'ensemble de la vallée est confronté à des enjeux de maîtrise de l'attractivité démographique du territoire et de solidarité infra-territoriale entre les zones les plus développées à proximité des bourgs centres et des axes routiers et celles les moins accessibles dont le développement est plus fragile. Les usages de l'eau sont fortement territorialisés et les enjeux de leur régulation sont distincts entre la partie amont et la partie aval de la vallée (partie 1).

Par ailleurs, à l'occasion des réformes de l'aménagement du territoire[249], les intercommunalités de la vallée se réorganisent et se consolident. Les échelons départementaux et régionaux mettent en œuvre des politiques territoriales qui s'achoppent entre elles et avec celles des structures intercommunales. Dans la vallée de la Drôme, ces dernières rejettent ensemble les tentatives supra-locales d'imposition de *territoires de projet* et de *projets de territoire* et développent leurs propres stratégies de développement territorial. Si elles prennent des formes et des modalités différentes, ces stratégies se rejoignent du point de vue idéologique autour des valeurs de la démocratie locale et de la notion de développement durable (partie 2).

Dans leurs politiques de développement, les différentes structures intercommunales n'accordent pas la même importance et le même rôle à l'eau et à sa gestion. Elles s'entendent par contre pour piloter conjointement les dispositifs de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme. Le SAGE et le second Contrat de Rivière sont saisis comme des outils de développement territorial mais également comme des instruments de revendication du pouvoir intercommunal face aux injonctions du Département et de la Région (partie 3).

[249] Loi d'orientation relative à l'Administration Territoriale de la République de 1992 ; Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire de 1995.

1. Les enjeux territorialisés d'un espace rural en reprise démographique

La reprise démographique et économique des années 1980 se confirme dans les années 1990 et 2000. Se concentrant autour des bourgs centres et le long des voies de communication, elle accentue la multi-polarisation de la vallée ainsi que les disparités entre communes. Les activités agricoles se spécialisent ou s'orientent vers des labels de qualité, requérant pour certaines, un accès sécurisé à l'irrigation. Le tourisme se développe sur les activités de loisirs liés à la nature. L'arrivée de nouvelles populations sur des critères de cadre de vie se traduit par une montée des préoccupations paysagères et écologiques. Les enjeux du développement territorial concernent alors la maîtrise de l'attractivité démographique, la solidarité entre les communes afin de limiter ou compenser les inégalités de revenus et d'accès à l'emploi et aux services, la valorisation des productions de qualité et enfin la préservation et la valorisation des ressources naturelles, dont la rivière fait partie.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1. Un dynamisme économique et démographique qui se confirme mais des disparités infra-territoriales qui se creusent

Sur la période 1990-2006, la démographie augmente sur l'ensemble de la vallée de la Drôme, mais cette croissance se concentre dans les bourgs centres, en fond de vallée et à proximité de l'axe rhodanien. Elle est essentiellement liée à des flux migratoires positifs. Cette attractivité est géographiquement différentiée : elle repose essentiellement sur la qualité du cadre de vie à l'amont, et sur la proximité des zones d'emplois et de services à l'aval de la vallée. L'économie se développe par la spécialisation des activités, en valorisant le lien au territoire et en misant sur la qualité. Les disparités s'accroissent cependant entre les pôles urbains situés sur les axes de communication et les campagnes les plus reculées. La vallée de la Drôme présente ainsi une configuration multipolaire avec des bassins de vie et d'emploi organisés autour des quatre principales villes de Livron, Loriol, Crest et Die[250].

1.1.1. Une attraction démographique différentiée de la vallée de la Drôme

Comme dans les décennies précédentes, la population de la vallée de la Drôme continue globalement de croître. Elle augmente de 15.3% entre 1990 et 2007 pour atteindre 56 549 habitants. C'est une croissance conforme à la moyenne régionale (13.4 %), elle-même plus élevée que la moyenne nationale (9.6%) sur la même période. Les cantons de Crest Nord et de Crest Sud enregistrent la plus forte hausse (de 31 et 26%) alors qu'au contraire, ceux de la Motte-Chalancon et de Bourdeaux ainsi que la ville de Crest progressent de moins de 6%.

La population est concentrée le long des axes de circulation (D 93) et dans les villes de Loriol, Livron, Crest et Die. Ces principales communes regroupent près de la moitié des habitants (48 % en 2007) avec 8.950 habitants pour Livron, 5.720 habitants pour Loriol, 7.790 habitants

[250] Les évolutions démographiques entre 1990 et 2007 sont illustrées par les figures du chapitre 3, point 1.1.

pour Crest et 4.370 habitants pour Die en 2007 (ANNEXE 2.3). Les écarts de densité sont forts et continuent d'augmenter sur la période. En 2007, la densité de population oscille entre 0,08 hab./km2 dans la commune de Rochefourcat (canton de la Motte-Chalancon) et 333 hab./km2 dans celle de Crest (contre 0,16 hab./km2 et 325 hab./km2 en 1990).

Cette croissance démographique est principalement liée à l'afflux de population extérieure, à 83% en moyenne sur la période 1990-2006. Cette population nouvellement arrivée se caractérise par une surreprésentation des catégories d'âge de 30-39 ans et de moins de 15 ans (plus de 15% chacune en 1990 et 1999) ainsi que des deux catégories socioprofessionnelles des cadres, professions supérieurs (+ 20%) et intermédiaires (+11 %) (INSEE Rhône-Alpes et Région Rhône-Alpes, 2006).

Cet afflux de population présente cependant des disparités infra-territoriales. Dans les cantons de Crest Sud et de Crest Nord, l'accroissement est lié à un solde naturel positif faible et un solde migratoire important, c'est-à-dire à l'arrivée de nouvelles populations. Dans le canton de Loriol, il est par contre lié de manière équilibré au solde migratoire et au solde naturel, ce qui dénote de l'arrivée et du maintien d'une population relativement jeune avec enfants. Enfin, dans les cantons de la partie amont de la vallée, ainsi que dans ceux de Saillans et de Bourdeaux, le fort solde migratoire compense les soldes naturels négatifs et permet une poursuite de la croissance démographique de l'ordre de 10%. L'accroissement de la population répond donc à des dynamiques territoriales distinctes. La zone de confluence avec le Rhône, autour de Livron et Loriol, ainsi que le fond de la vallée de la Drôme jusqu'aux alentours de Crest connaissent l'installation d'actifs, absorbés par les bassins d'emploi des villes locales mais aussi de Valence et de Montélimar, situées à moins de 30 minutes de voiture (INSEE Rhône-Alpes et Région Rhône-Alpes, 2006). Par contre les zones plus montagneuses et les plus reculées connaissent une migration de personnes plus âgées, proches ou à la retraite, à la recherche avant tout d'un certain cadre de vie (Barthélémy *et al.*, 2009).

L'urbanisation progresse essentiellement dans la partie aval de la vallée : entre 1997 et 2005, 10.6 ha/an sont urbanisés en moyenne autour de Crest et 7.7 ha/an dans la zone de confluence, contre moins de 1 ha/an autour de Saillans et dans la vallée de la Gervanne. Cette urbanisation se fait au détriment de l'espace agricole, qui régresse en moyenne de 26.7 ha/an entre 1997 et 2005. Dans la partie en aval de Saillans, 45% des transactions sur le marché agricole sont à destination résidentielle et 41% des acquéreurs ne sont pas à proximité immédiate (SAFER Rhône-Alpes, Région Rhône-Alpes et Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 2007)[251].

Le nombre de résidences secondaires continue de croître, passant de 5150 à 6000 sur l'ensemble de la vallée entre 1990 et 2007. Il atteint en moyenne 13.7% des logements totaux en 2007, dont 23.6% dans les cantons du Diois, contre 6.7% et 8.4% au niveau départemental et régional. La forte demande de résidences secondaires et l'augmentation du prix du foncier constituent des freins à l'installation de jeunes actifs et donc aussi à l'emploi local (Région Rhône-Alpes, Sous-préfecture de Die, Union Européenne et Mission locale Vallée de la Drôme, 2006)[252].

[251] Le prix du foncier bâti a été multiplié par 2.5 entre 1997 et 2005, ce qui reste cependant inférieur aux moyennes départementale et régionale (de 3.1 et 2.8 respectivement).

[252] « *Pour acheter, c'est la misère. On a qu'une envie c'est de repartir, parce qu'on ne peut pas avoir notre logement. La vallée souffre de ça. Les locaux et puis les jeunes néo-ruraux, les forces vives ont beaucoup de mal à s'installer* », explique ainsi un technicien venu pour travailler dans la vallée de la Drôme (entretien personnel, été 2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.2. Des niches économiques semblables mais différemment vitales en amont et en aval de la vallée

Le nombre d'actif progresse entre 1990 et 1999 de 10%, en particulier le nombre d'actif occupant un emploi hors de la vallée de la Drôme (+34%). Si le nombre d'emplois augmente également (+10%), il reste cependant largement inférieur au nombre d'actifs résidant dans la vallée de la Drôme (déficit de 2400 emplois)[253].

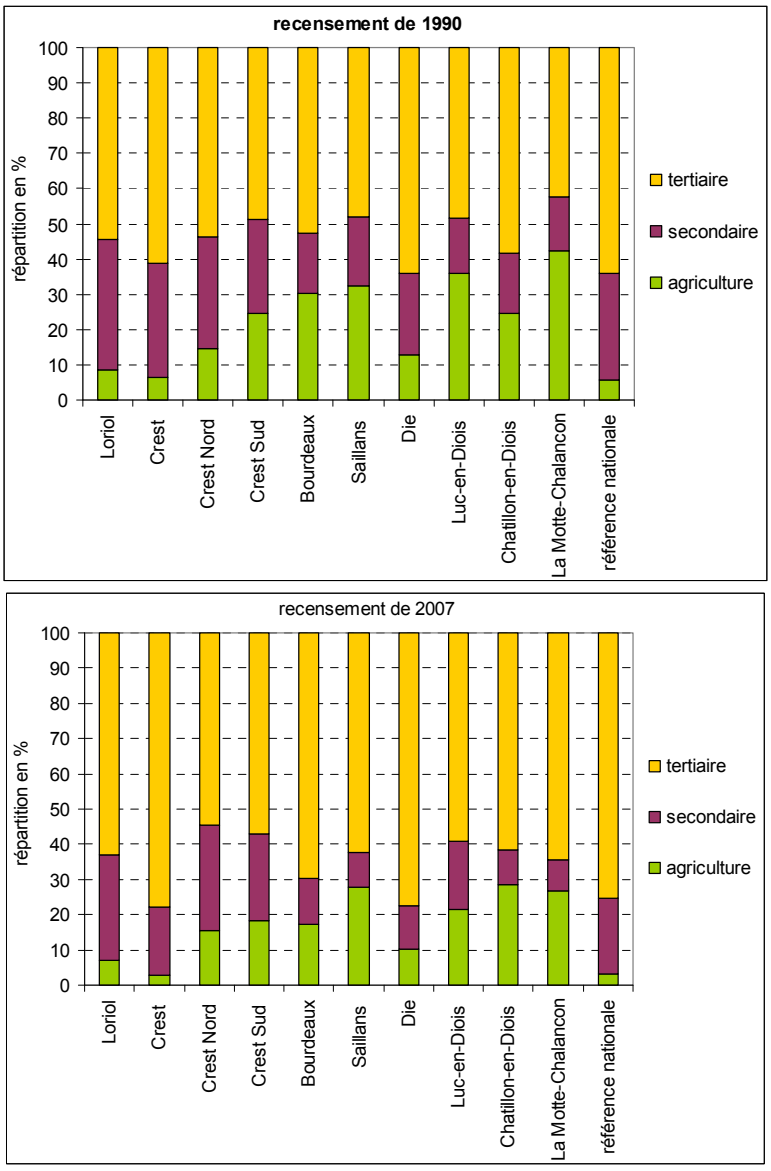


Figure 50: La répartition de la population active selon les secteurs d'activités en 1990 et 2007 (source : INSEE ; réalisation S. Girard)

[253] La modification du mode de calcul de la population active au début des années 2000 ne permet pas une comparaison en valeur absolue avec les données de 2007.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

En termes de répartition de la population active selon les secteurs d'activité, la tendance amorcée dans la période précédente, à savoir une diminution de la part des activités agricoles et dans une moindre mesure du secteur industriel en faveur de secteur tertiaire se poursuit et s'accentue. En 2007, le secteur tertiaire occupe 66% de la population active de la vallée de la Drôme et localement 78% de la population active dans les cantons de Die et la ville de Crest. L'emploi dans le secteur public constitue 25% des emplois salariés. Le secteur agricole, s'il n'occupe en moyenne plus que 11% de la population, est cependant encore largement surreprésenté par rapport à la moyenne nationale (5,7 %) (Figure 50).

L'économie de la vallée de la Drôme en 2006 est essentiellement de type « *présentielle* », c'est-à-dire provenant des salaires de personnes travaillant à l'extérieur de la vallée, des retraités et des dépenses de tourisme (pour 62 % contre 45 % au niveau français). Inversement, elle n'est qu'à 12% de type « *productive* » (contre 22% au niveau français), issue des revenus du travail et du capital liés à la vente de biens et de services. En ajoutant les produits à base publique et sociale (de 6 et 20%), au total, 88% de la richesse est captée à l'extérieur, ce qui se traduit une capacité limité de création d'emploi (Inddigo, 2011).

L'activité économique est différentiée géographiquement.

Le canton de Loriol ainsi que, dans une moindre mesure, les communes à proximité de Crest concentrent la grande majorité des entreprises industrielles (110 en 2002) et des commerces (363 en 2002) et par conséquence des emplois dans ce secteur. Les industries exercent dans les domaines de l'agro-alimentaire, de la plasturgie, de l'emballage, liées à la présence historique de grands groupes. Ces entreprises sont de très petites tailles et la moitié d'entre elles possèdent moins de 9 salariés (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). Mise à part cette spécificité géographiquement limitée, la vallée de la Drôme est essentiellement portée, du point de vue économique, par l'agriculture et le tourisme, ces deux activités étant plus importantes pour la partie amont de la vallée, qui ne profite pas du dynamisme économique de la vallée du Rhône.

Le secteur agricole est toujours assez diversifié. Il se spécialise dans des productions liées à des filières intégrées, telles les semences de céréales ou l'ail, ce qui lui permet de mieux résister aux aléas économiques[254] (Figure 51). Il fournit également une importante production agricole sous signe de qualité (41.3% contre 27.5% au niveau national en 2000 (Communauté de Communes du Diois, 2007a)[255]. La filière biologique est bien organisée avec des structures de transformation et de commercialisation dans les différentes productions et appuyée par l'association Agribiodrôme[256] (Inddigo, 2011).

[254] Ainsi, entre 1988 et 2000, le nombre d'exploitations centrées sur la production de céréales et d'oléaprotéagineux augmente de 40% tandis que ce nombre diminue pour l'ensemble des autres OTEX (Figure 51).

[255] Appellation d'Origine Contrôlée sur la Clairette de Die, les Coteaux de Die, les Côtes du Rhône, le Chatillon en Diois, le fromage Picodon, les volailles pintadeaux de la Drôme et aussi des Indications Géographiques Protégées sur l'ail et le lapin.

[256] SICA Bioplante, Sanoflore, GIE Unibio, Terres Dioises, Val d' Eurre pour les œufs bio, Agrobiodrome pour l'arboriculture.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

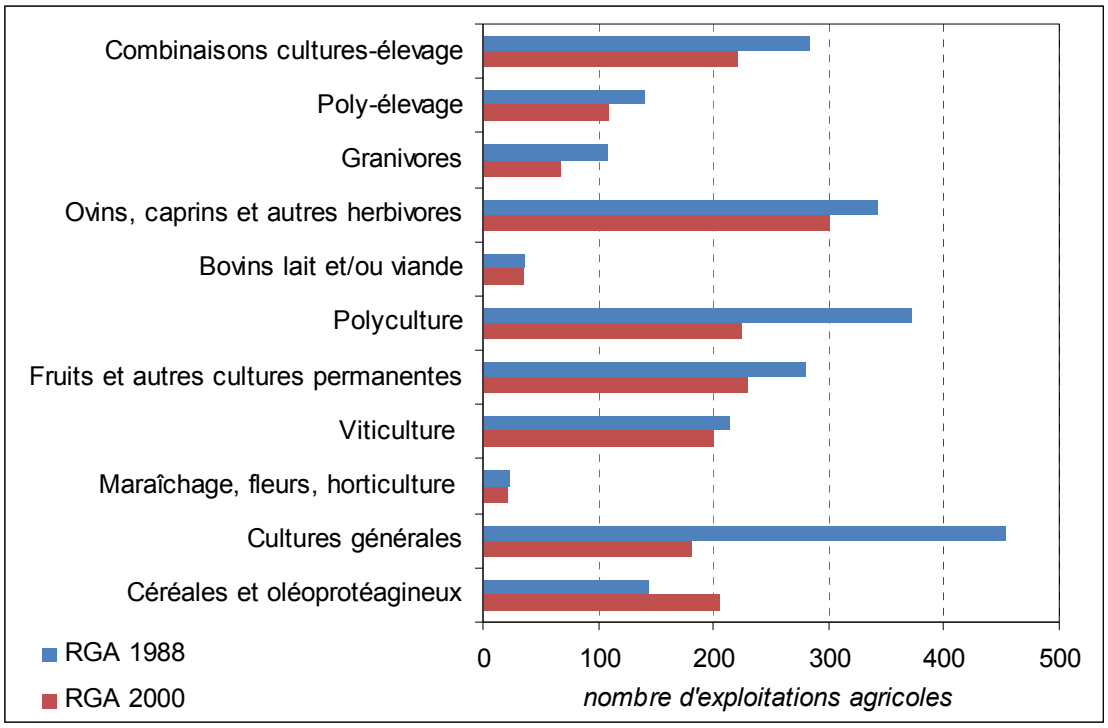


Figure 51 : Evolution du nombre d'exploitation par type d'OTEX entre 1988 et 2000 (source : RGA ; réalisation : Girard, 2010)

Le tourisme constitue une activité différemment importante pour la partie amont et aval. Il représente 10% du PIB sur la basse vallée contre 40 % à l'amont (Hauwuy et Monteils, 2007b, 2007a). Le nombre d'emplois générés est estimé au total à 300-400 sur la vallée (Région Rhône-Alpes *et al.*, 2006). Cette activité touristique est essentielle dans le Diois : elle concerne le plus grand nombre d'entreprises dioises en 1999 (31% contre 28% de commerces et 15% dans la construction). La période touristique est concentrée dans le temps et les possibilités d'hébergement sont limitées et dominées par le camping estival. Si le Diois accueille plus de 30.000 touristes l'été dans les années 2000, il ne dispose pour autant que de 9300 lits, concentrés à 60% dans le fond de la vallée de la Drôme (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). La clientèle est à 32% étrangère et à 52% de la région Rhône-Alpes (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). De par un développement économique plus important, le tourisme est par contre une activité économiquement moins vitale pour le Val de Drôme. Ce tourisme est centré sur les activités de découvertes et de loisirs liées à la nature, aux productions de terroir (lavande, vigne) et au patrimoine bâti (villages perchés, monuments historiques, …). Pour l'ensemble de la vallée, le tourisme constitue cependant un fort enjeu en termes de construction identitaire. Il peut servir de faire-valoir, en garantissant une certaine qualité du cadre de vie et des espaces de loisirs à proximité. Mais il peut également être porteur de cohésion interne, en diffusant une image forte et homogène du territoire, associant la plaine, la vallée et les arrière pays (Hauwuy et Monteils, 2007b).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.3. Bassins de vie et bassins d'emploi : un territoire multipolaire

La vallée de la Drôme présente une architecture multipolaire, autour des quatre plus grandes villes qui concentrent la moitié de la population et la grande majorité des emplois, des commerces et des services. Livron et Loriol forment avec les villages de Cliouscalt et Saulce / Rhône une « *aire urbaine* »[257]. La ville de Crest, associée aux villages de Eurre, Aouste-sur-Sye et Mirabel-et-Blacons, ainsi que la ville de Die constituent deux « *unités urbaines* » L'ensemble des autres communes est défini comme de « *l'espace rural* »[258] (Figure 52).

La grande majorité des communes de la vallée est comprise dans les deux « *bassins de vie* »[259] de Crest et de Die. A la marge, certaines communes appartiennent à d'autres bassins de vie, en particulier celles du canton de Loriol qui dépendent du bassin de vie de Livron, celles les plus au sud du canton de Bourdeaux et du canton de la Motte-Chalancon qui dépendent respectivement des bassins de vie de Dieulefit et Nyons. Enfin, à l'extrême est de la vallée, la commune de Lus La Croix Haute est tournée vers la ville de Veynes (INSEE Rhône-Alpes et Région Rhône-Alpes, 2006). Si les villes de Crest et de Die constituent deux pôles bien équipés en commerces et services, certaines communes se trouvent à plus d'une heure de voiture de ces pôles, en particulier dans le Diois. Dans ces communes éloignées, la distance des services, comme la garde d'enfant, l'enseignement primaire ou encore ceux dédiés aux personnes âgées constitue alors une forte limite à l'installation et au maintien d'une population permanente (District Rural de Développement du Diois, 1998, 2000). Le maintien des services de proximité, en particulier de l'hôpital de Die, est un important objet de revendication pour la population de l'amont de la vallée.

Enfin, les huit cantons de la vallée de la Drôme forment une seule « *zone d'emploi* »[260] celle de « *Crest-Die* », à l'exception du canton de Loriol et de la commune du Chaffal qui font partie de la zone d'emploi « *Drôme-Ardèche- Centre* » ainsi que de la commune de Léoncel (zone d'emploi de « *Romans – Saint Marcelin* ») (INSEE Rhône-Alpes et Région Rhône-Alpes, 2006).

---

[257] « *Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.* » (http://www.insee.fr/fr/).

[258] « *La notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie* » ; « *L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi polarisées)* » (INSEE Rhône-Alpes et Région Rhône-Alpes, 2006).

[259] Les bassins de vie ont été définis en 2003 sur la base du recensement de la population de 1999 conjointement par la DATAR et l'INSEE afin de qualifier l'espace à dominante rural, et en particulier pour rendre compte de l'influence des bourgs et ville. « *Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi* » (http://www.insee.fr/fr/)). Les équipements pris en compte sont ceux d'éducation, de santé, de loisirs, de commerces, de services, ainsi que des administrations.

[260] « *Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. (...) Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage. Le découpage respecte nécessairement les limites régionales, et le plus souvent les limites cantonales (et donc a fortiori départementales)* » (http://www.insee.fr/fr/).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

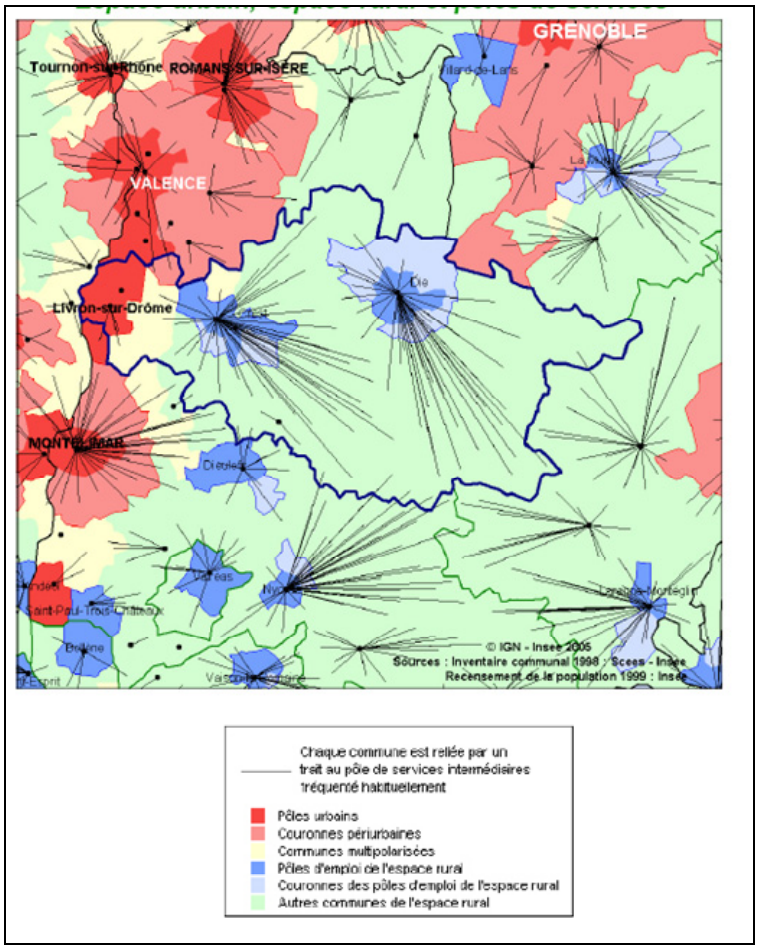


Figure 52 : Espaces ruraux, urbains et pôles de services selon le recensement de 1999 (source : INSEE Rhône Alpes et Région Rhône Alpes, 2006)

En conclusion, l'ensemble de la vallée de la Drôme présente des enjeux de développement communs :

- l'accueil et la maîtrise de l'attractivité démographique, issue de la périurbanisation en aval, de l'habitat secondaire et du tourisme estival sur l'ensemble de la vallée en période estival, mais de manière plus prononcée à l'amont ;
- la solidarité entre les communes de fond de vallée et des hauteurs de versants, pour limiter l'accroissement des inégalités liées à la concentration des activités, des commerces et des services ;
- la valorisation des productions agricoles de niches, par la spécialisation des filières et la labellisation qualité : centré sur l'ail, le maïs semence et les volailles en aval, sur la clairette de Die au centre de la vallée, et sur l'élevage et les plantes aromatiques et médicinales en amont et dans les zones de montagnes (Gervanne, Roubion) ;
- la préservation et valorisation des ressources naturelles pour le développement touristique et l'attractivité résidentielle (cadre de loisirs et cadre de vie).

Ces enjeux présentent une double gradation selon la distance à la vallée du Rhône (est-ouest) et selon la distance à la rivière Drôme et la RD93 (nord-sud / sud-nord) (Figure 53).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

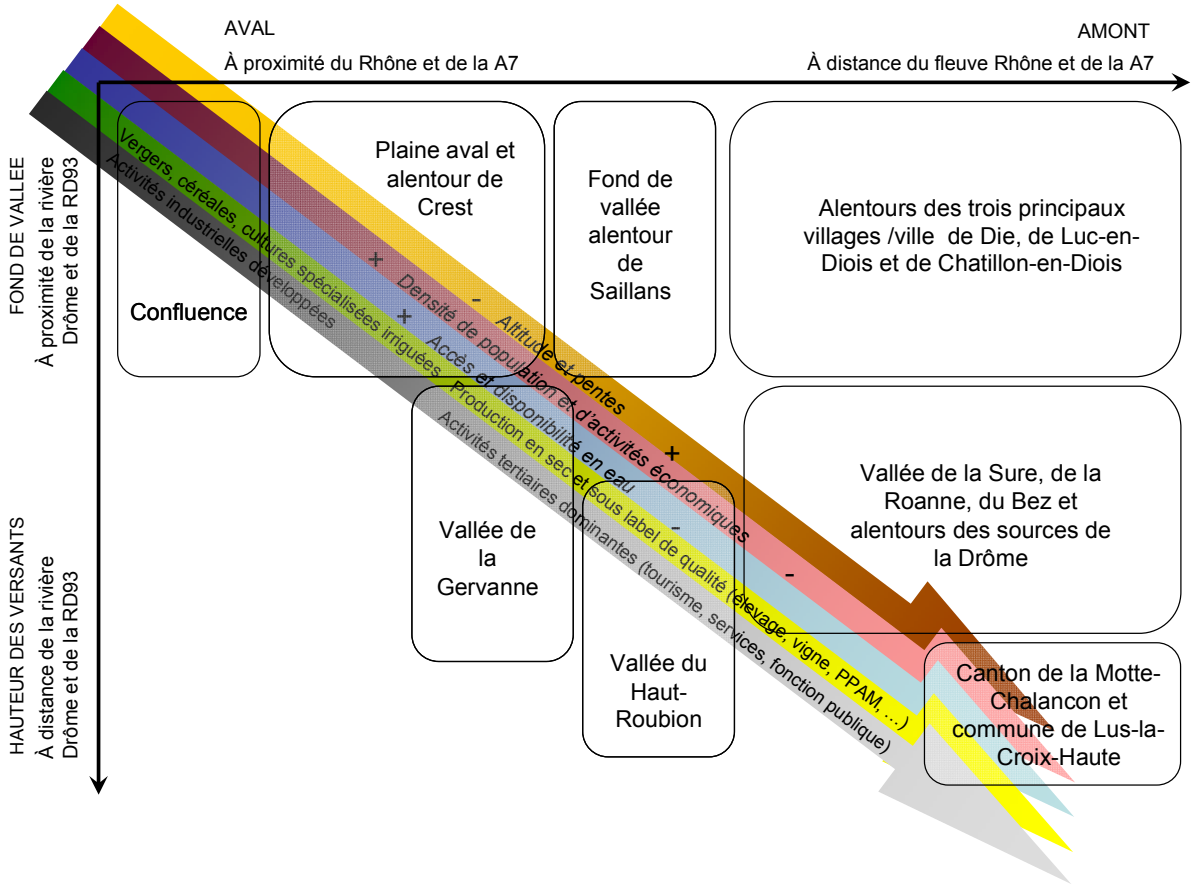


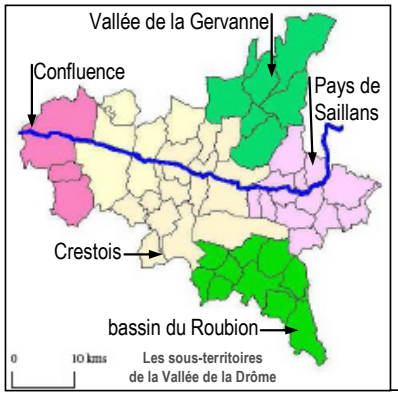
Figure 53 : Le zonage de la vallée de la Drôme selon les enjeux de développement économique, au regard d'un double gradient de distance au fleuve Rhône et à la rivière Drôme

Selon ce gradient, les structures intercommunales de l'amont et de l'aval de la vallée distinguent des sous-territoires (District Rural de Développement du Diois, 2000 ; Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois et Ville de Crest, 2005) (Figure 54) :

- En aval, la zone de confluence avec le Rhône (le canton de Loriol) connaît une forte croissance démographique et une importante population active plutôt jeune, dépendant des zones d'emplois de Valence et Montélimar. Elle concentre une importante activité commerciale et industrielle et dispose d'une riche plaine agricole permettant la culture des céréales, des fruits et des légumes de plein champ sous irrigation. La basse vallée de la Drôme (ou « *Grand Crestois* », en aval et aux alentours immédiats de la ville de Crest, connaît également une forte croissance démographique liée au desserrement de l'agglomération valentinoise. Elle forme également une région agricole riche, basée sur les cultures spécialisées (maïs semence, ail) et de céréales irriguées. La ville de Crest concentre la majorité des activités secondaires et tertiaires ainsi que les commerces et services ; La « *vallée de la Gervanne* », la « *moyenne vallée de la Drôme* » (entre Crest et Saillans) et le « *bassin du Roubion* » (canton de Bourdeaux) ne disposent pas de pôles de services et d'emplois importants et leur activité est centrée sur l'agriculture en sec sous label de qualité (en particulier autour des plantes aromatiques, de la viticulture et de l'élevage) ainsi que sur le tourisme.
- En amont, Die, les bourgs centres de Chatillon-en-Diois et Luc-en-Diois et leurs alentours (qualifié de secteur de « *Vallée* ») concentrent la grande partie des activités

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

économiques secondaires et tertiaires, des commerces et services à la population de l'amont de la vallée. Cette zone concentre également l'essentiel des vignes et noyers en appellation contrôlée. Les arrière-pays diois, qualifiés de secteur de « *montagne* » (vallée de la Roanne, de la Sure et du Bez) sont faiblement peuplés et centrés sur les seules activités agricoles en sec (élevage, plantes aromatiques et médecinales) et touristiques. Enfin, les communes de Lus la Croix Haute et celles alentours de la Motte Chalancon, aux extrêmes limites de la vallée, dépendent d'autres bassins de vie et d'emplois (Veynes et Nyons).



CCVD ; CCPS ; CCC ; Ville de Crest ; Région Rhône-Alpes (**2007**) *Diagnostic territorial : Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural, Contrat de Développement Rhône-Alpes - Vallée de la Drôme,* 135 p.

District Rural de Développement du Diois (**2000**) *Charte du Pays Diois, ensemble osons construire un pays d'avenir, équilibré et ouvert.* 55 p.

Figure 54 : Représentations des zonages infra-territoriaux de la vallée de la Drôme dans les projets de territoires (2000 ; 2007)

1.2. Des usages de l'eau qui se diversifient et des enjeux qui changent de nature et de localisation géographique

Au début des années 1990, les deux problèmes du manque d'eau en période d'étiage et de l'incision de la rivière sont exacerbés par des événements climatiques extrêmes (sécheresses et crues). Ils font prendre conscience à la population et aux élus locaux de l'urgence de la situation.

1.2.1. L'irrigation agricole : une demande toujours très forte en eau

Les trois années de sécheresse (1989,1990 et 1991) ainsi que l'échec du projet de barrage du Bez conduisent les irrigants de la basse vallée de la Drôme à se mobiliser pour la recherche de nouvelles solutions d'approvisionnement en eau. Cette mobilisation est à la fois collective et individuelle.

Les trois grands syndicats d'irrigation de la basse vallée, chacun de leur coté, ensemble ou avec l'appui des syndicats d'irrigation de la plaine de Valence lancent des études sur les

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

différentes possibilités d'augmentation des ressources en eau, soit par stockage de l'eau de la Drôme, soit par dérivation des eaux d'autres unités hydrographiques (le Rhône ou l'Isère)[261]. Ils cherchent les possibles économies d'eau : par l'organisation de tours d'eau, par l'amélioration des réglages du matériel d'irrigation, par des modifications des systèmes de cultures ou des itinéraires techniques[262]. Ils ont appuyés dans ces démarches par la Chambre d'Agriculture, la structure intercommunale du Val de Drôme, l'Agence de l'Eau. Cependant, les demandes en eau ne diminuent que faiblement. Les marges d'économie en eau par l'amélioration des pratiques sont limitées (Flachaire et Batut, 2007) et l'irrigation demeure un facteur déterminant de la rentabilité économique des exploitations agricoles (Ruelle, Mailhol, Le Grusse, Leconte *et al.*, 2010)[263].

En parallèle des réseaux d'irrigation collectifs, les agriculteurs s'équipent également à titre individuel, par le biais de forages dans la nappe d'accompagnement de la rivière Drôme ou de la construction de petites retenues collinaires (*Le Crestois*, 24/04/1992 et12/06/1992). Ces pompages individuels s'accroissent fortement à partir de la sécheresse de 2003 : « *Il y a eu une recrudescence des forages individuels, comme chaque fois qu'il y a une grande sécheresse… Là en 2003, les boites de forages ont eu un succès fou* » témoigne ainsi un technicien (entretien personnel, 2009). En outre, les pratiques d'irrigation tendent à se propager de l'aval vers l'amont de la vallée, à partir du début des années 1990, mais surtout de manière prononcée à partir de 2003 (le journal du Diois, 27/06/2003). Les éleveurs ainsi qui les producteurs de noix AOC sont les premiers à s'équiper en raison des risques du déficit en eau pour leurs productions (insuffisance de fourrage ou calibre non conforme au cahier des charges de l'AOC Noix de Grenoble). Le constat est établi par la police de l'eau : « *Ce qu'on voit depuis quelques années, avec les années sèches qu'on a eu, c'est qu'il y a un développement de l'irrigation sur l'amont de la vallée de la Drôme, irrigation qu'on ne trouvait pas jusqu'en 2003 ou très peu, et notamment pour sécuriser les productions de fourrage, ou les productions de noix, les qualités des noix ; des agriculteurs non spécialistes de l'irrigation ont fait des demandes de prélèvements* » (entretien personnel, 2009)..

1.2.2. L'entretien physique des cours d'eau : la remise en question des anciennes pratiques et la montée de l'enjeu de protection contre les inondations

L'étude SOGREAH de 1990 montre que l'incision est un problème majeur et généralisé sur l'ensemble de la Drôme (SOGREAH *et al.*, 1990). Surtout, les crues d'octobre 1993 et celles de janvier 1994 contribuent à alerter la population et les élus sur la gravité de la situation physique de la rivière, sur les conséquences d'un entretien défectueux et sur les relations de cause à effet avec les risques d'inondations. Les dégâts matériels sont nombreux et affectent la vie quotidienne des habitants : le pont de Mirabel et Blacons s'effondre, les digues de Loriol déstabilisées menacent d'inonder les quartiers résidentiels à proximité. Les coûts de réparation sont conséquents : certes l'Etat, la Région et le Département participent par le biais des procédures « *dégâts d'orage d'urgence* » (6.5 MF HT pour les trois événements de

[261] Pour plus de détail, se référer au chapitre 6, point 3.2.

[262] Telles la production de maïs semence plutôt que grain, la diversification vers quelques cultures en sec ou la plantation de variétés plus précoces.

[263] Les systèmes de production basés sur le maïs irrigué garantissent les revenus les plus importants et surtout les plus stables face aux aléas climatiques et des marchés agricoles.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

septembre 1993, janvier et novembre 1994), mais les structures intercommunales sont aussi mises à contribution (3.6 MF et 2.9 MF pour les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois respectivement) (Allain, 2005). Ces importantes dépenses alertent les élus sur la nécessité de passer à une gestion curative de la rivière

Les enjeux de la gestion physique se modifient : (i) ils se déplacent de l'aval vers l'ensemble du bassin versant et en particulier vers l'amont ; (ii) la question de la régulation du transit sédimentaire devient étroitement liée à celle de la protection contre les risques d'inondation.

D'une part, les enjeux de la gestion physique ne sont plus centrés sur la seule partie aval de la vallée, où les extractions industrielles de granulats sont désormais interdites. Ils concernent l'intégralité du linéaire hydrographique affecté par l'érosion régressive, car les aménagements réalisés ponctuellement affectent l'ensemble de la dynamique physique de la rivière. La partie amont du bassin versant se trouve alors au cœur de ces enjeux. En effet, si l'interdiction concerne les extractions industrielles de granulats de la partie aval de la vallée, elle touche également d'autres types d'extractions, plus artisanales et plus traditionnelles. Ces prélèvements plus modérés et ponctuels de graviers constituent des pratiques très anciennes des riverains de la Drôme, afin de se protéger contre les inondations, de gérer les atterrissements dans un contexte d'excès sédimentaire, mais aussi afin de se fournir en matériaux de construction[264]. Elles sont particulièrement développées dans la partie amont du bassin versant où le régime torrentiel de la rivière est fortement marqué. L'interdiction préfectorale de l'extraction de graviers dans le lit mineur et majeur de la rivière, si elle parait justifiée pour les grosses entreprises est par contre perçue comme inadaptée par la population amont de la vallée. Le président de la structure intercommunale du Diois dénonce ainsi l'application indifférenciée de règles adaptées à la basse vallée dans la partie amont (Comité syndical du SMRD, 30/09/1993). Les riverains réclament le droit de continuer à prélever des graviers, comme ils le faisaient traditionnellement, en tant que propriétaires du lit, afin d'une part, de se protéger des inondations, et d'autre part, de se fournir en matériel de construction. Ils accusent cette absence de prélèvements de causer le rehaussement du lit et donc les débordements de la rivière, alors que les services de l'Etat, y voient au contraire, un manque d'entretien. Des tensions apparaissent, telle celle autour du site du Claps (chapitre 3, Encadré 25). Elles portent sur la représentation de l'état sédimentaire de la rivière (en excès ou déficit de graviers) et sur la façon de gérer le flux sédimentaire (par extraction des graviers ou par entretien des berges et du lit) (le *Journal du Diois*, 14/01/1994 ; échanges de courriers entre des élus locaux et le Préfet de la Drôme, 1994).

D'autre part, l'entretien des berges et du lit ainsi que des digues de la rivière reprend ainsi une place prépondérante dans la lutte contre les inondations, la protection des terres contre l'érosion, et le maintien de la libre circulation des eaux. Cet entretien incombe réglementairement aux riverains dans les parties non domaniales des cours d'eau et est partagé entre les riverains (pour les berges et digues) et l'Etat (pour le lit) dans les parties domaniales (soit pour la rivière Drôme de sa confluence avec le Bez jusqu'à sa confluence avec le Rhône). La population se mobilise fortement sur cet enjeu, à partir de mi 1990 et s'organise pour le défendre :

[264] Ces extractions faisaient partie d'un ensemble de pratiques anciennes et traditionnelles d'entretien des berges et des cours d'eau couplant des prélèvements de graviers et de bois mort, l'entretien de la végétation riveraine (couper les arbres ; les rabattre, planter des osiers, coucher les arbres le long de la rivière) ainsi que des aménagements du lit (enlever les embâcles, poser des gabions, ériger des digues, barrages, épis …) (Vincent et Balvet, 2005).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- par le biais des associations de digues existantes, essentiellement situées en aval du bassin versant ; elles requièrent auprès des élus locaux leurs remises en état en raison des risques d'inondations des terres et habitations adjacentes ; ce à quoi les élus de la vallée de la Drôme sont réticents en raison du coût induit ;
- par le biais de nouvelles associations de riverains, essentiellement situées à l'amont visant l'entretien et l'aménagement de rivière en vue de la protection contre les risques (afin de mettre en œuvre des solutions de remplacement des anciennes pratiques d'extractions de graviers)[265].

1.2.3. La préservation des milieux aquatiques : une attention renouvelée par les évolutions politiques, démographiques et réglementaires

Si les préoccupations environnementales ont longtemps été marginalisées dans les années 1970 et 1980, elles accèdent progressivement à une plus grande reconnaissance tout au long des années 1990. La préservation des milieux s'affirme progressivement comme un enjeu légitime face à ceux économiques du développement agricole, industriel ou touristique. Trois facteurs jouent en ce sens : (i) la sensibilité écologique des élus et des techniciens des structures intercommunales ; (ii) les évolutions politiques et législatives au niveau européen et national ; (iii) l'évolution démographique de la population de la vallée.

Les élus et les cadres dirigeants des structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, qui pilotent le 1er Contrat de Rivière et prennent ensuite en charge l'élaboration du SAGE, ont une forte sensibilité écologique. Si seuls certains sont affiliés au parti politique des Verts, ils adhèrent par contre tous à l'idéologie naissante du *développement durable* dès le début des années 1990. Le président de la structure intercommunale du Val de Drôme témoigne ainsi : « *Nous avons fait des lectures, les uns les autres, sur la notion de développement durable, parce que c'est une notion qui est arrivé il y une vingtaine d'année environ dans les universités américaines et par des revues suisses. On a potassé un petit peu tout ça (...) et petit à petit on a mis en place des modèles qui se nourrissaient et s'inspiraient du développement durable* » (entretien personnel, été 2009). Ils reconnaissent la FRAPNA comme un partenaire de la gestion locale de l'eau et s'appuient sur elle concernant les enjeux de préservation des milieux aquatiques (chapitre 4).

De plus, les évolutions législatives européennes et nationales, en fixant des impératifs environnementaux, tels le débit réservé puis le bon état écologique, crédibilisent les revendications des associations de protection de la nature ou de pêche. « I*l y a quand même une directive cadre européenne. Tant que la réglementation était très en prise direct avec le local, c'est quasiment impossible : les lobbys ils sont beaucoup trop puissants localement, ils vont voir leurs députés, la Chambre d'Agriculture, et ça ne peut pas marcher. C'est le gros avantage de l'Europe et j'espère que ça va le rester un avantage de l'Europe. Même si il y a beaucoup de lobbys à l'Europe et qu'ils sont très puissants, ils sont quand même déconnectés du local. Ils font de grandes directives qui sont ensuite traduites dans les législations nationales et ça, ça nous a aidé considérablement*» (un représentant d'association de protection de la nature, entretien personnel, 2009).

[265] Pour plus de détail, voir chapitre 6.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Enfin, les revendications environnementales sont relayées par une partie de la population, déjà présente ou nouvellement arrivée, particulièrement sensible aux questions environnementales[266] (Cognard, 2006 ; Barthélémy *et al.*, 2009). Cette population aspire à un certain cadre de vie ou défend une certaine éthique de vie auxquels l'environnement et notamment l'eau, participe. Un technicien témoigne ainsi : « *Les néo-ruraux qui arrivent dix ans, quinze ans avant la retraite, ou encore les retraités, ont une vision poussée du « on reste comme on est* », du « *si ça pouvait rester comme quand on est venu parce que on venu pour ça*» (entretien personnel, été 2009). Ce « *conservatisme* » sert la cause écologiste. «*Les interlocuteurs les plus durs qu'on a en rivière, c'est des gens qui arrivent de l'extérieur du bassin. C'est les plus actifs au niveau de la protection de la nature*» (un autre technicien, entretien personnel, été 2009). Les revendications de cette partie de population sont d'autant plus portées, qu'elle investit massivement les arènes de gouvernance locale, que ce soit les conseils municipaux ou les instances participatives de projets de territoire. Soit elle dispose de plus de temps lorsqu'il s'agit de retraités[267] soit de plus de capital culturel lui permettant de défendre ses idées.

Des dissensions apparaissent cependant entre les associations de protection de la nature et de pêche concernant les modes et modalités d'utilisation ou de gestion des milieux naturels, tel par exemple au sein de la réserve naturelle des Ramières (chapitre 4, Encadré 27)[268]. Ils révèlent des conflits de culture, entre un mode plus intellectuel et théorique et un monde plus pratique, mais aussi des acteurs exogènes aux territoires (ou récemment arrivés) et des acteurs autochtones (Foex, 2001).

D'autres tensions se manifestent sur l'utilisation des milieux naturels entre naturalistes, pêcheurs et utilisateurs de loisirs (promeneurs, baigneurs ou canoéistes) sur les sites remarquables (Ramières), les parties navigables de la Drôme et sur les affluents à haute valeur piscicole (Roanne)[269].

---

[266] Selon l'enquête quantitative auprès de 400 habitants de la Drôme (Barthélémy *et al.*, 2009), 60% de la population dispose d'un niveau de diplôme égal ou supérieur à celui du bac, contre 35% en moyenne en France, témoignant d'un important capital culturel. Ce taux de diplômés est particulièrement important pour la tranche d'age des cinquantenaires (60% localement contre 30% en France) qui « *constituent, en général, le noyau dur de l'engagement politique local* » (Bouleau et Honegger, 2011).

[267] « *Qui occupe aujourd'hui les conseils municipaux ? Ca me frappe : il y a de plus en plus d'inactifs, de retraités. Dans des communes rurales, je suis sûr que le nombre de maires agriculteurs diminue à chaque élection* » (un représentant de l'Etat, entretien personnel, 2008).

[268] Ces tensions d'usage sont perceptibles à la lecture de la presse locale, tels ces deux exemples : en 1998, la question de l'alevinage divise les pêcheurs et la FRAPNA et celle de la chasse au sein de la Réserve des Ramières oppose la fédération de chasse à la FRAPNA (sur l'organisation de battues, danger pour visites de scolaires…) (*Le Crestois*, 09/10/1998). En 2005, les pêcheurs (associations de pêche de la moyenne vallée de la Drôme) et les associations écologistes (FRAPNA) s'opposent sur la manière d'utiliser et de préserver les milieux, autour de la gestion de l'Hotu) (*Le Crestois*, 11 et 25/03/2005).

[269] Si dans les années 1990, les tensions entre les pêcheurs et les canoéistes s'étaient résorbées avec la réorientation de l'usage piscicole sur des affluents de la Drôme, elles resurgissent au début des années 2000 (*le Journal du Diois*, 03/03/2000). Un nouveau type de conflit émerge également en période estivale entre les baigneurs et les canoéistes. Il est localisé essentiellement entre Crest et Saillans dans les trous d'eau les plus profonds. Il se renforce avec l'augmentation continue de la fréquentation touristique au fil des ans et parallèlement avec la faiblesse récurrente de l'étiage à certaine période (bureau du 12/12/2001). L'été 2001, la gendarmerie met ainsi en place une patrouille VTT le long de la rivière pour apaiser et réguler les tensions. Ces tensions posent la question de la maîtrise de ce développement touristique. Ainsi par exemple, on peut lire dans un éditorial du *Crestois* : « *Tout est abîmé parce qu'on peut appeler le tourisme agressif* » ; « *ce n'est plus un canoë qui passent mais des centaines d'embarcations qui descendent* » (*Le Crestois,* 03/08 et 24/08/2001).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

En conclusion, les usages de l'eau et les enjeux de sa gestion se différentient dans l'espace en fonction des caractéristiques géographiques et économiques de la vallée (Figure 54). Ainsi, à l'aval de la vallée, les enjeux sont centrés : (i) sur la gestion quantitative en raison de l'importance économique de l'irrigation, (ii) sur la restauration des digues qui protègent les zones habitées et qui ont été fortement endommagées par des années d'extraction intensive, (iii) sur la régulation des tensions d'usages de la zone des Ramières entre associations de protection de la nature, pêcheurs et chasseurs. A l'amont, les enjeux concernent plutôt l'entretien et l'aménagement des berges des cours d'eau en vue de la protection contre les risques d'érosion et d'inondation, ainsi que la préservation, l'aménagement et la valorisation des milieux aquatiques pour le développement touristique.

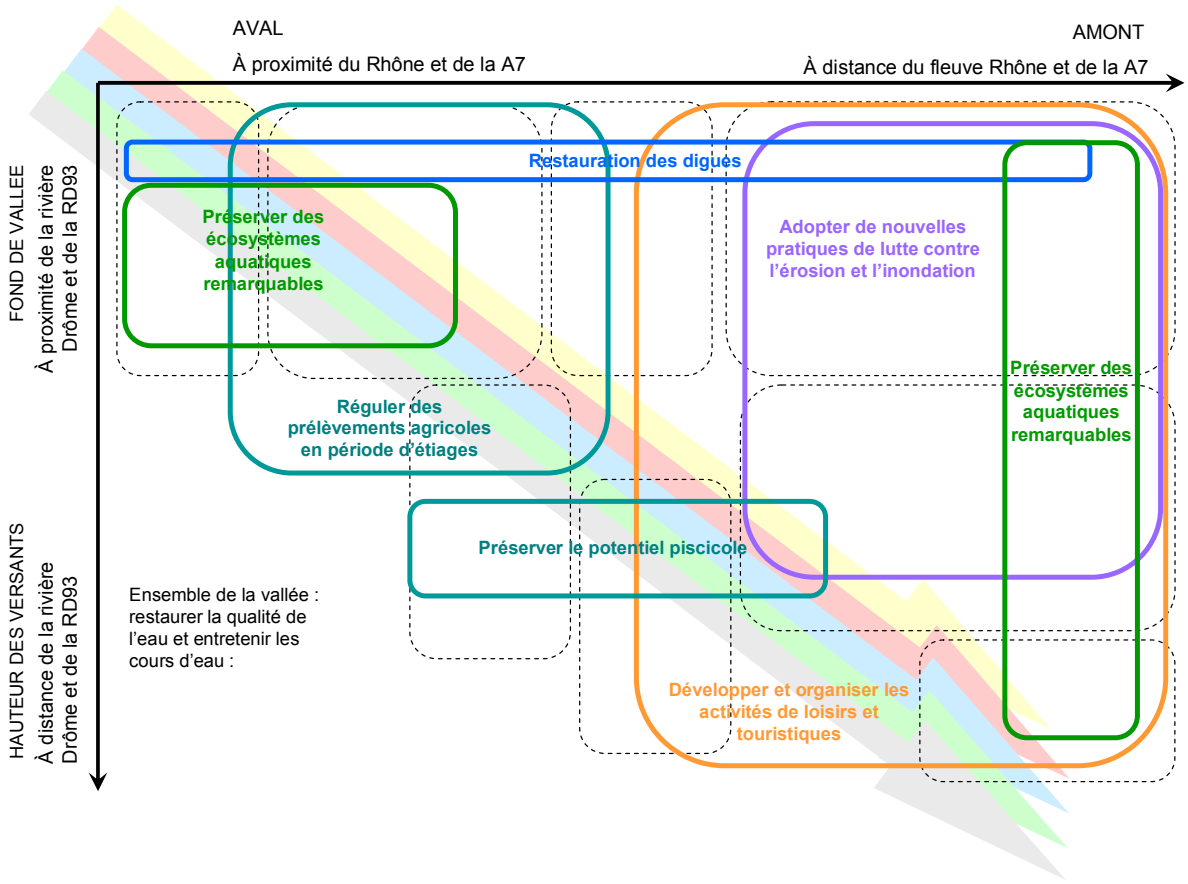


Figure 55 : Schématisation des enjeux de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme dans les années 1990 selon le double gradient de la proximité au Rhône et à la rivière Drôme

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. Le Val de Drôme et le Diois : le recentrage des intercommunalités sur leurs territoires en réaction aux injonctions supra-locales

Les années 1990 sont marquées par la mise en œuvre de l'idéologie du *projet de territoire* en matière d'aménagement du territoire. Les Régions, les Départements et les intercommunalités continuent progressivement d'accroître leurs compétences et leurs moyens d'action. Ils développent chacun leurs politiques de développement territorial, sur la base de différents découpages de l'espace *en territoires de projets*. Leurs stratégies s'achoppent et se confrontent. L'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre des différentes procédures contractuelles engagées par les élus de la vallée de la Drôme permet de mieux comprendre leurs logiques et leurs stratégies de développement territorial[270]. Après la description des recompositions intercommunales sur la période 1994-2006, les stratégies de développement de plus grosses structures intercommunales sont analysées (Figure 56 ; Figure 57).

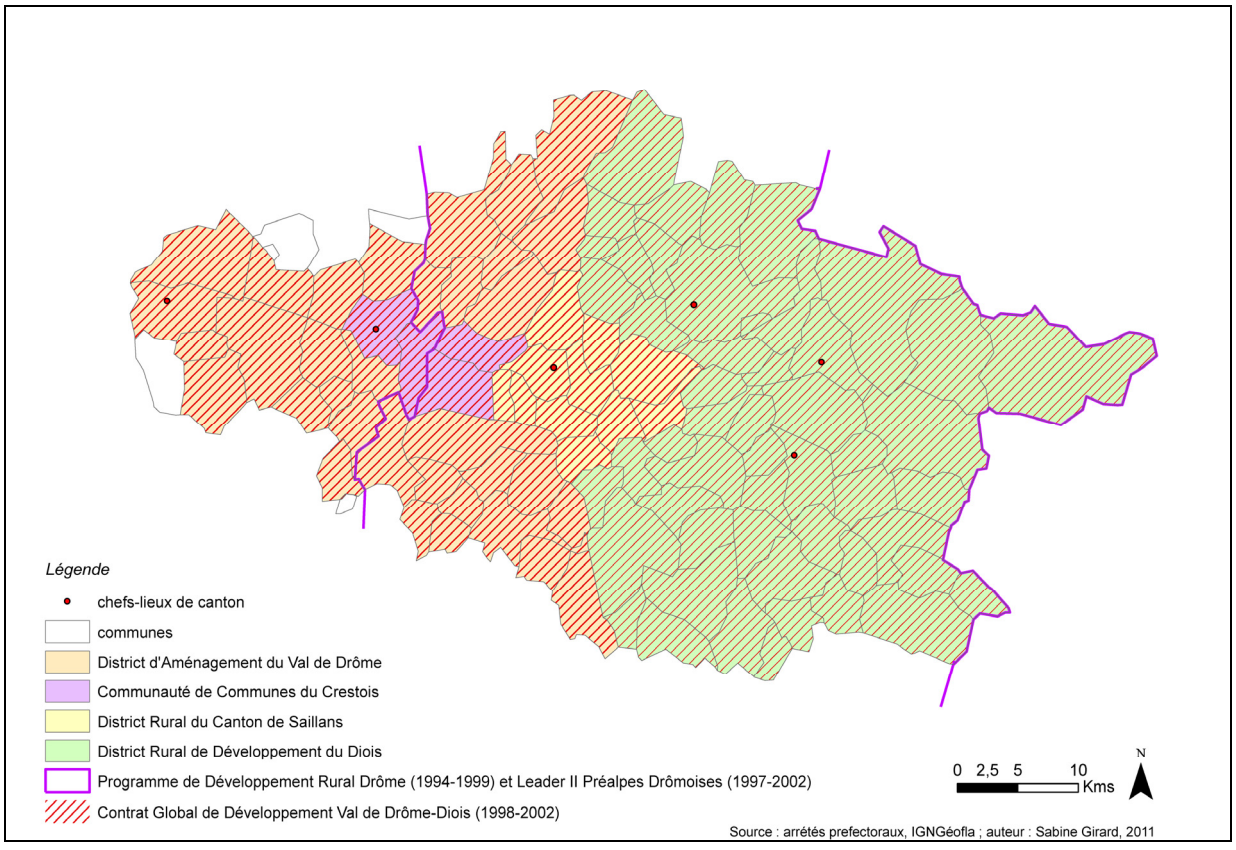


Figure 56 : Périmètres intercommunaux et des procédures contractuelles du développement territorial dans la vallée de la Drôme en 1998

[270] Sur la période 1994-2006, il s'agit de procédures régionales (Contrat de Développement Touristique, Global de Développement, Contrat de Développement Rhône-Alpes), nationales (Pays de la LOADDT) et européennes (Plan de Développement Rural, DOCUP objectif 2 et Plan de Développement Rural National, programme Leader.

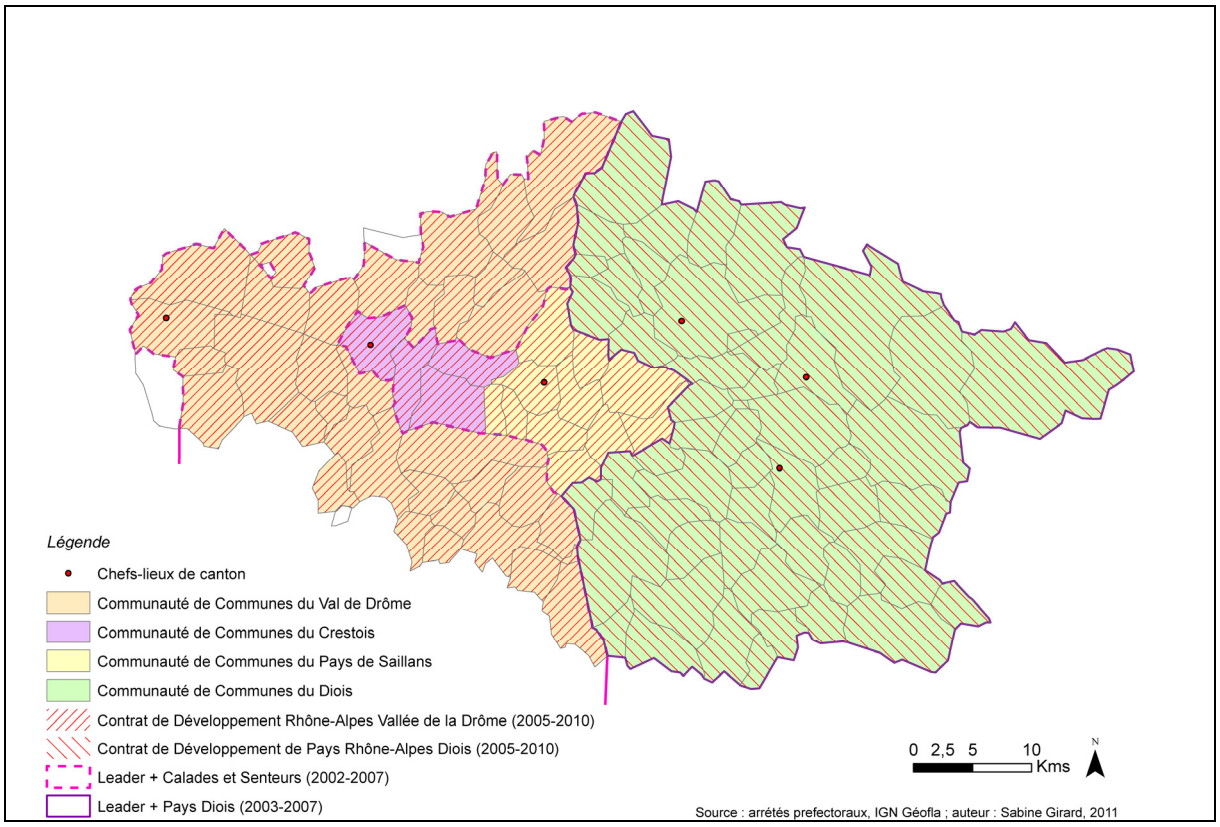


Figure 57 : Périmètres intercommunaux et des procédures contractuelles du développement territorial dans la vallée de la Drôme en 2005

2.1. La fragmentation des intercommunalités et l'échec des projets de développement territorial à l'échelle de la vallée

2.1.1. L'éclatement des intercommunalités dans le jeu des recompositions territoriales

Au début des années 1990, la vallée de la Drôme connaît une importante recomposition intercommunale sous l'impact des jeux d'influence entre échelons départementaux, régionaux et nationaux. Si l'Etat, relayé par les Régions, pousse à un regroupement des communes en « *pays* » de la taille approximative des arrondissements, les Départements œuvrent de leur coté à une « *cantonalisation* » des intercommunalités (Le Saout, 2000). Cette cantonalisation vise à éviter l'émergence de nouveaux espaces d'exercice du politique par des alliances entre municipalités. Cette stratégie départementale participe de la fragmentation des deux structures intercommunales pré-existantes. A l'aval, quatre communes quittent la structure intercommunale du Val de Drôme et forme une troisième structure intercommunale, celle du « *Crestois* ». A l'amont, l'ensemble des communes du canton de Saillans se sépare de la structure intercommunale du Diois pour former une quatrième intercommunalité, sous le nom de « *Pays de Saillans»*.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les recompositions de l'intercommunalité à l'aval de la vallée

L'histoire intercommunale du Val de Drôme depuis sa création en 1980 est « *longue* » mais aussi « *agitée* » note *Le Crestois* (23/10/1998). En effet, l'analyse des différents arrêtés préfectoraux concernant l'intercommunalité depuis sa création révèle une grande instabilité de son périmètre[271] (Figure 58). Deux événements marquent cependant plus fortement son histoire : la formation d'une nouvelle structure intercommunale autour de la ville de Crest en 1993 puis les velléités de départ de la ville de Livron en 2003.

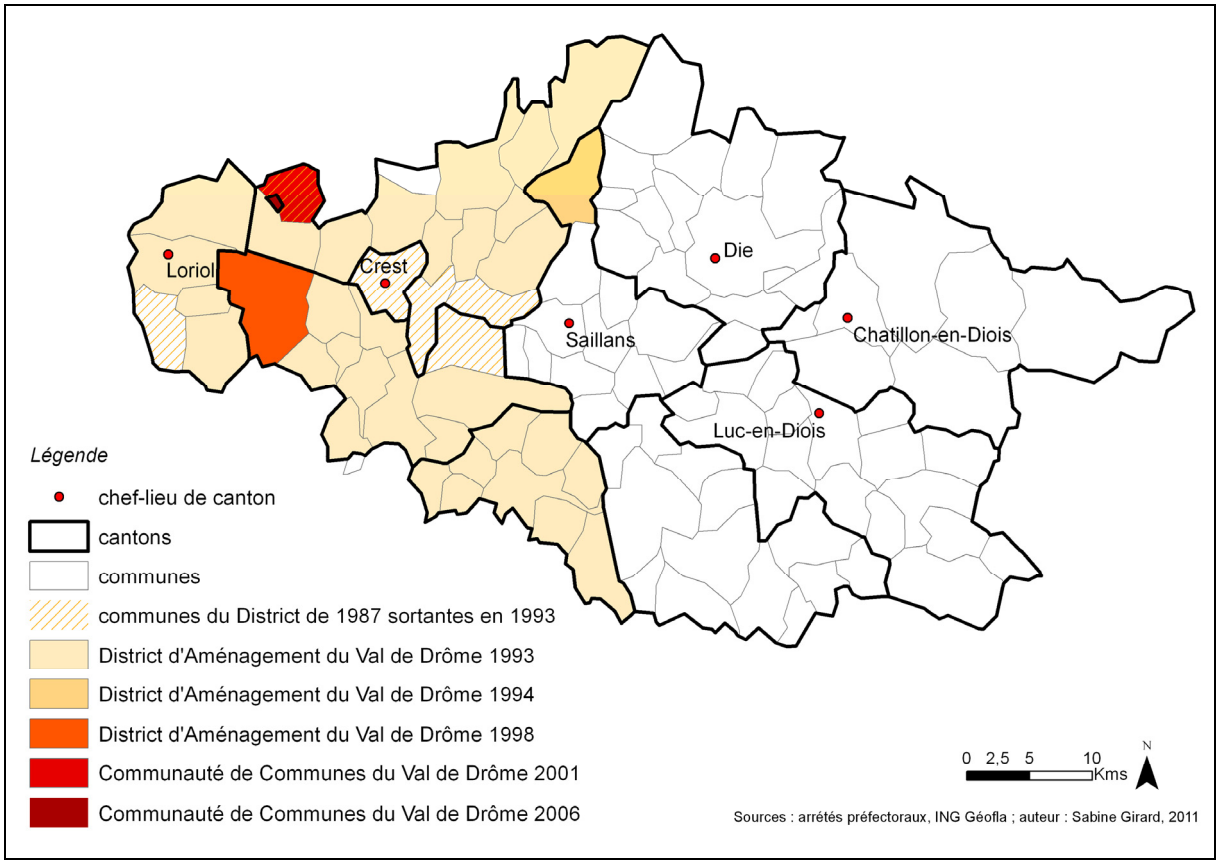


Figure 58 : Evolution du périmètre de la structure intercommunale du Val de Drôme entre 1993 et 2006

Les évolutions de la structure intercommunale du Val de Drôme (1993-2006)

En 1993, six communes se retirent de la structure intercommunale (Saulce, Crest, Piegros-la-Clastre, Mirabel-et-Blacons, Aouste-sur-Sye et Montoison) et une commune y adhère (Allex) (arrêtés préfectoraux n° 1951, 2008 et 4128 des 13/06/1993, 29/06/1993 et 02/12/1993). La commune de Egluy-Escoulin fait son entrée dans la structure intercommunale en 1994 (arrêté préfectoral n°2044 du 14/06/1994). Trois communes font leur entrée en 1998 et 2000 et

[271] Entre 1980 et 2009, les statuts de la structure intercommunale du Val de Drôme sont modifiés 16 fois, dont 8 fois au sujet de l'adhésion ou du retrait de communes. Il y a au total huit départs et six arrivées, concernant dix communes différentes, dont trois ont adhéré, puis se sont retiré avant de à nouveau réintégrer la structure intercommunale (celles d'Allex, de Grâne et de Montoison).

2006 : Grâne puis Montoison puis Ambonil (arrêtés préfectoraux n°5701, 2853, 06-1342 du 14/10/1998, 31/05/2000 et 30/03/2006).

A partir de 1993, la durée du District d'Aménagement du Val de Drôme n'est plus limitée, mais les nouveaux statuts prévoient la révision tous les six ans des orientations, des missions, et éventuellement de la poursuite du district. Les communes peuvent à cette occasion se retirer, sous réserve d'un vote favorable à la majorité qualifiée des deux tiers. Les compétences sont précisées et élargies par rapport à 1987 : elles sont regroupées en quatre groupes, l'un sur « *l'aménagement de l'espace* », un deuxième sur « *le développement économique, agricole et touristique* », le troisième sur « *l'environnement* » et le quatrième sur « *l'habitat et le cadre de vie* ». Sont en particulier mentionnés dans ce troisième groupe deux types d'actions fédératrices : la gestion des déchets ainsi que la gestion de rivières, et plus précisément « *la mise en œuvre du Contrat de Rivière et la participation à l'élaboration du SAGE* ». Ces compétences s'élargissent progressivement. En 1997 (arrêté préfectoral n°3204 du 23/06/1997), un cinquième groupe de compétences est ajouté concernant « *l'emploi, la formation et l'insertion* », ainsi que la possibilité de développer des partenariats conventionnels avec d'autres collectivités souhaitant s'associer au district[272].

La Communauté de Communes du Val de Drôme remplace le district en 2001 (arrêté préfectoral n°01-6510 du 31/12/2001), sans modification des compétences, en anticipation de la Loi Chevènement. Ce n'est qu'en 2006, que les statuts sont à nouveau modifiés de manière à être conformes aux évolutions législatives modifiant les régimes intercommunaux (Loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, n° 99-586 du 12/07/1999). Ils définissent ainsi deux types de compétences, celles obligatoires et celles facultatives. Parmi les premières, figurent le développement économique, l'aménagement de l'espace, et parmi celles optionnelles : la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique de logement social, les équipements sportifs, l'action sociale et culturelle. Ces compétences reprennent les précédentes, en y ajoutant celles de l'élaboration d'un SCOT, de la réalisation de zones artisanales et commerciales, de l'exercice du droit de préemption sur les fonds de commerce et baux commerciaux et la construction et la gestion d'équipements sportifs. De plus, la gestion de la réserve naturelle des Ramières est expressément mentionnée[273]. En outre cette même année la structure intercommunale, passe au régime de la Taxe Professionnelle Unique (en application de la Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, n°2004-758 du 29/07/2004)[274].

En termes de moyens humains, la structure intercommunale du Val de Drôme augmente progressivement l'effectif du personnel permanent. Il passe de 7 ETP en 1994 à 50 ETP en 2006 dont 16 cadres, auxquels s'ajoutent entre 12 et 30 ETP de personnel temporaire selon les années (ANNEXE 2.6). En termes de budget, celui voté pour l'année 2007 porte sur 29,5 M€ (dont 17 M€ de fonctionnement), dont 4 M€ proviennent des impôts locaux (taxes professionnelles et d'ordures ménagères) (ANNEXE 2.6).

[272] Cette compétence renvoie aux procédures contractuelles européennes, aux initiatives en matière touristique et à la gestion de services publics, comme la gestion des déchets, pour le compte de communes non adhérentes au district.

[273] Elle ne relevait auparavant que de la compétence générale en matière de protection de l'environnement.

[274] Ce régime permet à la communauté de communes de récupérer les taxes des entreprises sur son périmètre à la place des communes ; elle permet ainsi une plus grande solidarité sur le territoire.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La création de la Communauté de Communes du Crestois (1993), les velléités de départ de la ville de Livron (2003) et l'isolement de la ville de Crest (2006)

La ville de Crest est la principale instigatrice du départ de quatre communes sur la partie est de l'intercommunalité du Val de Drôme. Dirigée par un maire également conseiller général, la ville de Crest défend, dans la logique du Département, la séparation de l'arrière-pays des foyers urbains de Loriol et Livron « *déjà nantis d'une rente de position très favorable et tirant plus profit de leur participation au district qu'ils ne contribuent à développer la vallée* » de la Drôme (Regazzola, 1997). Elle met en avant la crainte que toute l'énergie de l'intercommunalité, de par l'importance des financements de ces deux communes situées dans la Vallée du Rhône, aille à l'essor du couloir rhodanien. A cette opposition stratégique, s'ajoute un conflit entre la structure intercommunale et la ville de Crest à propos de la construction d'une station d'épuration, dans le cadre du Contrat de Rivière (*Le Crestois*, 11/12/1992)[275]. En tout état de cause, en 1993, au moment où la structure intercommunale du Val de Drôme redéfinit ses orientations stratégiques et révise ses statuts, les quatre communes de Crest, Aouste-sur-Sye, Mirabel-et-Blacons et Piegros-la-Clastre décident de se retirer et de former une nouvelle intercommunalité : la Communauté de Communes du Crestois.

La structure intercommunale du Val de Drôme se trouve affaiblie par ce départ sur trois registres. Premièrement, il entraine une perte de 40% de ses recettes fiscales et dotations, ce qui ne met pas pour autant péril l'existence de la structure car cette fiscalité ne représente que 5% de son budget, mais grève son budget de fonctionnement. Deuxièmement, son image est affaiblie, encore récente et fragile, du Val de Drôme : « *la ville de Crest se désolidarise de facto de son arrière-pays* » (la lettre du district n°20, oct. 1993). En troisième lieu, de nombreuses opérations entreprises en commun sont remises en questions, notamment la gestion des déchets, le Contrat de Rivière ou la gestion de zones d'activités économiques.

Une décennie plus tard (2003), une autre importante commune, celle de Livron, affiche les velléités de quitter la structure intercommunale du Val de Drôme. Son maire souhaite qu'elle se rapproche de ses voisines du couloir rhodanien et qu'elle intègre une nouvelle intercommunalité en cours de création (la Communauté de Communes des Confluences, avec trois autres communes de la vallée du Rhône, La Voulte, Etoile et Beauvallon). Le maire rencontre cependant des oppositions au sein même de son conseil municipal, et en particulier des élus investis dans des postes de responsabilités au sein de la structure intercommunale du Val de Drôme. Ces derniers fondent une association contre le projet : « *écoute et citoyenneté à Livron* ». Ce départ affecterait fortement la structure intercommunale du Val de Drôme car Livron est la commune la plus peuplée et la plus riche de la zone. En perdant un tiers de son potentiel fiscal, elle serait contrainte de diminuer drastiquement le personnel à son service et de reconsidérer ses compétences (Lettre ouverte aux Livronnais, structure intercommunales du val de Drôme, mai 2003). En 2004, le Préfet de la Drôme autorise le retrait de la commune de Livron de la structure intercommunale du Val de Drôme (arrêté préfectoral du 15/07/2004) ce que dénonce cette dernière auprès du juge des référés puis du Tribunal Administratif de Grenoble. Ces deux derniers se prononcent en faveur de la structure intercommunale du Val de Drôme et contre le départ de la commune de Livron, en décembre 2004 et février 2005 respectivement (*Le Crestois*, 25/02/2005).

[275] La ville de Crest, en désaccord sur le projet piloté par la structure intercommunale, décide unilatéralement d'y mettre fin, causant des préjudices financiers à cette dernière qui mène l'affaire devant le tribunal administratif, après une tentative échouée de négociation à l'amiable.

Deux ans plus tard, en 2006, suite à des différents politiques, notamment liés à la gestion du syndicat d'adduction en eau potable Drôme-Gervanne, la ville de Crest quitte la Communauté de Communes du Crestois et n'appartient plus à aucune structure intercommunale. La ville de Crest emploie une centaine de personnes et a un budget global d'environ 17.7 M € / an (en 2008). La communauté de communes du Crestois, réduite à trois communes comprend environ 3500 habitants sur une surface de 60 km2, enregistrant la perte des 8000 habitants de la commune de Crest. Elle possède des compétences en matière : (i) d'aménagement de l'espace (SCOT, charte intercommunale de développement et d'aménagement) ; (ii) de développement économique (ZA économique, immobilier d'entreprises, études, ...) ; (iii) de protection et mise en valeur de l'environnement (en particulier gestion de la rivière Drôme et de ses affluents, collecte et transfert des déchets ménagers et assimilés, station d'épuration, gestion des déchets ménagers) ; (iv) de politique du logement et du cadre de vie d'intérêt communautaire (PLH, ...), d'équipements sociaux, culturels et sportifs, d'action sociale (petite enfance, personnes âgées, emploi) ; et (v) de développement local (procédures contractuelles UE, Et, région, département). Elle compte 5 salariés et son budget est d'environ 2.5 M € (en 2009) dont 34% en fonctionnement.

Les recompositions de l'intercommunalité à l'amont de la vallée

Dans la partie amont de la vallée, les douze communes du canton de Saillans, à l'initiative de leur conseiller général, maire de la commune d'Aurel, choisissent de ne pas intégrer l'intercommunalité du Diois au moment où celle-ci passe du statut de syndicat à celui de district, en 1994 (Figure 59).

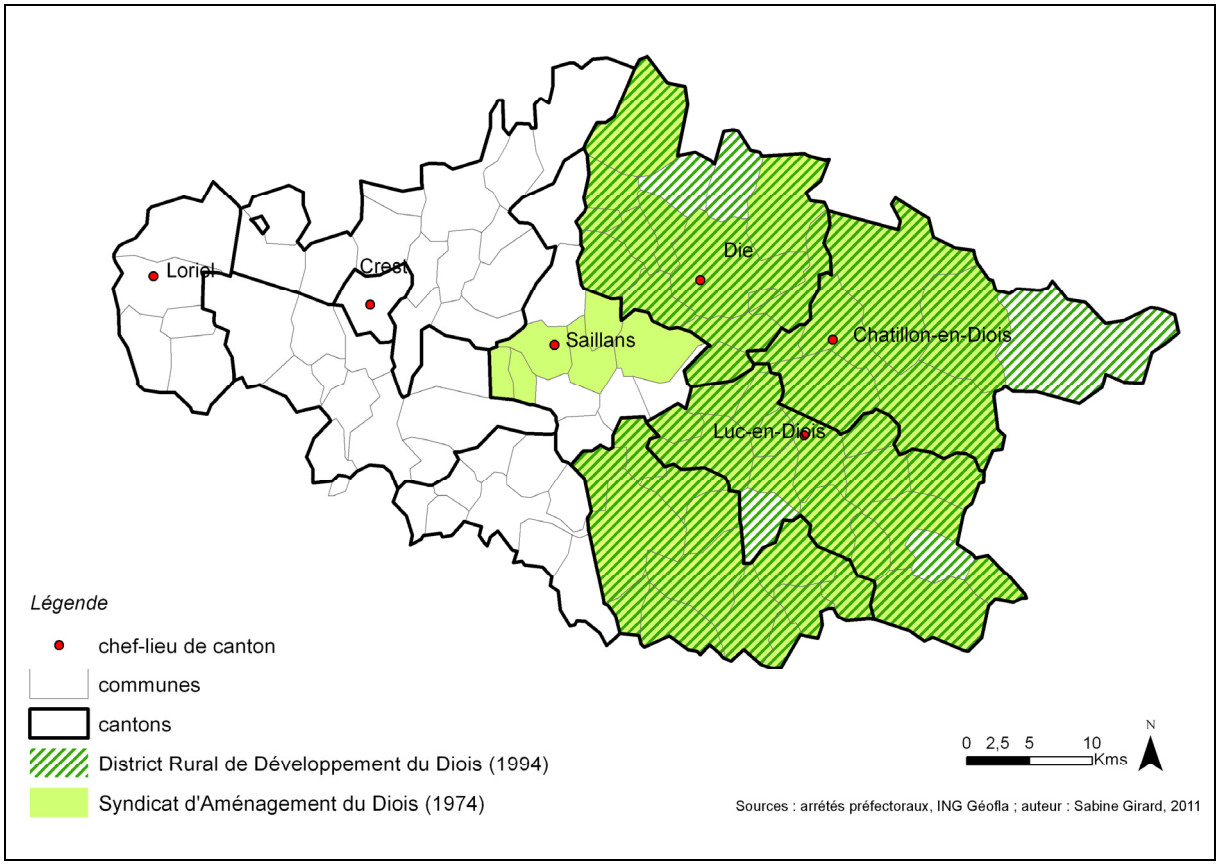


Figure 59 : Evolution du périmètre de la structure intercommunale du Diois entre 1974 et 1994

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les évolutions de la structure intercommunale du Diois (1993-2006)

Suite au renouvellement de son équipe dirigeante (en 1993), la structure intercommunale du Diois, jusqu'alors syndicat d'aménagement, choisit de former le District Rural de Développement du Diois (arrêté préfectoral n°4480 du 02/12/1994). Il regroupe l'ensemble des communes des quatre cantons de Die, Luc-en-Diois, Chatillon-en-Diois et la Motte-Chalancon. Si le District est créé pour une durée illimitée, il prévoit la redéfinition tous les 12 ans de ses orientations et missions (article 5). Son objet est « *de concourir au développement du Diois par la réalisation d'actions ou d'opérations d'intérêt intercommunal. Ses principes sont le développement de la solidarité intercommunale, l'union des moyens pour le renforcement local* ». Il reprend globalement les compétences de l'ancien Syndicat, en économie, agriculture, tourisme, environnement et habitat tout en les précisant. Elles sont organisées en trois groupes : (i) l'un autour de l'aménagement de l'espace, concernant le développement économique, agricole et touristique et la mise en place de politiques contractuelles ; (ii) l'autre autour de l'environnement, concernant la gestion des déchets et la gestion du volet entretien B du Contrat de Rivière ; (iii) et le dernier sur l'animation et l'élaboration de la politique du logement.

Les statuts du District Rural de Développement du Diois sont revus en 2001, en vue d'accroître ses compétences en matière de « *réalisation d'études d'aménagement de l'espace »* (arrêté n°01-0510 du 07/02/2001). Le 30/07/2001, le District devient la Communauté de Communes du Diois, mais sans changer de statut (arrêté préfectoral n°01-3348). Ses compétences sont à nouveau étendues[276].Ces compétences sont réorganisées et modifiées à nouveau en 2007 (arrêté préfectoral n° 07-0202 du 15/01/2007 en distinguant celles qui sont obligatoires de celles optionnelles ou facultatives. L'aménagement du territoire, par la gestion de réserves foncières et la réalisation d'études, ainsi que le développement économique, par la création de zones d'activités, le soutien aux acteurs du développement économique et la construction d'équipements d'intérêt communautaire, font partie des compétences obligatoires. Parmi celles optionnelles, en matière environnementale, sont concernées la gestion des déchets, l'animation et de la coordination d'une politique équilibrée de la gestion de rivière et la réalisation de travaux d'entretien sur la rivière. La politique du logement social, de l'enfance, des personnes âgées, de la culture et du port fait partie des compétences facultatives.

Le nombre de communes adhérentes au nouveau District Rural de Développement du Diois reste fixe sur la période 1994-2006. Si le budget s'est considérablement accru à partir de la formation du District en 1994, il reste modeste aux regards des compétences prises. Il est en 2006 de 4,4M €, dont 2,8€ de fonctionnement (ANNEXE 2.6). La structure intercommunale du Diois possède des moyens financiers et humains beaucoup moins importants que la structure intercommunale du Val de Drôme.

[276] En 2004, à la gestion des équipements de via ferrata et de l'abattoir de Die (arrêté préfectoral n° 04-1564), et à la création d'une zone d'activités su Chatillon-en-Diois (arrêté préfectoral n° 04-6015) ; en 2005, à la médiation en matière d'immobilier d'entreprise, à la création de la zone d'activité du Martouret à Die et à l'appui technique et financier aux riverains dans le cadre du volet B du Contrat de Rivière (arrêté préfectoral n° 05-3130) ; puis en 2006 à la création de deux zones d'activités sur Luc-en Diois et Montmaur-en-Diois (arrêté préfectoral n° 06-2435).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La formation de la structure intercommunale du pays de Saillans (1995)

Les communes du canton de Saillans sont organisées en SIVOM (Syndicat Intercommunal à vocations multiples) depuis le 27/09/1965 « *en vue de coordonner les investissements et réaliser les travaux nécessaires à la mise en place de services publics* », avant d'intégrer la structure intercommunale du Diois à sa création en 1974. En 1993, la commune de Egluy-Escoulin quitte le SIVOM et la structure intercommunale du Diois (arrêté préfectoral n°1332 du 28/04/1993) pour rejoindre, en 1994, la structure intercommunale du Val de Drôme pour des raisons logistiques, son accès routier la reliant directement à la vallée de la Gervanne.

Les onze autres communes décident également une année plus tard de quitter la structure intercommunale du Diois et de créer leur propre intercommunalité. Les motifs sont à la fois de l'ordre pratique, les habitants de ces communes dépendant autant des bassins de vie de Crest que de Die, mais également d'ordre politique, le conseiller général du canton de Saillans ne souhaitant pas s'investir dans la logique de projet intercommunal développé dans le Diois. Le SIVOM du canton de Saillans est transformé en District Rural du Canton de Saillans à durée illimitée et à fiscalité propre (arrêté préfectoral n° 5489 du 29/12/1995). Ce dernier prend des compétences en matière : (i) d'aménagement de l'espace (« *charte de développement intercommunale* », « *programmes locaux d'habitat* », « *zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire* ») et (ii) de gestion des ordures ménagères et de la voirie. Ses statuts sont modifiés en 1997 en vue de la prise de compétences également en matière de lutte contre les incendies (arrêté préfectoral n°308 du 23/01/1997).

Ce départ des communes du canton de Saillans affecte la structure intercommunale du Diois, surtout dans sa dimension symbolique. En effet, historiquement le canton de Saillans a toujours été rattaché à Die et le verrou géologique qui se trouve sur ses terres est un marqueur paysager fort de l'entrée dans le Diois. En outre, le canton de Saillans concentre une bonne partie des surfaces en AOC Clairette de Die (ANNEXE 2.10), produit patrimonial sur lequel le Diois consolide son identité.

Le District devient Communauté de Communes du Pays de Saillans en 2001 (arrêté préfectoral du 20/11/2001). L'intercommunalité comprend alors environ 2000 habitants sur une surface de 150 km2. Elle prend en sus des compétences en matière : (i) de développement économique (en particulier sur le tourisme et les loisirs et la gestion d'équipements collectifs), (ii) de protection et mise en valeur de l'environnement (chemin de randonnées, gestion de la rivière Drôme, en plus de la gestion des déchets), et (iii) en matière sociale (insertion des jeunes, des personnes en difficultés et éducation). En 2004, puis en 2010, elle précise et complète à nouveau ses compétences[277]. En termes de moyens humains, jusqu'en 2002, la structure intercommunale ne possède que du personnel administratif, puis entre 2002 et 2007, un emploi jeune est chargé de l'animation. La structure emploie également trois agents techniques de manière mutualisée avec les communes. En termes de moyens financiers, la structure intercommunale affiche un budget croissant, de 0,6 à 2 M d'euros entre 2001 et 2006.

[277] En matière d'aménagement de l'espace (SCOT, ...), de développement économique et touristique, de protection et de mise en valeur de l'environnement (en particulier chemin de randonnée, rivière Drôme et déchets ménagère), de la politique du logement et du cadre de vie (PLH, OPAH, ...), du secteur social et de l'insertion (petite enfance, personnes âgées, ...), de la culture, du sport et de l'éducation et de développement local (procédures contractuelles) (arrêté préfectoral n° 04-4147 du 09/09/2004 puis du 06/12/2010).

2.1.2. Les tentatives infructueuses d'imposition de territoires de projet (1994-2002)

« *L'eau a été le premier lieu de rencontre des structures intercommunales. C'est avec le Contrat de Rivière qu'on a fait travailler ensemble l'amont et l'aval* » (un élu, entretien personnel, été 2010). Début 1990, l'expérience réussie de coopération entre les communes à l'échelle de la vallée de la Drôme dans le cadre du 1er Contrat de Rivière poussent les structures intercommunales à poursuivre les collaborations en matière de développement territorial, dans le cadre d'un Contrat de Développement Touristique puis d'un Contrat Global de Développement. Cependant, l'imposition de périmètres et de stratégies de développement territorial par le financeur régional contribue aux désinvestissements des élus locaux. La rivière et sa gestion ne deviennent que des cautions hydrographiques et institutionnelles justifiant du territoire de projet, mais ne sont pas investies comme ressources des projets de territoires. Les cas de la politique des Pays touristiques et du programme européen Leader 2 témoignent par ailleurs des oppositions entre les structures intercommunales et le Département, qui tente également d'imposer sa propre logique de découpage territorial.

La difficile identification du « pays touristique Vallée de la Drôme –Diois »

Le « *pays touristique Vallée de la Drôme –Diois* » est une entité créée par le département de la Drôme à la fin des années 1990 dans le cadre de sa politique touristique. Ce dernier s'appuie sur la rivière Drôme pour tenter de construire une identité commune à cette entité. L'analyse des représentations de la vallée de la Drôme dans les guides touristiques montre cependant que jusqu'à la fin des années 2000, cette entité reste faiblement et partiellement identifiée, et lorsqu'elle l'est, ce sont essentiellement les atouts du Diois qui sont mis en avant.

La « *Vallée de la Drôme-Diois* », un « *pays touristique* » issu de la politique départementale

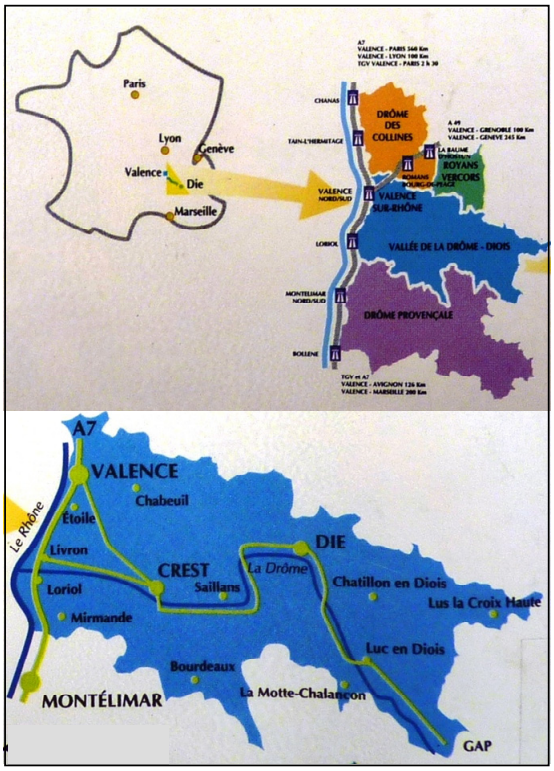
Si dans les années 1960 à 1980, le Département de la Drôme axe sa politique touristique sur la valorisation des arrières –pays montagneux, tel le Diois, sa stratégie change au début des années 1990. La logique de « *massif* », opérant par découpage longitudinal du département est remplacée par la logique de « *pays* », selon un découpage plutôt latitudinal, couplant des zones de montagnes et des zones de plaines. Le Département espère ainsi pallier au déficit d'identité de la Drôme et modifier sa perception comme un simple lieu de passage et de transition sur la route du soleil. Le Comité Départemental du Tourisme procède ainsi à un découpage du département en cinq *Pays* : la *Drôme de Collines,* le *Vercors*, la *Plaine de Valence*, la V*allée de la Drôme* et la *Drôme Provençale*.

Si, initialement, ces *Pays* devaient correspondre à un « *dynamisme identitaire et un désir de message aux touristes* » (Boyer et Isler, 2003), les logiques administratives, en particulier cantonales influent fortement les choix de délimitation. Si certains d'entre eux recouvrent une réalité vécue, ils sont aussi et surtout le fruit de jeux politiques dans la réorganisation du développement territorial. A l'extrême nord et à l'extrême sud du département, les deux pays de la *Drôme de Collines* et de la *Drôme Provençale* sont fortement impulsés et portés par des élus locaux, respectivement de J.E. Lapassat, maire de Romans et de J. Besson, maire de Rémuzat et J. Mouton, maire de Pierrelatte et président du Conseil Général. Le pays *Vercors* s'impose également rapidement de part la création en 1970 du Parc Naturel Régional du même nom. Par contre les deux autres *pays*, la *Plaine de valence* et la *Vallée de la*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Drôme sont créés par défaut. Ils ne correspondent ni à une réalité vécue ni à des volontés politiques locales. L'appellation unique « *Vallée de la Drôme* » est d'ailleurs très vite abandonnée au profit de celle bipartite de « *Vallée de la Drôme –Diois* ».

Le Département tente, mi 1990, d'inclure la plaine de valence dans le pays touristique *«Vallée de la Drôme-Diois* », dans la logique du Contrat de Développement Touristique « *Plaine de Valence - vallée de la Drôme- Diois* » (1994-1999) mais la coopération ne fonctionne que peu (Figure 60).



Département de la Drôme ; Offices de tourisme et syndicats d'initiatives de la Vallée de la Drôme ; District d'Aménagement du Val de Drôme (**1999**) *Vallée de la Drôme, guide pratique : l'eau, la nature, l'art de vivre.* Crest, 38 p.

Boyer M. ; Isler F. eds. (**2003**) *La Drôme : une terre, des hommes : encyclopédie.* La Fontaine de Siloé, Montélimar, 375 p.

Figure 60 : Deux représentations du pays touristique « Vallée de la Drôme – Diois » dans les guides touristiques locaux (1999 ; 2003)

Une entité définie par la rivière qui peine à faire identité

L'analyse des guides touristiques informent sur les représentations de la vallée de la Drôme à cette époque : (i) ceux édités ou soutenus par le Comité Départemental du Tourisme renseignent sur la stratégie que ce dernier développe ; (ii) ceux d'éditions indépendantes et d'échelle nationale montrent la représentation extérieure de la vallée.

Les guides de la première catégorie reprennent logiquement le découpage inventé par le Comité Départemental du Tourisme. L'accolement terminologique *Vallée de la Drôme / Diois* est révélateur du caractère faiblement unitaire du *pays* mais aussi de la prédominance rémanente de l'entité Diois en matière de représentation territoriale. Le pays est décrit sous les traits du seul Diois. Le capital touristique de ce dernier caractérise et détermine l'ensemble de cette nouvelle unité. La partie en aval de Crest n'existe touristiquement qu'aux abords de la

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rivière Drôme, par la Tour de Crest, ainsi que par la forêt de Saou et l'arrière-pays de Bourdeaux (Isler et Boulais, 1991 ; Carra, 1996 ; Da Costa et Da Costa, 1999).

La rivière joue un rôle clef dans la construction d'une identité à l'échelle de cette entité du Pays V*allée de la Drôme –Diois* pour les besoins du développement touristique. C'est une « *ligne de vie, ligne de cœur* » peut-on ainsi lire. (Isler et Boulais, 1991). Ou encore : *« la rivière Drôme constitue une ligne de partage pour le département, frontière naturelle entre le nord et le sud. C'est ici que se situe la véritable rencontre du Dauphiné et de la Provence. (...) Remonter vers la source de la rivière Drôme, c'est remonter vers la source d'un terroir authentique, avec ce que cela peut signifier de rudesse, de générosité et de beauté* » (Carra, 1996). La référence à la rivière est paradoxale. Elle est à la fois présentée comme « *frontière naturelle* » entre Dauphiné et Provence, dans le sens nord-sud[278] mais également comme un « *fil conducteur* » dans le sens ouest est (Carra, 1996).

La présentation résumée de la brochure touristique « *Diois-Vallée de la Drôme* » du Comité départemental du Tourisme de 1992 illustre tout à fait cette logique. La rivière Drôme tient une place centrale dans la présentation du Pays, mais les attraits mentionnés se réfèrent essentiellement au seul territoire Diois : trois lignes portent sur le Diois contre un seul élément cité de la partie aval, la Tour de Crest) (Figure 61).

Diois Vallée de la Drôme

Autour de la rivière Drôme, l'entrelacement d'une multitude de vallées découpe des pays qui puisent leur essence dans l'union de la douceur méridionale et du tempérament préalpin. Le Diois, terre d'harmonie et de lumière, saupoudrée de petits villages où il fait bon vivre, vous offre sa pétillante Clairette de Die, ses herbes aromatiques, son artisanat, ses musées, sans oublier toute une panoplie de loisirs sportifs : randonnées pédestres, canoé-kayak, descente de canyon, V.T.T., deltaplane, équitation... sous le regard du plus haut donjon de France - la Tour de Crest.

Figure 61 : Un extrait de la brochure touristique « Diois-Vallée de la Drôme » (source : Comité départemental du Tourisme, 1992)

L'analyse des guides touristiques de maisons d'éditions nationales permet de saisir la perception extérieure de la vallée de la Drôme. Cinq guides ont été consultés : le Guide Bleu Hachette, le Guide Vert Michelin, le guide des éditions Ouest-France, le Guide du Routard et le Petit Futé (Chaplain, 2004 ; Auzias et Labourdette, 2006 ; Glouaguen, 2006 ; Michelin, 2006b, 2006a ; Lahidely et Hauser, 2008).

Dans trois d'entre eux, la vallée de la Drôme n'est pas reconnue comme une entité. Ni le Guide Vert ni le Guide Bleu ne reprennent le découpage en Pays touristiques du Comité Départemental du Tourisme de la Drôme. Dans le Guide Bleu, la vallée de la Drôme est traitée de manière fragmentée au sein de deux chapitres : (i) l'un sur le « *Vercors* », recouvrant le périmètre du PNR, où plusieurs lieux touristiques du Diois et de la vallée de la Gervanne sont cités (Die, Abbaye de Val Croissant, Pontaix, Plan de Baix, les gorges d'Omblèze), et (ii) l'autre sur la « *Drôme Provençale* », où Bourdeaux, Crest et leurs environs

[278] Idée ancienne déjà présente dans le guide Joanne de la Drôme de 1879 : « *la vallée de la Drôme sépare le département en deux portions à peu près égales* » (Joanne, 1879).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

sont mentionnés. Dans le Guide Vert, la vallée de la Drôme est traitée dans deux ouvrages distincts. Le premier guide porte sur la région « *Lyon –Drôme- Ardèche* » et comprend une partie sur les « *Préalpes Drômoises* » incluant Crest et ses alentours. Le second guide concerne « *les Alpes du Sud et la Haute Provence* » et traite de la partie Dioise uniquement (Michelin, 2006b, 2006a) (Figure 62). Enfin, le Petit Futé 2006 (Auzias et Labourdette, 2006) porte sur la « *Drôme-Ardèche* » et adopte un découpage départemental par ordre alphabétique des chefs lieux de cantons. Dans ces trois ouvrages, la rivière Drôme n'est pas mentionnée comme attrait particulier et le terme de « *Vallée de la Drôme* » n'est pas employé.

Les deux autres guides reprennent explicitement le découpage en pays du département de la Drôme dans leur architecture. Cependant, dans l'ouvrage de (Lahidely et Hauser, 2008), le chapitre « *entre Diois et Vallée de la Drôme* » est essentiellement centré sur Die, le Haut-Diois, la vallée de la Roanne, et sur la « *rivière Drôme au fil de la vallée* », restreinte à l'évocation des villes de Saillans et de Crest et aux abords immédiats du cours d'eau. Le Guide du Routard est au final le seul à posséder un sous-chapitre exclusivement dédié à la partie aval de la vallée de la Drôme et distinct de celui du Diois (intitulé « *Vallée de la Drôme* »). Il contient six entrées : « *Saillans, Bourdeaux, Crest, Saou, Cliousclat et Mirmande* » (Glouaguen, 2006).

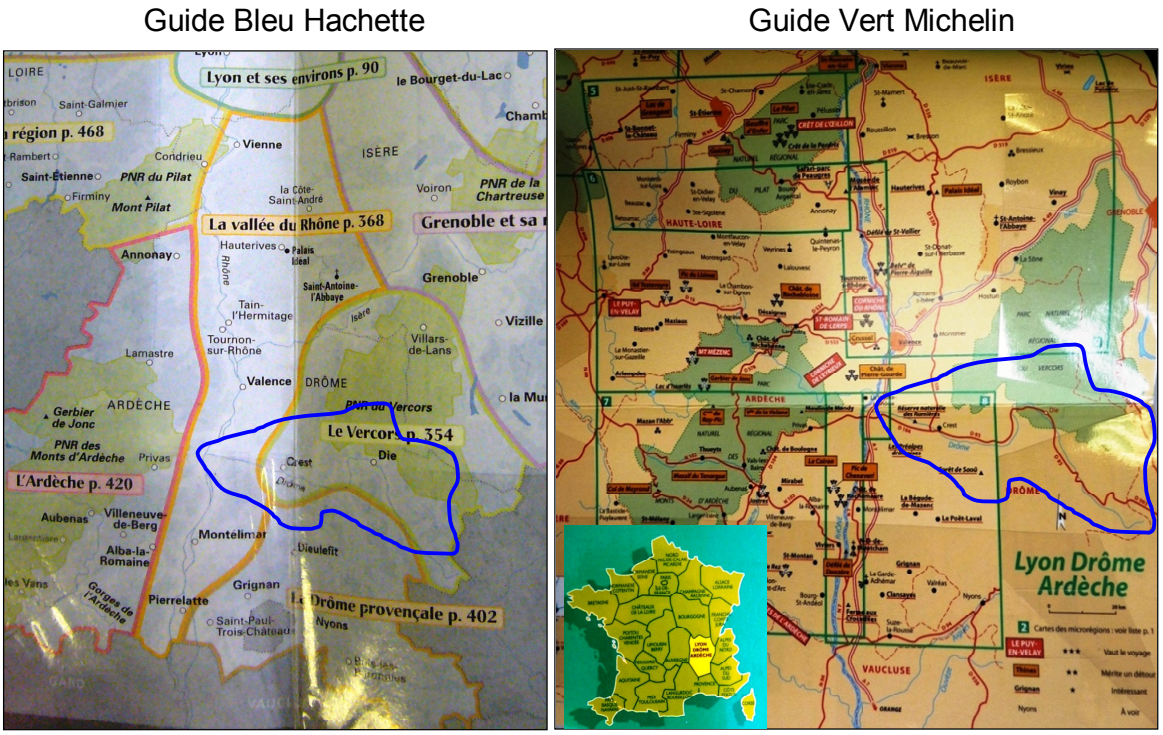


Figure 62 : Les représentations de la vallée de la Drôme dans les guides nationaux (Guide Hachette 2004 et Guide Michelin 2006)

En conclusion, la rivière est utilisée comme un liant par le Comité Départemental du Tourisme pour créer une identité à l'échelle de la vallée de la Drôme. Malgré le poids symbolique attribué à la rivière, cette dernière peine à créer du lien et faire identité à l'échelle de la vallée. La diversification des usages et des enjeux et la tendance à leur spécialisation géographique sur le bassin versant ne facilitent pas l'appropriation commune de la rivière ni à la prise en charge solidaire de ses problèmes. Les solutions recherchées sont d'abord de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'ordre de la pratique individuelle, telles par exemple des réparations de berges pour les riverains dont les terres s'érodent, un forage dans la nappe pour un irrigant qui manque d'eau. Les conflits entre usages, eux mêmes ont tendance à être très territorialisés : si les associations de protection de la nature ou les pêcheurs s'opposent aux agriculteurs irrigants en aval de la vallée concernant le débit réservé de la rivière, ils se confrontent dans la partie amont aux usagers de loisirs, qui dressent des barrages ou piétinent les écosystèmes aquatiques. Enfin, les espaces de concernement des différents usagers de l'eau sont également disjoints et d'échelles très variées : depuis le bout de berge d'une propriété de riverains, le périmètre irrigué de l'agriculteur jusqu'à l'ensemble paysager d'une portion de vallée pour le touriste, ou encore la biodiversité mondiale pour l'écologiste. La vallée de la Drôme, autour de la rivière éponyme, n'est que faiblement et partiellement reconnue par les guides touristiques locaux comme nationaux. Le Diois, le Vercors, la Drôme Provençale demeurent, en contre point, des entités beaucoup plus parlantes du point de vue de l'identité touristique.

Cependant, cette politique touristique départementale des *Pays*, associée à l'expérience réussie de collaboration inter-intercommunale dans le cadre du 1er Contrat de Rivière au début des années 1990 contribuent à affirmer la vallée de la Drôme comme nouvel espace d'aménagement du territoire. Les projets des intercommunalités s'achoppent alors avec ceux du Département et de la Région, comme le montre les exemples de trois procédures contractuelles : le Contrat de Développement Touristique, le Contrat Global de Développement et le Leader 2.

Le Contrat de Développement Touristique « Plaine de Valence – Vallée de la Drôme – Diois » reste sans suite (1990-1998)

En 1990, fortes de l'expérience inter-intercommunale du 1er Contrat de Rivière et sous l'impulsion du Département, les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois s'engagent dans une démarche de Contrat de Développement Touristique avec la Région Rhône-Alpes (Encadré 28). Si le Contrat de Rivière a permis de relever le potentiel touristique de la rivière, il s'agit maintenant de le transformer en ressource de développement : « *Si le Contrat de Rivière permet de doter la région des conditions nécessaires pour un développement touristique conséquent et cohérent, il n'est qu'un point de départ* » (Syndicat d'Aménagement du Diois et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1990). Il faut encore : « *poursuivre cette collaboration pour aboutir à une logique de mise en marché touristique* », « *transformer le tourisme diffus d'aujourd'hui en un véritable outil de développement économique et de l'identité locale* » (Syndicat d'Aménagement du Diois et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1990).

En octobre 1990, les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois présentent à la Région un dossier d'intention pour un Contrat de Développement Touristique sur lequel elles reçoivent un avis favorable. L'objectif du contrat est de définir les axes d'un développement touristique. Il s'agit de concrétiser l'image touristique la « *Vallée de la Drôme* » à partir d'une communication adaptée, autour du concept de « *pratiquer à son rythme un cocktail d'évasion grandeur nature* » (Syndicat d'Aménagement du Diois et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1990). Il s'agit également de favoriser la « *mise en marché* » de produits touristiques et de mieux coordonner « *les initiatives en matière de développement touristique* ». La rivière et sa gestion sont des éléments clefs de ce projet.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Contrat de Développement Touristique « *Plaine de Valence, Vallée de la Drôme, Diois* » est signé en mars 1994 pour 4 ans (Syndicat d'Aménagement du Diois *et al.*, 1994). Il concerne les neuf cantons des intercommunalités du Val de Drôme et du Diois ainsi que les quatre cantons de Valence, Portes-Lès-Valence, Bourg-Lès-Valence et Chabeuil, soit 167 700 habitants dont 71% résident dans la Plaine de Valence.

Il est porté par une association regroupant l'ensemble de ces cantons, l'Association de Développement Touristique de la vallée de la Drôme et de la Plaine de Valence (ADT). Elle a été créée en novembre 1993 et vise la mise en place et l'élaboration du Contrat de Développement Touristique ainsi que tout autre programme d'économie touristique sur son périmètre.

Le budget total prévisionnel de ce contrat est de 10,4 MF dont 3,1 MF de subvention régionale et 1,8 MF de subvention départementale (Syndicat d'Aménagement du Diois *et al.*, 1994).

La présentation du périmètre tente d'en faire un tout cohérent. Il est caractérisé d'un point de vue géographique comme « *un pays entre le Rhône et les Alpes mais ben délimité et défini* », « *un pays du Sud* » et « *un pays marqué par la rivière Drôme et son bassin* » : « *la rivière Drôme est l'axe de communication qui relie les pays de la zone avec toute leur diversité, elle est aussi un site de découverte et de détente, le 'fil bleu' du tourisme »* (Syndicat d'Aménagement du Diois et al., 1994). D'un point de vue social, au-delà de la reconnaissance de dichotomie entre Vallée du Rhône et arrière pays, la cohérence est justifiée en tant qu'« *axe de passage* » historique, de l'existence de l'« *évêché Valence-Die* », d'une « *circonscription législative* » et de zone d'édition du quotidien le Dauphiné-libéré. Cette cohérence est justifiée aussi par l'existence de la coopération intercommunale en matière de gestion des rivière par le biais du Contrat de Rivière. L'eau fait partie des atouts touristiques identifiés sur la zone avec son accessibilité, la nature, la culture et le terroir. Elle est lieu de détente et de loisirs et support d'activités pédagogique, et « *la valeur des loisirs sera améliorée à l'horizon 1997* » grâce au Contrat de Rivière (Syndicat d'Aménagement du Diois *et al.*, 1994).

L'objectif du contrat est « *la relance des activités privées liées au tourisme et la stabilisation de activités existantes* », par le renforcement de l'identité de la destination, la structuration de l'espace touristique autour de thèmes clefs, la communication à l'extérieur, l'animation des acteurs du tourisme et le soutien aux filières de produits touristiques (Syndicat d'Aménagement du Diois *et al.*, 1994). En termes d'identité, l'appellation retenue est celle de « *vallée de la Drôme, du Rhône aux Alpes* » ou « *La vallée de la Drôme, de Valence à Die* ». Elle est construite autour de « *la vallée de la Drôme comme fil bleu de ce pays, support de multiples activités de* loisirs », qui doit permettre de mettre en scène des itinéraires thématiques (à pied, en vélo, autour de produits de terroirs), avec l'idée de « *remonter aux sources* » (Syndicat d'Aménagement du Diois *et al.*, 1994).

Les principales actions menées concernent l'inventaire et d'équipements de villages perchés ; la mise en réseau des offices de tourisme et syndicats d'initiative, des valorisations de produits culinaires du terroir, un inventaire de l'artisanat d'art (District d'Aménagement du Val de Drôme, 1998).

Encadré 28 : le Contrat de Développement Touristique Plaine de Valence –Vallée de la Drôme -Diois (1994 -1999)

La rivière est saisie comme caution géographique pour périmètre du contrat : la « Vallée de la Drôme » est définie comme une « *entité* » « *gérée par deux structures intercommunales » et « caractérisée par la rivière Drôme et ses affluents* ». « *L'élément eau* » fait partie, avec le « *tourisme sportif* » et le « *tourisme familial à la recherche de nature* », des « arguments » du développement touristique de la zone (Centre d'Etudes Recherches en Urbanisme et en Aménagement Rural et al., 1988 ; Syndicat d'Aménagement du Diois et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1990). « *Le Contrat de Rivière est un élément essentiel du développement touristique et constituera une image d'appel forte* » (Syndicat d'Aménagement du Diois et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1990). Le Contrat de Rivière procure ainsi : (i) les conditions physiques préalables à un développement touristique, grâce aux aménagements de la rivière et aux opérations de restauration de la qualité de l'eau

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(rivière de qualité et aménagements touristiques) ; (ii) une image favorable à ce développement et (iii) les conditions politiques favorables à une démarche commune.

Néanmoins, l'élaboration du contrat sur la base de ce dossier d'intention est freinée par la demande de la Région d'y intégrer la Plaine de Valence (Vinay, 1999). Les négociations se poursuivent sur plus de trois ans, les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois étant opposées à une telle intégration.

Si le Contrat de Développement Touristique « *Plaine de Valence, Vallée de la Drôme, Diois* » est finalement signé en mars 1994, il n'est ensuite que très partiellement mis en œuvre en raison des désaccords des élus locaux sur le périmètre mais aussi sur la stratégie de développement imposée par la Région. Cette dernière souhaite financer de grosses opérations sur des sites majeurs, alors que les intercommunalités défendent le développement progressif d'un tourisme doux et diffus (Vinay, 1999). Le Contrat rencontre également des difficultés concernant l'objectif de renforcement de l'identité touristique. Elles sont liées d'une part à l'association forcée et artificielle des territoires, et d'autre part au positionnement délicat vis à vis des voisins à fortes renommées, tels la Drôme Provençale et l'Ardèche, et dans une moindre mesure, la Drôme des Collines. L'appellation initialement choisie de « *La vallée de la Drôme, de Valence à Die* » ne convient localement, ni au élus du Val de Drôme qui s'en trouvent exclus ni à ceux du Diois et du Valentinois qui ne se trouvent que peu d'affinités. Ces désaccords se traduisent par une mise en œuvre très lente du programme d'actions du contrat[279].

Cette expérience contribue à une double prise de conscience des structures intercommunales de la vallée de la Drôme : (i) celle du déficit identitaire de leurs territoires, situés entre d'autres territoires aux identités plus affirmées, et donc définis surtout *en creux* ; (ii) celle de l'importance de renforcer cette identité pour ne pas se faire imposer depuis l'extérieur des périmètres de développement.

Le Contrat de Développement Touristique n'est pas renouvelé une fois arrivé à terme. La Région met en place un nouveau type de contrat pour remplacer l'ensemble des anciennes procédures sectorielles, le Contrat Global de Développement.

La difficile élaboration et mise en œuvre du Contrat Global de Développement « Val de Drôme –Diois » (1993-2002)

A partir de 1993, le Contrat Global de Développement (CGD) remplace les procédures contractuelles sectorielles de la Région Rhône-Alpes en matière de développement des territoires, comme les Contrats de Pays de Développement Economique ou de Développement Touristique[280]. C'est un dispositif de type « *projet de territoire »* qui s'inscrit dans la logique nationale des « *Pays* » de la LOADDT du 04/02/1995, visant à faire émerger de nouveaux espaces d'action à l'échelle intercommunale (Vanier, 1995). Rompant avec la logique de « *guichet »* qui prédominait dans les contrats sectoriels précédents, la Région incite les structures intercommunales à définir leurs propres « *projets* » de développement, en fonction de leurs spécificités, dans une démarche de type partenariale et concertée. La Région inscrit en outre le CGD dans une perspective de *développement durable.*

[279] En outre, en 1995, après le changement de majorité aux élections municipales, la ville de Valence retire sa contribution financière à l'association en charge de la coordination et de la gestion du Contrat de Développement Touristique, amoindrissant drastiquement ses capacités d'action. De plus, cette association ne collabore que très peu avec la structure intercommunale du Val de Drôme portant le Contrat de Rivière.

[280] Il est adopté par le Conseil Régional le 23/07/1993.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cependant, si la Région défend une approche concertée et partenariale de la définition des « *projets de territoire* » avec les élus locaux, elle n'en impose pas moins les « *territoires de projet* » (Encadré 29). Le périmètre des huit cantons de Loriol, Crest Sud et Nord, Bourdeaux, Saillans, Die, Luc-en-Diois, Chatillon-en-Diois et la Motte-Chalancon (105 communes) est ainsi imposé en 1994, malgré les réticences des élus locaux. Ce périmètre correspond en effet aux critères régionaux, en termes de dimension, de bassin de vie et d'emploi, de complémentarité plaine-montagne. Il s'appuie en outre sur le découpage antérieur du Département dans le cadre de sa politique touristique (Figure 63).

Les « Pays » au sens de la LOADDT sont bâtis sur deux principes, celui de *bassins de vie* et celui de *l'optimum dimensionnel* traduisant trois valeurs chères à la recomposition territoriale en France, « *l'identité, l'efficacité et la solidarité* » (Vanier, 1999). Ces principes et valeurs fondent également la stratégie territoriale de la Région, développée à travers les Contrats Globaux de Développement. La région opère un découpage de l'espace en s'appuyant sur les notions de :

- « *proximité* » en délimitant des « *bassins de vie* » renommés ensuite « espaces du quotidien », correspondant « à des réalités vécues non de façon sectorielle mais autour de tous les déplacements et actions du quotidien, pour la travail, l'éducation, la santé .... ») (Rivoire *et al.*, 1995) ;
- « *globalité* », basé sur l'association entre ville et campagne ;
- d'un « *optimum dimensionnel »* équivalent à l'arrondissement et pouvant transgresser les limites départementales.

Ces « *espaces du quotidien* » sont ensuite convertis en « *territoires de projets* », reconnus par la contractualisation dans le cadre d'une procédure dédiée : le Contrat Global de Développement.

Ce choix politique est exprimé dans le Schéma d'Aménagement de Développement Régional d'octobre 1992 et soutenu par les élus à la fois du monde rural et écologiste. Il correspond à un « *moyen (...) pour mobiliser l'ensemble du territoire et 'tenir' ainsi, pays par pays, toute la région »* (Vanier, 1995), dans les jeux de concurrence avec les Départements (Di Meo, 1995). La Région accepte toutefois des compromis avec les Départements, qui sont par ailleurs d'importants contributeurs financiers (Vanier, 1995).

Dans le cas de la Drôme, la Région défend un découpage fonctionnel, selon la complémentarité économique entre arrière et avant pays, entre villes et campagnes (logique de « *vallée* »). Le Conseil Général insiste quant-à lui sur la logique culturelle et identitaire, dans la lignée de sa politique des Pays touristiques (Rivoire *et al.*, 1995 ; Vanier, 1995). La carte des périmètres des CGD dans la Drôme en résultant est un compromis (Figure 63)

Encadré 29 : La stratégie de la Région Rhône-Alpes de découpage de l'espace en territoires de projet au milieu des années 1990

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

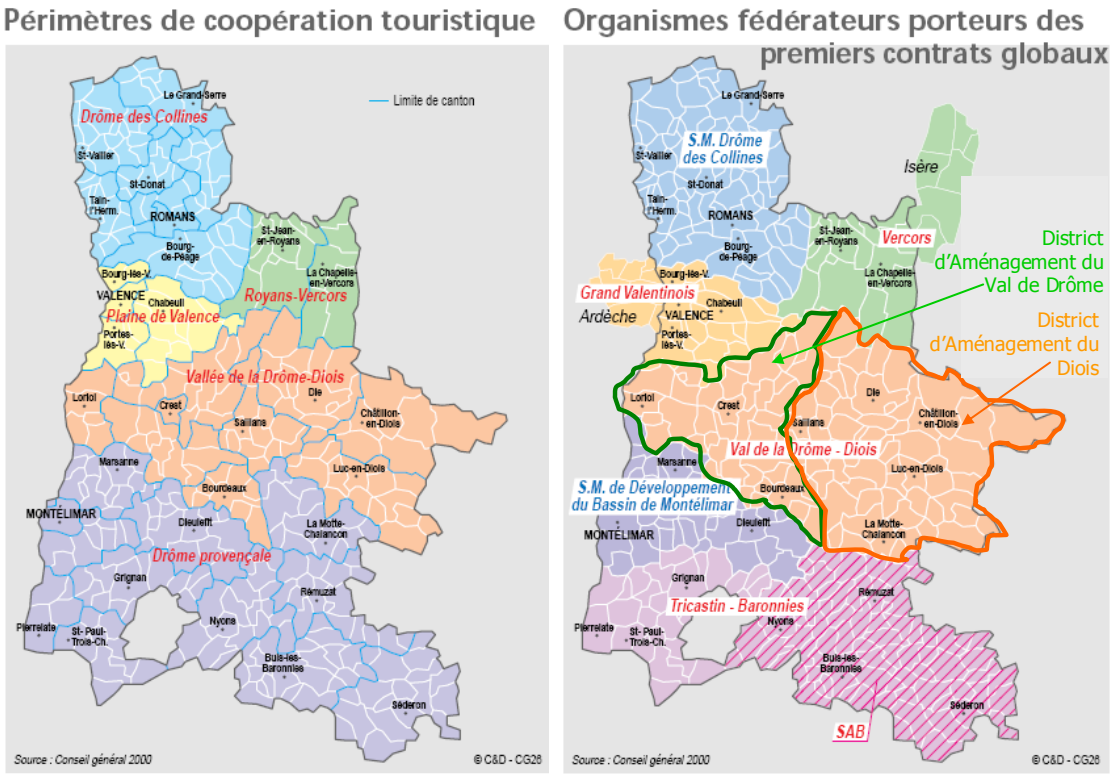


Figure 63 : Comparaison des zonages départementaux : (i) des « Pays » du Comité Départemental du Tourisme et (ii) des Contrats Globaux de Développement (source : Conseil Général de la Drôme, 2000)

L'élaboration du CGD dans la vallée de la Drôme démarre en 1993. La candidature est agréée en avril 1994, le contrat d'objectifs en juillet 1996 et le Contrat définitif avec sa partie programmatique est finalement signé fin 1997. Le CDG est ensuite mis en œuvre entre 1998 et 2002 (Encadré 30). Plus de quatre ans sont ainsi nécessaires à l'élaboration du contrat, ce qui traduit les importantes négociations dont il a fait l'objet, tant entre les échelons régionaux et intercommunaux, qu'entre et au sein des intercommunalités.

Les deux, puis quatre structures intercommunales de la vallée[281] sont contraintes de s'entendre sur un programme d'action commun, alors qu'elles sont dans le même temps en cours de redéfinition de leurs propres projets intercommunaux. «*Les difficultés de négociation du CGD témoignent de cette différences de territoires et des enjeux de développement. Il a d'ailleurs abouti à la définition de deux enveloppes distinctes* » (Communauté de Communes du Diois, 2001). Le travail d'élaboration s'est opéré au travers des commissions préexistantes au sein de chaque intercommunalité et par la constitution de trois commissions thématiques, présidées chacune par un représentant des trois plus grosses intercommunalités (Val de Drôme, Diois et Crestois) : une sur l'économie, l'autre sur le cadre de vie et la troisième sur les services publics. La démarche adoptée conduit à une juxtaposition de projets distincts plus qu'à une construction commune. L'élaboration s'est déroulée en deux temps : chacune des structures intercommunales a proposé ses propres lignes d'action selon ses besoins, puis ces dernières ont été mises en commun. Cependant, à cette occasion, chaque structure a souhaité souscrire aux lignes d'actions des autres, ce qui a fortement augmenté les demandes de subventions. Afin de respecter l'enveloppe financière attribuée par la Région, un arbitrage a été effectué,

[281] Entre temps les structures intercommunales du Crestois en 1993 et du pays de Saillans en 1995 se sont créées.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

en identifiant préalablement des sous enveloppes financières *au prorata* du nombre d'habitants de chacune des structures intercommunales et villes concernées. L'arbitrage ne s'est pas opéré par la sélection et la priorisation de lignes d'actions communes et transversales aux différentes structures locales, mais par une inscription de financements soit nuls, soit maximaux, selon les structures intercommunales, pour chacune des lignes d'action. Ainsi, au final, chaque structure a pu conserver son propre programme d'action comme initialement souhaité, et le Contrat s'est traduit par une simple juxtaposition de ces différents programmes (entretien personnel, été 2008)[282].

Le CGD est signé fin 1997 et mis en œuvre entre 1998 et 2002. Il fixe comme objectif « d'impulser et accompagner le développement, d'une part en s'appuyant sur les potentialités et ressources internes, d'autre part en allant chercher a l'extérieur de nouveaux acteurs et opérateurs économiques ». Il comprend trois axes stratégiques :

- sur le développement économique : valoriser les filières de terroir existantes, agricoles, agro-alimentaires, touristiques et améliorer l'accueil de nouvelles entreprises ;
- sur la valorisation des potentialités humaines et le renforcement de la cohésion sociale : renforcement des services et des capacités d'accueil des entreprises des petites villes et des communes rurales ;
- sur l'attractivité du territoire : amélioration des communications, valorisation de l'environnement, action culturelle.

Le budget global prévisionnel est de 56,4 MF, dont respectivement 39 % et 47% pour les deux premier axes. Un avenant en 2001 a permis un rééquilibrage du programme d'action en fonction des crédits consommés.

Le CGD a permis la réalisation de quelques actions importantes, mais très ponctuelles, comme une zone d'activité intercommunale à Saillans et une extension sur Loriol ; l'aménagement du centre ville de Crest et de certains villages perchés ; la création d'un site phare de la Clairette de Die ; la rénovation de campings communaux, des OPAH, etc. Les seuls projets transversaux concernent la création d'une association culturelle (Ponts des Arts), la mutualisation d'outils financiers et l'animation pour la création d'activités économiques à travers une plateforme d'initiative locale, ainsi que le développement d'une démarche qualité pour l'hôtellerie et la restauration portée par la Chambre de Commerce et d'Industrie.

Encadré 30 : Le Contrat Global de Développement « Vallée de la Drôme-Diois » (1998-2002)

Comme dans le Contrat de Développement Touristique, la rivière et le Contrat de Rivière sont utilisés comme cautions géographiques et institutionnelles à la pertinence du périmètre retenu. La rivière Drôme est présentée comme le « *trait d'union du territoire* », «*un fort dénominateur commun qui justifie le périmètre du Contrat* ». Elle constitue également « *un enjeu majeur en matière d'environnement et de tourisme* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, Syndicat d'Aménagement du Diois et Région Rhône-Alpes, 1997). Pour autant, le CGD se désengage de toute action dans le domaine de la gestion de l'eau, la question est considérée comme traitée par le biais de procédures dédiées : le Contrat de

[282] Un élu témoigne en ce sens : « *Ca ne vient pas de nous, c'est la Région qui veut ça. On essaie d'avoir un peu des choses pour la forme, un peu de cohérence, mais après c'est chacun chez soi. Et le souci premier c'est que le voisin ne prenne pas plus que sa part. Il y a une masse d'argent et si vous en prenez pas suffisamment, ce sont les autres qui prennent, donc ça crêt une sorte de concurrence plus que d'émulation. On ne fait pas ce dont on a besoin, mais on mange le gâteau, on fait les choses qui entrent dans le cadre imposé. Plus on est dans cette logique de contrat avec la Région ou d'autres, moins on a de liberté, moins on choisit les bonnes priorités pour nous. On a le sentiment d'être piloté par les autres. On fonctionne à l'envers. On devrait pouvoir dire ce qui est essentiel pour nous et obtenir des financements à la Région plutôt que d'attendre que les bonnes lignes arrivent* » (entretien personnel avec un élu, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Rivière et le SAGE en cours d'élaboration. Ce désengagement se produit également sur d'autres problématiques importantes pour le développement local, en particulier en matière touristique[283]. Sans le tourisme, ni la gestion de la rivière, le CGD est privé de deux enjeux majeurs du développement local au milieu des années 1990 ce qui contribue au désintéressement des élus locaux.

Le Contrat de Développement Global signé dans la vallée de la Drôme en 1998 ne permet ainsi que peu de fédérer les acteurs locaux autour d'un projet commun à l'échelle de la vallée de la Drôme comme le souhaitait la Région.

Le programme Leader II « Préalpes Drômoises » (1997-2002)

Le programme Leader II « *Préalpes Drômoises* » fait suite à celui Leader I sur la période 1997-2002. La définition de son périmètre traduit les oppositions entre le Département et les structures intercommunales. Initialement, et conformément aux volontés du Département, le programme est pensé à l'échelle des « *Préalpes Drômoises et des Chambarrans* », regroupant l'ensemble des zones rurales fragiles de l'objectif 5 b du PDR dans le département (Communauté de Communes du Pays de Dieulefit *et al.*, 1994). Les structures intercommunales des Baronnies et du Diois manifestent leur opposition, justifiant des démarches de réflexion en cours à d'autres échelles (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b, 1994a). Elles souhaitent que chacune des intercommunalités, du Diois, des Baronnies et des Chambarrans puisse constituer son propre GAL et porter son propre programme Leader (Roux, 2006). Le programme est finalement scindé en deux, l'un au nord, l'autre au sud. La structure intercommunale du Diois se porte coordonnatrice de la partie sud. Le programme Leader II « *Préalpes Drômoises* » reprend, en l'élargissant à la marge, le périmètre du programme Leader I : il concerne 13 cantons[284] ce qui représente 170 communes, 3.241 km2 et 39.000 habitants. Le GAL Préalpes Drômoises, constitué en 1997, regroupe les quatre intercommunalités du Diois, du Val de Drôme, des Baronnies et de Dieulefit.

L'objectif du programme Leader II est de « *valoriser et préserver le territoire tout en maintenant la population et en développant un niveau de services et d'activités suffisant* ». Pour cela, la stratégie est de « *marquer le territoire* » (Communauté de Communes du Diois, 2001 ; Union Européenne, 2010). Pour autant, devant la diversité des territoires en présence, aucun thème fédérateur n'est mis en avant et chacune des quatre structures intercommunales concernées pilote un thème différent : la qualité des produits du territoire et le tourisme bien-être pour le Syndicat d'Aménagement des Baronnies ; le patrimoine culturel et l'artisanat d'art pour la Communauté de Communes de Dieulefit, les activités liées à l'enfance et aux sciences de la terre pour la structure intercommunale du Diois et l'accueil des entreprises mono-personnelles pour la structure intercommunale du Val de Drôme. Si ces thèmes sont censés concerner l'ensemble du territoire Leader II, dans les faits, chaque structure intercommunale pilote son thème et ne développe des actions qu'en rapport à celui-ci et sur son propre périmètre ou les alentours proches[285]. Comme le premier programme, le Leader II

[283] Si les objectifs du CGD reprennent pour partie ceux du Contrat de Développement Touristique, en axant le développement à la fois sur le tourisme et la mise en valeur de productions agricoles et agroalimentaires locales au final, sur les 21 actions initiées dans le Contrat de Développement Touristique, seules 3 sont reprises dans le Contrat Global de Développement, pour un budget inférieur à 10% du budget total de ce dernier (Vinay, 1999).

[284] Contre 9 cantons pour le programme Leader I.

[285] Le budget de ce programme Leader est de 18 MF (ou 2,78 M €). La faiblesse de ce financement associée à la complexité et à la lenteur de la gestion administrative des crédits (par l'échelon intermédiaire régionale) engendrent peu d'actions au final (Azelart *et al.*, 1997 ; Landel, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

résulte donc plus d'une superposition des projets spécifiques des différentes intercommunalités partie-prenantes que d'une construction d'un projet commun. Le marquage du territoire, attendu dans le programme est alors une opération impossible. « *On peut se demander si la volonté de marquer le territoire ne témoigne pas en réalité de l'incohérence du périmètre de départ* » note l'intercommunalité du Diois (Communauté de Communes du Diois, 2001).

Le territoire ne fait pas le projet : c'est le projet qui fait le territoire

A travers les oppositions aux injonctions départementale ou régionale dans le cadre des procédures contractuelles de développement, les élus intercommunaux manifestent qu'un *territoire* ne s'impose pas et que le *projet* construit le *territoire* et non l'inverse. Les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois sont opposées à ces injonctions pour des raisons cependant distinctes.

La structure intercommunale du Diois craint que la complémentarité ville-campagne à l'échelle de la vallée ne se traduise en réalité par une dilution des crédits et un déplacement des populations et des activités économiques vers les zones déjà les plus développées. Elle est favorable à la poursuite de la logique de « *massif Préalpes*», par laquelle elle a pleinement bénéficié des fonds européens réservés aux zones en difficulté, et qui ont contribué au renversement démographique et à la reprise des activités économiques (Landel, 1998). Par ailleurs, son périmètre intercommunal lui parait constituer en soi un territoire de projet, sur lequel sa stratégie est de concentrer les procédures contractuelles (ancien chargé de mission, entretien personnel, été 2008).

La structure intercommunale du Val de Drôme adhère pour partie aux propositions nationales et régionale : sur l'idée d'une prise en charge de l'animation des espaces ruraux par les petites villes, sur un raisonnement à l'échelle d'*espaces du quotidien* et dans la recherche d'une complémentarité entre ville et campagne. Seulement elle estime et défend que l'ensemble de ces critères est satisfait à l'échelle de son propre périmètre : celui du Val de Drôme (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994).

Dans l'introduction du CGD, le président du comité de pilotage du CGD, également président de la structure intercommunale du val de Drôme, précise que si les deux intercommunalités ont déjà plusieurs expériences de travail en commun, tels le Contrat de Rivière, le Contrat de Développement Touristique et des programmes européens, elles ont également des projets de territoires distincts liés à leurs spécificités : « *Depuis des années, la vallée de la Drôme et le Diois sont marqués par une intercommunalité forte, qui a évolué, mais qui accompagne les problématiques différentes en matière d'aménagement du territoire ; cela s'explique par des éléments culturels et historiques mais aussi une forte différentiation des économies. Il en résulte des démarches différentes au niveau des projets de territoire qui expliquent les difficultés rencontrées pour engager un travail de développement d'ensemble* » (District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 1997)[286]. Il rappelle aussi que le CGD n'est qu'une partie de l'action intercommunale, et qu'il s'agit pour les deux structures intercommunales « *d'élaborer un projet à partir de* [leurs] *propres objectifs de développement, plutôt que*

[286] La présentation du « *territoire* » dans le CGD insiste ainsi sur la partition de l'espace entre d'un coté le « *Val de Drôme* », comme « *pays de plaine et de montagne* », à la population élevée (3/4 de la zone) et plutôt jeune, et de l'autre coté le « *Diois* », comme « *pays de montagne* », incluant le canton de Saillans, à la population moindre et plus âgée. Cette dichotomie géographique est reprise pour qualifier les activités économiques, agricoles et industrielles, de la zone de contrat.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'adapter nos objectifs à des procédures » (District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 1997). Le CGD est considéré comme « *à l'articulation de plusieurs projets de territoire* », ce qui signifie bien, en creux, qu'il ne constitue pas lui-même un projet de territoire. D'ailleurs, aucune structure spécifique n'est créée pour son pilotage[287]. L'animation et la maîtrise d'ouvrage sont directement opérées par les structures intercommunales ou les communes, sur leur propre périmètre, selon les projets.

Les structures intercommunales refusent l'imposition d'un territoire de développement par la Région. « *Le périmètre demandé pour sa conception a été constitutif du projet et non le projet constitutif du périmètre* », ce qui explique l'échec du CGD, selon la structure intercommunale du Diois (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). Ce refus de se laisser imposer un périmètre et que ce périmètre détermine le projet, oriente par la suite les structures intercommunales dans l'élaboration de leurs propres projets de territoire : « *Le projet Diois ne s'inscrit pas dans une perspective d'intégration à un cadre territorial globalement prétendu pertinent et définitif. Il propose de réussir l'interrelation et l'interaction entre acteurs de différents niveaux, la complémentarité de différents outils* » justifie ainsi la structure intercommunale du Diois (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

2.1.3. Les programmes européens de développement rural : un appui toujours majeur au développement intercommunal

Le Plan de Développement Rural (1994-1999), puis le DOCUP Objectif 2 du Règlement de Développement Rural (2000-2006) continuent d'apporter un important soutien financier aux zones rurales les plus défavorisées, situées majoritairement dans la partie amont de la vallée (Encadré 31 ; Encadré 32; Tableau 23 ; Tableau 24). Ils participent à leurs essors démographiques et économiques.

Ils contribuent également à l'animation et l'encadrement des projets de territoire initiés par les structures intercommunales du Diois, de Saillans, du Crestois et du Val de Drôme, par le biais de financements d'études, de postes d'animation et de chargés de mission.

La concurrence entre Département et Région se manifeste à nouveau dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes européens. Jusqu'en 2000, ils sont à la charge du Département, mais fortement revendiqués par la Région. Un compromis est trouvé par l'inscription des CGD comme contrepartie régionale du PDR (Objectif 2 et 5b) sur les territoires concernés (Rivoire *et al.*, 1995). Ainsi, la Région comme le Département contrôle l'attribution des fonds (Landel, 1998).

[287] Ce dernier est assuré par un Comité constitué des quatre structures intercommunales, des quatre villes de Livron, Loriol, Crest et Die, de chambres d'agriculture et de l'industrie, des conseils général et régional ainsi que des services de l'Etat, avec un secrétariat tournant entre les structures intercommunales.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Procédures contractuelles	*Contrat de Développement Touristique Plaine de Valence – Vallée de la Drôme – Diois 1994-1998*	*Contrat Global de Développement Val de Drôme – Diois 1998-2002*	*Plan de Développement Rural 1994-1999*[288]	*Leader II 1997-2002*
nombre d'années	4	4	6	4
nombre habitants concernés	167.700	49.200	67.900	39.000
Budget total (MF)	10,00	56,00	307,00	18,00
dont subventions UE (MF)			111,00	8,00
Budget par habitant et par an (F)	16,00	287,00	754,00	117,00
Budget par habitant et par an (€)	2,37 €	43,75 €	115,05 €	17,83 €
dont subvention européenne (F / habitant)			271,00	51,00

Tableau 23 : Les budgets prévisionnels comparés de différentes procédures contractuelles dans la vallée de la Drôme entre 1994 et 2002 (sources : documents de projets cités ; réalisation : Girard, 2009)

Budget prévisionnel	*CDPRA Pays Diois 2005-2010*	*PSADER Pays Diois 2008-2010*	*Leader + Pays Diois 2003-2007*	*CDRA Vallée de la Drôme 2005-2010*	*PSADER Vallée de la Drôme 2008-2010*	*Leader + Calades et senteurs 2002-2007*
nombre d'années	5	3	4	5	3	4
nombre habitants concernés	10.292	10.292	10.300	39.984	39.984	45.800
Total en M€	3,6	0,9	2,2	11,4	0,6	2,9
dont subventions UE			1,9			1,5
total €/ hab. /an	70	30	55	57	5	16
dont subv. UE/Hab. (en €)						8

Tableau 24 : Les budgets prévisionnels de différentes procédures contractuelles dans la vallée de la Drôme entre 2002 et 2010 (sources : documents de projets cités ; réalisation : Girard, 2009)

[288] Données issus de Landel (1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Plan de Développement Rural, fait suite au PDZR et concerne la période 1994-1999. Les critères d'éligibilité sont reconsidérés. Le périmètre dans le département de la Drôme est considérablement élargi, ce qui tend à banaliser la notion de zone rurale fragile. Il concerne plus de la moitié de la surface départementale, soit 18 cantons contre 9 pour le PDZR. Huit sont situés dans la vallée de la Drôme : une partie des cantons de Crest Nord et Crest Sud, en plus de l'intégralité de ceux de Bourdeaux, Saillans, Die, Luc-en-Diois, Chatillon-en-Diois et La Motte-Chalancon (qui étaient déjà tous éligibles au PDZR).

Le PDR dans le département de la Drôme fixe deux objectifs :« le maintien des activités existantes en les adaptant aux nouvelles conditions de marché et d'environnement » et « la création et l'introduction d'activités nouvelles » (Conseil Général de la Drôme et al., 1995).

Le PDR comprend trois axes, « *développer les activités et l'emploi* », « *améliorer l'environnement et le cadre de vie* » et « *mettre en œuvre et piloter le développement* ». Le département de la Drôme est concerné par sept mesures : trois dans le premier axe, qui portent sur l'agriculture et la forêt, l'industrie, le commerce et l'artisanat ainsi que le tourisme ; deux dans le deuxième axe, sur la protection et valorisation de l'environnement et le renforcement de l'attractivité des bourgs centre ; et enfin deux dans le dernier axe, l'une sur le soutien aux initiatives de développement local, et l'autre sur le suivi du programme opérationnel du PDR.

En matière agricole, les priorités vont au soutien des systèmes d'élevage extensifs et au développement de produits de qualité, en particulier le Picodon, les plantes aromatiques, à parfum et médicinales, les vins tels le crémant et la clairette de Die, ou encore les olives de Nyons ou les abricots de Provence.

Dans le domaine touristique, le PDR vient en soutien des actions initiées dans le cadre des Contrats de Développement Touristique, tels celui initié dans la Plaine de Valence - Vallée de la Drôme – Diois.

En matière de création de nouvelles activités, la stratégie est différentiée selon trois zones géographiques, la « *frange de la Vallée du Rhône* » (jusqu'à Crest), les « *villes de montagne* » (telle Die), et le « *rural isolé* » : le développement de zones d'activités pour la première, le renforcement d'activités *« spécifiques et porteuses* » pour la seconde (agriculture, climatisme ou enfance) et le soutien aux projets individuels pour la troisième zone. En complément, le PDR prévoit aussi des actions en vue d'améliorer la qualité de vie en zones rurales par l'amélioration de l'offre en logement et la préservation de l'environnement.

En matière de gestion de l'eau, le programme comprend deux types de mesures : dans le premier axe, le subventionnement de retenues collinaires et des systèmes de pompage en zones de montagnes sèches (15.6 MF subventionné à 32% en moyenne par l'Europe) ; et dans le second axe, la lutte contre les inondations (mesure 7.4) et la restauration de la qualité des cours d'eau (mesure 7.5), en particulier l'amélioration de l'assainissement et les travaux de restauration et d'entretien de rivière dans le cadre des Contrats de Rivière (14.5 et 28 MF respectivement, subventionné en moyenne à 32% par la CE).

Le PDR soutient en outre l'élaboration des projets de territoires des intercommunalités : les structures intercommunales de la vallée de la Drôme ont ainsi bénéficié de subventions PDR pour les études et l'animation en vue de la construction du projet du CGD proposé par la Région. Le PDR a également financé la création de « *sites de proximité* » : des espaces d'accueil, d'information, d'orientation et de formation pour les personnes en recherche ou création d'activités.

Le budget global est de 307 MF subventionné en moyenne à 36 % par les fonds européens. Les crédits sont répartis sur le périmètre sur la base d'un ratio entre la population et la superficie, ce qui conduit à la concentration de ces derniers dans les zones les plus peuplées, de manière assez contradictoire avec la priorité affichée aux espaces ruraux fragiles (Landel, 1998).

Encadré 31 : Le Plan de Développement Rural (1994-1999)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le DOCUP objectif 2 de la région Rhône-Alpes comporte 4 axes prioritaires : l'accompagnement du développement local et de l'innovation, l'amélioration de l'attractivité du territoire, le renforcement du dynamisme des acteurs économiques pour consolider le tissu économique et le renforcement du développement rural, en plus d'un cinquième axe sur la mise en œuvre du programme. Parmi les vingt mesures proposées, celle 2.3 concerne l'aide à la mise en place de contrats de gestion de l'eau (Région Rhône-Alpes, Préfécture de région Rhône-Alpes et Union Européenne, 2001).

En Rhône-Alpes, les zones éligibles sont découpées en 15 zones d'emploi, dont une concerne la vallée de la Drôme : c'est la « *zone d'emploi Crest-Die* » (auxquelles s'ajoutent des zones en soutien transitoire, celles éligible à l'ancien objectif 5b). Elle correspond en fait, contrairement à son appellation, à la partie amont de la vallée, et comprend les quatre cantons de l'intercommunalité du Diois, le canton de Saillans et quelques communes des cantons de Crest Nord, pour un total de 13000 habitants. Les orientations du DOCUP sur cette zone portent d'une part sur « *un tourisme doux, respectueux de l'environnement* » (optimisation des capacités d'hébergement, amélioration des piscines et points de baignade, constitution d'un pôle touristique à Die et mise en réseaux des opérateurs) et d'autre part, en matière agricole sur « *la valorisation des produits agricoles de qualité et le développement de l'agriculture biologique* », appuyé sur les productions ovine, viticole, caprine et de plantes aromatiques et médicinales, ainsi que sur l'installation des jeunes et la diversification de l'agriculture(Région Rhône-Alpes *et al.*, 2001).

Encadré 32 : le DOCUP Objectif 2 de la zone d'emploi Crest-Die ((2000-2006)

En conclusion, suite à l'expérience du CGD, chacune de deux plus grosses intercommunalités (du Val de Drôme et du Diois) s'attache à construire son propre *projet de territoire* : (i) en renforçant les compétences et moyens de la structure ; (ii) en œuvrant à la défense et au marquage de l'identité intercommunale, afin de gagner ou maintenir des marges manœuvre en interne et surtout vis a vis des financeurs ; (iii) en révélant et en activant ses propres ressources territoriales. Les stratégies développées en amont et en aval diffèrent. La structure intercommunale du Diois cherche à concentrer l'ensemble des procédures de développement sur son seul et strict périmètre. La structure intercommunale du Val de Drôme pratique au contraire une ouverture négociée vers ses voisins, selon les opportunités et la rationalité économiques. Ces deux stratégies sont étudiées successivement.

2.2. L'ambitieux projet de territoire du Diois : un « *avant pays de qualité* »

Au début des années 1990, la structure intercommunale du Diois commence une réflexion sur sa place, son rôle et ses objectifs en matière de développement territorial. Entre 1994 et 2006, elle engage de profonds changements qui visent à construire un *territoire* et un *projet de territoire Pays Diois*. Si des éléments communs de nature géographiques, historiques et culturels rassemblent la population, ils ne fondent pas pour autant un projet de vivre–ensemble sur le territoire. C'est à cette tâche que s'atelle un petit groupe d'élus et de techniciens de la structure intercommunale du Diois, nouvellement en place et très au fait des nouvelles façons de penser l'aménagement du territoire au niveau national, de par leurs liens

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

interpersonnels avec la DATAR et l'ADEL[289]. Ils mobilisent de manière précoce les concepts innovants développés au niveau national en matière d'ingénierie territoriale. L'enjeu est de faire *territoire* et *projet* avec une population d'origine diverse et très mobile. Ils s'appuient alors sur le « *mythe mobilisateur de l'enclavement* » (Sencébé, 2001b, 2001a) et activent le capital naturel et humain du Diois en ressources territoriales.

2.2.1. Le développement local par la construction territoriale et la construction territoriale par le projet intercommunal (1994-2001)

En 1993, le changement de statut de la structure intercommunale du Diois, de District à Communauté de Communes, s'accompagne de réflexions internes sur ses orientations stratégiques. Elles sont traduites dans deux documents de travail, l'un porte sur la définition des « *axes stratégiques* » en août 1993 (Syndicat d'Aménagement du Diois et Comité de développement agricole du Diois, 1993) et l'autre sur le « *schéma d'intentions* » présentant à nouveau ces axes en 1994 (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). Un document de communication est ensuite publié en 1995 (District Rural de Développement du Diois, 1995). L'élaboration d'une « *charte de territoire* » commence en 1997, de manière participative, grâce aux financements de l'animation du PDR. En 1998, la structure intercommunale présente un dossier de candidature à l'appel à projets du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement concernant l'élaboration de chartes de pays en préfiguration de la constitution des Pays de la Loi Voynet (District Rural de Développement du Diois, 1998). En 1999, la candidature du *Pays Diois* est acceptée parmi treize autres pays considérés comme pionniers en France. La commission « *aménagement du territoire* » de la structure intercommunale du Diois opère alors un travail de synthèse des réflexions antérieures et rédige en 2000 la « *charte de pays Diois* ». Cette dernière est auto-approuvée par l'ensemble des communes le 20/03/2000.

L'analyse des discours portés par ces documents ainsi que de l'exposé des méthodes de travail employées, renseigne sur la stratégie territoriale développée. Elle n'est plus basée, comme dans la période 1970-1980, sur un accroissement de la population et des activités économiques, mais sur leur accueil maîtrisé en quantité et surtout en qualité. La structure intercommunale change également de mission : elle ne consiste plus à rendre des services dans une logique de guichet, mais elle vise à être motrice du développement, dans une logique de *projet de territoire*. Dans cette optique, elle cherche à concentrer sur son seul et strict territoire l'ensemble des procédures de développement.

Le cadre idéologique et stratégique : le 'système-territoire' et l'ingénierie territoriale

Depuis la création de la structure intercommunale, celle-ci s'efforce, en introduction de chacun des documents de projets ou de charte qu'elle élabore de présenter le Diois comme une entité « *naturelle* » car délimitée par des critères hydrographiques et de relief, et comme une « *échelle pertinente de développement local* » car à la fois « *bien délimitée géomorphologiquement* », « *reconnue par la population locale* », à « *une échelle de*

[289] L'Agence pour le Développement de l'Economie Locale est une association loi 1901 créée en 1983 et vise à «*capitaliser, mutualiser et valoriser différentes expériences innovantes d'économie solidaire* » (http://www.adel.asso.fr/).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

dimension humaine » et «*coiffée de longue date par une même structure* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). Si cette présentation du territoire est nécessaire à la structure intercommunale pour justifier sa légitimité, tant auprès de population dioise que de ses partenaires institutionnels et financiers, et malgré sa réification de document en document et d'année en année, elle ne suffit pas à construire le territoire Diois, c'est à dire à en faire un espace de sens pour ses habitants. En d'autre termes, pour faire territoire, il ne suffit pas de dire ce qu'est le territoire, même si cette manifestation d'intention est incontestablement une première étape (Gumuchian *et al.*, 2003). La population est en effet assez peu consciente de cette *évidence territoriale* sur laquelle s'appuie la structure intercommunale depuis sa création (Destot, 1996) : « *une population rarement consciente de l'avenir et des atouts du Diois* » (District Rural de Développement du Diois, 1995). Prenant acte de ce décalage, la structure intercommunale se fixe deux objectifs, afin de construire et mettre en œuvre le projet de territoire Pays Diois : la « *mobilisation de la population et des forces existences* » ainsi que « *la connaissance et reconnaissance du pays* » en interne comme en externe.

Les discours des documents de travail des années 1994 à 2000 sont clairement emprunts des nouveaux concepts de territoire et de projet, développés par la DATAR, en pleine préparation de la future Loi d'aménagement des territoires. « *Le territoire fonctionne comme un système* » : tel est le principe retenu dans la définition du schéma d'intention de la structure intercommunale du Diois en 1994 (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). Ce système est constitué de trois pôles, « un *cadre* » (« *le milieu naturel, les infrastructures d'équipement et administratives, les services* »), « d*es activités économique*s » (« *l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le commerce et le tourisme* ») et « *des hommes* » (« *la population, les élus, les socioprofessionnels, les administratifs et techniciens, les autres utilisateurs de l'espace* »). Il est ouvert sur le monde et emboîté avec d'autres échelles, telles la vallée, le département, la région, l'Etat, le monde, ainsi qu'en interne, les cantons et communes.

L'autre concept est celui de « *projet de territoire* », dans une logique *d'ingénierie territoriale*. Il s'agit de construire le territoire, par le projet, en révélant et activant des ressources territoriales (Lajarge et Roux, 2007). La méthode par laquelle on crée le territoire par le projet prend plus d'importance que le contenu du projet de développement local lui même : « L*'efficacité et les résultat d'un programme de développement dépendent presqu'autant de la méthodologie de sa mise en œuvre que de son contenu* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). Cette méthode de travail accorde une place prépondérante aux acteurs locaux, à leur participation et à leur appropriation du projet. La démarche auprès de la population et des élus locaux, consiste à leur faire « *prendre conscience* » puis à « *définir les potentialités du territoire* » et à « *formuler un schéma d'intentions* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b).

La construction du territoire Pays Diois par le projet intercommunal

La structure intercommunale s'attache à construire le territoire Pays Diois, d'une part en renforçant la cohésion interne au territoire, par la mobilisation de l'ensemble de la population et des élus locaux autour d'un destin commun (appartenance territoriale), et d'autre part en renforçant l'identité du territoire, en le délimitant et en améliorant sa reconnaissance à l'extérieur.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La prise de conscience territoriale

En vue de renforcer l'appartenance territoriale, la première étape repose sur une prise de conscience territoriale (Di Méo, 2007) c'est-à-dire de l'existence d'un destin commun, des intérêts à coopérer, des spécificités locales qui peuvent être valorisées. Il s'agit tout d'abord d'accroître la connaissance sur le territoire ainsi que le partage de connaissances. Ainsi de nombreuses études, de type diagnostic sont engagées sur le Diois. En vue de leur capitalisation et diffusion, ces études sont regroupées et mises à disposition du public. Une communication large de ses activités intercommunales est pratiquée par voie de presse locale : une double page dédiée, appelée « *le projet du Diois »,* est publiée chaque mois dans l'hebdomadaire le *Journal du Diois*. Les élus communaux et intercommunaux sont également informés de manière régulière par diffusion des comptes-rendus des bureaux et comités intercommunaux et l'édition d'un rapport d'activité annuel à partir de 1997, envoyés dans chaque commune.

La structure intercommunale du Diois mise également sur une participation élargie à l'élaboration du projet de territoire entre 1997 et 2000. En effet, l'enjeu pour la structure intercommunale est de gagner la confiance à la fois d'une population jusqu'alors très peu mobilisée et des élus municipaux, qui voient, dans le renforcement des compétences et moyens de la structure intercommunale, une atteinte à leurs propres pouvoirs et libertés. L'organisation administrative du Diois, composée de nombreuses petites communes ne facilite pas l'émergence de leader, ni la délégation de pouvoirs. La structure intercommunale du diois apporte ainsi une grande attention à la fois (i) au respect de l'autonomie des communes, (ii) à la démonstration des gains d'efficacité d'un fonctionnement à l'échelle intercommunale et (iii) à la délimitation claire des compétences et responsabilités de chaque échelon. Ainsi, les statuts du district, dès sa création en 1994, instaurent dans l'article 4, le principe de « *libre administration des communes membres* », qui se traduit par une information réciproque, une prise de décision organisée au plus près possible des communes et leur accord nécessaire en matière d'opérations immobilières et d'aménagement de l'espace. Ce principe est également rappelé dans les deux chartes successives du Pays Diois de 2000 et 2005. Celle de 2000 rappelle que « *les communes* (sont les) *maillons essentiels de la démocratie locale »,* et que les compétences transférées ne le sont qu'avec le *« droit de regard des communes »* et si elle présente un *« plus ».*

Concernant la population, l'enjeu pour la structure intercommunale du Diois est de construire un territoire avec des gens très mobiles et aux profils de mobilité très divers, depuis le néo-rural ayant effectué un retour à la terre, le jeune forcé au départ faute de formation ou d'emploi, le touriste de passage, le résident secondaire, sans oublier ceux dont l'absence de mobilité est vécue comme forcée par la faiblesse des ressources financières. Il est difficile pour une population très mobile de s'identifier à un territoire (Destot, 1996). De plus, l'arrivée de nouveaux habitants peut être vécue difficilement par les natifs ; les tensions se manifestent en termes de foncier et de bâti ou dans les revendications identitaires (Sencébé, 2001b). La stratégie de la structure intercommunale du Diois est de transformer l'opposition entre les natifs et les non natifs en une opposition entre ceux qui participent à la vie et à la construction du territoire et ceux qui n'y participent pas (Sencébé, 2001b), en invitant, de la manière la plus large possible à la participation des habitants au projet de territoire.

La participation au projet de territoire repose sur un dispositif à plusieurs niveaux, à destination d'une part de la population et d'autre part des élus municipaux. D'un côté une consultation de la population est organisée par le biais de dix commissions regroupant les communes par « *bassin de vie* » (70 réunions publiques). De l'autre côté, la structure

intercommunale fournit un appui financier et technique aux communes volontaires pour définir des programmes d'objectifs communaux (dispositif intitulé PROCHE ; 12 communes candidates). En outre, les élus représentants à la structure intercommunale travaillent par commission thématique et en groupes de travail sur des sujets précis L'ensemble de cette animation est financé grâce à des crédits du PDR.

La méthode choisie vise à permettre au maximum l'appropriation du processus par les participants, en rejetant la démarche classique de contractualisation « *hâtive* » selon une définition de l'état des lieux des objectifs et du programme d'action, comme le permettrait le Contrat de Charte de Pays proposé par la LOADDT. L'optique défendue par la structure intercommunale est celle d'une progression « *pragmatique et lente* » afin de respecter le temps de maturation, de faire en sorte que celle-ci soit réellement l'aboutissement des négociations entre acteurs : « *il est urgent de se presser lentement* » (District Rural de Développement du Diois, 1998). Un certain équilibre est également recherché entre la résolution des problèmes urgents ou du quotidien et la réflexion stratégique et prospective de plus long terme. L'image du « *puzzle* » est avancée : il s'agit de faire émerger petit à petit les axes de développement, sans les prédéterminer au départ, et ce faisant révéler aussi l'identité du territoire. L'idée que le projet fait le territoire est bien présente, mais ce sont les acteurs locaux qui font le projet (District Rural de Développement du Diois, 1998).

La menace est en général un bon déclencheur de la prise de conscience territoriale (Di Méo, 2007). La structure intercommunale du Diois reprend ainsi la menace qui a initialement permis de fédérer les acteurs locaux, celle de la désertification liée à l'enclavement, en l'adaptant au contexte actuel. Cette nouvelle menace est liée au « *mythe de l'enclavement et de la mobilité* » (Sencébé, 2001). Il s'agit d'attirer de nouvelles populations pour ne pas « *mourir* », notamment pour ne pas laisser se perdre les équipements et services durement acquis par leur sous-utilisation, mais aussi de contrôler cet accueil, en quantité et en qualité[290]. Il rejoint une seconde menace, celle de « *ne pas être maître de sa destinée* ». De plus, il s'agit aussi de préserver « *un environnement d'une qualité exceptionnelle mais fragile : une richesse paysagère et écologique très forte qui risque, en raison de la déprise agricole, de se perdre* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b).

La révélation des potentialités du territoire

La sélection et la justification de ce qui peut faire territoire, de ce qui rassemble, constitue une autre étape de la construction territoriale (Di Méo, 2007). La mise en récit de l'histoire du territoire fait partie des outils à disposition des acteurs territoriaux pour justifier de la construction territoriale (Di Méo, 2007). Elle consiste à établir une continuité entre le passé, le présent et le futur, à présenter les opportunités offertes pour l'avenir comme des conséquences *naturelles* des événements du passé. Les premiers documents de travail de la structure intercommunale du Diois en 1993 jusqu'à la Charte de territoire dans le cadre du CDPRA de 2005 comprennent la présentation d'une histoire *mythifiée* de la structure intercommunale : cette réinterprétation des événements du passé, en vue de servir les objectifs du présent est répétée et modelée, de document en document et d'année en année. L'histoire de l'intercommunalité est présentée ainsi, depuis sa création en 1970, comme une succession de trois phases : un « *territoire en survie* », un « *territoire encore en vie* », « *un territoire*

[290] Le risque concerne aussi l'accueil plus ou moins temporaire de la population des villes : « *un territoire récupéré par le monde urbain qui en fait son terrain de jeu* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b) ; « *risque de devenir des territoires à la remorque des zones urbaines et de ne plus être acteur de son développement dans un territoire vivant* » (District d'Aménagement du Diois, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'envie ». La rhétorique s'appuie sur des images : l'intercommunalité serait passée de l'« *errance* » à « *l'itinérance* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

Le développement de l'outil cartographique, par une base de données et un SIG associé permet également, à la fois de trier les éléments caractéristiques du territoire et d'uniformiser les représentations. La carte IGN au 1:25 000 a été utilisée comme support de travail et de proposition lors des différentes phases d'élaboration du projet (District Rural de Développement du Diois, 1998). Dans les récits, comme en matière d'illustrations cartographiques, le Diois est présenté de la même manière.

L'exposition du territoire Pays Diois

Une dernière étape de la construction territoriale consiste en l'inscription matérielle, en l'institutionnalisation politique et en la diffusion idéologique de ce qui peut faire territoire. La communication par voie de presse est un outil de cette diffusion tout comme l'organisation de rencontres événements sur le territoire. Deux ont en particulier marqué l'élaboration du projet de territoire Diois : le séminaire de Fabregas en 1998 et les assises du pays Diois en mars 2000 (District Rural de Développement du Diois, 2000). Ces événements ont permis à la fois de porter à connaissance mais aussi de matérialiser l'existence du processus de projet de territoire, de le faire reconnaître à l'intérieur et à l'extérieur au territoire.

En interne au territoire, la charte de territoire auto-approuvée en 2000 est conçue et présentée comme « *un contrat moral* » et « *un cadre de référence* » en « *affichant des objectifs communs pour s'y référer, se sentir impliqué* ». Elle vise à favoriser la « *responsabilité* » et « *participation de chacun* », à sceller la confiance (District Rural de Développement du Diois, 2000). Ce contrat est à la fois ascendant et descendant, entre l'intercommunalité et la population et les élus locaux, et entre l'intercommunalité et les autres niveaux. Il s'agit en effet également de disposer d'un document d'orientation unique pour être reconnue et dialoguer avec les partenaires extérieurs. La stratégie de la structure intercommunale du Diois vise à assimiler non seulement un *territoire* à un *projet*, mais également un *projet* à une structure. C'est une façon d'instituer le fait territorial. Elle se résume par l'équation : un territoire, un projet, une structure. La structure intercommunale du Dois est le noyau de cette institutionnalisation territoriale, qui fédère et organise les acteurs du territoire, en rassemblant une population hétérogène et en proposant un nouveau projet de développement.

Construire le territoire consiste aussi à mieux définir son identité, en marquant des frontières et en obtenant une reconnaissance externe de l'existence du territoire. La délimitation du territoire Pays Diois repose la capacité physique de mobilisation des acteurs en vue de la construction du projet de territoire : « *la construction d'un projet commun peut difficilement se concevoir si les acteurs doivent réaliser des trajets en voiture supérieurs à une heure* »(District Rural de Développement du Diois, 1998).

Cette définition d'identité passe aussi par le marquage territorial, la mise en évidence et la reconnaissance à l'extérieur des différences locales. Même si elle dispose d'un capital culturel et historique, le Pays Diois peine à se démarquer face à d'autres entités qui ont déjà une notoriété forte, comme le Vercors ou la Provence. L'intercommunalité vient de perdre un canton historiquement et culturellement longtemps rattaché au Diois (Saillans) et dispose *in fine* de peu de caractéristiques réellement typiques et spécifiques vis à vis d'autres entités. L'appellation Clairette de Die déborde largement le Diois et est présente sur les cantons de Saillans et de Crest Nord. Le Vercors et la Provence ont aussi comme référence identitaire la Résistance, la transhumance ou le protestantisme. La structure intercommunale procède alors à l'identification et l'activation de nouvelles ressources territoriales.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'activation des ressources territoriales du Pays Diois : son « capital » naturel et humain

Dans le schéma d'intention de 1994 (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b), la structure intercommunale propose un modèle de développement alternatif à celui de type industriel basé sur l'urbanisation. La norme de la *qualité* vient remplacer celle de développement économique et démographique. Dès lors le caractère préservé du Diois, lié à son enclavement, devient un atout. La structure intercommunale avance la notion de « *capital territoire*» pour désigner trois éléments du territoire permettant ce développement alternatif, basé sur la notion de qualité : « *un environnement et des paysages de qualité* », « *un territoire vivant* » et « *un territoire maître de sa destinée* ». Ces trois ressources territoriales se retrouvent jusque dans la charte de territoire de 2000 qui propose quatre axes stratégiques : « *se loger, travailler, bénéficier de services, se rencontrer* ».

La première ressource repose sur la qualité du cadre de vie, de l'environnement et des paysages, associée à celle des produits, des savoir-faire, de l'histoire et de la culture de cette zone longtemps préservée de par son enclavement. Les atouts diois sont « *une situation avantageuse* », « *une région montagneuse au climat sec et ensoleillé* », « *un environnement d'une qualité exceptionnelle* », « *des équipements et services de qualité* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b)[291].

Le deuxième type de ressource activée est de nature humain et est également lié aux phénomènes de mobilité (Sencébé, 2001). Ce sont les volontés des hommes qui construisent un « *territoire vivant »* et *« permettent de porter un projet d'envergure* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). Avec la reprise démographique, la population migrante se modifie : elle est plus jeune et composée de plus de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Ce sont à la fois des « *porteurs de projets* » plutôt urbains, de catégorie aisée et qualifiée ou des chômeurs, ayant fait le choix d'un cadre ou d'un mode de vie (sensibilité écologique, création de son propre emploi) mais aussi des « *réfugiés des villes* », des « *RMIstes du soleil* » (Cognard, 2006). Ils viennent s'ajouter à la migration plus classique des fonctionnaires mutés et des retraités retournant au pays. Ces migrations n'ont donc pas seulement une dimension économique, mais reflètent, un désir d'installation dans cette campagne là, s'intégrant dans des projets de vie. Ces nouvelles migrations constituent un nouveau potentiel pour le développement local, une nouvelle ressource territoriale : outre leur contribution à l'activité économique (par leur consommation de biens, de services etc.), ils sont également porteurs de nouvelles envies, de nouvelles idées, de nouveaux savoir-faire, venant se cumuler à ceux traditionnels.

Cette ressource humaine, renvoie ainsi à la « *maîtrise de son destin* » par le projet. Le projet de territoire conçu comme « *savoir être et savoir-faire ensemble* » (District Rural de Développement du Diois, 2000) constitue lui-même une troisième ressource territoriale pour le Pays Diois. En effet, la « *maîtrise du fonctionnement du territoire* » concerne à la fois les flux de population migrante et le type d'activités économiques développé. L'objectif général de la charte de 2000 est *« ensemble, osons construire un pays d'avenir, équilibré et ouvert*

[291] L'étude du pôle d'économie du patrimoine (1994) met ainsi en avant : *« Le patrimoine local regroupe les espaces naturels composés des éléments paysagers forts, des sites natures, la forêt, les rivières et les activités qui y sont liées (pratiques sportives, baignade, randonnées...). Les autres composantes sont l'histoire, la culture, les religions, l'archéologie, la géologie, le bâti qui caractérisent le territoire et le particularisent. Mais ce sont aussi les caractéristiques du terroir et les savoir-faire agricoles qui servent de support à la pratique touristique avec les vins, l'élevage, les plantes aromatiques* ». D'importants efforts sont en particulier réalisés en matière de développement et de promotion de l'agriculture biologique.

pour vivre mieux et plus nombreux dans tous le Diois », mais le débat lors de son élaboration a beaucoup porté sur les termes « *plus nombreux* » ou « *un peu plus nombreux* ». Il s'agit de ne pas être « *récupéré* », de ne pas constituer un « *terrain de jeu* » par l'urbain. Concernant les activités économiques, il s'agit de « *développer des activités alliant les images de qualité nature et de modernité* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). « *Maîtriser son avenir* » c'est également passer à « *une intercommunalité de développement* » autrement dit mener à bien « *un projet de territoire* », c'est à dire la « *définition à long terme d'une politique de développement et d'aménagement du Diois* » (District Rural de Développement du Diois, 1998). L'intercommunalité modifie ses missions : elle ne doit plus être seulement un « *bon gestionnaire de subventions* » mais « *un leader politique, un coordinateur d'initiatives locales et créateur de nouvelles activités* ». Elle doit « *être l'expression politique* » de la volonté de changement (Méjean *et al.*, 1997).

En conclusion, la structure intercommunale du Diois construit la cohésion et l'identité du territoire autour du mythe mobilisateur de l'enclavement et de la mobilité. Ce dernier fonde les *ressources territoriales* du Diois : (i) en ce qu'il spécifie le territoire, comme zone préservée, des points de vue environnemental comme culturel ; (ii) en ce qu'il révèle de nouvelles potentialités de développement économique, basées sur l'attrait du cadre de vie, et le renouvellement de volontés, d'idées et de savoir-faire ; (iii) en ce qu'il justifie d'une mobilisation et d'une organisation politique, de l'élaboration d'un projet commun, pour maîtriser les flux de population (accueil sélectif et négocié sous menace de dégradation du patrimoine naturel et culturel) ; (iv) en ce qu'il renforce enfin l'identité du territoire, à la fois en montrant et confortant la valeur du Pays Diois puis qu'il est source d'émigration, mais aussi en défendant un modèle de développement alternatif à celui de type industriel et urbain (une nouvelle forme d'économie et de solidarité).

2.2.2. Une intercommunalité renforcée mais encore fragile (2002-2006)

La difficile reconnaissance du Pays Diois

Si la structure intercommunale du Diois pose et obtient la validation de sa candidature comme *Pays* auprès du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement en 1999, si elle autoproclame sa « *charte de territoire* » en 2000, le *Pays Diois* n'est reconnu officiellement par l'Etat qu'en 2005. Dans le même temps, elle négocie avec la Région une procédure contractuelle pour faire suite au CGD sur son seul et strict périmètre intercommunal : le Contrat de Développement Rhône-Alpes. Afin de pallier aux écueils du CGD, ce nouveau type de Contrat impose aux communes et aux intercommunalités à la fois : (i) la rédaction d'un plan stratégique prospectif sur 10 ans (« *la charte de territoire* ») ; (ii) l'élaboration d'un programme d'action sur 5 ans et (iii) l'instauration d'une nouvelle instance de participation citoyenne, le « *Conseil Local de Développement* » (Encadré 33). Le choix du périmètre du *territoire de projet* est à nouveau objet de négociation, mais la structure intercommunale du Diois convainc la Région d'adopter celui intercommunal et non de reproduire celui du CGD. Le périmètre d'étude de la structure intercommunale du Diois est validé le 28/03/2002, mais la charte de territoire propre à la procédure du CDRA n'est approuvée que le 20/07/2005 et le Contrat de Développement de Pays Rhône-Alpes n'est signé le 27/01/2006, après la reconnaissance du Pays Diois (Encadré 34). La structure intercommunale du Diois rencontre en effet des difficultés à faire reconnaître son *territoire* puis surtout son *projet de territoire* auprès de l'Etat et de la Région.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le CDRA et CDPRA sont des outils de la politique de développement territorial du Conseil Régional Rhône-Alpes. Ce sont les « *moyens d'intervention contractuel que la Région propose aux territoires engagés dans un projet de développement local* » (rapport du Conseil Régional n° 04.07.748 et délibération n°05.07.805 du 10/11/2005). Les objectifs sont de « *susciter et soutenir des stratégies territoriales d'aménagement et de développement durable se traduisant par de projets structurant et prospectifs à long (charte à 10 ans), moyens et court terme (programme d'actions à 5 ans* ». Ils reposent sur « *une démarche collective et ascendante à l'initiative des acteurs locaux* », à une échelle qualifiée de « *suffisante* » pour apporter « *souplesse et proximité* ». Cette échelle est celle représentant « *une réalité de vie économique et sociale* ».

La Région affiche un « *souci de bonne gouvernance et de co-construction* », se traduisant par l'association de la société civile de l'élaboration à l'évaluation des contrats sein des Conseils Locaux de Développement. La Région encourage ainsi :

- Des « projets transversaux, dépassant la simple déclinaison thématique » et la « structuration intercommunale des projets, pour passer d'une logique de guichet a une vraie logique de projet partagé » (exigence d' « au moins 50% d'actions transversales, commune à l'ensemble du territoire concerné, à la fois géographique et/ou thématiques » et de « 50% d'actions à maîtrise d'ouvrage intercommunale ») (rapport du Conseil Général n° 04.07.748 et délibération du Conseil Régional n°05.07.805 du 10/11/2005).
- Une « *prise en compte différenciée* », selon les «*atouts spécifiques»* des territoires, dans la définition de la stratégie territoriale et de la mise en œuvre des actions, en termes de problématique et d'échelle de traitement. Ainsi, la région met fin à la logique de *l'optimum territorial* et entre dans celle de *l'interterritorialité* (Vanier, 2008) en reconnaissant la pertinence du développement d'actions à des échelles inférieures ou supérieures aux périmètres des Contrat dans un souci toutefois d'articulation entre elles.
- L' « *innovation et expérimentation* » et la « *mutualisation* » des initiatives à l'échelle régionale (rapport du Conseil Général n° 04.07.748 et délibération du Conseil Régional n°05.07.805 du 10/11/2005).

Les CDRA intègre cinq priorités en termes d'orientations stratégiques : (i) « *la prise en compte du développement durable à tous les niveaux, dans les orientation stratégiques, le financement des projets, les partenariats et le fonctionnement interne* » avec l'élaboration d'une grille d'appréciation des projets, (ii) « *la mise en œuvre du principe de gouvernance* » (par la création des CLD), (iii) « *la territorialisation des politiques régionales* » (dans le domaine de l'emploi pour commencer, avec les Contrats territoriaux emploi formation), (iv) le renforcement de l'animation et de « *l'ingénierie territoriale* », (v) « *la confirmation du rôle de l'élu régional rapporteur du contrat* » (décision du Conseil Régional du 30/06 et 01/07/2004).

Le Conseil Local de Développement est une association regroupant la société civile (des citoyens, des acteurs socio-économiques, des membres d'associations), dont la création est imposée par la Région et son fonctionnement financé (animation, outils de communication, études...). Le CLD a un rôle consultatif dans l'élaboration et la mise en œuvre du Contrat de Développement (source : http://territoires.rhonealpes.fr).

Dans la logique du *projet de territoire*, le CDRA propose donc un dispositif contractualisé, comprenant une « *charte* », déclinant des ambitions stratégiques sur 10 ans ainsi qu'un « *programme d'action* » portant sur 5 ans. La charte est pensée comme indépendante du programme d'action, qui n'est qu'un des moyens d'action possible de la mise en œuvre de ces orientations. Elle a vocation à être la référence pour la construction d'un territoire de projet. L'enveloppe financière est en moyenne de 50 à 100 euro/habitants. Le dispositif prévoit l'instauration d'un comité de pilotage, constitué par des élus locaux, régionaux, des animateurs et membres du Conseil Local de développement.

Dans la suite et en complément des CDRA, la Région met en place le dispositif de Plan Stratégique d'Agriculture et de Développement Durable (PSADER). Défini sur les mêmes périmètres que les CDRA, les PSADER complètent les volets agricoles déjà présents dans ces contrats. L'objectif est de « *mieux prendre en compte l'agriculture et le développement rural sur le territoire, en doublant (....) le montant des crédits régionaux consacrés à l'agriculture dans le CDRA »* (délibération du Conseil Régional n°05.05.596 du 21/07/2005). Sa durée est de cinq ans. Il comporte une partie diagnostic et une partie programme d'action.

Encadré 33 : Présentation des procédures contractuelles régionales du Contrat de Développement Rhône-Alpes et du Plan Stratégique d'Agriculture et de Développement Durable

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le *territoire de projet* de la structure intercommunale du Diois est jugé trop réduit par la Région. Sa taille démographique et économique serait insuffisante pour une dynamique de développement. La structure intercommunale du Diois oppose la « *dimension humaine* » de son territoire, correspondant à l'exercice effectif d'une démocratie locale et l'existence d'un bassin de vie (Dodet, 2002). « *Nombre d'interlocuteurs objectent une trop faible population qui incite à inclure le Diois dans des périmètres de procédure plus large* », ce à quoi la structure intercommunale rétorque que « *les disparités territoriales les différences de conception du développement et les difficultés de communication (temps de trajets) avec les territoires voisins entraînent des difficultés de mise en place de ces procédures* » (District Rural de Développement du Diois, 1998). Un ancien chargé de mission explique : « *Quand on a défendu le Pays Diois, on s'est battu contre la Région qui voulait qu'on fasse un pays à l'échelle de l'ensemble de la vallée pour des raisons de taille critique, l'Etat faisait pareil. Nous on a défendu le territoire de participation. Si on doit faire plus d'une heure de bagnole pour voir le copain avec qui on construit le politique, on ne peut plus parler de participation, d'échanges et de pays vécu, ce n'est pas la réalité* » (entretien personnel, été 2009).

Les oppositions portent également sur le « *projet de territoire* ». La structure intercommunale est critique sur l'idéologie des deux procédures (Pays Voynet et CDRA). Elle considère que l'esprit de la Loi Voynet a été « *instrumentalisé et normatisé* », si bien que les Contrats de Pays ont tendance à se résumer à « *une alliance d'élus motivés par l'opportunité d'un accord avec la Région* », oublieuse des « *pratiques démocratiques* » qui devaient fonder le projet. Elle critique aussi le mouvement de « *ping-pong* » entre Etat et Région et la pesanteur des dossiers administratifs (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). La structure intercommunale du Diois négocie alors des arrangements du dispositif contractuel de la Région, en adaptant la procédure officielle à son propre fonctionnement. Concernant la gouvernance du Contrat, elle propose que le comité de pilotage soit constitué du GAL déjà constitué en vue du programme Leader +, élargi aux conseillers régionaux. Pour le Conseil de Développement Local, elle propose et obtient de s'appuyer sur les commissions, comités et assemblées propres au fonctionnement du *Pays Diois*. Concernant la « *charte de territoire CDRA* », elle ne procède pas à une nouvelle élaboration mais reprend la *Charte de Pays Diois* autoproclamée en 2000, sur laquelle elle procède à quelques arrangements en vue de « *coller* » à la demande de la région (entretien personnel, été 2009). Le programme d'action du CDPRA est ensuite construit comme une réponse à la charte de Pays Diois et dans la continuité des actions déjà mises en œuvre depuis 1994, en matière économique, agricole ou touristique, dans le cadre du projet de territoire de l'intercommunalité (Encadré 34).

La structure intercommunale du Diois réaffirme ainsi que la procédure ne fait pas le projet, mais que celle-ci doit servir le territoire. Elle affirme le rôle de « *document de référence de la charte de Pays Diois de 2000* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). Pour la structure intercommunale du Diois, le CDPRA est une procédure parmi d'autres qu'elle gère déjà, et une source de financement complémentaire par rapport aux conventions pluriannuelles et aux lignes de crédits classiques des partenaires. Elle ne fonde pas son projet ni son territoire. En ce sens, la structure intercommunale du Diois souhaite un positionnement dans une relation d'égal à égal avec la Région, elle propose un « *partenariat de côte-à-côte avec la Région* » plutôt que de « *face à face* », arguant qu'elle peut amener à la Région autant que celle-ci lui procure (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le périmètre d'étude du CDRA de la structure intercommunale du Diois est validé le 28/03/2002. La charte de territoire propre à la procédure du CDRA est approuvée le 20/07/2005 et le Contrat de Développement de Pays Rhône-Alpes signé le 27/01/2006, après la reconnaissance du Pays Diois.

Conformément à la logique de la *Charte de Pays Diois* autoproclamé en 2000, le programme d'action du CDPRA est présenté selon des orientations stratégiques transversales plutôt que thématique : « *Soutenir la dynamique socioculturelle du territoire » ; « renforcer la solidarité entre personnes » ; « raisonner les enjeux de l'aménagement du territoire » ; « accompagner le développement économique et la formation te la dynamique de territoire d'accueil* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

Le budget du contrat est de 3,68 M € (selon l'avenant du 22/01/2010 ; de 3.61 M€ selon la programmation initiale du 27/01/2006), subventionné à environ 34% par le Conseil Régional. Les axes 1 et 4, portant sur le développement culturel et économique sont les plus soutenus, représentant à eux deux, les deux tiers du budget.

Le PSADER Diois est élaboré à partir de 2005 ; la partie de diagnostic a été validé en mars 2007 et le programme d'action a été mis en œuvre entre janvier 2008 et décembre 2010, de manière à prendre fin en même temps que le CDRA. Il comprend quatre priorités, déclinées en autant de volets d'action, l'une sur le foncier et la gestion de l'espace, une seconde sur le développement de circuits courts locaux, la troisième sur le renforcement de la spécificité biologique du Diois et la dernière sur l'appui au secteur forestier. Le budget prévisionnel est de 0.927 M € sur 3 ans, subventionné à 30% par la Région.

Encadré 34 : Le Contrat de Développement Rhône-Alpes Pays Diois et le PSADER Diois (2005-2010)

De la concentration des projets sur le territoire Pays Diois à l'ouverture négociée

Pour construire le projet et le territoire du *Pays Diois*, la structure intercommunale procède dans un premier temps à un recentrage sur son territoire. Elle concentre les financements sur son strict périmètre et les coordonne en vue de la réalisation de son projet (Tableau 23). Elle peut ainsi plus facilement maîtriser l'allocation des subventions et réaliser des économies d'échelle dans la gestion des procédures : « *On veut, nous, cumuler, au niveau du Diois, une communauté de communes sur un même périmètre avec un pays et toutes les procédures qu'on y gère, y compris les contrats européens. C'est une exception en France. C'est une économie de moyens de gestion et du bon sens pour gérer les crédits publics, mais ce n'est pas une évidence pour tous le monde »* (un technicien, entretien personnel, été 2008). Elle s'attache en outre à bien définir en interne, le projet et l'identité du *Pays Diois*, avant de collaborer avec les autres territoires. Ainsi, dans le même temps, où elle négocie avec la Région et l'Etat, la structure intercommunale s'engage dans d'autres procédures, telle celle européenne du programme Leader +, ce qui lui permet à la fois d'affirmer son périmètre et d'accroire ses moyens humains et compétences (Encadré 35).

Dans un second temps, l'ouverture aux territoires voisins, par la reconnaissance réciproque et le positionnement en face à face, d'égal à égal, participe aussi du renforcement de l'identité et du projet territorial du *Pays Diois*. La structure intercommunale prend soin cependant de définir différents niveaux : (i) l'un est celui de la définition des projets de territoire, associant les habitants et les élus locaux, (ii) l'autre et celui de la coopération pour des projets spécifiques. C'est seulement dans ce cadre et dans ce second temps qu'elle admet faire jouer une solidarité entre ville et campagne, qui sinon risquent de déstabiliser la seconde au profit de la première. Elle négocie ainsi des partenariats avec les territoires adjacents, tels le PNR ou l'intercommunalité du Val de Drôme ou d'autres niveaux, comme ceux départementaux ou régionaux. Ces coopérations sont sur des thèmes stratégiques ou des projets spécifiques, tels les plateformes d'initiative locale en 1997 (outil financier d'aide à la création d'entreprises),

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

les Contrats d'Objectifs Emploi-Formation à l'échelle de la vallée de la Drôme ou le Contrat de Rivière sur la Drôme et le Haut-Roubion.

La structure intercommunale du Diois est candidate à un Programme leader + sur le périmètre de ses quatre cantons, afin de renforcer la portée de son propre projet de territoire. Elle souhaite juxtaposer les procédures sur un périmètre identique « *afin d'agir à l'échelle d'une espace de mobilisation pertinente en réaction au faible impact structurant de la précédente initiative Leader II* » (Communauté de Communes du Diois, 2001). La structure intercommunale obtient ainsi un programme Leader + sur son périmètre strict, qui est mis en en œuvre entre 2003 et 2007.

Ce programme est construit autour de la préservation et la valorisation des richesses naturelles et culturelles du Pays Diois. Il vise à valoriser économiquement le patrimoine et à sensibiliser la population afin de mieux connaitre, protéger, respecter et transmettre, autour de trois thèmes : la nature (les sites exceptionnelles, les milieux naturels, les activités sportives et de nature) ; la culture et l'histoire (du bâti, archéologique, religieuse, de l'artisanat...) ; les savoir faire et les terroirs (le pastoralisme, la filière bois, la viticulture, l'agriculture biologique, les plantes aromatiques et médicinales). La stratégie est basée d'une part sur la création de « *vitrines du Diois* », des lieux à fortes fréquentation, à partir desquelles organiser la circulation touristique dans le temps et l'espace, et d'autre part sur la mise en réseaux des acteurs du tourisme. Un office de tourisme intercommunal avec 7 antennes locales est ainsi créé en 2007. Le programme contribue grandement à améliorer à la fois l'identification en interne, et la lisibilité et notoriété en externe du territoire Diois.

Le programme Leader+ est pensé initialement comme contrepartie du CDRA, mais sera finalement quasiment achevé au moment ou un accord sera signé sur le programme d'action du CDPRA.

Son budget total est de 2.2 M€, soit une moyenne de 55 €/ an/ habitants.

Il finance notamment différents diagnostics sur le territoire en 2002 et 2003 et des postes d'animation, permettant à la structure intercommunale du Diois d'élargir son champ de compétences à d'autres secteurs comme l'habitat, l'accueil touristique, l'enfance jeunesse.

Encadré 35 : Le programme Leader + Pays Diois (2003-2007)

Conclusion : une dynamique engagée mais fragile

La structure intercommunale réussit à construire, par le projet, un territoire Pays Diois, (i) en mobilisant la population et les élus dans une démarche participative, mais aussi pragmatique et progressive, (ii) en les fédérant autour du mythe de l'enclavement et de la mobilité, (iii) en transformant intelligemment les contraintes du passé en nouveaux atouts de développement et (iv) en utilisant habilement les différents mécanismes institutionnels et financiers existants pour conforter le territoire de projet, le projet de territoire et la structure les portant. La structure intercommunale est ainsi renforcée, dans ses moyens d'actions, dans ses compétences, dans sa légitimité, tant en interne qu'auprès des partenaires extérieurs. Elle se positionne, en quelques années, comme pionnière en matière de développement et d'ingénierie territoriale.

Néanmoins, la structure intercommunale du Diois reste fragile. Elle est récente et sa légitimité est remise en question, entre l'échelon communal et ceux départementaux et régionaux, avec lesquels elle doit négocier le partage des compétences et des moyens d'action. Elle doit *« se faire reconnaître dans son rôle de coordinateur* » (District Rural de Développement du Diois, 1998). De plus, elle a construit cette légitimité sur l'élaboration et la conduite d'un projet de territoire, dans une démarche participative, innovante et assez ambitieuse. Cette démarche se traduit par un long travail de réflexion, se manifestant essentiellement dans les premières années par la production de discours. Ce discours est particulièrement travaillé, avec d'une

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

part, une importante mise en récit de l'histoire de l'intercommunalité et d'autre part l'invention de concepts pour traduire le caractère innovant de la démarche. L'introduction rédigée par le président de la structure intercommunale du Diois dans la charte de territoire de 2005 est à ce titre particulièrement illustrative. Après avoir qualifié l'histoire de l'intercommunalité d'un passage progressif de « l*'errance »* à « *l'itinérance* », il avance trois principes de pilotages : la « *gouvernance, la reliance, la vivance* ». Cet effort rhétorique n'est pas nécessairement en adéquation avec les attentes immédiates et quotidiennes de la population et des élus locaux. En complément du travail de réflexion, et afin de démontrer et justifier son efficacité, la structure intercommunale développent ainsi des actions concrètes et précises, telle la gestion des déchets ou la construction d'équipements culturels, sportifs ou encore touristiques.

La dynamique engagée sur le projet de territoire Diois est cependant fortement freinée à partir de 2007, suite aux élections municipales et cantonales qui reconfigurent le visage politique de la structure intercommunale du Diois (chapitre 7). Néanmoins, l'important effort conceptuel réalisé est pour partie réinvesti dans un autre projet de territoire, en collaboration avec la partie aval de la vallée autour du concept de Biovallée® (chapitre 8).

2.3. Le projet de la structure intercommunale Val de Drôme : l'ouverture aux autres territoires comme stratégie de développement

Au début des années 1990, l'enjeu pour la structure intercommunale du Val de Drôme est, comme dans le Diois, de gérer et de maîtriser les flux de populations et d'activités en pratiquant une attractivité sélective, selon un modèle alternatif à celui urbain. La principale difficulté en terme de construction territoriale est de fédérer une population qui à des attentes et des préoccupations très diverses, en l'absence de liens sociaux ou culturels historiques forts. La structure intercommunale du Val de Drôme mise alors sur la démonstration de l'intérêt et de l'efficacité de son action. Elle s'affirme comme le coordinateur indispensable du développement local et se saisit, adopte et adapte les logiques et les procédures de *projet de territoire* promues au niveau national et régional. Elle les interprète cependant différemment que dans le cas du Pays Diois. Elle ne cherche pas à concentrer les procédures sur le seul périmètre intercommunal, mais plutôt à adopter, pour chaque type d'action, les collaborations et les périmètres les plus pertinents et les plus efficaces. Elle ne construit pas sa légitimité sur un territoire strictement délimité, mais sur un projet politique, axé sur la cohérence et l'efficacité d'actions qui n'ont pas nécessairement besoin de frontière fixes.

2.3.1. L'intercommunalité du Val de Drôme : une légitimité fortement politique (1994-2001)

Lors de sa création, la structure intercommunale du Val de Drôme s'est donné une durée limitée de 6 ans. Cette périodicité de six ans est par la suite adoptée pour la révision des orientations stratégiques et du fonctionnement de la structure. Cet exercice, mené de façon participative sur plusieurs mois, prend la forme d'une « *charte* » accompagnée d'un programme d'action. La première charte a été élaborée en 1987. Presque six ans après, une

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

seconde période de réflexion a lieu entre janvier 1992 et novembre 1993 et conduit à la rédaction de deux documents : l'un nommé « *document d'objectifs 1994 -1998* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994) et l'autre, un an plus tard intitulé « *projet global 1995-2000 »* (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). Ils sont rédigés par deux bureaux d'études, Urbanis et Agepar, mais portent, parfois au mot près, le même discours. Ils visent à définir le « *positionnement stratégique pour l'avenir : le rôle et les missions que* [la structure intercommunale du Val de Drôme] *souhaite jouer dans l'aménagement et le développement de son territoire et les priorités d'action qui en découlent* ». En 1999, fidèle à son calendrier de révision, la structure intercommunale relance une réflexion pour la redéfinition de ses orientations et de son programme d'action 2000-2006. Cette réflexion s'étale de janvier 1999 à mai 2000 et est pilotée par le bureau d'étude CCRA. Elle conduit à l'élaboration d'une charte qualifiée de « *charte de territoire »*, à la différence des deux précédentes qualifiées de « *charte d'objectifs* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001). La structure intercommunale s'inscrit pleinement dans la logique nationale des lois Voynet et Chevènement. Ces démarches d'élaboration de charte présentent les caractéristiques communes d'être de type participatif et concerté, associant des élus, des administrations, des entreprises et le monde associatif. Différents outils sont mobilisés pour impliquer ces acteurs : des enquêtes auprès des maires, acteurs socio-économiques et associatifs ; l'organisation de « *commissions* » de travail, de « *rencontres* », l'appui à l'élaboration de « *projet de commune* » [292]. Les discours portés par ces documents, ainsi que la démarche adoptée pour leur élaboration, renseigne sur la stratégie territoriale de la structure intercommunale et son évolution.

Un modèle de développement basé sur la qualité de l'environnement et des produits

La charte d'objectifs de 1995 confirme et précise les trois orientations de la charte intercommunale précédente. Elles deviennent : « *un développement transversal, toutes les actions visant à renforcer l'activité économique et l'emploi ; un développement équilibré, solidaire sur l'ensemble du territoire ; un développement durable, privilégiant l'approche patrimoniale et la valorisation de l'environnement* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Cette charte s'accompagne d'un programme d'action en cinq thématiques : l'agriculture, le tourisme, l'économie, le social et l'environnement.

La charte de 2000 s'articule autour de trois enjeux stratégiques : « *construire une ruralité innovante* », « *construire un territoire ouvert* » et « *s'appuyer sur la diversité du Val de Drôme* ». Elle se décline ensuite en 14 grandes orientations regroupées en trois thèmes, l'un autour du développement économique (agriculture, tourisme, infrastructure), le deuxième autour de l'action sociale (logement, enfance, gérontologie, insertion, ...) et le troisième autour du patrimoine naturel et culturel (cadre de vie et identité) (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001).

La « *nouvelle urbanité rurale* »: un modèle alternatif à l'urbain

La structure intercommunale du Val de Drôme défend, à travers ces deux chartes un modèle alternatif à celui du développement urbain qu'elle dénomme une « *nouvelle urbanité rurale* » en 1994 (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994) puis une « *ruralité*

[292] L'animation de ces démarches de chartes est financée dans le cadre des fonds structurels européens et des Contrats de Plan Etat Région (point 2.1.3).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

innovante » en 2001 (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001). Il s'agit de revendiquer une existence vis à vis des grandes villes alentours, ainsi qu'une logique propre : non pas celle de « *métropolisation* » autour d'un centre, mais plutôt celle de « *réseau* », en articulant plusieurs pôles de moyennes importances ainsi que les campagnes environnantes. La notion de « t*erritoire interstitiel* » est avancée.

Ce modèle consiste d'un coté à se préserver des menaces des villes : « *maîtriser l'étalement urbain* », « *refuser la standardisation, la concentration, et la transformation en 'banlieue' périurbaine* », et de l'autre coté à faire jouer les complémentarités entre « *petites villes et communes rurales*» (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). En effet, ces dernières ont des richesses spécifiques à partager, les unes de nature économique, les autres de nature environnementale et de cadre de vie. Un tel modèle est donc basé sur le développement d'une solidarité à l'échelle intercommunale et aussi d'une politique territorialement différentiée pour mettre en valeur les divers atouts des villes et des campagnes. Cette solidarité s'exprime par le partage à la fois des richesses (péréquation des coûts des services collectifs par exemple) et des compétences (aide au montage de projet), ainsi que par les efforts déployés pour faire se rencontrer et travailler l'ensemble des acteurs du territoire.

Ce modèle consiste aussi en l'affirmation du « *caractère rural du territoire* », par la valorisation du cadre de vie et de sites particuliers notamment, mais aussi de l'adaptation de « *cette ruralité aux exigences contemporaines » (Val de Drôme Info, 01/12/2000) (« Il s'identifiera ainsi comme un territoire différent, moderne, où il fait bon vivre* »), notamment en développant les infrastructures, les services et l'offre culturelle conformément aux évolutions des attentes de la population (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001).

Une nouvelle norme : la qualité

Ce modèle de développement est basé sur une nouvelle norme : celle de la qualité, à la fois des produits et de l'environnement. La qualité en matière environnementale est en particulier vue comme un « *facteur essentiel de développement local, conditionnant le maintien des populations rurales dans les zone difficiles et favorisant l'implantation de nouvelles activités et foyers* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Ce sont des « *paysages variés* », « *des espaces de nature préservés* », « *des sites naturels exceptionnels* », mais aussi des produits agricoles et artisanaux (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Ce sont des atouts sur lesquels la structure intercommunale s'appuie « *pour asseoir une politique d'ensemble axée sur le développement touristique et économique »,* ce qu'elle décline de manière très opérationnelle dans son programme d'action 1994-1998, puis à nouveau en 2000-2005 : en promouvant certaines filières agricoles locales de qualité (ail, arboriculture, aviculture) ainsi que des manifestations culturelles associées (fêtes caprines par exemple) ; en inventoriant et mettant en valeur certains éléments patrimoniaux, comme dans le cadre de l'opération « *villages perchés* » ; en développant des produits touristiques et des projets valorisant l'environnement (comme la réserve des Ramières par exemple). Le 1er Contrat de Rivière contribue notamment à l'identification de la qualité de ces ressources en matière environnementale.

La structure intercommunale place la révélation et la mise en valeur de cette qualité des produits et du cadre de vie au centre de sa stratégie de construction territoriale : *« C'est là l'élément vraiment constitutif du projet, et c'est là que s'affirme l'identité propre de ce territoire »* ; « *Qualité et identité sont étroitement liées, parce que cette démarche de qualité dans la valorisation du patrimoine et de ses produits, renvoie à l'identité du Val de Drôme* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cette démarche de qualité doit permettre de « *faire connaitre et reconnaître l'identité du Val de Drôme* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995).

Comme dans le Diois, la qualité est donc révélée et construite en ressource territoriale. Elle est à la fois (i) un facteur de développement économique ; (ii) un outil de renforcement de la cohésion locale, et (iii) un moyen de marquer l'identité locale et donc de construire le territoire Val de Drôme (par l'opposition notamment au modèle de développement urbain).

La construction territoriale par la cohérence politique

Le Val de Drôme est un espace hétérogène, en termes géographique, démographique et économiques. L'enjeu pour la structure intercommunale est donc de fédérer une population et des communes aux attentes et préoccupations multiples, en respectant leurs diversités, et en créant une certaine cohésion. La structure intercommunale déploie sa stratégie de construction territoriale autour (i) du respect des différences, (ii) de la transformation de ces différences en ressources territoriales et (iii) de la consolidation du territoire par la force politique. La structure intercommunale brandit la menace de l'avalement par les agglomérations voisines et l'imposition de leur modèle urbain de développement comme argument justifiant de la collaboration des communes[293].

Une approche territorialisée pour fédérer les communes

La structure intercommunale du Val de Drôme, en se constituant en nouvel échelon territorial potentiellement concurrentiel doit gagner la confiance des communes. La stratégie déployée consiste d'une part à clarifier les rôles et les engagements respectifs des communes et de la structure intercommunale, et d'autre part à mettre en œuvre une politique territorialement différentiée. L' « *articulation* », en gardant chacun ses identités spécifiques, est jugée moins hasardeuse que « *l'intégration culturelle globale* », telle que pratiquée dans le Diois (cadre dirigeant de la structure intercommunale du Val de Drôme, entretien personnel, été 2009).

Ainsi, dès sa création en 1993, le District du Val de Drôme précise dans ses statuts, le principe de « *libre administration des communes* » : « *ses principes sont le développement de la solidarité intercommunale, l'union des moyens pour le renforcement des compétences locales et ce dans le respect de la libre administration des communes* » (arrêté préfectoral n° 1951 du 23/06/1993). La liberté de choix des communes se manifeste de différentes manières. D'abord par le choix d'adhérer ou non à la structure, et de pouvoir s'en retirer, lors de la révision tous les six ans des orientations et des missions de cette dernière. Ensuite, elle est formalisée par un ensemble de règles de fonctionnement : droit de veto sur les opérations d'aménagement ou immobilière, exercice des compétences du district par conventionnement avec les communes, accord préalable des communes, information réciproque et organisation au plus près des communes du processus de décision.

[293] Cette argumentation est particulièrement développée lors de la velléité de la commune de Livron de sortir de l'intercommunalité du Val de Drôme en 2003 : « *La priorité est de doter le Val de Drôme de services pour ses habitants, similaires à ceux des villes* » mais sans devenir pour autant « *une banlieue d'agglomération, une banlieue de Valence* », explique le président de la structure intercommunale du Val de Drôme (Lettre ouverte aux Livronnais, structure intercommunale du Val de Drôme, mai 2003). Et il ajoute : « *mais cela ne pourra se faire qu'ensemble* », c'est à dire en articulant les petites communes de l'arrière-pays aux plus grosses communes de configuration urbaine, en « *restant solidaire* » afin de « *disposer ensemble de moyens accrus pour améliorer nos services, maintenir un pôle économique fort et préserver notre environnement* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le respect de la diversité des communes du Val de Drôme se traduit dans la charte de 1995 par le souhait de mettre en œuvre une politique territorialisée, de faire émerger et de mettre en œuvre des solutions à l'échelle de sous-territoires, en tenant compte des différences de chacun d'eux. La structure intercommunale propose ainsi la réalisation de diagnostics et la création de commissions de travail à l'échelle de quatre « *bassins de vie»* : « *le Haut Roubion, la Gervanne, Le Crestois, le Loriolais* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Cependant, cette volonté de travail par sous entité est peu suivie de réalisations pratiques. Les documents même de la charte ne font pas état de ces réflexions par commissions territoriales et le découpage des actions reste thématique. L'organisation même de la structure intercommunale tant au niveau politique que technique est encore très sectorialisée. Les élus intercommunaux sont regroupés en commissions thématiques, qui chacune comprend un vice-président[294]. Du coté technique, la structure est organisée en six services, eux aussi spécialisés : agriculture, économie, emploi, tourisme, rivière et déchets (Mundler, 2000).

En 2000, lors de l'élaboration de la nouvelle charte, l'objectif méthodologique affiché est « *d'ancrer la charte dans les communes* », en les associant aussi étroitement que possible. Outre une phase d'enquête qualitative auprès des maires sur leurs besoins et attentes, des diagnostics par commune ou regroupements de communes sont réalisés. Ces dernières sont incitées à élaborer leurs propres projets, sous la forme de « *Contrats d'Objectifs Communaux* », de manière assez similaire des « *PROCHE* » institués dans le Diois. Les bassins de vie identifiés sont les mêmes qu'en 1994, même si leur dénomination a légèrement changé : « *la confluence, le Crestois, la Gervanne, Roubion* ». En 2001, sont créées des Commissions d'Initiatives Locales, groupes de travail chargés de concevoir et mettre en œuvre des politiques locales par bassin de vie (Val de Drôme info, 01/06/2007).

La diversité comme ressource territoriale

La structure intercommunale du Val de Drôme transforme la diversité de son périmètre en ressource territoriale. Cette diversité constitue une richesse, quand il s'agit de paysages, de sites, de produits, rendant attractif le territoire et facilitant son développement économique. Elle constitue aussi une force, pour peu que les complémentarités puissent jouer entre les ressources propres de chacun : aux plus grosses communes, les ressources financières et le potentiel de développement économique, aux communes plus rurales, le cadre de vie mais aussi le capital humain. Le District du val de Drôme « *est dans la Drôme la seule structure intercommunale transversale, avec une zone de plaine et une zone de montagne. Si cela signifie qu'une frange de son territoire reste à l'écart des grands axes, c'est surtout une de ses forces. D'un coté, en effet l'ensemble du territoire peut bénéficier des ressources économiques et financières et de l'image de la vallée. De l'autre l'ensemble du territoire bénéficie de l'expérience que développe l'arrière pays, et en particulier , de sa capacité à se prendre en charge localement dans le cadre de politiques contractuelles* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Cette complémentarité peut jouer à la condition d'un certain équilibrage, qu'une certaine solidarité existe au sein du territoire. C'est le rôle que s'assigne la structure intercommunale. La diversité de son territoire devient donc également un argument justifiant son existence et son action. La structure intercommunale définit ainsi deux enjeux de son développement en 1994 : « *s'appuyer sur les richesses de ses pays* » et « *conforter l'unité et la cohérence de l'ensemble du val de Drôme en respectant et*

[294] Au nombre de neuf en 1998 : agriculture, tourisme, emploi, rivière, déchets, habitat, culture, finances, communication, gérontologie.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

en s'appuyant sur la diversité des espaces » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). En 2001, un de ses trois enjeux stratégiques est : « *s'appuyer sur les diversités géographiques et humaines du territoire pour construire un territoire unifié et valorisant les ressources de chacune de ses composantes* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001).

La consolidation du projet de territoire par l'efficacité politique

La formulation de ces enjeux traduit le caractère volontariste de la structure intercommunale de construire le territoire. Ce territoire n'existe pas *a priori*, il est en cours de construction, et c'est par la volonté des hommes et notamment celle des élus qu'il se constitue. Le travail d'auto-persuasion sur l'existence d'un territoire Val de Drôme est fortement présent dans les documents de chartes de territoire (Tableau 26, p.358).

L'hydrologie est une importante caution géographique pour définir le caractère naturel de l'entité : « *le Val de Drôme c'est la basse vallée de la Drôme et ses vallées adjacentes* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Elle crée le lien entre les fonds de vallées du Rhône et de la Drôme et les arrières pays : le Val de Drôme est ainsi présenté comme « *entre plaines, montagnes et rivières* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001). L'hétérogénéité du territoire est convertie elle-même en source d'unité par la référence à deux autres niveaux territoriaux dont la territorialité est indiscutable, celui départemental et celui national : le Val de Drôme est qualifié en 1995 d'« *d'image résumée et fidèle de la Drôme* », puis en 2000 de « *petite France* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994 ; District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001). Le Val de Drôme défend en outre son unité sur la base d'un passé commun (*« C'est un pays chargé d'histoires : les luttes républicaines, les résistances.... »)* et de relations sociales et économiques, entretenues quotidiennement par le travail, les loisirs autour des trois « *pôles d'emplois de d'équipements* » de Crest, Livron et Loriol (*« liens tissés par les hommes dans les espaces de vie* ») (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994).

Ce travail de présentation du Val de Drôme comme une entité naturelle, historique et culturelle, encore très présent dans la charte de 1994, n'apparaît plus de prime abord dans la charte de 2000. La dimension de construction politique, déjà mentionnée dans la charte de 1994 est particulièrement mise en avant dans celle de 2000 :

- En 1994 : « *C'est aussi un pays qui, entre plaine et montagne, entre petites villes et communes rurales, a appris à vivre ensemble, à avoir des projets et des outils communs* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994).
- Puis en 2000 : « *Avant d'être un territoire naturel, le Val de Drôme est d'abord un projet qui repose sur la volonté des élus de le faire exister et de politiques qui y sont menées. Ce projet suscite des attentes, c'est à partir de lui que se construit progressivement l'identité du territoire* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001).

Contrairement au Diois, où la stratégie de construction territoriale par le projet reposait essentiellement sur une logique pragmatique, s'appuyant sur une ingénierie territoriale, la stratégie de la structure intercommunale du Val de Drôme s'inscrit plutôt dans une logique politique au service de l'action. Le territoire n'est pas tant le résultat d'un projet où des ressources ont été activées, mais plutôt le support pour construire, à partir de ressources révélées, de nouvelles manières d'agir (Lajarge et Roux, 2007).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Plus que l'adéquation entre les objectifs fixés dans le projet de territoire et les résultats obtenus, la structure intercommunale du Val de Drôme vise à se ménager des marges d'actions, en obtenant un consensus politique sur son existence et ses missions. Les chartes élaborées collectivement ont pour vocation de constituer des guides de référence, des « *contrats moraux* » (Mundler, 2000) entre la structure intercommunale et les acteurs du territoire, pour le développement des actions futures sur le territoire. Cependant dans les faits, sur la période 1994 -1998, l'évaluation externe de la charte montre un certain décalage entre les orientations de cette dernière et les actions réalisées. Pour moitié d'entres elles, elles ne sont pas directement inscrites dans une des orientations proposées (Mundler, 2000). Dans la mesure où l'esprit de la charte est pour autant respecté, ce décalage témoigne en fait d'une forte réactivité et capacité de la structure intercommunale à se saisir des opportunités offertes par différentes procédures ou incitations supra-locales. Dans la logique de *l'efficacité politique* plus que *des politiques*, elle s'attache à saisir les opportunités quand et où elles se présentent, afin de se dégager le maximum de marge d'action, sans fixer a priori la façon d'atteindre les résultats escomptés (Méasson, 2007)[295].

La structure intercommunale du Val de Drôme : un outil de coordination au service des communes

La structure intercommunale du Val de Drôme se présente alors comme un outil, au service des communes, pour animer et coordonner la manière d'être et d'agir ensemble, un nouveau projet politique : être plus fort en mutualisant ses moyens et faisant jouer ses complémentarités ; rechercher un développement équilibré en faisant jouer la solidarité, prôner un modèle alternatif à celui de type urbain[296].

La structure intercommunale redéfinit son rôle et son fonctionnement. Ses missions évoluent, depuis celles de l'«*animation* » lors du Plan d'Aménagement Rural, à celles du « *développement* » dans la conduite des contrats de pays sectoriels (réalisation d'actions), et enfin à celles de « *l'aménagement* » à l'aube des années 2000. Il ne s'agit plus de « *consommer les procédures existantes mais de les adapter aux politiques très intégrées du district, dans une optique d'aménagement réel, voire de proposer de nouvelles procédures* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). Comme dans le cas du Pays Diois, la structure intercommunale passe « *d'une logique de programmes à une logique de projets* ». Elle acquiert pour ce faire de nouvelles compétences, en matière d'animation, de montage de projet, de soutien à l'action collective et de mobilisation des partenaires (District d'Aménagement du Val de Drôme, 1998).

[295] La construction/consolidation d'un territoire dans le cadre d'un projet de territoire ne correspond pas seulement à la recherche d'une plus grande *efficacité des politiques*, c'est à dire de l'adéquation entre le problème et la solution trouvée ; il correspond aussi à la recherche d'une plus grande *efficacité politique*, c'est à dire la construction ou le maintien de la capacité, de la possibilité d'agir. Il s'agit notamment de garder le pouvoir d'agir, la légitimité, et les moyens d'action face à une concurrence d'autres niveaux et d'autres lieux ou structures de pouvoirs (Méasson, 2007).

[296] « *Conscientes qu'agir seules ne permet pas d'être efficaces, les communes s'engagent et se donnent avec* [la structure intercommunale du Val de Drôme] *les moyens d'agir* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995) ; « *L'objectif premier de notre structure intercommunale est d'être au service de la population* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.3.2. Une inter-territorialité affirmée mais pas toujours aisée (2002-2006)

La stratégie inter-territoriale

Si la structure intercommunale du Val de Drôme accorde de l'importance aux liens sociaux et spatiaux qui font territoire, elle n'a pas pour autant besoin de les circonscrire. Dès 1989, dans le Contrat de Pays de Développement Economique, le Val de Drôme est présenté comme un « *territoire ouvert* », de par sa position près du centre urbain de Valence et sa traversée par de grands axes routiers : A7, RN 7 et RN538 dans le sens nord-sud et D93 dans le sens est-ouest. Il se distingue en cela clairement du Diois, qui construit son identité justement sur sa relative fermeture à l'extérieur[297]. Le directeur de la structure intercommunale du val de Drôme explique ainsi :

> « *Le Diois, c'est géographiquement déterminé, historiquement construit et ça correspond à une identité conscientisée. Ce qui n'est pas le cas du Val de Drôme. C'est un territoire ouvert, ancré dans la vallée du Rhône. On aurait pu dire : 'on resserre, on ne regarde pas ce qu'il y a à coté parce qu'il faut qu'on ait une identité forte et du coup on se ferme'. Ce n'est pas le choix qui a été fait jusque là. On coopère avec Valence sur le tourisme par exemple. Il y a des actions communes avec Rovaltain. On coopère avec Marsanne sur les villages perchés. On coopère avec tout le reste de la vallée de la Drôme sur la politique de l'eau. On fait la même chose aujourd'hui sur Biovallée®. On porte un Contrat de Développement Rhône-Alpes avec Crest, la* [structure intercommunale du Crestois] *et celle de Saillans. Il y a une volonté au contraire de travailler de concert* » (entretien personnel, été 2010).

Contrairement à la structure intercommunale du Diois, la stratégie de la structure intercommunale du Val de Drôme est de renforcer les alliances avec ses voisins. Elle s'ouvre sur la vallée du Rhône dont elle peut tirer parti pour son développement économique et touristique, comme dans le cadre du Contrat de Développement Touristique ou d'un projet de SCOT[298] par exemple. Elle tisse également des partenariats à l'ouest au sud, avec le programme Leader (Encadré 36) et à l'est, avec le Diois (Contrat Global de Développement, Contrat de Rivière).

Elle multiplie ainsi les procédures, les projets, les actions sur des périmètres débordant celui de l'intercommunalité. Cette ouverture, si elle a un caractère nécessaire, est aussi une force. Elle est nécessaire en ce que la structure intercommunale du Val de Drôme ne peut pas

---

[297] « *Ce n'est donc pas un territoire enclavé malgré un accès plus contraignant vers les zones de montagne* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Conseil régional Rhône-Alpes, 1989). « *Le Val de Drôme est un espace ouvert où se sont multipliés les liens* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Cette ouverture est affichée dans le titre de la charte de 2000 : « *construire un territoire innovant, ouvert et valorisant ses diversités humaines et géographiques* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001) et constitue l'un de ses trois enjeux stratégiques.

[298] En 2002, alors que les agglomérations de Valence et de Montélimar élaborent leur SCOT, la structure intercommunale du Val de Drôme, dont certaines communes pourraient entrer dans la couronnes réglementaires de ces SCOT, lance une réflexion sur un « *SCOT Val de Drôme* » en invitant les communes de Crest et du Crestois ainsi que quelques communes ardéchoises voisines de Liron et Loriol à s'allier à elle dans une logique « *transversal est / ouest* » pour « *construire différemment des agglomérations voisines* ». La ville de Loriol exerce cependant sa minorité de blocage à ce projet qui ne voit pas le jour (Val de Drôme Info, 01/06/2002).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

compter sur un sentiment identitaire pour assurer la cohésion de son périmètre d'intervention, mais seulement sur la démonstration des avantages comparatifs que les communes et la population ont à travailler ensemble, sous sa coordination. Elle devient une force parce qu'elle oblige la structure intercommunale à une grande capacité d'adaptation et lui confère au final un grand dynamisme. Elle peut survivre au départ des communes, mêmes les plus importantes, comme celle de Crest. Elle sait aussi tisser des partenariats avec des communes sans qu'elles soient pour autant adhérentes, comme dans le cas de la gestion des déchets ou de la rivière.

La structure intercommunale du Val de Drôme doit donc faire preuve en permanence de l'intérêt et de l'efficacité de son existence, de ses interventions, de son projet politique. Elle s'attache à la fois à développer des actions aux niveaux et sur des périmètres où elles sont le plus pertinentes et efficaces, mais aussi à mettre en cohérence ces actions. Elle développe en ce sens une *interterritorialité* (Vanier, 2008). Si cette interterritorialité est un gage d'efficacité politique et de la politique, elle est aussi une manière de renforcer son existence, sa reconnaissance et sa légitimité en externe.

Un Groupe d'Action Locale est créé en 2003 entre les communautés de communes du Pays de Dieulefit, du Pays de Marsanne et du Val de Drôme, sous le nom « Calades et senteurs », en vue de bénéficier du programme Leader + sur la période 2003-2008. Le périmètre d'action comprend l'ensemble des communes de ces trois intercommunalités (62 communes) pour 45.800 habitants sur 1.100 km2 environ.

Le thème fédérateur choisi est celui de la valorisation des ressources naturelles et culturelles des territoires. Il repose sur le constat de la méconnaissance de ces ressources présentes sur le territoire, de la faiblesse des partenariats pour leur mise en valeur et des risques de fragilisation économique et sociale par un développement touristique trop concentré en certains lieux et à certaines périodes de l'année.

Les quatre orientations concernent : (i) la réalisation d'un état des lieux du patrimoine naturel et culturel et la promotion de produits et services associés, (ii) le renforcement de partenariats intra et inter secteurs d'activités, (iii) le développement d'une image d'appartenance collective par un meilleur marquage et maillage du territoire, (iv) un appui technique et financier à la création de nouvelles activités économiques, en particulier pour les initiatives innovantes.

L'évaluation du programme montre que 214 projets ont été instruits pendant toute la durée du programme, dont 183 ont été subventionnés pour un apport européen total de 1,7 M € sur 2.9 M € de budget total.

Encadré 36 : le Programme Leader + Calades et Senteurs (2003-2008)

Un CDRA de Loriol à Saillans : une nouvelle tentative infructueuse de fonder en territoire une «Vallée de la Drôme » tronquée

La stratégie interterritoriale de la structure intercommunale du Val de Drôme trouve une limite à l'est face à la stratégie de la structure intercommunale du Diois de constituer un *Pays Diois* et de concentrer sur son seul périmètre l'ensemble des procédures contractuelles. Ainsi, pour la nouvelle procédure de CDRA, les quatre autres structures communales et intercommunales de la vallée (Crest, du Val de Drôme, du Crestois et du Pays de Saillans) sont incitées par la Région à se regrouper pour une candidature commune, en parallèle de celle de l'intercommunalité du Diois (Encadré 37). Cette candidature est acceptée en avril 2003 et le contrat est signé en juin 2006[299].

[299] « *Nos amis du Diois ont décidé de se lancer dans un programme de Pays. Nous sommes unanimes à la regretter. Sur le fond, nous sommes dans une même vallée (…) mais il existe de part la géographie la sociologie,*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La candidature à un Contrat de Développement Rhône-Alpes de la ville de Crest et des structures intercommunales du Val de Drôme, du Crestois et du Pays de Saillans est acceptée en avril 2003. Le périmètre retenu est celui des 50 communes appartenant aux quatre collectivités locales précitées. Il comprend 40 319 habitants (en 2005), dont plus de la moitié sur le Val de Drôme (26 838 habitants), un cinquième dans la ville de Crest (8 074 habitants), et à peine un dixième sur *le Crestois* (3559 habitants) et le canton de Saillans (1 848 habitants) (Figure 57).

Le diagnostic territorial est réalisé début 2004 (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2004). La « *charte de territoire et de développement durable de la vallée de la Drôme* » est validée en octobre 2004 (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005).

Le programme d'action, constituant la partie opérationnelle et financière du contrat, est signé en juin 2006 (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois et Ville de Crest, 2005). Il est suivi de trois avenants en 2007, 2008 et 2009.

Les enjeux identifiés sont de valoriser le potentiel de développement économique en jouant à la fois sur le cadre de vie, le niveau d'équipements et de services offerts, la culture et le logement, en évitant d'une part la transformation en « *zone dortoir* » de la ville et d'autre part *« un territoire à deux vitesses* » de croissance (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2004).

Quatre axes stratégiques sont définis : (i) sur le développement économique et agricole, (ii) sur les aspects sociaux (les services, l'habitat, le cadre de vie), (iii) sur le développement touristique et la mise en valeur du patrimoine naturel et (iv) sur la gouvernance du contrat et la formation (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois et Ville de Crest, 2005 ; Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). Le volet agricole est complété en 2007 dans le Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural qui donne la priorité à la diversification des exploitations agricoles (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2007 ; Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 2007) (Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 2007).

Le budget initial prévisionnel du CDRA est des 11,3 M € sur 5 ans, subventionné à 30% par la Région (soit 3,5 M €) dont 38% pour l'axe économique, 33% pour celui social et 20% pour celui touristique et environnemental. Le budget du PSADER est de 0.66M € sur 3 ans, subventionné à 35% par la Région.

Encadré 37 : le Contrat de Développement Rhône-Alpes "Vallée de la Drôme" (2006-2011)

L'imposition du périmètre et de la méthode d'élaboration du CDRA perturbent et questionnent les démarches de construction et développement territorial des différentes structures intercommunales et en particulier celle du Val de Drôme. L'obligation de l'instauration d'un Conseil Local de Développement et l'exercice de rédaction participative d'une « *charte de territoire* » contractuelle se heurtent aux initiatives déjà conduites localement tant par la ville de Crest que par la structure intercommunale du Val de Drôme. D'un coté, la ville de Crest élabore depuis octobre 2000 un Agenda 21, finalisé en 2006 (Ville de Crest, 2006)[300]. De l'autre coté, la structure intercommunale du Val de Drôme procède à la

l'histoire, une identité culturelle dioise très forte. Chez nous ce n'est pas aussi fort, mais nous sommes ici pour participer à la construction de cette identité Vallée de la Drôme », le président de la structure intercommunale du Val de Drôme (*Le Dauphiné Libéré*, 09/02/2004)

[300] Il fait suite à une première réflexion prospective sur le projet urbain de la ville et donne lieu à l'approbation d'un PLU en mars 2006. Il est élaboré de manière concertée avec les habitants et les acteurs socio-économiques de la commune, sous le pilotage d'un consultant spécialisé. Le document final est publié en mai 2006. Il aborde sept thèmes : l'aménagement urbain, les déplacements et le stationnement, la gestion des ressources (espace

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

révision de ses orientations stratégiques et à l'élaboration de sa propre charte de territoire, par l'organisation de débats entre les élus communautaires et au sein des conseils municipaux entre juillet 2004 et juin 2005. Au final, la charte de territoire de la structure intercommunale du Val de Drôme est abandonnée et remplacée par l'exercice imposé de la charte de territoire du CDRA Vallée de la Drôme. Ce dernier est cependant investi au minimum par ses signataires, comme lors du Contrat Global de Développement.

Les quatre structures partenaires prennent soin de préciser, en introduction du Contrat, que ce dernier vient se superposer à leurs propres démarches territoriales, préexistantes et qu'il ne constitue ainsi pour elle qu'un outil de développement, parmi d'autres. Elles ne considèrent donc pas, contrairement au souhait de la Région, ce contrat ni la charte, comme la référence en matière de projet de territoire et de territoire de projet. « S*i la charte a permis à chacune des collectivités de partager les grandes orientations communes du territoire, il n'en demeure pas moins que le projet de contrat présent ne représente pas à lui seul l'ensemble des réponses aux problématiques de territoire ; toute la difficulté réside dans le fait que les quatre collectivités associées n'ont pas les mêmes compétences, la même échelle d'intervention ce qui engendre des attentes et des besoins, dans le cadre du contrat, qui ne sont pas toujours similaires* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois et Ville de Crest, 2005). Les collectivités locales impliquées visent « *à se concentrer sur des enjeux fédérateurs, sans se substituer aux politiques intercommunales ou communales qui conservent toutes leur autonomie et leurs champs de compétences* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). La notion de développement durable joue ce rôle fédérateur : c'est à la fois une attente de la Région Rhône-Alpes, mais également un élément clef des projets politiques locaux des deux plus grosses collectivités : la structure intercommunale du Val de Drôme qui en fait son orientation stratégique depuis plus d'une décennie, et de la ville de Crest dans le cadre de son Agenda 21. La structure intercommunale du Val de Drôme, qui préside le comité de pilotage du contrat et se charge techniquement de la rédaction de la charte, reprend strictement les valeurs et orientations qui fondent depuis dix ans son propre projet de territoire[301].

L'association forcée de ces quatre collectivités locales rend difficile la gouvernance de l'élaboration et de la mise en œuvre du CDRA. Un grand déséquilibre existe entre d'un coté la ville de Crest et la structure intercommunale du Val de Drôme et de l'autre les deux petites structures intercommunales (du Pays de Saillans et du Crestois) en termes de poids démographiques et économiques et de moyens d'actions. En outre les deux principales collectivités locales sont fortement politisées, l'une à droite, l'autre à gauche, avec des chefs de file dont la mésentente est de notoriété publique. La ville de Crest comme la structure intercommunale du Val de Drôme n'étant pas prêtes à accepter un portage du contrat par l'autre, il est décidé la création au 1er janvier 2006 d'un syndicat pour ce faire, le Syndicat Mixte de la Vallée de la Drôme (SMDVD), pour une durée de 7 ans. Installé en terrain neutre, à Saillans, la structure est pensée *a minima*, avec des moyens humains et techniques faibles : un seul chargé de mission est recruté pour l'animation générale. Les autres tâches sont

verts, énergie, eau et déchets), le développement économique et touristique, l'action sociale, la qualité de vie, l'information et la communication (Ville de Crest, 2006).

[301] C'est-à-dire : la valorisation d'une spécificité rurale et d'une organisation en réseau plus qu'en pôle unique comme modèle alternatif mais en interaction avec celui urbain ; la conversion de la diversité en atout de développement ; la mise en valeur des qualités du territoire ; et le maintien d'un équilibre par une solidarité territoriale (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2004).

assurées par la mise à disposition de personnels déjà en poste au sein de la structure intercommunale du Val de Drôme : un mi-temps de secrétariat et deux mi-temps de chargé de mission agricole et culturel. Le Syndicat ne possède qu'une seule compétence, celle de gérer, animer et coordonner le CDRA. Il peut en outre, facultativement, prendre en charge, comme prestataire de service, la maîtrise d'ouvrage de certaines actions transversales : la promotion du territoire, le développement touristique, la mise en œuvre du volet agricole et le développement d'initiatives culturelles ou sociales. Toutes les prérogatives restent de fait aux collectivités locales. Le CLD est aussi conçu *a minima*, sans fonctionnement autonome, sans présidence, ni règlement intérieur : il est porté par le Syndicat Mixte[302].

Les deux études mettent en évidence la faible pertinence et opérationnalité du périmètre d'action du Contrat, que ce soit pour promouvoir une identité ou développer le secteur touristique.

L'étude sur le marketing territorial met en évidence la difficulté de lancer une marque « *Vallée de la Drôme* », alors qu'il existe déjà une marque forte, celle « *Diois* » et qu'en plus la structure porteuse de cette marque n'est actuellement pas pérenne (Diapo et Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 2007).

L'étude sur le tourisme (Hauwuy et Monteils, 2007a) dénonce le caractère artificiel du périmètre du CDRA ne correspondant à aucune réalité géographique ou culturelle pour ses habitants et encore moins pour les touristes qui s'y rendent. Elle prend pour preuve l'actuelle désorganisation des offices de tourisme et des syndicats d'initiative (OTSI) sur l'aval de la vallée, qui, au nombre de onze, fonctionnent de manière relativement autonomes entre eux, et vis-à-vis des collectivités locales. Elle note également la difficulté de mettre en œuvre une politique commune en matière touristique alors que les différentes collectivités ont des compétences disparates. Elle s'interroge enfin sur la pertinence d'une politique touristique menée indépendamment du Diois (Hauwuy et Monteils, 2007a).

Le refus des élus du SMDVD de mettre en œuvre certaines propositions issues de ces études est assez significatif des enjeux géopolitiques locaux. Par exemple, une des actions résultant de l'étude sur le marketing territorial (Diapo et Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 2007) consistait à mettre en place une signalétique touristique pour marquer l'entrée sur un territoire « *vallée de la Drôme* » étendu, de la confluence du Rhône aux cols du Diois, et en signaler ses sites phares. La structure intercommunale du Diois a été associée à la démarche, mais elle a refusé le projet arguant d'une identification déjà suffisante et différente de son propre territoire. Ce plan de communication contrariait également la structure intercommunale du Val de Drôme, peinant par ailleurs à rendre lisible sa propre image (entretien personnel, été 2010). Tout aussi symptomatique est l'absence de suite donnée à l'étude menée sur l'organisation et le développement touristique (Hauwuy et Monteils, 2007b, 2007a). Elle proposait un plan d'action en trois volets, l'un sur le développement des offres touristiques par filière, l'autre sur l'itinérance douce et le troisième sur la gouvernance. Dans ce dernier volet, l'objectif était de réorganiser et rationaliser le fonctionnement des offices de tourisme et des syndicats d'initiative (OTSI) : d'une part, en créant quatre centres principaux, situés à Livron, Crest, Saillans et Bourdeaux, avec éventuellement des antennes secondaires, au lieu des onze existants actuellement, d'autre part, en instaurant une taxe de séjour identique sur l'ensemble de la zone, et enfin en créant un site Internet unique de communication. Les propositions ont été refusées par la structure intercommunale du Val de Drôme. D'un coté, elle avait elle-même tenté quelques années auparavant de prendre en charge la compétence tourisme avec une taxe de séjour unique sur son périmètre mais elle a rencontré l'opposition des élus des communes. De l'autre coté, les tensions politiques avec la ville de Crest rendent difficile la subordination à une OTSI dépendant de cette commune. L'ensemble des OTSI fonctionnant historiquement de manière indépendante a également manifesté, à cet égard, leur opposition (entretien personnel, 2010).

Encadré 38 : Les difficultés de collaborations entre les collectivités locales dans le cadre du CDRA Vallée de la Drôme (2005-2010)

[302] Il ne fonctionne quasiment pas jusqu'en 2008, où, à l'incitative du chargé de mission du SMDVD, une animation extérieure, financée dans le cadre du Contrat, est chargé de sa réactivation.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Il en résulte un CDRA pensé dans une logique essentiellement de guichet, où chaque structure intercommunale ou chaque commune déploie ses propres actions, mais avec très peu d'actions transversales, comme dans le précédent Contrat Global de Développement. Sur les quatre projets transversaux lancés par le chargé de mission du syndicat en 2006, un seul aboutit, celui d'une Opération Collective de Modernisation en Milieu Rural (OCMM) concernant l'artisanat et le commerce. Les autres projets portant sur la promotion du territoire par le biais d'un marketing territorial, sur le développement touristique et sur les équipements structurants échouent, en raison des dissensions entre les collectivités parties-prenantes (Encadré 38). L'évaluation du CDRA en 2010 montre que les subventions ont bénéficiés à 70% aux quatre collectivités locales pour des actions sur leurs territoire respectifs et seulement pour 5% au SMDVD portant des actions transversales (Bilher, 2010) et 25% pour les initiatives de la société civile. Cette surreprésentation de la maîtrise d'ouvrage collective, au détriment de celle la société civile témoigne en outre de la très faible publicité faite autour de ce Contrat par les collectivités locales (entretien personnel, été 2010).

En conclusion, les tentatives départementales et régionales d'imposition d'un *territoire de projet* à l'échelle de la vallée de la Drôme échouent. En contrepoint, deux principales structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois renforcent, chacune de leur coté, leurs propres *projets de territoires*. Si elles adoptent des stratégies différentes de mises en œuvre de ces projets, elles convergent sur l'idéologie adoptée : une démocratie participative et un développement durable.

3. Le pilotage intercommunal du SAGE Drôme : une expérimentation de la gestion territoriale de l'eau appuyée par les services de l'Etat

Les différentes structures intercommunales de la vallée de la Drôme accordent des intérêts et des importances variés aux milieux aquatiques et à leurs usages, ce qui participe de la spécificité du système et du modèle d'action de la gestion de l'eau sur la période 1994-2006. La structure intercommunale du Val de Drôme fait de l'eau et de sa gestion de l'eau un outil majeur de sa stratégie de construction et de développement territorial. A la suite du 1er Contrat de Rivière, elle entraîne dans la démarche de SAGE la structure intercommunale du Diois qui n'accorde quant à elle qu'une importance limitée à ces questions. Elles injectent toutes deux dans le SAGE les idéologies territoriales par ailleurs construites dans le cadre de l'élaboration des chartes de territoires intercommunales et tendent à coupler étroitement les enjeux de développement économique avec ceux de la gestion de l'eau. Elles reçoivent en la matière l'appui de l'Etat et de l'Agence de l'Eau en raison du caractère pilote de la démarche de SAGE.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.1. La place de l'eau et de sa gestion dans les projets de territoire des intercommunalités

3.1.1. L'hydrographie de la rivière Drôme et de ses affluents comme caution géographique

Le Tableau 25 et le Tableau 26 présentent pour chacune des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois et pour chacun des projets de territoire qu'elles ont engagé, la façon dont les périmètres de ces projets sont présentés et délimités. Leur analyse montre que l'hydrologie de la rivière Drôme et de ses affluents est mobilisée dans la présentation des territoires de projets, d'une part, pour les situer et les délimiter et d'autre part, pour justifier de leur caractère d'entité. Cependant, la référence à la rivière Drôme est plus prégnante dans les chartes de territoire successives du Val de Drôme que dans celle du Diois. L'hydrologie est un élément structurant les descriptions de son espace : *« quitter la vallée du Rhône à Livron ou Loriol, suivre les routes longeant les affluents de la Drome, vers la Gervanne ou le pays de Bourdeaux* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). La rivière joue également un rôle dans la structuration idéologique du territoire comme en témoigne l'apparition de l'expression : la rivière Drôme, « *colonne vertébrale du territoire* » en 1995 (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995). « *La rivière a créé un lien plus que symbolique* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995).

Cette argumentation géographique sur l'unité d'un territoire basée sur son hydrographie est également reprise dans les procédures contractuelles de développement touristique et de Contrat Global de Développement Val de Drôme-Diois puis du CDRA Vallée de la Drôme « *La Drôme est l'élément fédérateur des territoires qui composent le Contrat de Développement Rhône-Alpes* » ; « *le territoire de la vallée de la Drôme s'étend de part et d'autre de la rivière. II est homogène et présente une véritable entité géographique et humaine* » (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2004). Dans le cas de ces projets, l'eau et sa gestion sont présentées comme des enjeux fédérateurs, justifiant d'une action commune. L'existence d'une collaboration réussie à l'échelle du bassin versant dans le cadre d'un Contrat de Rivière est utilisée pour justifier de la pertinence de cette échelle d'action. L'échec de ces deux procédures montre cependant bien qu'un territoire, même appuyé sur des références naturelles, ne se décrète pas pour autant.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Source	*Délimitations externes*	*Délimitations internes*
Livre blanc et PAR Diois (1971 et 1974) CPDE 1984	« *située à une quarantaine de kilomètres au sud-est de valence, la* ***région*** *du Diois constitue une importante partie des* ***Préalpes drômoises****. Le diois est une* ***entité naturelle*** *aux contours bien définis, correspondant au* ***bassin versant*** *de la Drôme en amont d'Aubenasson* » ; « *elle est limitée au nord par le Vercors, à l'est par le Trièves et la vallée du Buech, au sud par les Baronnies, à l'ouest par le pays de Bourdeaux et la Vallée du Rhône* » « *le Diois est inclut dans* ***l'arrondissement*** *de Die* ». Elle comprend « *62 communes et 5 cantons* ».	« *malgré la scission apparente du Diois, puisque une partie est tournée vers Die et l'autre partie vers Crest, malgré des conditions d'implantation très différentes, l'ensemble des habitants se sent, plus ou moins explicitement, concerné par les menaces qui pèsent sur l'ensemble de la région* »
Schéma d'intention, 1994 Document de communication 1995	« *le Diois petite* ***région*** *homogène des* ***Préalpes drômoises****, couvre 5 cantons* » « *Le Diois est délimité au nord par les falaises du massif du Vercors, à l'est parles Hautes Alpes, au sud par les Baronnies et à l'ouest par la plaine de la basse vallée de la Drôme* » « *une unité régionale identifiée, une échelle pertinente de développement local » : « une région dans l'ensemble bien délimitée géomorphologiquement* », par « *des cols élevés* » et le *« verrou de Saillans* » ; « *une unité régionale reconnue par la population locale* » ; « *une région coiffée de longue date par une même* ***structure****, le SAD* » ; « *une échelle de dimension humaine* »	nc
Charte du pays Diois 2000	« *le Diois, un pays bien délimité géomorphologiquement et historiquement* » : « *région des Préalpes du sud* », « *recouvre principalement la partie du basin versant de la Drôme située en amont du verrou de Saillans* » ; « *histoire commune* » (liée au rayonnement de Die, depuis l'époque romaine, évêché, centre protestant, de résistance ; sous préfecture et centre de services aujourd'hui) ; « *le bassin de vie et l'identité Diois sont souvent reconnus et affirmés avec force par les élus et les habitants* »	« *trois secteurs aux caractéristiques différentes : le développement de la vallée, la poursuite de la désertification dans le Haut diois, les bassins excentrés de Lus-la-croix-haute et la Motte-Chalancon* »
Charte de territoire CDPRA 2005	« *le projet de territoire Diois concerne les* ***cantons*** *de Die, Chatillon-en Diois, Luc-en-Diois, la Motte-Chalancon* » Il « *est porté par la* ***CCD*** » « *le Diois constitue une importante partie des* ***Préalpes Drômoises*** *(...) c'est un espace délimité clairement par ses* ***ensembles naturels*** *: au nord par les plateaux du Vercors, à l'est par les Hautes-Alpes, au sud par les Baronnies, à l'ouest par l'ouverture de la vallée de la Drôme sur l'axe rhodanien et valence* » « *l'environnement du Diois* » : « *le département de la Drôme* », « *la vallée de la Drôme, un axe contrasté de l'ouest à l'est* », « le PNR du Vercors, « *le Buech* », « *les Baronnies* »	nc
PSADER 2007	« *territoire parfaitement délimité par des barrières géographiques naturelles » et « parfaitement identifié car il présente une unité historique, culturelle et politique très forte* » ; « *le territoire peut être représenté tout à la fois par un carré, un écrin, un bassin, un ensemble naturellement fortifié et un réceptacle* »	

Tableau 25 : Les évolutions des représentations du territoire Diois dans les discours de la structure intercommunale du Diois (1971-2007)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Source	*Délimitations externes*	*Délimitations internes*
PAR Val de Drôme (1979)	« *le Val de Drôme,* ***débouché naturel de la vallée de la Drôme*** *dans celle du Rhône* » « *le Val de Drôme est une région de contraste entre les vallées du Rhône moyen et la* ***Drôme*** *où se concentrent l'industrialisation et l'urbanisation et l'arrière-pays, qui se vide peu à peu de sa population* » « *une région de transition où les influences alpestre et provençale colorent et diversifient les paysages, du Vercors au Pays de Bourdeaux et où la vie économique se calque sur le relief* »	Distingue « *l'arrière pays* » des « *vallées* » « *l'agriculture divisée entre une agriculture de montagne dont les types et modes de production exigent de plus difficiles conditions de travail et de vie et une agriculture de plaine s'orientant vers des règles de développement de type industriel, notamment l'arboriculture et l'élevage avicole* ».
Contrat de Pays Val de Drôme (1981)	« *le Val de Drôme est une* ***unité géographique constituée de vallées*** *(la Gervanne, le Haut Roubion qui s'ouvre sur le canton de Crest Sud par la vallée du ruisseau des lambres, la Sye, etc….) débouchant sur la Drôme notamment dans la région de Crest et Aouste* »	« *le Val de Drôme est un pays géographiquement varié composé d'une plaine et de la vallée de la Drôme au nord-ouest, d'un secteur collinaire au relief fortement marqué par les mouvements tectoniques de la région au sud et au centre, d'un secteur de montagne au nord et au sud* »
Contrat de Pays de Développement Economique Val de Drôme (1989)	« *Le Val de Drôme, avec ses 38 communes, est un pays à multiples facettes qui s'étend de la* ***Vallée du Rhône aux Préalpes drômoises*** *et s'organise autour de la rivière Drôme et de deux petites vallées : la Gervanne et le Roubion* ».	« *plaine au nord-ouest de Crest à la Vallée du Rhône, collines au centre, montagnes au nord (Vercors) et au sud (pays de Bourdeaux) le Val de Drôme offre une grande variété de paysages* ».
Charte d'objectifs du Val de Drôme (1994-1995)	« *Le Val de Drôme, c'est la* ***basse vallée de la Drôme*** *et ses vallées adjacentes : le Roubion, la Gervanne …* »	« *c'est aussi un pays, qui entre plaine et montagne, entre petites villes et communes rurales, a appris à vivre ensemble, à avoir des projets et des outils communs* » ; « *territoire cohérent, le val de Drôme est aussi un ensemble de petits territoires correspondant aux bassins de vie* »
Charte de territoire Val de Drôme (2000)	« *entre plaines, montagnes et rivières : le val de Drôme* » « *situé de part et d'autre de la* ***rivière Drôme*** »	
Diagnostic et Charte de territoire CDRA (2005)	« *la Vallée de la Drôme se situe dans une zone de transition entre un milieu de montagne humide au nord et une dominante méditerranéenne au Sud* » « ***La Drôme est l'élément fédérateur*** *des territoires qui composent le Contrat de développement Rhône-Alpes* » ; « *le territoire de la vallée de la Drôme s'étend de part et d'autre de la rivière. Il est homogène et présente une véritable entité géographique et humaine* »	« *Nous pouvons distinguer plusieurs espaces géographiques : une zone de confluence (...), le cœur de la vallée de la Drôme, (....) (la basse vallée de la Drôme et la commune de Crest), (...) de Crest au pays de Saillans (....). Deux unités géographiques se distinguent de l'ensemble : le bassin de la Gervanne, (...) le bassin du Roubion et le pays de Bourdeaux* »
PSADER Vallée de la Drôme (2007)	« *le territoire du CDRA de la vallée de la Drôme représente une véritable entité géographique et humaine. Constitué de part et d'autres de la vallée de la Drôme, ce territoire est marqué par sa diversité et par ses exceptionnelles qualités environnementales, paysagères et patrimoniales.*»	

Tableau 26 : Les évolutions du discours de présentation de la partie aval de la vallée de la Drôme, entre 1979 et 2007

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.1.2. Une préoccupation différentiée pour l'eau et sa gestion dans les politiques de développement intercommunal

La gestion de l'eau : une compétence intercommunale renforcée à partir de 1993

Les deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme adoptent statutairement une compétence environnementale au milieu des années 1990, en application de la Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République[303], qui élargit les compétences et moyens des groupements de communes. Cette compétence environnementale se décline, dans les deux cas, en matière de gestion des déchets et de gestion de l'eau, et dans cette dernière attribution par la mise en œuvre du Contrat de Rivière. La structure intercommunale du Val de Drôme précise également « *sa participation à l'élaboration du SAGE* » (arrêtés préfectoraux n° 4128 du 02/12/1993 et n°4480 du 02/12/1994). Ces compétences sont progressivement précisées lors des différentes révisions des statuts. Dans le Val de Drôme, la compétence de gestion de l'eau est complétée dès 1997 concernant la mise en œuvre de l'entretien rivière (arrêté préfectoral n°3204 du 23/06/1997). Dans le Diois, la compétence eau est élargie en 2001, 2005 puis 2007 à l'appui technique aux communes et aux associations de riverains, à l'animation et la coordination du volet B du Contrat de Rivière sur son périmètre, à la réalisation des travaux programmés dans ce cadre et à la prise en charge financière pour les communes participant à d'autres Contrats de Rivières (arrêtés préfectoraux n° 01-0510 du 07/02/200, 05-3130 du 08/07/2005 et 07-0202 du 15/01/2007).

Les deux autres structures intercommunales, celle du Crestois et celle du canton de Saillans, ne prennent pas de compétences en matière de gestion des rivières.

Si les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois ont pris en charge la compétence optionnelle de la gestion de l'eau, elles ne lui accordent pas pour autant les mêmes moyens d'action, ni la même place dans leur stratégie de développement territorial.

En termes de moyens, la structure intercommunale du Val de Drôme crée un *service rivière* au début des années 1990 dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière. En tant que coordinatrice de ce Contrat, elle accueille en effet l'ensemble du personnel affecté au Contrat. Elle crée en outre une équipe d'entretien des cours d'eau, composée de huit personnes, également financée dans le cadre du Contrat [304] (chapitre 4). La structure intercommunale du Diois ne dispose pas d'un tel service, et n'emploie que tardivement, dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière, un technicien rivière (chapitre 6).

Des enjeux sur l'eau pour partie communs et pour partie distincts

Les parties diagnostic et programme d'actions des chartes et des procédures contractuelles des deux plus grosses structures intercommunales, celles du Diois et celle du Val de Drôme traduisent la place et l'importance accordée à l'élément eau et à sa gestion dans les politiques territoriales.

---

[303] Loi n°92-125 du 06/02/1992.

[304] La structure intercommunale renforce et pérennise progressivement son équipe rivière. En 1995, elle lui dédie un bâtiment de 220m2 et en 1996, elle conforte les emplois grâce au soutien financier de la Région Rhône-Alpes, avec qui elle signe un Contrat Emploi- Environnement à l'automne 1996 sur 5 ans (*Inf'Eau* n°10, 01/1997).

Elles sont d'accord sur l'importance de l'enjeu de la qualité des cours d'eau en lien avec la faiblesse des équipements d'épuration, ce qui les a conduits à orienter le premier Contrat de Rivière en priorité sur ce volet.

En outre, les deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme revendiquent des « *richesses naturelles exceptionnelles* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois et Ville de Crest, 2005) dont la rivière et les milieux aquatiques font partie. Ils forment des éléments patrimoniaux à préserver et mettre en valeur, notamment comme « *des points cibles* » pour les visiteurs, au même titre que les paysages ou les villages perchés(Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). « *La rivière Drôme, qui prend sa source dans le Diois, est une des rares rivières alpine non aménagée. Avec de nombreux affluents, elle compose un patrimoine naturel exceptionnel, trait d'union du Diois. La beauté et la qualité de ses eaux sont les principaux vecteurs du tourisme estival* » peut-on ainsi lire dans la charte du Pays Diois de 2000 (District Rural de Développement du Diois, 2000). Pour autant, les cours d'eau ne sont pas valorisés de la même manière et dans les mêmes proportions. Peu mentionnés et de manière plus tardive (après 2000) dans le Diois, ils sont, au contraire, particulièrement mis en avant dans le Val de Drôme.

Concernant les autres enjeux liés à l'eau, les conceptions divergent.

Pour la structure intercommunale du Diois, l'enjeu principal et le seul régulièrement mentionné dans les documents de projet entre 1994 et 2005, est celui de la gestion physique des cours d'eau, de l'entretien du lit et des berges, en lien avec les risques d'érosion et d'inondation. Dans la charte de 2000 (District Rural de Développement du Diois, 2000), il est ainsi mentionné « l*e manque d'entretien chronique avec des conséquences catastrophiques lors de crues, notamment en 1994-1995* » et précisé qu'« *il reste beaucoup à faire en matière de restauration et d'entretien des lits et berges des cours d'eau »* (District Rural de Développement du Diois, 2000). Par ailleurs, incitée à présenter dans le cadre de la procédure du PSADER les enjeux agricoles liés à l'eau, la structure intercommunale du Diois mentionne leur importance mineure : les prélèvements pour l'irrigation sont réduits et limités réglementairement et du point de vue qualitatif et les pollutions d'origine agricole sont restreintes car l'abattoir et la cave viticole de Die sont équipés de systèmes d'épuration et le taux de production agricole biologique est élevé. Le document précise par contre qu'un enjeu persistant est celui de la concurrence, en termes d'utilisation des berges des cours d'eau, entre l'activité agricole et la recharge sédimentaire (Communauté de Communes du Diois, 2007c). Enfin, au sein des programmes d'actions établis dans le cadre des différentes chartes et procédures contractuelles de développement local de la structure intercommunale du Diois, entre 1994 et 2007, aucune orientation stratégique ne porte spécifiquement sur la gestion de l'eau.

Par contre, dans le Val de Drôme, la gestion de l'eau fait systématiquement l'objet d'une orientation stratégique dans les documents de projets de 1994, 2000, 2005 et 2007.

La question est d'abord principalement abordée sous l'angle de l'environnement et du cadre de vie. D'une part, l'eau et sa gestion participent du développement économique local *« conditionnant le maintien des populations rurales dans les zones difficiles et favorisant l'implantation de nouvelles activités et foyers* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). D'autre part, ils permettent le développement touristique comme «*éléments d'attractivité fort* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). Avec la gestion des déchets, « *les rivières naturelles polluées* » constituent ainsi deux priorités d'action intercommunale en 1995, justifiant d'une poursuite et reconduite du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Contrat de Rivière (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Grâce à la qualité de l'eau retrouvée, « *la Drôme est devenu le vecteur d'un tourisme de nature en plein développement* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 1998). Grâce aux équipements en installations d'assainissement dans de bonnes conditions financières, « *le développement économique urbain est possible* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 1998). Dans la charte de 2000, la gestion de l'eau fait partie de la sous-orientation « *gérer et valoriser les qualités du cadre de vie et des paysages* » de l'orientation stratégique « *valoriser le patrimoine du Val de Drôme* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001). C'est également le cas dans la charte de 2005, où elle fait partie de l'orientation sur « *le développement touristique et la mise en valeur du patrimoine* », la rivière contribuant à la « *richesse du patrimoine naturelle de la zone* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). Dans cette même charte, plusieurs autres enjeux liés à l'eau sont également mentionnés : celui de « *l'anticipation de la gestion des risques engendrés par la rivière Drôme (zones inondables)* » et celui de l'éducation à l'environnement.

L'enjeu agricole quantitatif est pour la première fois depuis le PAR explicitement mentionné, dans la charte de territoire de la Vallée de Drôme de 2005. Il fait parti de l'orientation stratégique sur le « *développement économique* ». L'« *agriculture de qualité* », est considérée comme un « *élément identitaire de la vallée de la Drôme »* et possédant un « *rôle moteur sur le territoire* » de par son poids économique (un tiers des entreprises sont agricoles ou agroalimentaires) et de par sa contribution à « *la qualité du cadre de vie* ». Pour le maintien et la promotion de cette activité agricole, l'objectif est alors d'« o*ptimiser la ressource en eau en préservant l'environnement* », car si l'agriculture a des besoins importants en eau, cette ressource est aussi « *indispensable à la vie des habitants et au tourisme* » : « *Cela devient donc une préoccupation majeure* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). Cet enjeu quantitatif sur la ressource en eau, entre agriculteurs et autres usages de la rivière Drôme, est également mentionné et détaillé dans le diagnostic du PSADER de 2007 (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2007).

Pour autant, comme dans le Diois, aucune action spécifique n'est financée dans le cadre de ces procédures contractuelles, puisque la question est considérée comme traitée dans le cadre d'une politique dédiée et d'outils spécifiques, et en particulier le Contrat de Rivière et le SAGE.

L'importance de la gestion de la rivière dans les stratégies de développement intercommunal

Les structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme s'entendent sur le fait que la gestion de l'eau doit être un outil au service du développement territorial : « *Tout ce qui se fait autour de la rivière doit être lié au développement local* » déclare ainsi le représentant de la structure intercommunale du Diois à la CLE du SAGE, *Inf'Eau* n°15, 11/1998. Elles divergent cependant quant à leur conception des procédures de SAGE et de Contrat de Rivière.

La structure intercommunale du Diois ne mentionne que tardivement, en 2007, et brièvement l'existence du SAGE, préférant l'évocation des Contrats de rivière et de ses réalisations pratiques, la construction de stations d'épuration et l'entretien physique de la rivière (Communauté de Communes du Diois, 2007c). Cela révèle sa conception de la gestion de l'eau : c'est un outil parmi d'autres de financement d'un certain nombre d'équipements et de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

travaux nécessaires au développement économique du *Pays Diois*. « *On n'a pas été moteur* [du SAGE]. *On a été plus présent à partir du 2nd contrat de Rivière, avec l'embauche du technicien* », résume ainsi un ancien chargé de mission de la structure intercommunale du Dois (entretien personnel, été 2008).

Par contre, pour la structure intercommunale du Val de Drôme, la gestion de l'eau occupe une place centrale dans sa stratégie de construction et de développement territorial. Le travail réalisé dans le cadre de la gestion de l'eau permet :

- de révéler de nouvelles potentialités de développement économique, de nature résidentiel, agricole ou touristique : « *D'une rivière délaissée, pillée, polluée, on passe à une rivière propre, respectée, valorisée. La prise de conscience collective qui s'est formée ouvre des perspectives vers un projet de développement qui s'appuie sur les patrimoines naturel, architectural, culturel, considérés comme des atouts* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 1998). Grâce à la qualité de l'eau retrouvée, mais aussi à la mise en patrimoine des paysages, des objets et des espaces naturels liés à l'eau, l'eau devient un vecteur de tourisme. Grâce à la généralisation des STEP et à l'amélioration du cadre de vie autour de la rivière, la vallée accroît son attractivité démographique. Enfin, grâce à la régulation de l'offre en eau, l'activité agricole peut se maintenir ;
- de renforcer le pouvoir politique de la structure intercommunale du Val de Drôme : elle s'affirme ainsi comme un acteur central de la vallée de la Drôme en raison de ses capacités à fédérer les autres acteurs et à obtenir des financements pour le développement territorial, par le biais de la politique locale de l'eau. Cette dernière s'avère un puissant outil de crédibilité et légitimité, tant au niveau local que auprès des financiers et partenaires supra-locaux ;
- de tester et consolider l'idéologie territoriale de la structure intercommunale du Val de Drôme. Par exemple, en 1999-2000, l'élaboration de la charte de territoire du Val de Drôme s'appuie sur les acquis du SAGE en matière de concertation. « *La rivière Drôme donne des idées* » titre *Inf'Eau* n° 19, 03/2000 : « *le SAGE a instauré une culture de la concertation qui se concrétise parfaitement dans ce type de réunions. Aujourd'hui les gens se sont approprié la rivière. Il y a un attachement, un coté affectif qui n'existait pas il y a 10 ou 15 ans. Et quand on aime quelque chose on vient en parler plus facilement* ». Par la suite, la gestion de l'eau devient une vitrine des valeurs de la structure intercommunale, en matière de développement durable, mais aussi de ses savoirs et des savoir-faire. Ces derniers portent sur la mise en pratique de la démocratie participative ; sur la gestion concertée et équilibrée des ressources naturelles, en synergie avec le développement économique ; sur le développement des innovations par la sollicitation des scientifiques mais aussi la capitalisation des savoir-faire traditionnels ; sur l'éducation à l'environnement. La pertinence de ce modèle territorial est reconnue à l'extérieur du bassin versant, comme en témoigne l'obtention du Riverprize. En ce sens, le SAGE Drôme a constitué un « *véritable outil de développement durable* », tel que l'envisage l'Agence de l'Eau au début des années 2000 (AERMC, 2001, 2003) (point 3.2.1).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2. Le SAGE : un cadre d'action expérimental pour la gestion territoriale de l'eau

Les principes et les dispositions nationales et de bassin issus de la Loi sur l'eau de 1992 sont rappelés avant d'analyser leurs déclinaisons dans le cas particulier de la vallée de la Drôme.

3.2.1. Les principes et dispositions supra-locales : pour une gestion territoriale de l'eau

En instaurant les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, la Loi sur l'eau de 1992 propose un nouvel outil de planification participative et concertée de la gestion de l'eau qui mise sur la territorialisation pour accroître son efficacité environnementale. Dans le cadre du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, puis par la suite, dans sa politique de bassin, l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse insiste particulièrement sur le couplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial, en vue de la préservation des ressources et milieux aquatiques. Le modèle de gestion territoriale de l'eau qu'elle construit s'appuie pour partie sur l'expérience du SAGE Drôme.

La mise en œuvre du modèle de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant selon la Loi sur l'eau de 1992

La Loi sur l'eau de 1992 introduit l'objectif de la « *gestion équilibrée de la ressource en eau* », conciliant la satisfaction des usages de l'eau avec la préservation des ressources et milieux aquatiques[305]. Elle place « *la préservation des milieux aquatiques et des écosystèmes, au même titre et au même niveau que la protection et le développement des ressources en eau et de leurs usages* » (circulaires d'application du 15/10/1992). S'appuyant sur les principes de la gestion intégrée de bassin versant, elle instaure deux outils de planification, basés sur une approche participative et concertée : le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux), défini à l'échelle des six grands bassins hydrographiques nationaux et le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), élaboré à l'échelle d'unités hydrographiques plus restreintes et soumis à la compatibilité du premier. Le dispositif du Contrat de Rivière préexistant est alors modifié et précisé en vue de son articulation avec les SDAGE et SAGE. Il est « *appelé à devenir sur le terrain un élément de mise en œuvre des orientations du SAGE* » (circulaire n°93-36 du 22/03/1993) (Encadré 39 ; Encadré 40).

La loi n'impose pas d'objectifs de résultats concernant le gain environnemental. Elle laisse le soin aux acteurs territoriaux, à leurs niveaux et en fonction des spécificités territoriales (de grands bassins hydrographiques pour les SDAGE et de bassin versant pour les SAGE), de définir au cas par cas ce qu'est le gain environnemental attendu, ce que sont les usages satisfaits (les objectifs de résultats) ainsi que la manière d'y parvenir (objectifs de moyens).

[305] Cet objectif est décliné en quatre sous objectifs portant sur (i) « *la préservation des écosystèmes aquatiques* », (ii) « *la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux», (iii) « le développement et la protection de la ressource en eau* » et (iv) « *la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource, de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences liées à la fois aux besoins vitaux des populations, à la protection des milieux naturels et au développement d'activités économiques* » (article 2 de la Loi sur l'eau n° 92-3 du 03/01/1992).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le SAGE apparaît alors comme une arène où les acteurs locaux négocient « *où placer le curseur* » entre la satisfaction des usages et la préservation des milieux (un élu, très impliqué dans l'élaboration du SAGE Drôme, entretien personnel, été 2008).

Les SDAGE et les SAGE sont susceptibles d'intervenir fortement sur la construction et le développement territorial, ce qui constitue l'une de leur dimension innovante. Ces dispositifs misent sur la territorialisation de l'action publique afin d'accroître l'efficacité de l'action publique.

Le SAGE est un document de planification. Selon l'article 5 de la Loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SAGE « *fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que la préservation des zones humides*». En vue d'une « *gestion équilibrée de la ressource en eau* », il vise à instaurer une planification locale, à l'échelle du bassin versant, de manière concertée et suivant une démarche participative.

Le SAGE a une « *portée juridique à l'égard des décisions administratives dans le domaine de l'eau, qui devront leur être compatibles* ».

La procédure d'élaboration et de mise en œuvre des SAGE est régie par le décret n°92-1042 du 24/09/1992 et les circulaires d'application du 15/10/1992 et du 9/11/1992, puis modifié par les circulaires du 4/05/1995 (sur l'articulation aux schémas de carrière).

Concernant la définition du périmètre du SAGE : « *Ces schémas seront mis en œuvre à l'échelle d'un sous bassin ou d'un regroupement de sous bassins. Leur périmètre d'application devra permettre la mise en place d'une gestion locale équilibrée de la ressource fondée sur la préservation des écosystèmes et de leur fonctionnement et constituer, par conséquent, un ensemble hydrographique, géographique et socio-économique cohérent* » (circulaires d'application du 15/10/1992)

Concernant la gouvernance du SAGE : « *L'élaboration du SAGE est confiée à une nouvelle instance, la commission locale de l'eau(…) La Loi a fixé un cadre clair pour la composition de la commission dont la moitié des sièges sera attribuée aux représentants des collectivités territoriales sur proposition des associations des maires concernés, et les deux autres quarts aux représentants des usagers et de l'Etat. Le décret ne précise toutefois que les règles destinées à assurer une représentation minimum, au sein de la commission, de chaque niveau de collectivité territoriale et de chacune des catégories d'usagers énumérées par la Loi. Il vous appartiendra donc de réaliser, en sélectionnant judicieusement les représentations, une répartition équitable de chaque niveau de collectivités territoriales et de chacune des catégories d'usagers, compte tenu des problèmes posés et du contexte local* » ; « *S'agissant du fonctionnement de la commission locale de l'eau, je vous invite, dès l'engagement des consultations en vue de constituer la commission, à examiner les modalités de participation financière des collectivités territoriales, de l'État et de ses établissements publics, notamment des agences de l'eau, aux différentes dépenses de fonctionnement et d'études de celle-ci. Par ailleurs, il est souhaitable que vous proposiez au président de la commission locale de l'eau la mise en place : d'un secrétariat administratif pouvant être assuré par un personnel mis à disposition par l'un ou l'autre des membres de celle-ci d'un secrétariat technique* ».

Concernant la méthode d'élaboration des SAGE : « *L'élaboration des SAGE doit conduire, à partir de l'analyse de l'existant en termes d'usages et de fonctionnement du milieu aquatique, à la définition d'une stratégie globale établie collectivement et à sa traduction en termes d'orientations de gestion et de programmes d'actions. » « Un guide technique est en cours d'élaboration à l'initiative du Ministère de l'Environnement - direction de l'eau et DIREN des bassins - des agences de l'eau et du Conseil supérieur de la pêche, proposant une méthodologie qui comportera six séquences successives : - état des lieux,- diagnostic global,- tendances et scénarios,- choix de la stratégie,- produits du SAGE,- validation finale*.»

Encadré 39 : Présentation du dispositif du SAGE (1992)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le dispositif de Contrat de Rivière, instauré par la circulaire du Ministère de l'Environnement du 05/02/1981 (et précisé dans les circulaires du 12/11/1985 et 13/05/1991), est révisé par la Loi sur l'eau du 03/01/1992 (n°92-3). La circulaire n°93-36 du 22/03/1993 précise ses nouvelles finalités, champ d'action et procédure d'élaboration.

Le Contrat de Rivière s'inscrit dans l'esprit et la démarche et de « *gestion collective et équilibré du patrimoine commun que constituent l'eau et les milieux aquatiques* », « *d'approche intégrée* » et de « *concertation* », instaurés par la Loi sur l'eau, dont l'outil privilégié est le SAGE. Sa finalité est de « *programmer et réaliser les études et travaux nécessaires* » à atteindre des objectifs de « *restauration et /ou fonctionnement équilibrée de la rivière de restauration et de protection des milieux naturels, d'alimentation en eau et protection des inondations, de restauration et protection des paysages, de mise en place d'uns structure de gestion permanente pour l'entretien de la rivière* ». Le Contrat de Rivière est pensé comme complémentaire, mais aussi inclusif du dispositif du SAGE : il est « *appelé à devenir sur le terrain un élément de mise en œuvre des orientations du SAGE* » ; à coté d'autres outils développé également parallèlement et postérieurement tels par exemple, les Plans de Prévention de Risques (en 1995).

A partir du 01/01/1992, l'existence d'un SAGE ou d'un projet de SAGE devient une condition nécessaire à la définition et à la signature d'un Contrat de Rivière, dont le périmètre et les objectifs doivent s'inscrire dans ceux définis dans le SAGE. La CLE doit donner un avis favorable à ce dernier et être représenté au sein du Comité rivière. Des exceptions sont cependant possibles sur avis de la DIREN et de l'Agence de l'Eau. Le dossier soumis au Comité national d'Agrément est simplifié lorsqu'il concerne une zone où un SAGE est déjà approuvé. Des aides financières supplémentaires de l'Etat peuvent également lui être attribuées dans ce cas.

La circulaire 94-81 du 24/10/1994 modifie à nouveau le dispositif, pour l'adapter au Plan décennal de restauration de d'entretien des rivières adopté le 24/01/1994. Ce dernier vise à encourager, par le biais de subventions, « *les méthodes douces et pérennes d'entretien du lit et des berges et de remise en fonctionnement des annexes hydrauliques ainsi que la préservation des zones naturelles d'expansion des crues* » ainsi que leurs prises en charge, sur les cours d'eaux non domaniaux, par les propriétaires riverains (circulaire du 17/08/1994). La circulaire du 24/10/1994 ne conditionne plus l'élaboration d'un Contrat de Rivière à l'existence d'un projet de SAGE, mais à « *l'exemplarité du programme de restauration de rivière proposé* ». Elle insiste ainsi sur la participation au plus tôt des propriétaires riverains à l'élaboration des projets de Contrat de Rivière (représentation au comité de rivière). Les financements du Ministère de l'Environnement sont centrés sur ces opérations (étude et travaux) d'entretien et de restauration. Le dossier doit contenir 3 volets : un volet A sur l'assainissement, un volet B sur les « *travaux de restauration et de renaturation des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages, de protection localisée des lieux habités contre les crues* » et un volet C de « *programme d'entretien et de gestion de la rivière* », précisant la structure en charge de la mis en œuvre et du suivi du contrat.

A partir de 2004, les contrats ne sont plus agréés au niveau national mais à l'échelle des bassins hydrographiques (par les Comités de Bassin) afin de renforcer la cohérence avec les outils de planification que sont les SDAGE et les SAGE (circulaire du 30/01/2004). Cette circulaire précise également les modalités d'articulation entre la CLE et le Comité rivière, suggérant, que ces derniers soient confondus lorsque les périmètres sont identiques.

Depuis leur existence, les contenus techniques et financiers des contrats ont évolués, en fonction des attentes de leurs financeurs. L'Etat a insisté sur la lutte contre les risques d'inondations (dès la fin des années 1980), puis la restauration et l'entretien des rivières ; les Agences de l'Eau sur la qualité des eaux et la protection des milieux remarquables (Brun, 2010). Les attentes régionales et départementales sont variables, la Région Rhône-Alpes a notamment mis l'accent sur l'assainissement.

Encadré 40 : Présentation des évolutions du dispositif de Contrat de Rivière 1992-2004

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les attentes spécifiques de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse : le couplage de la gestion eau et du développement territorial

Dès l'élaboration du 1er SDAGE, en 1996, l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse accorde une attention particulière aux articulations entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire (Encadré 41). Ces dernières font l'objet de l'une des dix orientations du SDAGE. Par la suite, elles font l'objet d'un chapitre particulier du « *mode d'emploi* » des SAGE élaboré par l'Agence de l'eau en 2002 (AERMC, 1997, 2002, 2003). En 2003, l'Agence de l'Eau RMC publie un guide technique spécifique dédié au sujet : *Guide technique n°8 : eau et aménagement du territoire en Rhone-Méditerranée-Corse* (AERMC, 2003).

Le SDAGE RMC de 1996 relie les objectifs de la gestion de l'eau à ceux du développement économique et social, dans le sens de la contribution des premiers aux seconds : « *L'ambition du SDAGE est, à travers la gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, de contribuer à promouvoir un développement social et économique durable : son impact économique global à terme ne peut donc qu'être positif* » (AERMC, 1996). L'orientation 9 du SDAGE s'intitule « *penser la gestion de l'eau en terme d'aménagement du territoire* ». Elle propose d'aborder conjointement la gestion de l'eau et des espaces en définissant des objets géographique spécifiques, telle la plaine alluviale, l'espace de liberté des rivières ou encore le bassin versant. Concrètement, cette orientation décline l'obligation réglementaire de mise en compatibilité des décisions administratives avec le SDAGE. Les procédures d'aménagement du territoire doivent comporter des études d'impacts environementaux sur l'état des ressources et milieux aquatiques et leurs usages.

Au-delà de cet aspect réglementaire, l'Agence de l'Eau présente le SAGE comme un « *véritable outil de developpement durable* », en tant que « *projet de territoire* ». Ses atouts en matière d'aménagement du territoire doivent constituer, selon elle, une source de motivation pour les élus à s'engager dans cette démarche (AERMC, 2002). Le SAGE est porteur de développement, en ce qu'il constitue un véritable « *projet de territoire* » : d'une part, en générant un espace de concertation et de discussion entre différents responsables décisionnels et usagers, et d'autre part, en ce qu'il nécessite l'émergence et le partage d'une certaine vision du territoire et d'objectifs communs pour son développement à venir. Même si elles sont difficiles à chiffrer exactement, le SAGE a également des retombées économiques, plus ou moins directes, à travers l'emploi de chargé de mission par exemple ou de la valorisation touristique des gains environnementaux (AERMC, 2002). L'Agence de l'eau insiste également sur la nécessaire prise en compte du SAGE comme document de référence pour les politiques de gestion de l'espace et de developpement économique. C'est un gage d'efficacité environnementale pour le SAGE, mais c'est également une exigence juridique depuis la DCE de 2000. Elle préconise alors une organisation et un fonctionnement de la CLE permettant d'établir des liens étroits avec l'aménagement du territoire, en associant à la démarche de SAGE les élus et décideurs en matière de developpement local, en la tenant informée des procédures d'aménagement en cours et en demandant à ce quelle y soit associée (AERMC, 2002).

L'Agence de l'Eau cherche à montrer comment le rapprochement des acteurs de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire et l'articulation de leurs champs d'action peut permettre à la fois le développement territorial et une meilleure prise en charge des problèmes de l'eau. Le guide technique qu'elle édite en 2003 a comme objectif de favoriser ces rapprochements (AERMC, 2003). D'une part, la gestion de l'eau est à la fois un facteur de développement du territoire, quand elle permet de formaliser un projet de territoire par exemple, mais aussi un facteur limitant quand elle freine l'urbanisation ou la croissance de

certaines activités économiques. « *L'environnement ne doit pas être perçu comme un obstacle ou une formalité mais comme une donnée répondant à un certain nombre d'enjeux* » à la fois environnementaux et de développement territorial (AERMC, 2003). D'autre part, la meilleure solution pour régler certains problèmes liés à l'eau relève souvent de politiques d'aménagement du territoire ou de politiques économiques : c'est en particulier le cas concernant les impacts de l'activité agricole sur les ressources et milieux aquatiques. La limitation des pollutions ou des étiages d'une rivière nécessite des modifications de la nature ou localisation de systèmes de production et de pratiques agricoles relevant d'autres dispositifs d'action publique. Un contrat de pays peut être à ce titre plus légitime et efficace qu'un Contrat de Rivière (AERMC, 2003).

Le cas du bassin de la rivière Drôme est saisi comme un « *cas d'école* » par l'Agence de l'eau, qui accompagne étroitement ses gestionnaires locaux. Il constitue une innovation à la fois juridique, en ce qu'il est le premier signé en France, et également institutionnelle, en ce que son élaboration et sa mise en œuvre sont prises en charge par une structure intercommunale (celle du Val de Drôme) (Gudefin, 2009). Cette dernière s'en saisit explicitement comme d'un outil d'aménagement et de développement du territoire.

Le SDAGE est un document d'orientation à portée réglementaire : il définit des actions structurantes à mettre en œuvre pour la gestion de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique. Les décisions de l'Etat et des collectivités et établissements dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SDAGE (Gudefin, 2009 ; Gazzaniga et *al.*, 2011).

Le SDAGE du bassin Rhône Méditerranée Corse a été approuvé le 20/12/1996. Il fixe « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau* » et définit « *les objectifs de qualité et de quantité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre* » sur le bassin Rhône Méditerranée Corse (AERMC, 1996). Il adopte deux principes : « *1) évoluer de la gestion de l'eau à la gestion des milieux aquatiques et 2) donner la priorité à l'intérêt collectif* ». Ses orientations sont au nombre de dix : « *(1) poursuivre toujours et encore la lutte contre la pollution, (2) garantir une qualité d'eau à la hauteur des exigences des usages, (3) réaffirmer l'importance stratégique et la fragilité des eaux souterraines, (4) mieux gérer avant d'investir, (5) respecter le fonctionnement naturel des milieux, (6) restaurer ou préserver les milieux aquatiques remarquables, (7) restaurer d'urgence les milieux particulièrement dégradés, (8) s'investir plus efficacement dans la gestion des risques, (9) penser la gestion de l'eau en terme d'aménagement du territoire, (10) renforcer la gestion locale et concertée* » (AERMC, 1996).

Le SDAGE comprend trois parties : une première partie de diagnostic, précisant l'état des lieux et les enjeux, une deuxième partie de définition des objectifs et une troisième partie déclinant ces objectifs en programme de mesure. Il comprend des mesures opérationnelles générales et des mesures « *territoriales* », c'est à dire ne concernant que certains sous bassins versants. Le bassin versant de la Drôme fait parti des « *affluents méditerranéens rive gauche du Rhône* ». Il dépend de la commission géographique « *Isère-Drôme* ». Il est ciblé comme « sous bassin prioritaire » pour une amélioration de la gestion quantitative de l'eau. Il est également spécifiquement mentionné comme comprenant des « *milieux aquatiques remarquables au fonctionnement altéré* » ainsi que portant un enjeu sur « *l'organisation du tourisme (baignade, sports d'eaux vive, loisirs de proximité*) ».

Le SDAGE établit des règles d'élaboration et d'encadrement des SAGE, qui doivent lui être compatible. Il définit des principes minimums à respecter pour l'élaboration des SAGE de manière cohérente sur le bassin. Le Comité de bassin élabore à cet égard un mode d'emploi en 1997, révisé en 2002 (AERMC, 1997, 2002). Il ne prédétermine pas les périmètres des SAGE mais il impose des règles de cohérence pour leur délimitation ainsi qu'un contenu technique minimal reprenant les quatre objectifs d'une « *gestion équilibrée* » définis dans l'article 2 de la Loi sur l'eau de 1992 et les 10 orientations du SDAGE RMC.

Encadré 41 : Présentation du SDAGE Rhône –Méditerranée -Corse de 1996

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2.2. La déclinaison locale du SAGE : un pilotage intercommunal comme outil de développement territorial

Les acteurs de la vallée de la Drôme mettent à l'épreuve le modèle de la gestion territoriale de l'eau, issu de la Loi sur l'Eau de 1992 et renforcé par le SDAGE RMC de 1996.

L'élaboration du SAGE Drôme, le 1er en France, résulte de la conjonction à la fois :

- d'acteurs locaux disposés à s'engager dans un nouveau dispositif de la gestion de l'eau, en raison, d'une part de l'acuité des problèmes rencontrés (l'incision et la gestion des étiages), et d'autre part de leur sensibilité aux questions environnementales et de développement territorial ;
- de services de l'Etat prêt à les appuyer afin d'expérimenter ce dispositif et d'en faire un cas d'école.

Les gestionnaires de l'eau de la vallée de la Drôme bénéficient à ce titre de l'appui technique, humain et financier du Ministère de l'Environnement et de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, ce qui leur procure des ressources spécifiques pour innover en matière de production locale de l'action publique. Réciproquement, le cas de la Drôme procure à l'Etat un terrain expérimental pour tester puis faire la démonstration des nouveaux principes de la gestion de l'eau instaurés par la Loi sur l'eau de 1992. Le cas de la Drôme constitue ainsi une mise à l'épreuve des principes du modèle de la gestion territoriale de l'eau. L'engagement des acteurs locaux dans la démarche de SAGE est également rendu possible par l'unité et la cohésion du nouveau système d'action de la gestion de l'eau qui se met en place lors de la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière, et en particulier de la confiance des acteurs de la gestion de l'eau en son pilote, la structure intercommunale du Val de Drôme. L'ancienne animatrice résume les conditions qui ont contribué à l'émergence du SAGE Drôme : « *C'est la rencontre d'un bassin versant qui, à un moment, était prêt à faire quelque chose à cause de problèmes urgents, et de l'Etat qui proposait une sorte de solution, le tout accompagné par l'Agence de l'Eau qui a dégagé une chargée de mission pour appuyer la démarche SAGE* » (entretien personnel, 2008).

La dimension territorialisée du SAGE repose ainsi : (i) en termes de gouvernance, sur son pilotage par une structure intercommunale, située sur la seule partie aval du bassin versant ; (ii) en termes d'orientation stratégique, sur sa saisie comme un outil de développement territorial avec un couplage étroit des enjeux environnementaux et économiques, et (iii) en termes d'orientations thématiques, sur sa focalisation sur deux problèmes : l'incision et les étiages de la rivière. Enfin, le SAGE Drôme est étroitement articulé au dispositif de Contrat de Rivière, en raison du pilotage conjoint et du calendrier synchrone des deux démarches[306].

[306] Le 1er Contrat de Rivière est mis en œuvre entre 1990 et 1996 ; le SAGE Drôme est initié en 1991 et officiellement élaboré entre 1993 et 1997 ; le 2nd Contrat de Rivière est initié en 1996 et signé en 1999.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CONCLUSION PARTIELLE

De l'augmentation des disparités infra-territoriales à la multiplication des territoires de projets de la vallée de la Drôme

Malgré une croissance économique et démographique globale sur la période 1994-2006, les disparités infra-territoriales s'accentuent dans la vallée de la Drôme. Il en découle des enjeux renforcés en termes de solidarité et d'identité pour les intercommunalités. Ces dernières sont dans le même temps fortement questionnées par la recomposition des jeux de pouvoirs entre le Département, la Région et l'Etat en matière d'aménagement du territoire. La pression exercée par le Département conduit à une fragmentation des structures intercommunales, qui passent de deux à quatre sur la vallée de la Drôme. La contractualisation avec la Région les conduit à mieux définir et affirmer leurs rôles et leurs missions face aux autres échelons du développement territorial.

Si les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois s'opposent à la Région dans le cadre des procédures contractuelles du développement territorial, ce n'est pas tant pour des questions idéologiques que pour des questions stratégiques. Elles adhèrent à la logique de *projet de territoire*, mais elles refusent l'imposition de *territoires* et de *projets* par l'échelon supra-local et revendiquent la reconnaissance des capacités locales à décider et agir pour leur propre développement. Elles s'attachent alors à consolider leurs organisations et leurs moyens d'action et à construire leurs propres *projets de territoire*, en s'appuyant sur l'élaboration de chartes intercommunales.

Les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois défendent toutes deux leur autonomie mais elles adoptent des stratégies différentes de maintien de leurs capacités et de leurs marges d'actions. Pour le *Pays Diois*, la stratégie consiste à consolider le territoire, le projet de territoire et la structure porteuse comme un triptyque indissociable, afin d'être reconnue par les territoires voisins et les partenaires supra-locaux et de pouvoir collaborer avec eux d'égal à égal. Pour la structure intercommunale du Val de Drôme, l'interterritorialité est à la fois un moyen : (i) d'affirmer son identité et son existence, d'être reconnue comme partenaire par les autres ; (ii) de se ménager des marges d'action, en atteignant une taille crédible pour les financeurs et en ne fermant pas les possibilités de coopération, selon les évolutions des attentes de la population ou des exigences supra-locales ; et (iii) de résoudre le plus efficacement un problème, à l'échelle et sur le périmètre les plus adéquats.

Si la structure intercommunale du Val de Drôme est favorable à une collaboration à l'échelle de la vallée de la Drôme à condition qu'elle soit construite par les élus communaux et intercommunaux, la structure intercommunale du Diois revendique par contre un recentrage sur son seul et strict périmètre. Elle multiplie donc sur cet espace les procédures contractuelles, tandis que la structure intercommunale du Val de Drôme diversifie ses collaborations avec les territoires voisins du sud et de l'est.

Si leurs stratégies diffèrent, l'analyse des idéologies territoriales montrent par contre de grandes similarités : (i) l'opposition au modèle urbain, (ii) l'inscription dans un développement durable, (iii) la gouvernance participative et concertée, (iv) la révélation et la mobilisation de ressources territoriales fondées sur la qualité et la diversité des ressources et des milieux naturels ainsi que (v) sur les hommes, dans leurs envies, leurs idées, leurs savoirs et leurs savoir-faire.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les deux autres structures intercommunales, celle du Crestois et celle du Pays de Saillans disposent de compétences et de moyens d'actions réduits et n'élaborent pas de tels projets de territoire. Elles collaborent par contre avec la structure intercommunale du Val de Drôme dans le cadre de la procédure régionale du CDRA.

Des projets de territoire au projet de la gestion de l'eau

Le Contrat de Rivière est le premier projet de coopération entre les structures intercommunales à l'échelle de la vallée de la Drôme. Il permet l'identification et la révélation de la rivière et de sa gestion comme des ressources potentielles de développement territorial. Ces éléments sont repris comme arguments pour justifier des périmètres de contractualisation des procédures régionales et obtenir les financements correspondants. Ils ne sont par contre pas activés comme des ressources territoriales au sein de projets de territoire.

Si la gestion de l'eau constitue bien un enjeu de développement territorial pour les structures intercommunales, ces dernières choisissent de l'aborder dans des procédures dédiées, celles du Contrat de Rivière et celle du SAGE. Elles accordent cependant à ces procédures une importance différente. Outils parmi d'autres du financement du projet de *Pays Diois* pour l'amont, elles sont au contraire une pièce maîtresse de la stratégie de construction et de développement du territoire pour l'aval.

Si les structures intercommunales rejettent l'engagement d'un projet de territoire à l'échelle de la vallée de la Drôme, paradoxalement, elles poursuivent et amplifient leur collaboration à cette échelle en matière de gestion de l'eau, par le biais du SAGE et d'un 2nd Contrat de Rivière. Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- De par l'histoire de l'élaboration du 1er Contrat de Rivière, qui est celle de la lutte des élus contre les projets des services de l'Etat, la gestion de l'eau apparaît comme un domaine d'affirmation et de revendication des acteurs locaux à décider et agir par eux-mêmes pour leur propre développement. L'engagement contraint des structures intercommunales de la vallée de la Drôme dans le Contrat Global de Développement, renforce ainsi, en opposition, leur engagement volontaire dans la démarche d'élaboration du SAGE.
- La coopération thématique (sur un sujet précis, la gestion de l'eau) à une échelle choisie pour son efficacité (le bassin versant) est préférée à l'intégration globale autour d'un enjeu central flou (« *l'économie* ») dans la logique fonctionnelle des bassins de vie, telle que défendue par la Région et l'Etat.

La gestion de l'eau qui se met en place sur la période 1994-2006 autour de l'élaboration puis de la mise en œuvre d'un SAGE est territorialisée à plusieurs égards (Figure 64):

- Elle est la première expérience et le principal outil de collaboration entre les structures intercommunales de l'amont et de l'aval de la vallée, qui développent par ailleurs des projets de territoire distincts ; ces projets de territoire partagent cependant la même idéologie territoriale autour de la valorisation et la préservation d'un capital naturel et humain ;
- Elle est initiée et mise en œuvre par les structures intercommunales, et particulièrement par celle de l'aval qui prend en charge son pilotage ; ces dernières y injectent leur idéologie territoriale et couplent étroitement les enjeux de la gestion de l'eau avec ceux de l'aménagement et du développement des territoires ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- Elle constitue une expérience pilote au niveau national, de par la précocité de la démarche et de par son pilotage intercommunal. Les gestionnaires de l'eau de la vallée de la Drôme disposent à cet égard d'appuis techniques et financiers accrus des partenaires supra-locaux ;
- Elle est élaborée au moment où les usages et les enjeux de la gestion de l'eau évoluent et où des conflits et tensions d'usages importants se manifestent, renforcés par des événements climatiques catastrophiques. Il existe donc, pour les gestionnaires de l'eau, deux priorités d'actions : l'incision des cours d'eau et la gestion des étiages.

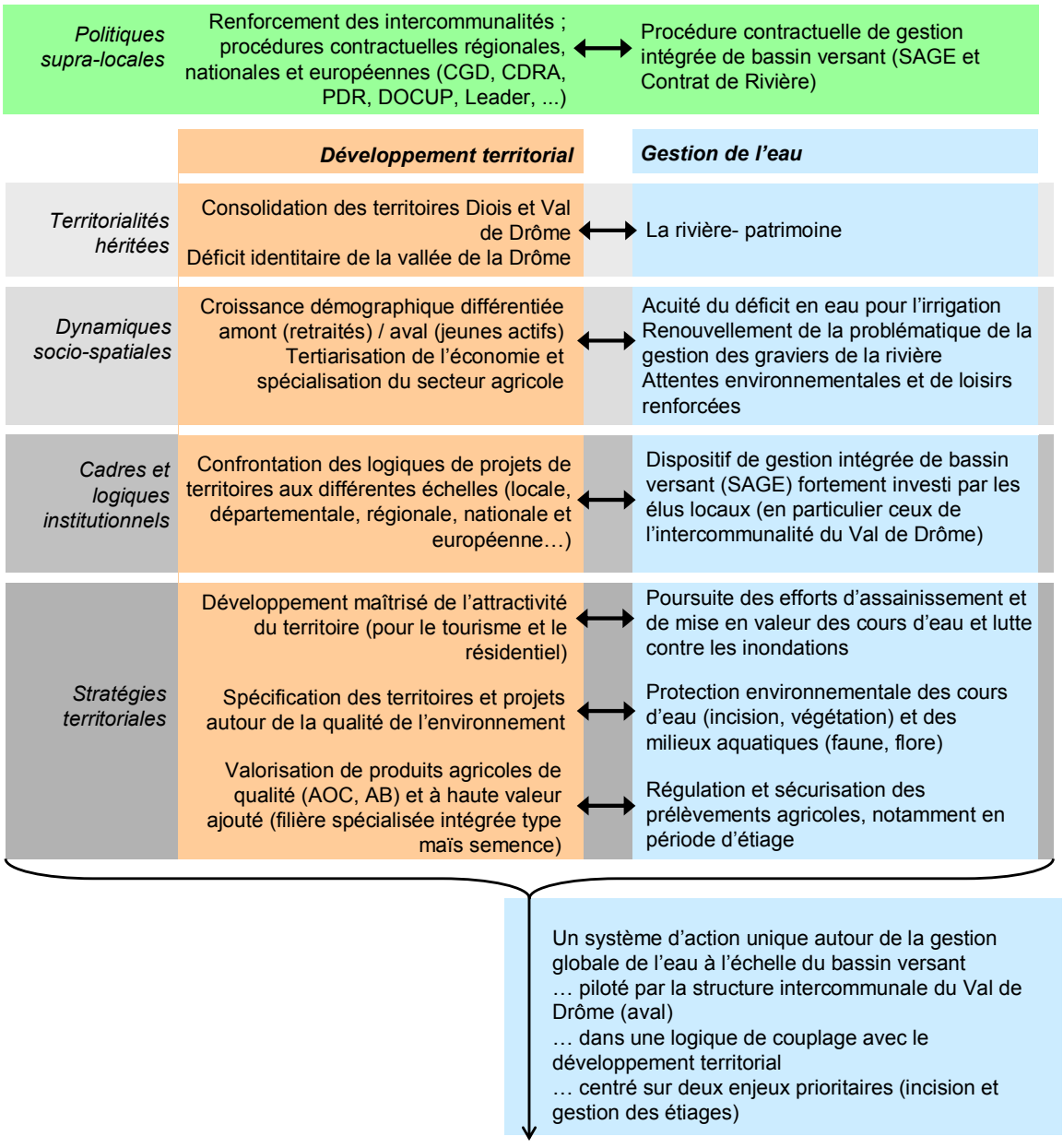


Figure 64 : Schéma récapitulatif des dimensions territorialisées de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme (1994-2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La procédure du SAGE, qui s'inscrit dans le paradigme de la *gestion intégrée de bassin versant*, offre à la structure intercommunale du Val de Drôme un cadre adéquat pour la poursuite et l'extension de sa stratégie de gestion patrimoniale de la rivière. Elle contribue ainsi à mettre en territoire le bassin versant, en élargissant les thématiques et les espaces liés à la rivière et continue d'activer les ressorts territoriaux qui en découlent, pour accroître dans le même temps la préservation environnementale et le développement économique. L'analyse fine de l'idéologie et de la stratégie territoriale de la structure intercommunale du Val de Drôme, pilote de la gestion intentionnelle de l'eau dans la vallée de la Drôme sur la période 1994-2006, est l'objet du chapitre suivant.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 6. LES AVANCEES ENVIRONNEMENTALES DE LA MISE EN TERRITOIRE DU BASSIN VERSANT

Le SAGE Drôme puis le 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion sont élaborés et mis en œuvre par un système d'action renouvelé comprenant des représentants à la fois de l'Etat, des collectivités locales et des différents usagers de l'eau. Ce système d'action est piloté par la structure intercommunale du Val de Drôme qui assure la présidence de la CLE, elle-même confondue avec le Comité rivière, et qui concentre les moyens humains et financiers de décision et d'action. Ce sixième chapitre s'intéresse aux intentions, aux logiques et aux stratégies territoriales de cette gestion intentionnelle de l'eau sur la période 1994-2006. Le modèle de la *gestion intégrée de bassin versant,* tel que défini dans la Loi sur l'eau de 1992, se substitue à l'approche patrimoniale de la rivière. Comment est-il approprié et décliné localement ? Quel *territoire de l'eau* et quel *projet de territoire* pour la gestion de l'eau construisent les acteurs de la gestion intentionnelle dans la vallée de la Drôme ? Des *ressorts territoriaux* sont ils révélés et activés ? Dans quelle mesure et comment sont ils mobilisés, et pour quelle efficacité environnementale ?

Le SAGE Drôme est élaboré assez rapidement, en 4 ans, entre 1994 et 1997. Après une période conflictuelle dans les années 1980, il marque l'obtention d'un compromis autour d'objectifs conciliant la préservation de l'environnement et la conciliation des usages de l'eau, dans la logique de la « *gestion équilibrée* » (Loi sur l'eau de 1992). Ses objectifs sont opérationnalisés par le biais d'un 2nd Contrat de Rivière, pensé et rédigé parallèlement à l'élaboration du SAGE, entre 1996 et 1999. Dans le prolongement de la stratégie de patrimonialisation de la rivière, la gestion intentionnelle construit un modèle de *gestion territoriale de l'eau* à l'échelle de la vallée de la Drôme par la mise en territoire des espaces autour de l'eau et par l'activation de ressorts territoriaux. Si le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière sont des succès en termes de démocratie locale, leur efficacité environnementale est cependant nuancée (AScA et AERMC, 2005 ; Asconit consultants *et al.*, 2007). L'analyse détaillée de l'élaboration du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière puis de leur mise en œuvre permet de mieux comprendre les avancées et les écueils du modèle territorial de la gestion l'eau mis en place par la structure intercommunale du Val de Drôme.

Ce chapitre comporte trois parties. Pour chacune des périodes successives, l'élaboration du SAGE, l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière puis sa mise en œuvre, sont analysés de manière dialectique la construction ou consolidation d'un territoire autour de la rivière, les ressorts territoriaux mobilisés en vue de gérer l'eau et leur contribution au gain d'efficacité environnementale.

La première partie porte sur la période 1993-1999. La structure intercommunale du Val de Drôme construit un modèle de la gestion de l'eau basé sur la mise en territoire du bassin versant et l'articulation des enjeux environnementaux et économiques. En révélant et activant les ressorts de ce nouveau *territoire de l'eau*, la structure intercommunale du Val de Drôme obtient un compromis autour d'un ensemble d'objectifs, dont certains sont particulièrement pertinents et ambitieux en matière environnementale : ceux concernant la gestion quantitative

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

des ressources en eau, la qualité bactériologique de l'eau et l'entretien physique des cours d'eau.

La seconde partie porte sur la période 1996-1999. Elle montre la concentration progressive des pouvoirs de décision et d'action de la structure intercommunale du Val de Drôme au sein du système d'action de la gestion de l'eau, ainsi que l'ajustement, dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière du modèle territorial de la gestion de l'eau défini dans le SAGE.

La troisième partie porte sur la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière sur la période 1999-2006. Les alliances obtenues autour du SAGE se disloquent progressivement. L'affirmation d'autres modèles territoriaux de la gestion de l'eau concurrence la construction d'un territoire de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme. Ses ressorts territoriaux ne sont que partiellement activés et les gains environnementaux espérés ne sont que partiels et limités. La légitimité et la stratégie territoriale de la structure intercommunale du Val de Drôme sont remises en question. Le système d'action de la gestion locale de l'eau évolue avec une recomposition des rôles et des pouvoirs entre collectivités locales début 2007.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1. L'élaboration du SAGE Drôme (1994-1997) : le compromis environnemental autour d'un territoire *par* et *pour* l'eau

Si le 1er Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion a permis l'instauration d'un nouveau système d'action et l'adoption d'une modèle de gestion patrimoniale de la rivière, il ne traite pas de deux problèmes pourtant majeurs : le manque d'eau en période d'étiage et l'incision généralisée de la rivière (chapitre 4). L'échec du barrage sur le Bez a mis en évidence l'existence de multiples et divers enjeux sur la ressource en eau et le défaut de solidarité à l'échelle de la vallée. L'étude SOGREAH a montré la gravité de l'incision et l'urgence d'une gestion du transit sédimentaire sur l'ensemble du linéaire hydrographique. Au début des années 1990, l'enjeu pour les gestionnaires intentionnels de l'eau concerne donc à la fois la restauration de l'état des ressources et milieux aquatiques et la régulation de leurs différents usages, sources de conflits.

Le dispositif du SAGE issu de la Loi sur l'Eau de 1992 offre à la gestion intentionnelle un nouveau cadre et un nouveau modèle d'action, la *gestion intégrée de bassin versant*. La gestion intentionnelle de l'eau du SAGE Drôme adapte ce modèle en réinvestissant l'idéologie territoriale construite et consolidée lors du 1er Contrat de Rivière. Elle procède en particulier à la mise en territoire du bassin versant de la Drôme[307] sous la dénomination moins technique mais aussi moins précise de « *Vallée de la Drôme* ». Comme avec la mise en patrimoine de la rivière, elle propose de coupler étroitement les enjeux environnementaux et économiques autour de la préservation et de la mise en valeur des ressources en eaux et des milieux aquatiques.

[307] Pour mémoire, par arrêté préfectoral n° 34-04, le périmètre du SAGE Drôme comprend l'ensemble des communes, au nombre de 83, chevauchant, même marginalement, le bassin versant de la rivière Drôme. Ce périmètre recouvre la majeure partie des intercommunalités de la vallée de la Drôme à l'exclusion notable du canton de Bourdeaux, situé sur le bassin du Haut-Roubion (Figure 38, p.227).

L'analyse de la stratégie territoriale de la gestion intentionnelle de l'eau lors de l'élaboration du SAGE est découpée en quatre parties, comme autant de phases de la construction d'un *projet* et d'un territoire *par* et *pour* l'eau : (i) l'organisation et la structuration des acteurs ; (ii) la prise de conscience territoriale ; (iii) la révélation de l'intention de faire territoire ; (iv) l'adoption du projet et du territoire de la gestion de l'eau. Dans un premier temps, la description du système d'action de l'élaboration du SAGE montre à la fois son ouverture aux représentants des usagers et son fonctionnement démocratique, mais également un pilotage très étroit par la structure intercommunale du Val de Drôme, appuyée des services de l'Etat. Dans un second temps, sont analysés les outils mobilisés par la gestion intentionnelle de l'eau pour faire prendre conscience aux acteurs de la gestion effective de l'intérêt et des potentialités de l'adoption d'un nouveau modèle de gestion de l'eau autour de la mise en territoire du bassin versant. Dans un troisième temps, est étudiée l'intention révélée de faire territoire *par* et *pour* l'eau ainsi que sa contribution à la définition des objectifs du SAGE. Les ajustements territorialisés du modèle de la gestion intégrée de bassin versant sont en particulier mis en avant. Enfin, et quatrièmement, est montrée la façon dont la gestion intentionnelle de l'eau consolide le projet de gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1. Le pilotage de l'élaboration du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme

L'instauration de la CLE du SAGE en 1994, à partir du Comité rivière du 1er Contrat de Rivière, vient conforter le système d'action unifié autour de la structure intercommunale du Val de Drôme, tout en l'élargissant à la participation officielle des représentants des usagers (chapitre III). La structure intercommunale du Val Drôme concentre progressivement les pouvoirs de décision et les moyens d'action au sein de ce système, en se saisissant de la présidence de la CLE et en prenant en charge le pilotage de l'élaboration du SAGE.

1.1.1. L'instauration, la composition et le fonctionnement de la CLE du SAGE et de son bureau

La CLE et le bureau de la CLE sont les principales instances de décision et d'action prévues dans le dispositif du SAGE. L'analyse de la fréquence et de la participation aux réunions renseigne sur leur fonctionnement. Elle met en évidence la concentration progressive des pouvoirs par la structure intercommunale du Val de Drome au cours de la période d'élaboration du SAGE.

La composition de la CLE et de son bureau

La composition de la CLE du SAGE est officiellement définie le 28/12/1993 par l'arrêté préfectoral n°4566. Elle est composée de 44 membres. Le collège des collectivités territoriales, de 22 membres, comprend 13 maires, les 3 présidents des structures intercommunales (du Val de Drôme, du Diois et le SMRD), 5 conseillers généraux et un conseiller régional. Le collège des usagers est constitué de 11 représentants dont 3 membres

pour la seule profession agricole, représentée par le biais de la Chambre d'Agriculture, des irrigants individuels (ADARII) et des irrigants collectifs (président du Syndicat d'Irrigation d'Allex-Montoison). Les intérêts touristiques disposent de 2 représentants (Comité Départemental du Tourisme et Comité départemental de canoë-kayak). 6 autres usages sont représentés : les extractions industrielles de graviers à travers l'UNICEM, les entreprises avec la Chambre de Commerce et d'Industrie, les propriétaires de digues avec l'Association des Digues de Loriol, les usages de pêche et de chasse par leurs fédérations respectives, et enfin la protection des milieux naturels par la FRAPNA. Enfin, au sein du collège des représentants de l'Etat, également composés de 11 membres, sont présents les services déconcentrés départementaux et régionaux de l'Etat (DRIRE, DDE, DDASS, DDAF, DDJS), les services préfectoraux (la Direction des Collectivités Publiques et de l'Environnement et la sous-préfecture de Die), l'Agence de l'Eau, le Préfet coordonnateur de bassin, le Conseil Supérieur de la Pêche et la Compagnie National du Rhône.

Lors de sa première réunion plénière, la CLE élit à sa présidence le président de la structure intercommunale du Val de Drôme et adopte un règlement sur son fonctionnement (compte-rendu de la CLE du 26/04/1994). Ce règlement prévoit la constitution d'un double secrétariat : (i) un « *secrétariat administratif* » chargé de la co-animation de la CLE et qui est confié à la MISE ; (ii) un « *secrétariat technique* » chargé de préparer les dossiers présentés en CLE et de faciliter les réflexions collectives et les prises de décisions. Pour animer ce secrétariat, le règlement prévoit également la possibilité pour le président de la CLE de former un « *secrétariat technique* », selon la composition de son choix. Ce dernier ne voit jamais le jour car sa composition fait débat, entre ceux souhaitant une représentation des trois collèges de manière proportionnelle à la CLE et ceux s'y opposant, craignant de lui voir attribuer un rôle trop « *politique* » (compte-rendu de la CLE du 26/04/1994). Par contre, le président forme de manière informelle un « *groupe d'appui technique* », dont il restreint la composition à quelques élus et techniciens de la structure intercommunale du Val de Drôme, du SMRD et du Conseil Général et à deux représentants de l'Etat (Agence de l'Eau, DDAF). Ce groupe se réunit mensuellement de juin à décembre 1994. Il finalise le montage financier de l'élaboration du SAGE, discute de son portage et prépare son contenu.

Ce « *groupe d'appui technique* » se substitue progressivement dans les faits au « *secrétariat technique* » initialement prévu. Il se convertit formellement en « *bureau du SAGE* » mi 1995. L'animatrice du SAGE s'en explique ainsi : « *il s'est avéré la nécessité de modifier la constitution* [du secrétariat technique] *pour y intégrer les présidents des principales structures intercommunales et les techniciens des différents organismes ayant des compétences et des responsabilités ou apportant des financements dans le domaine de l'eau* » (rapport d'activité de la CLE, décembre 1995). Ainsi, la composition du bureau de la CLE n'a pas été démocratiquement débattue et choisie, mais elle a été progressivement instituée, par le président de la CLE et son équipe technique.

La composition de ce bureau est inscrite officiellement dans le document du SAGE en 1997 (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Il comprend 12 membres : 6 représentants de l'Etat (2 de l'Agence de l'Eau, 1 de la DIREN, 2 de la DDE et 1 de la DDAF) et 6 représentants des collectivités locales (1 technicien de la Région, 1 technicien du Département, 1 élu pour chacune des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, 1 élu pour le SMRD et le président de la CLE). A ce groupe, sont adjoints les deux techniciens chargés respectivement de l'animation du SAGE et de la structure d'entretien de

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

la rivière[308]. Ce bureau exclut donc les représentants du collège des usagers. Il possède une connotation très technique, puisque moins d'un quart de ses membres sont des élus, mais il demeure une instance politique de par la présence des présidents des structures intercommunales et du SMRD. Le bureau de la CLE joue un rôle important dans l'élaboration du SAGE. En préparant techniquement les dossiers qui sont ensuite discutés et validés en CLE plénière, il oriente fortement le processus de décision. La présence des présidents des structures intercommunales et du SMRD lui confère une importante légitimité en matière d'orientation des choix stratégiques.

Une participation large à l'élaboration du SAGE mais étroitement pilotée par la structure intercommunale du Val de Drôme et les services de l'Etat au sein du bureau de la CLE

La CLE et son bureau sont fortement sollicités lors de l'élaboration du SAGE. En effet, entre le 26/04/1994 et le 15/12/1997, le bureau de la CLE se réunit 38 fois et la CLE plénière 12 fois, soit des moyennes de 1 réunion du bureau tous les 1,1 mois et de la CLE plénière tous les 3,6 mois (Figure 65). Ces réunions fréquentes mobilisent en outre un nombre important de participants. Les bureaux de CLE réunissent en moyenne 9,8 participants sur une composition théorique de 12 membres, avec un minimum de 8 personnes et un maximum de 22 personnes. Les CLE plénières réunissent en moyenne 32,5 participants sur une composition théorique de 44 membres, avec un minimum de 27 personnes et un maximum de 40 personnes.

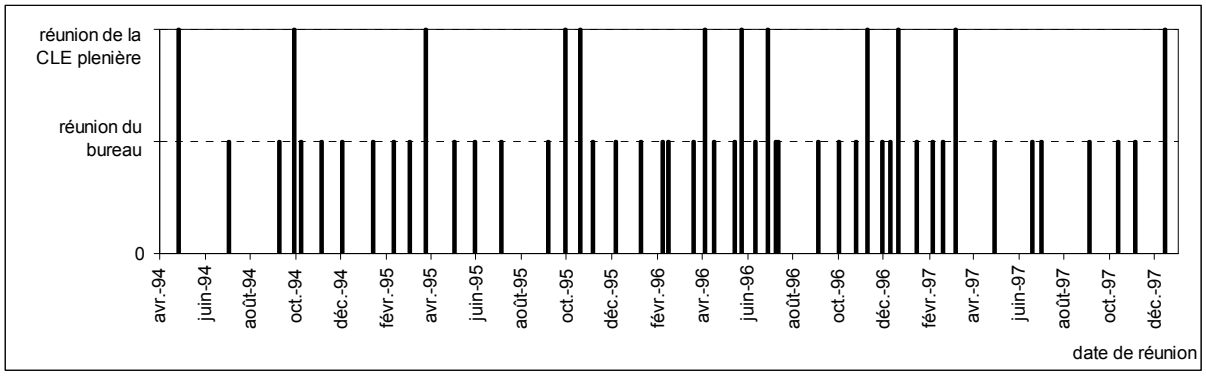


Figure 65 : La fréquence des réunions de la CLE et de son bureau lors de l'élaboration du SAGE Drôme (1994-1997)

En termes de répartition de la participation au sein des CLE plénières, les services de l'Etat sont sur-représentés par rapport à la composition théorique officielle de la CLE (34.3% contre 25% en théorie) au détriment des deux autres collèges (Figure 66 ; Figure 67). Les élus des collectivités locales sont les moins présents, en particulier les conseillers généraux (3 fois moins que théoriquement prévu) et les maires des communes (1,5 fois moins). Cette moindre participation est cependant en partie compensée, dans le cas du Conseil Général, par la participation des techniciens. Inversement, la structure intercommunale du Val de Drôme est

[308] La composition du bureau est à nouveau mentionnée dans le document du 2nd Contrat de Rivière signé en 1999. Ce groupe est présenté avec une composition légèrement différente dans le document de 2nd Contrat de Rivière : il comprend 13 membres, dont 5 représentants de l'Etat (1 de l'Agence de l'Eau, 1 de la DIREN, 2 de la DDE et 1 de la DDAF) et 7 des collectivités locales (deux techniciens du Conseil Régional et du Conseil Général, un élu du SMRD, deux couples élus/techniciens pour chacune des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

sur-représentée (3 fois plus que théoriquement, élus et techniciens confondus). Cette présence est renforcée par la participation des techniciens du SMRD (eux mêmes deux fois plus représentés que dans la composition théorique), qui dépendent en fait très étroitement de la structure intercommunale du Val de Drôme.

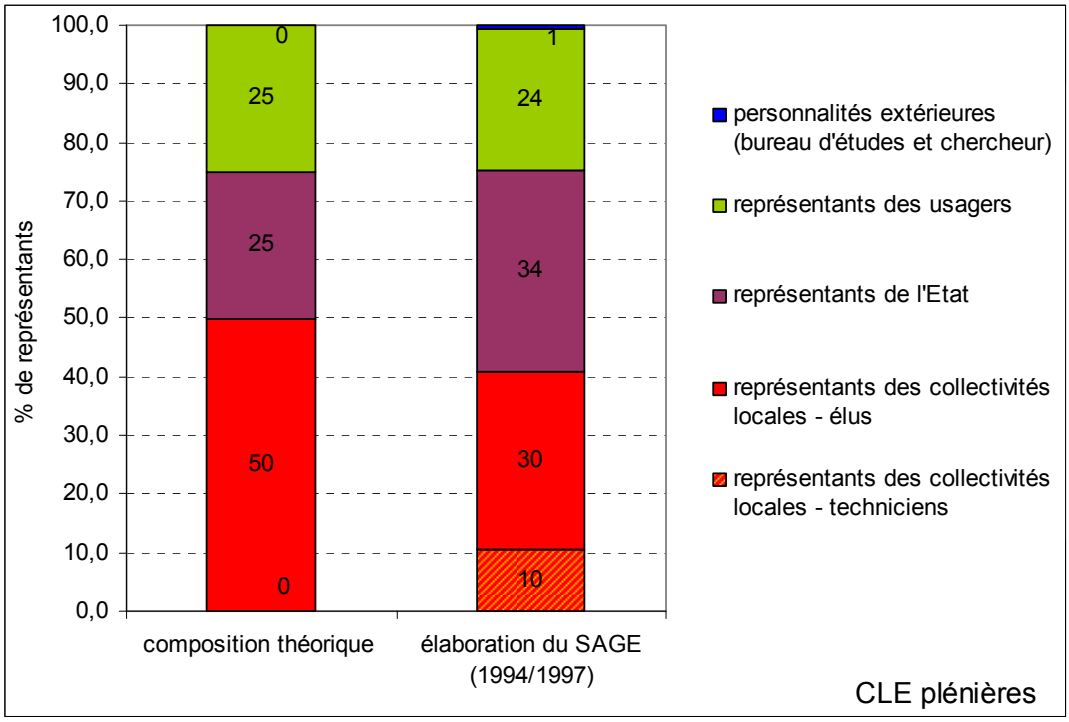


Figure 66 : La comparaison de la composition moyenne théorique et effective de la CLE lors de l'élaboration du SAGE (1994-1997)

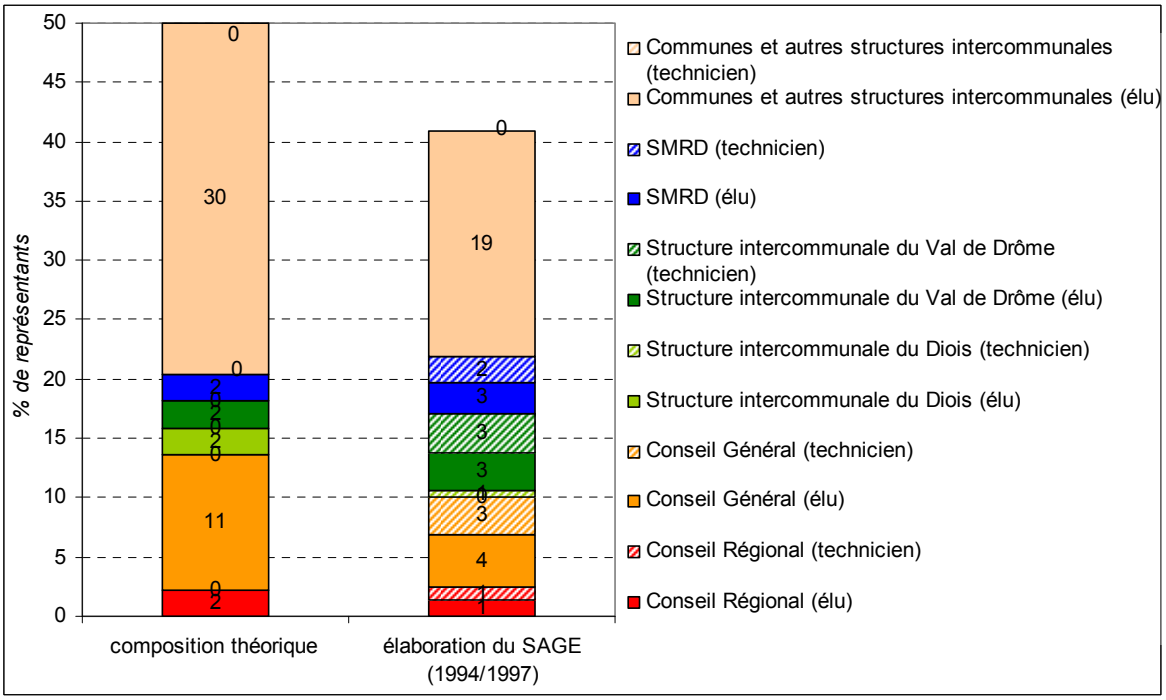


Figure 67 : La participation des élus et techniciens des collectivités locales aux réunions de la CLE plénière lors de l'élaboration du SAGE (1994-1997)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'analyse de la participation effective aux réunions du bureau de la CLE pendant la phase d'élaboration du SAGE confirme le caractère très technique du bureau[309] (Figure 68 ; Figure 69). Les techniciens des services de l'état et des collectivités locales représentent en moyenne les trois quarts des participants. Par rapport à la répartition théorique du bureau, les collectivités locales sont légèrement sur-représentées, (55% des participants en moyenne) au détriment des représentants des services de l'Etat (42 % en moyenne). Une analyse plus précise révèle que trois types d'acteurs sont particulièrement présents parmi les services de l'état : l'Agence de l'eau, la DDAF et la DDE (respectivement 12.4, 10.8 et 8.3% en moyenne des participants par réunion). Au sein des collectivités locales, deux acteurs sont très présents: la structure intercommunale du Val de Drôme (19.8%) et dans une moindre mesure le Conseil Général (10.1%).

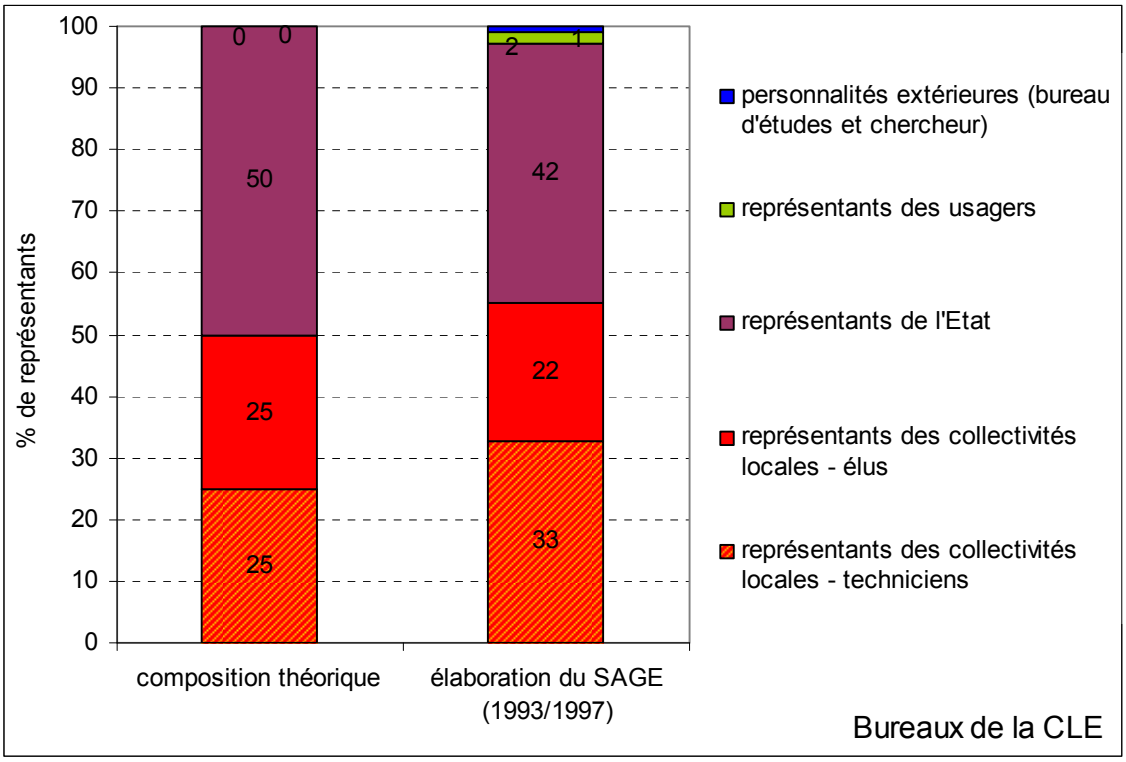


Figure 68: La comparaison de la composition moyenne théorique et effective des bureaux de la CLE lors de l'élaboration du SAGE (1994-1997)

[309] Rappel : entre 1994 et 1996, ce bureau de CLE est fondu avec le Comité rivière du 1er Contrat de rivière et se charge de la partie technique de la mise en œuvre opérationnelle du Contrat de Rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

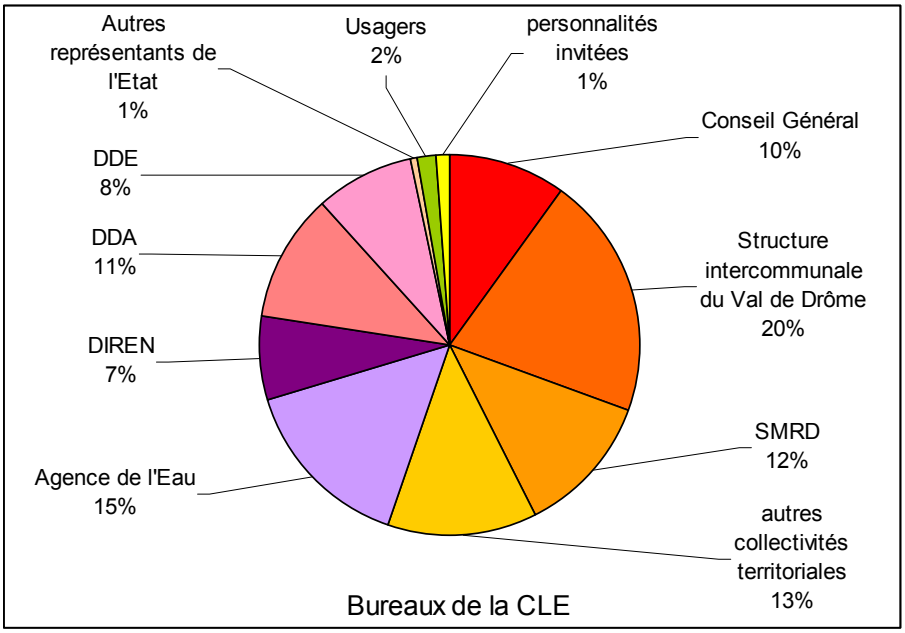


Figure 69 : La participation moyenne aux bureaux de la CLE lors de l'élaboration du SAGE (1994-1997)

Par rapport à la composition théorique du bureau, les usagers ne sont pas absents des réunions. Leur participation est cependant très faible : ils constituent en moyenne 1,8% des participants sur la période d'élaboration du SAGE. Ce sont très majoritairement des agriculteurs. Un représentant de la FRAPNA participe à une réunion. Ces usagers ne participent que de manière ponctuelle, sur invitation des autres membres du bureau selon les ordres du jour fixés pendant l'élaboration du SAGE (Figure 70) : pour présenter les projets d'augmentation de la ressource en eau (05/09/1995), puis pour débattre des scénarios d'augmentation des ressources en eau proposés par la DIREN (14/05 et 09/07/1996). La composition variable du bureau reflète en fait son adaptation aux problématiques abordées et aux phasages des démarches.

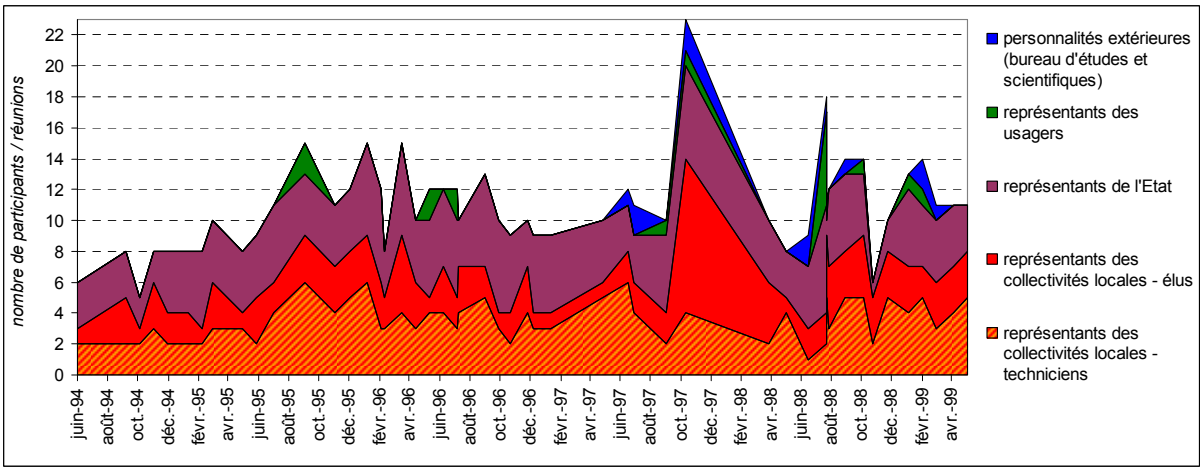


Figure 70 : La participation aux bureaux de la CLE lors de l'élaboration du SAGE et du Contrat de Rivière (1994-1999)

Au total, 127 personnes différentes participent aux réunions de la CLE plénière et de son bureau, dont 53 personnes différentes pour les bureaux et 105 pour les CLE plénières (Figure 71). Parmi ces personnes cependant, une grande majorité ne participe en moyenne qu'à 1

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

réunion sur 4 (75% pour les bureaux de CLE et 50% pour les CLE plénières). Inversement, des *noyaux durs* de participants, présents à plus de 3 réunions sur 4, se distinguent. Pour les CLE plénières, ce noyau dur comporte 5 personnes, deux des structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, une de la DRIRE, une de la préfecture et une de la fédération de pêche. Concernant les bureaux de la CLE, ce noyau dur comporte 3 personnes, le président de la CLE (présent à 100% des réunions), le représentant de la DDAF (84%) et celui de la DIREN (58%). Parmi les personnes qui ont participé à plus de la moitié des bureaux de la CLE sont également présents les chargés de missions, animateurs et techniciens en appui à la démarche de SAGE, ainsi que le président du SMRD, un représentant du Conseil Général et ceux de la DDE et de l'Agence de l'Eau. Au contraire la structure intercommunale du Diois est très peu présente, que ce soit par ses élus ou techniciens, ce qui témoigne de sa moindre implication au regard de la structure intercommunale du Val de Drôme.

Ces chiffres montrent le fort investissement de certaines personnes dans l'élaboration du SAGE. Ils mettent en particulier en évidence l'important travail réalisé de manière couplée entre la structure intercommunale du Val de Drôme (président et son service technique) et les services de l'Etat, en particulier le chef de MISE et un chargé de mission de la DIREN (hydraulicien, qui a réalisé les calculs concernant le déficit hydrique de la rivière)[310]. Ce soutien des représentants de l'Etat s'explique par l'intérêt que ce dernier porte à l'expérimentation du 1er SAGE de France.

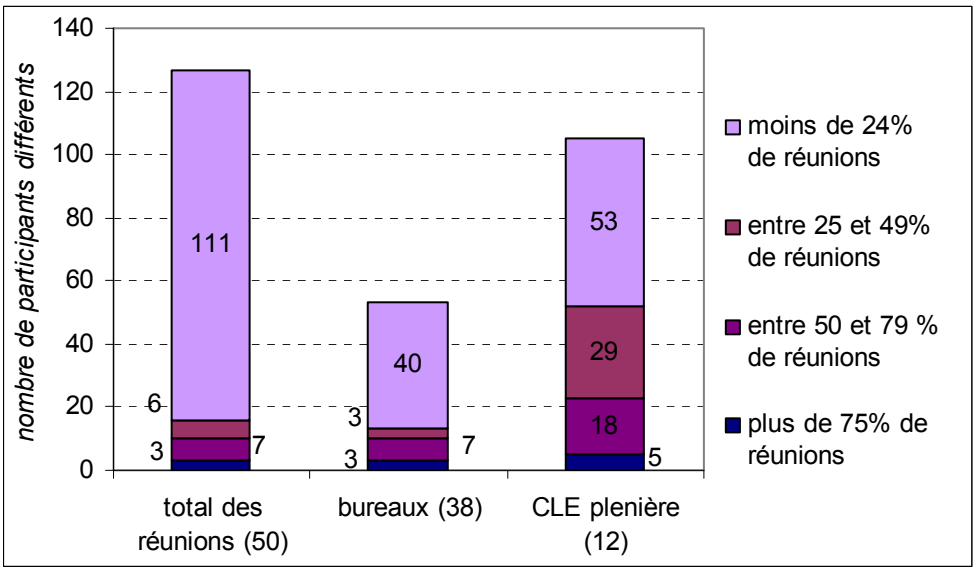


Figure 71 : La répartition des différents participants aux réunions de la CLE et de son bureau selon le pourcentage de réunions auxquelles ils ont participé (1994-1997)

La tenue fréquente des réunions ainsi que la participation régulière des mêmes acteurs aux bureaux de la CLE permettent de stabiliser le bureau comme l'instance centrale de la gestion locale de l'eau. L'étroite coopération entre un acteur local (la structure intercommunale du Val de Drôme) et des administrations départementales et régionales (DDAF et DIREN) renforce la légitimité de ce système d'action.

[310] « *La MISE était très impliquée dans le SAGE, ils ont été vraiment à l'initiative* » (un technicien, entretien personnel, été 2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.2. Le choix du portage de l'élaboration du SAGE

Si la Loi sur l'eau de 1992 prévoit la création d'une *« communauté locale de l'eau »* pour piloter le processus de décision et assurer la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un SAGE, elle n'a pas été suivie des décrets d'application qui auraient permis son instauration. La question du portage du SAGE, et en premier lieu de son élaboration est l'un des premiers dossiers traités par la CLE en 1994.

Le SMRD désigné maître d'ouvrage officiel de l'élaboration du SAGE mais incapable d'assurer sa mission

Le bassin versant est marqué, en 1994, par une dichotomie institutionnelle, avec la présence des deux principales structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois. Si, avec la fin des extractions industrielles, la raison première du SMRD n'est plus, ce syndicat présente par contre l'intérêt de fédérer un ensemble de communes à la fois de l'amont et de l'aval du bassin versant et d'être spécifiquement dédié à la gestion de la rivière. Son nouveau président, élu en mai 1994, affiche sa volonté de porter le SAGE, ce à quoi les structures intercommunales et les communes concèdent. Ce choix répond à des considérations financières et opérationnelles pour les élus communaux et intercommunaux. L'élaboration du SAGE, et en particulier l'emploi des chargés de mission, est financée à hauteur de 80%[311]. Les 20% restant sont à la charge des collectivités locales. Le Conseil Général participant statutairement à hauteur de 50% au SMRD, la part incombant aux élus des communes est alors réduite à 10%.

La CLE désigne ainsi le SMRD comme maître d'ouvrage de l'élaboration du projet de SAGE lors de sa séance plénière du 29/09/1994. Cependant, l'étroitesse des moyens humains et financiers dont il dispose ainsi que ses compétences territoriales et thématiques limitées ne lui permettent pas d'assumer en l'état une telle fonction[312]. Des « *mutations juridiques et financières* » afin d'élargir ses missions thématiques, d'accroître son emprise géographique et d'accéder à des moyens d'actions plus importants sont nécessaires (Comité syndical du SMRD, 06/10/1994 ; 14/12/1994). Mais elles sont cependant sources de débats entre les différents membres du SMRD, maires et conseillers généraux, en raison des coûts induits. Faute de prise de décision, la structure intercommunale du Val de Drôme se substitue au SMRD pour porter l'élaboration du SAGE.

[311] Par l'Agence de l'Eau (40%), la Région (20%) et le Ministère de l'Environnement (20% au titre du caractère pilote de la démarche).

[312] EN 1994, il ne concerne que 27 communes adhérentes et ne dispose que d'une secrétaire à mi –temps ; il emploie un technicien dont les missions sont partagé entre la mise en œuvre du Contrat de Rivière et le SMRD, mais qui est physiquement localisé à la structure intercommunale du Val de Drôme.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le pilotage effectif de l'élaboration du SAGE par la structure intercommunale du Val de Drôme

L'élaboration du SAGE Drôme est planifiée sur 18 mois, à compter de début 1995. La CLE décide de confier son animation à un chargé de mission recruté pour l'occasion (compte-rendu de la CLE du 29/09/1994) par le SMRD[313].

Ce chargé de mission arrive plus d'un an après le démarrage officiel de l'élaboration du SAGE. Entre temps, cette dernière a été pilotée par le président de la CLE ainsi que par le chargé de mission Contrat de Rivière de la structure intercommunale du Val de Drôme. L'animateur du SAGE se positionne alors en appui du couple président de la CLE / chargé de mission Contrat de Rivière. Bien qu'employé par le SMRD, il est en pratique localisé dans les bureaux de la structure intercommunale du Val de Drôme, en relation étroite avec son président et le personnel de son *service rivière*[314].

Ainsi, si le SMRD a été désigné maître d'ouvrage de l'élaboration du SAGE, dans les faits, la structure intercommunale du Val de Drôme se saisit progressivement de son pilotage : par le biais (i) de son président très impliqué en tant que président également de la CLE, (ii) de son chargé de mission et de son service rivière et (iii) de l'accueil et de l'encadrement l'animateur nouvellement recruté pour l'élaboration du SAGE. La concentration des moyens de décision et d'action en matière de gestion de l'eau par la structure intercommunale du Val de Drôme ainsi que sa position dominante au sein du bureau de la CLE conduisent à une quasi « *hybridation* » entre les deux instances (Allain, 1999).

1.2. L'élaboration du projet de SAGE et la prise de conscience territoriale (1994-1997)

L'élaboration d'un SAGE comprend plusieurs étapes : (i) la réalisation d'un état des lieux et la définition des enjeux locaux ; (ii) l'élaboration de tendances d'évolution et le choix des orientations stratégiques selon le scénario retenu ; (iii) la déclinaison de cette stratégie en objectifs de moyens et de résultats[315].

Lors de l'élaboration du SAGE, la gestion intentionnelle de l'eau cherche à créer et à consolider une communauté d'enjeu à l'échelle d'une nouvelle entité territoriale autour de la rivière. Mettre en territoire l'espace autour de la rivière, c'est faire prendre conscience aux usagers de l'ensemble des éléments de leur environnement qui dépendent de l'eau. La conscience de ce territoire de l'eau découle de la mise en évidence des relations que les

[313] L'enveloppe financière de l'élaboration du SAGE[313] est essentiellement consacrée à son embauche, à compter du 01/06/1995, pour une durée initiale de 18 mois, reconduit ensuite de 6 mois supplémentaires.

[314] Rappel : mis en place dans le cadre de la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion et comprenant un chargé de mission, un technicien et une équipe d'agents techniques.

[315] Sur la base d'un « *constat de l'état de la ressource en eau et du milieu aquatique* », d'un recensement des différents usages de ces ressources et milieux en eau et de l'analyse de scénarios tendanciels d'évolution des ressources en eau et des activités qui leurs sont liées, le SAGE définit les « *priorités* » et « *évalue les moyens économiques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre* » (Loi sur l'eau n° 92-3 du 03/01/1992 et le décret n° 92-1042 du 24/09/1992).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

usagers entretiennent avec les ressources en eau ou les milieux aquatiques, directement dans leurs pratiques ou indirectement par les pratiques des autres, et de l'importance de leurs possibles altérations ou disparitions (Latour, 2010). La patrimonialisation de la rivière est une ressource importante de cette prise de conscience territoriale (Ghiotti, 2007).

Trois types d'outils sont mobilisés par les acteurs de la gestion intentionnelle pour favoriser cette prise de conscience territoriale à l'échelle du bassin versant : (i) la communication auprès des usagers sur les acquis et les lacunes du 1er Contrat de Rivière, justifiant de l'engagement dans la démarche du SAGE et de son pilotage par la structure intercommunale du Val de Drôme ; (ii) l'implication des usagers dans la démarche d'élaboration afin de favoriser leur appropriation du projet de SAGE ; (iii) l'appel à des experts scientifiques au territoire, afin de justifier et de légitime des changements de pratiques nécessaires et de l'adoption d'un nouveau modèle de la gestion de l'eau.

1.2.1. La communication sur le 1er Contrat de Rivière : les acquis et les lacunes justifiant de l'engagement du SAGE

Tout au long de sa mise en œuvre, le 1er Contrat de Rivière fait l'objet d'une importance médiatisation dans la presse locale. La structure intercommunale du Val de Drôme s'exprime fréquemment, par le biais de son président, de son chargé de mission ou de son technicien rivière. Par ailleurs, les journalistes indépendants rédigent également de nombreux articles sur le Contrat de Rivière. Ils développent ensemble un discours uniforme, consistant à mettre en évidence les avancées majeures du Contrat de Rivière en matière de qualité de l'eau et d'entretien des cours d'eau et à les relier au rôle actif de la structure intercommunale du Val de Drôme (chapitre 4). Par exemple, dans un article intitulé « *l'été du SAMU de la rivière Drôme* », un journaliste du Crestois mentionne :

> « *Notre rivière a connu une belle fréquentation, en hausse par rapport aux années précédentes. Une rivière manifestement plus propre, mieux aménagée, plus attractive. La mise en service des stations d'épuration, la prise de conscience des élus de l'importance de l'atout rivière et celles des riverains et des touristes et la nécessité de ne plus confondre la rivière et une poubelle (ce qui fut trop longtemps le cas), tout cela commence à porter ses fruits. Profitons de l'occasion pour tirer un coup de chapeau (...) à l'équipe rivière, qui, sous la houlette (...) du responsable du Contrat de Rivière (à la structure intercommunale du Val de Drôme), est en quelque sorte le SAMU de notre rivière* » (*Le Crestois* 30/08/1996).

La personnification de la rivière participe de son appropriation : « *On soigne enfin la rivière Drôme* » titre à nouveau *Le Crestois* le 10/11/1996.

Ce discours, dont il est difficile de distinguer la part d'information et celle de la promotion, permet en tout cas de confirmer deux potentialités locales autour de gestion de l'eau, déjà révélées lors du 1er Contrat de Rivière : (i) le développement touristique grâce à la restauration de la qualité de l'eau et les aménagements de rivière ; (ii) la capacité de la structure intercommunale du Val de Drôme à piloter efficacement la politique locale de l'eau.

Dans le même temps, ces mêmes articles ou d'autres d'articles soulignent les lacunes du Contrat de Rivière, concernant la gestion quantitative de l'eau et la protection contre les inondations. Ces problématiques sont aiguisées depuis les événements climatiques

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

catastrophiques du début des années 1990[316]. « *Le Contrat de Rivière et les crues de 1993 et 1994 ont réveillé les consciences : on s'occupe enfin de la rivière !* » (*Inf'Eau* n° 13, 03/1998). Comme lors de la mise en patrimoine de la rivière Drôme, ces périodes de crises facilitent la prise de conscience de l'intérêt et de l'urgence à agir. D'autres actions sont à entreprendre pour compléter celles du Contrat de Rivière, ce qui permet de justifier de l'engagement dans un SAGE. Dès 1991, l'opportunité de l'engagement d'une démarche d'élaboration de SAGE est mentionné dans *Le Crestois*, dans un article intitulé : « *La Drôme rivière-test : l'occasion (enfin) trouvée d'une approche globale des problèmes de la rivière?* » (*Le Crestois*, 02/08/1991)[317].

Cette médiatisation dans la presse contribue à faire prendre conscience à la population de la modification des enjeux sur la gestion de l'eau et de l'urgence d'agir et, dans le même temps, des opportunités offertes par le SAGE pour ce faire et des ressources existantes localement pour se saisir de ses dispositifs.

1.2.2. L'implication des usagers : de multiples arènes de participation

Les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau choisissent une démarche participative pour l'élaboration du SAGE Drôme. L'implication des usagers et des élus communaux est recherchée à chaque étape de cette élaboration par la multiplication de différentes formes et arènes de participation. L'objectif est dans un premier temps d'informer et de sensibiliser aux changements de pratiques nécessaires, et dans un second temps de favoriser l'appropriation d'un nouveau modèle de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant.

L'élaboration et la validation de l'état des lieux du SAGE Drôme au sein de la CLE du SAGE (juillet 1993 – septembre 1995)

Mi 1993, le Préfet réunit un groupe de travail, préfigurant la CLE et regroupant un panel élargi d'acteurs de la gestion de l'eau, comprenant, outre les membres du comité restreint de pilotage instauré par la DDE, des représentants des usagers et des communes. L'objectif de ces réunions est de dresser un premier « *catalogue des points à traiter dans le cadre du SAGE* » (compte-rendu de la réunion du 08/07/1993) et de préparer de fiches d'état des lieux sur les principales thématiques soulevées, formant le « *constat sur l'état d'actuel et les problèmes liés à la rivière* ». Quatorze fiches sont ainsi rédigées, réparties en deux groupes, l'un sur les « *usages* » (agriculture, tourisme, sécurité, assainissement et pollution, eau potable, extractions et industries) et l'autre sur les « *milieux* » (ressources en eaux souterraines et superficielles, qualité de l'eau, profil d'équilibre, ripisylves et milieux remarquables). Mise à part celle sur la protection des ripisylves rédigée par la FRAPNA, les autres fiches sont rédigées par l'administration ou le chargé de mission rivière de la structure intercommunale du Val de Drôme (compte-rendu de la réunion du 23/07/1993). Ces fiches sont proposées à discussion et amendement, par voie postale aux membres pré-identifiés de la future CLE en juillet 1993 puis à nouveau en mars 1994. Elles sont complétées à partir des connaissances

[316] Sécheresses en 1989, 1990 et 1991 et crues en 1993 et 1994.

[317] La précocité de cet article témoigne de l'étroite information de la presse locale par la structure intercommunale du Val de Drôme, dont les responsables ont rencontré la Direction de l'eau seulement quelques semaines auparavant (le 07/05/1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

déjà disponibles. Un travail cartographique est commandité à un bureau d'étude : dix cartes thématiques sont produites, faisant échos aux différents usages (irrigation, tourisme, sécurité) et milieux (qualité, ressources, milieux naturels).

Cet état des lieux et son annexe cartographique sont présentés et validés en CLE plénière le 29/09/1994, à l'exception de la partie sur les extractions, en raison de son incomplétude et inexactitude, soulevées par UNICEM. Après rectification, il est validé lors de la CLE plénière du 24/03/1995. L'état des lieux du SAGE comporte alors cinq parties : « *ressources en eaux souterraines ; eaux superficielles (régime des eaux, utilisation de loisirs et industrielle) ; eau et agriculture ; gestion de granulats ; tourisme et nature* ».

Des réunions thématiques et par sous bassin versant pour la définition des orientations du SAGE

A partir de l'état des lieux, le bureau de la CLE désigne six thèmes à traiter dans le cadre du SAGE : « *la gestion quantitative de l'eau dans le Val de Drôme, la gestion physique de la rivière (granulats, végétation), la sécurité, la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'eau, la restauration et préservation des milieux naturels, le tourisme et les loisirs. Les deux premiers sujets s'avèrent prioritaires* » (compte-rendu de l'activité de la CLE de décembre 1995).

Les arènes de la CLE et de son bureau sont alors mobilisées pour débattre des orientations du SAGE. Des réunions avec la population et les élus sont également organisées en dehors de la CLE, pour élargir le spectre de la participation, selon un double découpage thématique et géographique.

Le périmètre du SAGE est découpé en six sous bassins versants : la haute Drôme (à l'amont de la confluence du Bez) ; le Bez ; la Drôme moyenne (de la confluence du Bez à celle de la Gervanne) ; la Roanne ; la Gervanne ; la basse Drôme (en aval de la confluence avec la Gervanne). Début 1995, des réunions publiques sont organisées selon ce découpage avec la population, les professionnels, les associations et les élus locaux, pour faire part de la démarche du SAGE et de l'état des lieux. Elles sont centrées sur la présentation des deux enjeux de la gestion quantitative et de la gestion physique. Elles visent à faire prendre conscience de l'existence des problèmes des étiages estivaux et de l'incision de la rivière.

Des groupes de réflexion thématique sont également organisés : (i) avec la profession agricole, autour de l'enjeu de la gestion quantitative de l'eau début 1995 en aval de la vallée et (ii) avec les riverains et les élus communaux concernant spécifiquement la gestion physique de la rivière début 1996.

En outre, le bureau de la CLE communique sur les avancées de la démarche auprès des membres de la CLE et des maires des communes par le biais d'une lettre d'information dédiée, nommée « *Info Sage : bulletin d'information de la Commission Locale de l'eau du bassin de la Drôme* », à partir de septembre 1994[318].

Le bureau de la CLE se charge alors de rédiger les synthèses des réflexions issues des groupes thématiques et des commissions géographiques et soumet, sur cette base, les propositions d'objectifs et de programmation à la CLE plénière pour leur validation. L'analyse des sujets abordés lors de réunions de la CLE et de son bureau entre 1994 et 1997 montre que les deux enjeux qualifiés de « *prioritaires* » dans l'état des lieux sont effectivement les plus

[318] Cette lettre fusionne ensuite avec la lettre *Inf'Eau* du Contrat de Rivière, créée en 1992.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

précocement et fréquemment abordés (la gestion quantitative agricole et la gestion physique de la rivière) (Figure 73). Les autres thématiques sont abordées plus tardivement : la question des digues et des inondations à partir de mi 1995, celles de la préservation environnementale, des loisirs et de l'observatoire de la rivière seulement début 1996 (Figure 72)[319].

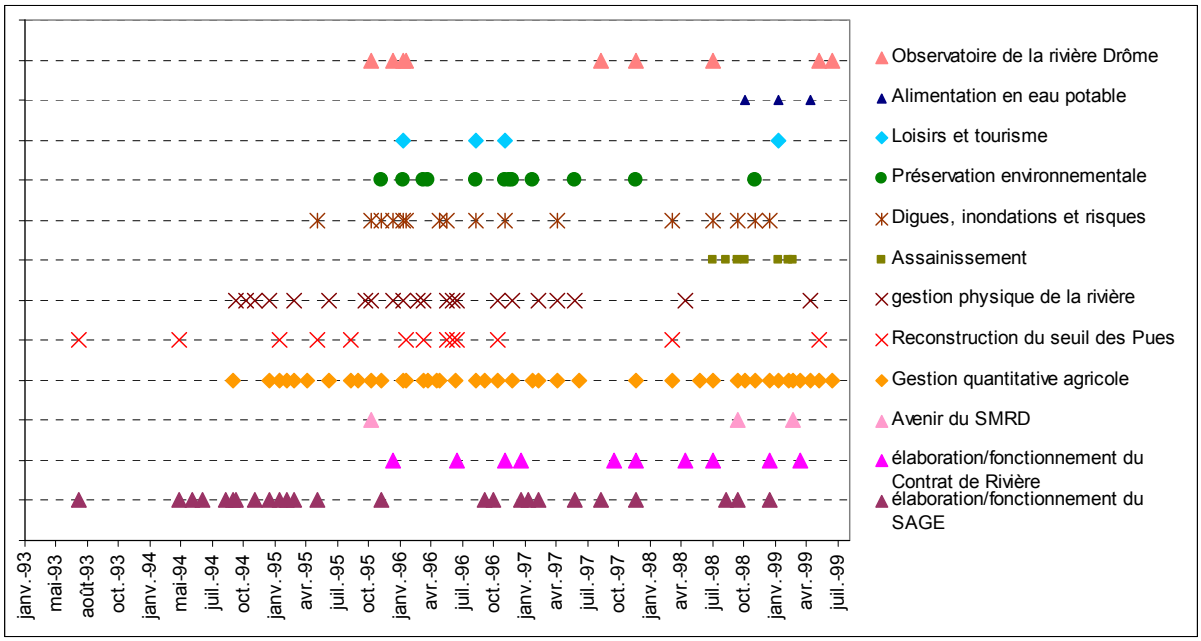


Figure 72 : La chronologie des sujets abordés dans les réunions de la CLE et de son bureau lors de l'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1994-1999)

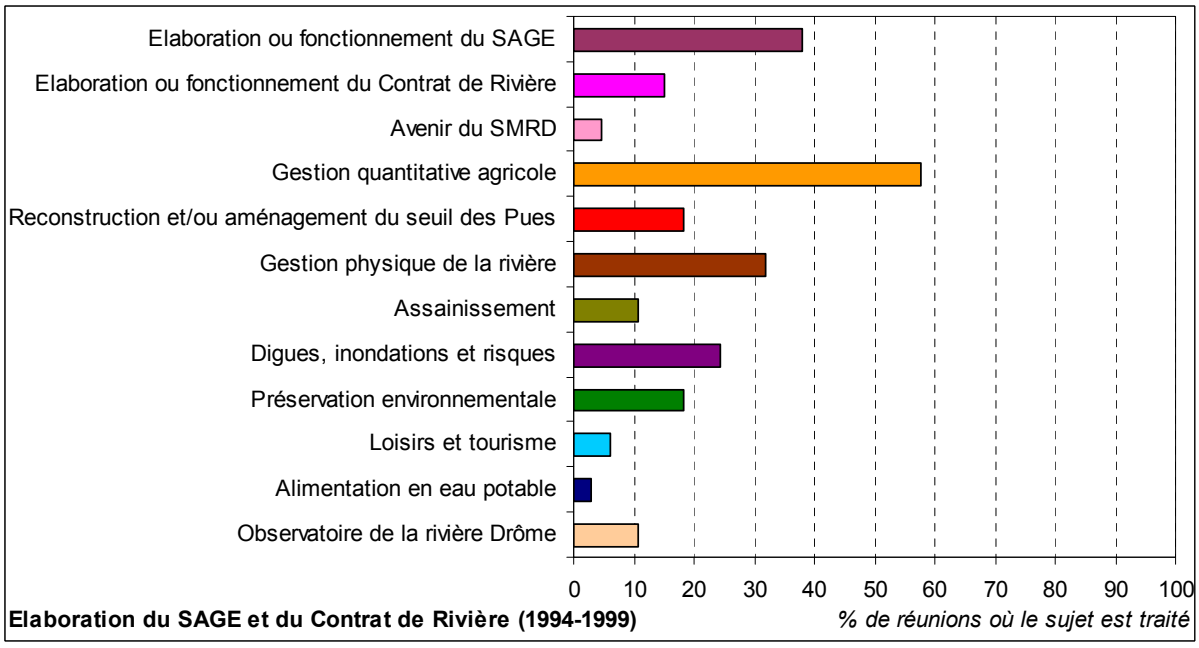


Figure 73 : La fréquence des sujets abordés en réunions de la CLE et de son bureau lors de l'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1994-1999)

[319] Ce graphe et les suivants portent à la fois sur la période d'élaboration du SAGE 1994-1997 (objet de ce point) et sur celle d'élaboration du Contrat de Rivière 1996-1999 (objet du point 2).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Un premier projet de document de SAGE, avec son état des lieux, ses orientations générales et la déclinaison des objectifs et moyens d'actions en six fiches thématiques, est validé par la CLE le 20/12/1996. Ce projet est ensuite présenté et discuté lors de nouvelles réunions publiques par sous bassins versants début 1997 (09/01 ; 16/01 ; 23/01 ; 30/01 et 07/02 à Luc-en Diois, Chatillon-en-Diois, Die, Saint Nazaire le Désert et Eurre). Le document final est approuvé en CLE plénière du 07/03/1997.

1.2.3. La mobilisation des expertises pour la prise de conscience territoriale

Des expertises de différentes natures sont sollicitées à des fins distinctes par le bureau de la CLE dans l'élaboration du SAGE :

- en matière de gestion quantitative de l'eau : un service de l'Etat (la DIREN) vient en appui technique du bureau de la CLE afin qu'il puisse négocier de manière très concrète les objectifs du partage de l'eau avec la profession agricole à l'échelle du bassin versant, en vue de se conformer à la législation, en chiffrant le débit réservé et le déficit hydrique ;
- en matière de gestion physique des cours d'eau : le bureau de la CLE sollicite une équipe scientifique reconnue afin de convaincre les élus et les usagers de changer de pratiques et de prendre en charge collectivement la régulation du transit sédimentaire du bassin versant ;
- en matière de préservation des milieux naturels : la CLE fait appel à un naturaliste, pour inventorier les sites remarquables ; cette étude permet de révéler une potentialité majeure du bassin versant, sa diversité et sa richesse environnementale.

Si les deux premières expertises sont à l'initiative du bureau de la CLE, la troisième par contre correspond à une injonction de l'Agence de l'Eau qui la finance entièrement. Les autres enjeux du SAGE (« *la sécurité, la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'eau, le tourisme et les loisirs »)* ne font l'objet d'aucune expertise, ce qui traduit la moindre importance qui leur est accordée dans l'élaboration du SAGE.

L'expertise des services de l'Etat pour opérationnaliser l'accord social sur la gestion quantitative de l'eau

La gestion quantitative de l'eau agricole est une question centrale du SAGE qui a participé de la décision de son élaboration. Elle est prise en charge dès 1991 par le comité de pilotage restreint de l'élaboration du SAGE, puis à partir de 1994, par le bureau de la CLE.

Cette question revêt deux aspects : (i) la détermination de la valeur du débit réservé conformément à la législation et (ii) la manière de procéder pour atteindre et respecter ce débit réservé.

Concernant la détermination d'une valeur de référence pour le débit de la rivière, la question est débattue dans le cadre du groupe restreint de préparation du SAGE dès 1991 (chapitre 3, Encadré 17, p.228). Des textes réglementaires clairs existent en la matière (la Loi pêche et la Loi sur l'eau) et fixent le débit réservé au dixième du module. Une expertise scientifique permet de déterminer la valeur de ce débit réservé dans le cas de la rivière Drôme (EPTEAU et Syndicat Mixte d'Aménagement Rural de la Drôme, 1991). Le consensus est rapidement atteint : le débit objectif est fixé à la valeur du débit réservé, comme l'étude EPTEAU le

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

propose, soit de 1.85m3/s à Saillans et 2.3 m3/s à Crest. Par la suite, une note de l'Agence de l'Eau confirme la nature consensuelle de ces chiffres au regard de la qualité piscicole et de la pratique du canoë-kayak (avril 1995). Finalement, le chiffre de 2.4 m3/s est retenu comme débit objectif (égal au débit réservé) au lieu dit du « *Seuil des Pues* », en aval des prélèvements agricoles (CLE plénière du 28/09/1995).

La manière de respecter un tel débit est par contre l'objet de débat. Le comité de pilotage restreint s'accorde sur le fait que cette question doit être débattue au sein de l'arène élargie de la CLE du SAGE, comprenant les représentants des différents usagers de la ressource. Elle est ainsi abordée en CLE plénière pour la première fois le 24/03/1995.

Le bureau de la CLE opte pour une association au plus tôt des usagers agricoles sur cette question et organise, au delà des réunions de la CLE, différents moments d'échanges avec la profession. Ils visent à négocier en amont les objectifs en matière de gestion quantitative de manière à se conformer à la loi ainsi que les modalités pour les atteindre. Afin d'appuyer la négociation, le bureau de la CLE se base sur l'expertise technique de la DIREN (Dols, 1996). L'un de ses ingénieurs réalise les études techniques et assistent étroitement le président de la CLE et son équipe d'animation du SAGE (CLE plénière du 28/09/1995) (Encadré 42). Cette expertise quantifie dans un premier temps le déficit en eau au regard des prélèvements existants et afin de respecter le débit réservé. Elle permet de franchir une première étape de négociation, en s'entendant sur l'objectif d'annuler le déficit hydrique de la rivière, estimé à 2Mm3 annuel, trois années sur quatre.

L'étude technique de la DIREN vise à « connaitre l'impact des prélèvements dans la Drôme en aval de Crest et les effets des mesures qui pourraient être prises pour diminuer cet impact » (Dols, 1996).

Elle chiffre tout d'abord le déficit hydrique. Elle se base sur 24 années de données (1971-1994) sur l'état de la ressource en eau à Saillans (extrapolée ensuite pour Crest) ainsi que sur l'estimation théorique des prélèvements agricoles en aval de Crest à partir des besoins en eau des cultures (prenant en compte les données météorologiques et les coefficients culturaux) et les surfaces irriguées telles que chiffrés dans l'état des lieux du SAGE (soit 2210 ha). Elle reprend ainsi de manière plus complète mais aussi plus exacte, les calculs effectués par la DDAF et le SRAE en 1991. L'étude calcule d'abord le déficit en eau de la rivière Drôme en comparant, jour par jour, son débit en aval des prélèvements avec le débit objectif, fixé au débit réservé (soit de 2.4m3/s à l'aval des prélèvements). Par cumul des valeurs, l'étude quantifie donc annuellement le déficit en volume d'eau. Il est nul une année sur quatre, compris entre 0 et 2 Mm3, 2 années sur 4, et supérieur à 2 Mm3, 1 année sur 4. A partir de ces chiffres, la DIREN propose de définir ainsi l'objectif du SAGE : « *réduire le déficit une 1 année sur 4 et de l'annuler 2 années sur 4 et mettre en place une gestion de crise 1 année sur 4* ».

Elle analyse ensuite des scénarios de réduction du déficit hydrique. Sept projets sont étudiés : trois configurations techniques différentes du maillage avec le canal de la Bourne par le biais du réseau du SISEV, trois solutions d'adduction en eau depuis le Rhône (en soutien de un seul ou des trois réseaux d'irrigation ou en les déconnectant complètement de la Drôme) et la retenue d'eau des Trois Vernes. Ces solutions sont combinées pour former différents scénarios (6 en tout) qui sont ensuite comparés selon le double critère : (1) de leur contribution à la réduction du déficit de la Drôme (en millions de m3 annuel) et (2) de coût (en investissement et fonctionnement, en MF). Sur les six scénarios proposés, les trois scénarios permettant d'atteindre l'objectif du SAGE (annuler le déficit 3 années sur 4 en trouvant 2 millions de m3) sont approfondies par leur maître d'ouvrage (SISEV et SMARD) (décision de la CLE du 23/05/1996).

Encadré 42 : L'expertise technique de la DIREN sur la gestion quantitative agricole (Dols, 1996)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La seconde étape de la négociation porte sur les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif d'annulation du déficit hydrique. Quelle solution adoptée entre l'économie d'eau par la restriction des prélèvements agricoles, comme le défend en particulier la FRAPNA, et l'apport d'eau supplémentaire dans la rivière, comme le souhaite les agriculteurs irrigants (CLE plénière le 24/03/1995) ?

Dans un premier temps, mi 1995, les efforts du bureau de la CLE, en relation très étroite avec la profession agricole, se concentrent sur l'objectif d'augmentation des ressources en eau. Le bureau affiche en la matière un certain pragmatisme, s'appuyant sur les études menées par le Conseil Général (Flachaire et Conseil Général de la Drôme, 1991) ainsi que sur les initiatives engagées par la profession agricole depuis le début des années 1990[320]. Des réunions entre les techniciens de la structure intercommunale du Val de Drôme, des services de l'Etat (DDAF-MISE) et du Conseil Général, sont organisées avec les différents porteurs de projets (les syndicats d'irrigants, SISEV, SICB, SMARD pour le compte du SICS, SICN), en vue de suivre l'avancement des projets. Des études de faisabilité des ouvrages sont commanditées et appuyées financièrement par les partenaires du SAGE. L'expertise de la DIREN (Dols, 1996) est alors à nouveau sollicitée en vue d'élaborer et de chiffrer différents scénarios de réduction du déficit hydrique de la basse Drôme, par la combinaison des différentes solutions avancées par la profession agricole. L'expertise est centrée sur les aspects technico-financiers des ouvrages et n'abordent qu'à la marge les impacts sur l'environnement ainsi que les modalités pratiques de gestion des ouvrages. Les débats sur les rapports coût/efficacité environnementale, sollicités notamment par les associations de protection de la nature, sont esquivés ou « *reportés* » comme lors de la CLE plénière du 28/09/1995.

Dans un second temps, à partir de mi 1996, le bureau de la CLE se penche sur d'autres moyens de respecter le débit réservé, par la régulation des pratiques d'irrigation. En contrepartie de l'appui apporté aux projets d'augmentation de la ressource en eau, le bureau requiert la collaboration de la profession agricole afin, d'une part, d'établir de nouvelles règles de gestion de l'irrigation, et d'autre part, de mettre en place un observatoire, à la fois de l'évolution de l'état du milieu mais également des pratiques agricoles (réunions à l'automne 1996 entre la structure intercommunale du Val de Drôme, le la DDAF-MISE et les présidents des réseaux irrigués). L'objectif est d'instaurer de nouvelles modalités de partage de l'eau, lorsque le débit réservé n'est pas atteint. La stratégie du bureau de la CLE est qualifiée par le président de la CLE de « *donnant-donnant* » (CLE plénière le 24/03/1995). Et le SAGE est vécu comme un « *pacte avec le secteur agricole* » (un technicien, entretien personnel, été 2009). Cette négociation se base sur l'expertise de la MISE, qui rédige une première ébauche de « *règles de gestion* » en cas de franchissement du seuil des 2.4m3/s au seuil des Pues[321]. Ce système nécessite cependant la connaissance de l'évolution des débits de la rivière, afin de déclencher la gestion de crise, ainsi que des débits prélevés, pour contrôler le respect des restrictions. Cette connaissance est largement à construire et motive la création d'un observatoire de la rivière.

L'ensemble de ces négociations est grandement facilité par un climat de confiance instauré entre la profession agricole et la structure intercommunale du Val de Drôme, par le biais d'élus jouant le rôle de médiation. En effet, le président de la Chambre d'Agriculture de la

[320] Chapitre 6, point 3. 2 : à savoir les projets de maillages avec les réseaux irrigués de la plaine de Valence, la création de retenues d'eau sur ses affluents de la Drôme.

[321] Deux niveaux de restrictions sont envisagés, « *C1* » et « *C2* », respectivement de 40 et 60% des prélèvements, selon la gravité de l'étiage, la mise en place de tours d'eau permettant une diminution des niveaux de restriction, à respectivement 20 et 40%, dans la logique de l'effort récompensé (bureau du 03/09/1996).

Drôme, agriculteur et conseiller municipal de Loriol, est également élu à la vice-présidence de la structure intercommunale du Val de Drôme en 1995. De plus, la présidence de la commission agricole de cette structure est confiée au président du syndicat d'irrigation de Crest Sud, également maire de Divajeu et élu intercommunal. Ces deux élus locaux et représentants de la profession agricole participent activement à l'élaboration du SAGE, au sein des réunions de la CLE et de son bureaux (8 participations chacun, 6 en CLE, 2 en bureau entre 1994 et 1997) et lors des réunions bipartites entre la structure intercommunale du Val de Drôme et la profession agricole[322]. Ils opèrent les traductions nécessaires entre les deux mondes du développement agricole et de la gestion environnementale et les deux échelons de l'usager et du gestionnaire.

La fiche thématique *« ressources en eau »* du SAGE est débattue en CLE plénière du 08/11/1996 « *avec l'objectif de régler les problèmes les plus cruciaux* », ce qui explique une attention centrée uniquement sur l'aval de la vallée. Elle est validée lors de la CLE du 20/12/1996.

La sollicitation d'une équipe scientifique reconnue pour l'adoption d'un nouveau mode de gestion physique de la rivière

Suite à la fin des extractions industrielles de graviers en aval de la vallée, et au déplacement de la problématique sur l'amont (chapitre 5), l'enjeu de la gestion physique est double : (i) remettre en état la rivière, suite aux importantes dégradations qu'elle a subi et (ii) faire prendre conscience aux riverains du changement d'état de la rivière et de la nécessité d'abandonner les pratiques ancestrales de prélèvements de graviers au profit d'autres modes de gestion physique plus adaptés au contexte sédimentaire déficitaire.

La CLE du SAGE se saisit de cet enjeu dès son instauration. Sa première décision officielle (26/04/1994) concerne ainsi la réfection du seuil des Pues, afin de remonter le lit de la rivière (Encadré 43). Concernant l'adoption de nouvelles pratiques de gestion physique de la rivière, compte tenu du contexte conflictuel (Encadré 25, p. 278), le bureau de la CLE choisit de faire appel à une expertise scientifique extérieure (compte-rendu réunion groupe technique d'appui du 07/10/1994). Cette expertise scientifique est sollicitée en deux temps et pour deux objectifs complémentaires :

- dans un premier temps, en s'appuyant sur la légitimité de la connaissance scientifique : afin de démontrer la gravité de la situation et donc de convaincre les acteurs locaux à la fois de prendre en charge, y compris financièrement, la gestion physique de la rivière, et d'autre part, de modifier leurs pratiques traditionnelles et d'en adopter de nouvelles ;
- dans un second temps, en s'appuant sur l'innovation scientifique : afin de formuler des propositions d'actions pour réguler le transit sédimentaire, qui soient à la pointe des avancées scientifiques.

Cette tâche est confiée à l'équipe du Pf Bravard du CNRS de Lyon, reconnue au niveau international en matière de géomorphologie. L'étude est lancée en avril 1995 et rendue en

[322] Par exemple en 1995, la structure intercommunale du Val de Drôme, par le biais de sa commission agricole travaille étroitement avec les agriculteurs impliqués dans le projet de la retenue en eau des Trois Vernes (Encadré 50, p.459). Ils mènent conjointement une réflexion sur la gestion de la demande en eau : par l'aménagement des techniques d'irrigation et la reconversion et la diversification vers des cultures moins consommatrices en eau ou décalées dans le temps : tels les semences de maïs, les plantes aromatiques, les petits fruits (Le Crestois, 02/06/1995).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

octobre 1995 (Landon *et al.*, 1995). Tout en s'inscrivant dans la poursuite du travail réalisé par la SOGREAH (SOGREAH *et al.*, 1990), elle adopte cependant une optique d'analyse différente. En intégrant la question de l'incision dans la problématique plus large de l'aménagement de l'eau dans le territoire, elle suggère la nécessité de choix politiques. Elle propose enfin des modes de gestion de la rivière novateurs (Allain, 2005) (Encadré 43).

L'étude du Pf Bravard pose la question de la gestion physique de la rivière en articulation avec les souhaits de développement et d'aménagement de la vallée. Elle rappelle les impacts négatifs des extractions et la situation de déficit sédimentaire sur l'état des ouvrages d'art et de protection ainsi que le niveau des nappes (« *en 40 ans, on a puisé dans le stock de granulats accumulés sur plus d'un siècle ; à ce jour le stock n'est quasiment plus renouvelable* » (présentation sommaire de l'expertise Bravard, janvier 1996). Mais, elle souligne aussi ses possibles contre-indications avec de potentiels nouveaux usages et fonctions reconnus à la rivière, comme la préservation biologique des milieux aquatiques (protection des frayères par exemple), ou encore comme le maintien de paysages de qualité attractifs pour le tourisme. L'étude met en évidence que les choix de gestion physique, comme l'endiguement continu ou le maintien d'espaces de liberté de la rivière impactent les paysages et les milieux biologiques, et qu'il y a donc un choix idéologique et politique à faire en la matière. Il faut se fixer des objectifs communs, dans une perspective globale et prospective d'aménagement du territoire. Les auteurs mentionnent, en la matière, clairement leur propre orientation idéologique : ils sont pour une « *gestion patrimoniale des sédiments et de l'eau dans la vallée, qui détermine le paysage de la rivière* » (Landon *et al.*, 1995).

L'étude propose un ensemble de préconisations s'inscrivant dans cette logique de gestion globale et intégrée du transit sédimentaire, à l'échelle du basin versant, et avec les autres usages et fonctions de la rivière. Ils proposent de prévenir les dégâts causés par certaines activités humaines plutôt que des réparer, par le biais de méthodes novatrices, remettant en question les anciennes pratiques, telles que :

- la remobilisation des sédiments en favorisant l'érosion : par déboisement des versants par exemple, contrairement à des années de politique RTM), ou par des aménagements localisés et légers du lit de la rivière en vue de la remobilisation des sédiments (dispositif par la suite qualifié de « *tranchées Bravard* », cf point 3.3.3) ;
- la libre divagation de la rivière (alors que les digues ont été construites justement pour protéger les terres en bordure de rivière) ;
- le maintien et l'entretien sélectif de la végétation rivulaire (alors que cette végétation est traditionnellement considérée comme un facteur de risque en matière d'inondation).

Encadré 43 : L'expertise de l'équipe du Pf Bravard sur la gestion physique (Landon et al., 1995)

Les résultats de cette expertise et les propositions d'actions qu'elle formule sont discutés en CLE plénière (CLE plénière le 19/10/1995) puis de manière élargie, avec le grand public, dans le cadre de réunions publiques organisées par sous bassins versants début 1996 et animées par les scientifiques[323].

A partir de l'expertise du Pf Bravard et des contributions de ces réunions, le bureau de la CLE rédige la fiche thématique « *lits et berges* », comprenant les objectifs et moyens d'actions du SAGE en matière de gestion physique de la rivière. Cette fiche est débattue en CLE plénière en juin 1996 (compte-rendu du 27/06/1996). Le constat d'une « *incision généralisée* » permet de justifier une gestion uniforme sur l'ensemble du bassin versant et non centrée sur les anciennes parties soumis à extraction industrielle (Bouleau et Honegger, 2011). L'expertise

[323] Les 11/01 ; 25/01; 08/02; 22/02; 14/03 et 28/03 respectivement dans les sous bassins de la Haute-Drôme, du Bez, de la Moyenne Drôme, de la Basse Drôme, de la Gervanne et de la Roanne.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Bravard est considérée comme un « *document de référence* » (*Inf'Eau* n° 8, 03/1996) et ses propositions sont quasiment intégralement reprises dans le SAGE.

Face à ces propositions, la structure intercommunale du Diois, défendant la position des riverains amont de la vallée, requiert cependant la limitation ou la compensation des impacts négatifs de ces nouveaux modes de gestion sur leurs activités. Elle insiste pour que (i) les secteurs laissés à l'érosion soient ceux « *ayant peu d'impact sur l'activité humaine* » et (ii) qu'un « *fonds de solidarité financier amont / aval soit mis en place afin de permettre aux acteurs de l'amont de compenser le surcoût lié à la limitation des prélèvements en graviers* » (compte-rendu de la CLE plénière du 08/11/1996).

En conclusion, sur les deux questions les plus problématiques et prioritaires, la gestion intentionnelle du SAGE adopte des stratégies différentes, en vue d'obtenir un compromis. Dans les deux cas, le défi est similaire. Il s'agit d'une part d'obtenir un changement des pratiques des usagers, non par la force réglementaire mais par la conscientisation et l'engagement volontaire. Il s'agit d'autre part de faire accepter par la CLE la prise en charge financière de ces changements de pratiques par la solidarité avec les usagers concernés : le soutien à des ouvrages d'augmentation de la ressource en eau pour l'irrigation agricole, la compensation des interdictions d'extraction de graviers en amont de la vallée. Si dans les deux cas, le bureau de la CLE mise sur une implication, dès le départ, des usagers dans l'élaboration des objectifs du SAGE, il recourt de manière différentiée à l'expertise. Sur la question de la gestion physique de la rivière, elle est sollicitée en amont, afin de faire prendre conscience des problèmes aux usagers, puis de proposer des objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Par contre, sur la question agricole, l'expertise est sollicitée en aval, en vue d'apporter des références et des solutions techniques pour rendre opérationnels les objectifs négociés avec les usagers.

L'inventaire des milieux naturels comme révélateur d'une ressource territoriale (la richesse écologique)

La problématique de la préservation des milieux remarquables est portée techniquement et financièrement par l'Agence de l'Eau, qui s'appuie sur deux acteurs locaux : la Fédération de Pêche et la FRAPNA. L'Agence de l'eau propose de subventionner, dans le cadre de l'élaboration du SAGE, la réalisation d'une étude bilan sur les milieux et les sites naturels aquatiques du bassin versant afin de mieux connaître les écosystèmes, leurs fonctionnements, leurs interrelations et leurs rôles. La CLE émet un avis réservé sur l'utilité d'une étude si poussée concernant un enjeu qu'elle ne considère pas comme prioritaire aux regards des autres problématiques (compte-rendu de la CLE plénière du 04/04/1996).

Sous l'insistance de l'Agence, qui en prend la maîtrise d'ouvrage, l'étude est lancée mi 1996. Elle est réalisée, sous la maîtrise d'œuvre de la FRAPNA, par un naturaliste, M. Michelot (Michelot, 1997) et remise un an plus tard (bureau du 18/06/1997). Elle est complétée, dans le même temps, toujours grâce au financement de l'Agence de l'Eau, par la réalisation d'un inventaire piscicole et des milieux naturels, sous la maîtrise d'œuvre de la Fédération de Pêche (CLE plénière du 20/12/1996).

L'étude Michelot (Michelot, 1997) joue un rôle important dans la prise de conscience, à la fois : (i) de la diversité et de la spécificité écologique de l'hydrosystème ainsi que de sa rareté, lui conférant un intérêt à l'échelle européenne ; (ii) du caractère emblématique de la rivière à travers certaines espèces, telles l'Apron ou la Loutre, et certains paysages, tels les tresses de la Drôme, qui lui sont associés (Encadré 44).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Contrairement aux deux enjeux de la gestion quantitative et de la gestion physique de la rivière, celui de la préservation des milieux naturels ne fait pas l'objet d'une concertation avec les usagers. Au contraire, le bureau de la CLE souhaite garder cette étude « *entre les mains des techniciens* ». Il est réticent à la discussion et mise en pratique immédiate des mesures opérationnelles de préservation de ces milieux naturels, telles que préconisées par l'étude Michelot. Il souhaite d'abord commencer un « *travail d'animation auprès du public pour faire émerger de la population locale la définition des enjeux et des objectifs et, si besoin, des plans de gestion des milieux (...) dans un délai raisonnable de 5 ans*». Le président de la CLE résume clairement la réticence de nombreux élus locaux en la matière : « *il n'y a pas que des espaces sensibles, il y a aussi des populations sensibles* » (bureau du 18/06/1997). Il montre par là que la priorité de l'élaboration du SAGE n'est pas à la gestion des milieux naturels et il repousse l'échéance des prises de décision en la matière.

L'étude met en évidence les spécificités de l'hydrosystème Drôme.

C'est « *une des seules grandes rivières des Alpes françaises à ne pas être équipées de grands aménagements fluviaux* », soit « *une rivière libre (...) au régime naturel* »,

Elle se caractérise aussi par sa diversité et son « *originalité écologique* » avec un « *patrimoine écologique remarquable* » comprenant notamment « *l'Apron, un poisson endémique du bassin du Rhône* » et une espèce menacée de disparition de la planète, la « *Loutre* » avec le « *seul noyau relictuel des Alpes Françaises* », ainsi que de « *nombreuses autres espèces de poissons rares et protégés en Europe, comme barbeau méridional, le toxotosme, le blageon ou le chabot* ». La forêt alluviale à bois dur est également rare à l'échelle européenne.

L'étude conclut : « *dans toute l'Europe, des rivières aussi dynamiques et sauvages sont devenues rares* ». Elle souligne également l'importance du paysage non artificialisé de la rivière en termes d'image : « *la Drôme est la dernière rivière libre* » d'Europe.

Elle met cependant en évidence également le fonctionnement perturbé de cet hydrosystème lié à « *des étiages aggravés, une qualité de l'eau médiocre, une dynamique fluviale dégradée et une connexion insuffisante entre les milieux de part la présence de petits obstacles* ».

Elle identifie 33 sites remarquables, classés selon leur état de préservation : un « *site d'intérêt majeur* », la confluence Bez-Drôme, des « *sites de grand intérêt* », avec en particulier la « *Drôme tressée* » à Vercheny ou dans la réserve naturelle des Ramières ; et des « *sites d'intérêts écologiques* » comme le marais de Beaurière, le vallon de Carabes, la confluence Drôme-Rhône. Des sites sont également catégorisés pour les « *intérêts piscicoles* » (Meyrose, Lauzun, Grenette, Bourdiole, Aucelon) ou « *paysager*s» (les gorges du Gats, d'Escaris et d'Omblèze, les chutes de la Druise, le Claps, la Brette, le canyon des Gueulard) ou « *de soutien d'étiage* » (karsts des Fontaigneux et d'Archiane).

L'étude propose ensuite des mesures de gestion et de restauration de ces milieux aquatiques remarquables et parmi celle prioritaires : la lutte contre l'incision et la limitation des rejets polluants. Elle recommande la réalisation de « *plans de gestion* » pour chacun des sites, comprenant un état des lieux, l'évolution des enjeux, des objectifs et un programme d'actions.

Encadré 44 : L'étude sur les milieux naturels (Michelot, 1997)

Les points aveugles de l'élaboration du SAGE

L'ensemble des autres thèmes (« *la qualité des eaux, les risques, les milieux aquatiques remarquables et le tourisme et les loisirs* ») n'est abordé que tardivement et faiblement au sein de la CLE et de son bureau (Figure 72 et Figure 73). Si la préservation des milieux est l'objet d'une étude spécifique en raison de sa prise en charge par l'Agence de l'Eau, les autres thématiques ne sont pas étayées de nouvelles données, soit que celles existantes soient

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

considérées comme suffisantes, comme en matière de qualité de l'eau, soit qu'aucune maîtrise d'ouvrage ne soit trouvée pour porter leur acquisition, comme en matière de risques d'inondation et de tourisme. Ces thèmes ne sont pas non plus débattus lors de réunions publiques. Ils sont discutés conjointement en bureaux de CLE pour l'élaboration des fiches thématiques (bureaux de la CLE des 28/11 et 10/12/1996). Ces fiches sont discutées puis validées ensemble lors des CLE plénières du 20/12/1996 et 07/03/1997, avec cependant, les réserves de la FRAPNA.

Les risques d'inondation : une préoccupation nouvelle mais sans diagnostic

La question des risques d'inondation n'est pas abordée dans l'état des lieux du SAGE validé par la CLE le 29/09/1994. Elle est essentiellement portée dans l'arène de la CLE par une association de gestion de digues de l'aval de la vallée qui s'inquiète de l'état très dégradé des ouvrages et craint pour la sécurité des personnes et des biens qui se situent en arrière[324].

Sur ses sollicitations, le bureau de la CLE se saisit du dossier mi-1995 (bureau du 30/05/1995). Aucune étude n'existant sur le sujet, il propose la réalisation d'un premier inventaire de l'état des digues en vue de préparer de futurs plans d'action. Il délègue cette mission au technicien de la structure d'entretien mise en place lors du 1er Contrat de Rivière. Cependant, en raison de sa charge de travail, cet inventaire est un an plus tard, encore très peu avancé. Dans le même temps, les services de l'Etat incitent la CLE à se saisir plus fortement de la question de la prévention des risques dans le cadre de la préparation des Plan de Prévention des Risques[325]. Le bureau de la CLE sollicite alors le SMRD afin de porter une étude sur les digues, dans le cadre de l'élaboration du SAGE (bureau du 09/01/1996).

Le Comité syndical du SMRD est cependant réticent à la prise en charge d'une telle étude sur les digues, de par la complexité technique et la sensibilité politique du dossier et de par son absence de compétences statutaires en la matière (Comité syndical du 19/12/1996). Il accepte finalement la maîtrise d'ouvrage de l'étude mi 1997 (Comité syndical du 03/06/1997) mais ne lance pas pour autant l'appel d'offre nécessaire à l'engagement de l'étude, en raison des dissensions sur le sujet entre les élus communaux et départementaux de son Comité syndical. Au moment de la signature du SAGE, fin 1997, l'étude n'est toujours pas lancée.

La question des inondations est donc tardivement et faiblement prise en charge lors de l'élaboration du SAGE, en raison des réticences des différentes collectivités locales au regard des coûts induits.

[324] La question des inondations est également fortement présente chez les riverains de l'amont du bassin versant, qui accusent l'interdiction d'extraction des graviers d'accroître leur exposition aux risques d'inondation. Ces derniers ne sont cependant pas représentés au sein de la CLE, à la différence des associations de digues, dont le représentant fait part de ses préoccupations.

[325] A partir du milieu des années 1990, l'Etat renforce son action en matière de prévention des risques. Le Plan de Prévention des Risques est une procédure unique remplaçant les anciens Plans d'Exposition aux Risques et Plans de Surfaces Submersible à partir de 1995 (Loi du 02/02/41995 et décret du 05/10/1995). Prescrit par le Préfet, il est réalisé par les services de l'Etat et annexé au POS des communes. En 1994, dans la Drôme, les services de l'Etat font notamment réaliser par le BCEOM une étude sur les inondations liées au ruissellement pluvial urbain et aux crues torrentielles dans le cadre de la préparation de ces PPR. Des financements dédiés sont possibles pour la réalisation d'études par le Ministère de l'Environnement et l'Agence de l'Eau à hauteur de 80%.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La qualité de l'eau et le tourisme : la reconduite des objectifs du 1er Contrat de Rivière sans nouvelle étude

La thématique de la qualité de l'eau est tardivement et faiblement traitée dans la phase d'élaboration du SAGE (Figure 72 et Figure 73). Les préoccupations portent dans un premier temps sur l'actualisation et le suivi de l'état du milieu, dans la perspective notamment de l'évaluation des actions du 1er Contrat de Rivière (compte-rendu bureau du 19/03/1996). Le bureau de la CLE considère comme suffisantes les données acquises par le biais des systèmes de mesures existants[326]. La CLE est unanime sur la poursuite des objectifs fixés dans le Contrat de Rivière, à savoir l'atteinte de la qualité physicochimique 1A ou 1B et de la qualité « *baignade* » du point de vue bactériologique sur l'ensemble du linéaire, par le biais de la poursuite de la construction ou de la mise aux normes des ouvrages d'assainissement (CLE du 07/03/1997). Les autres aspects qualitatifs sont à peine abordés, et renvoyés aux dispositifs existants. C'est en particulier le cas sur la qualité de l'eau potable, préoccupations de quelques élus manifestée en 1996 en CLE plénière (CLE du 20/12/1996), mais sur laquelle le SAGE se contente de renvoyer aux préconisations du SDAGE. C'est également le cas en matière de lutte contre les pollutions diffuses. Le sujet est abordé suite à la sollicitation expresse de l'Agence de l'Eau, mais traité par le biais du seul inventaire des procédures existantes par ailleurs (CLE du 20/12/1996).

La thématique du tourisme et des loisirs est également tardivement et faiblement abordée (Figure 72 et Figure 73). Si les membres de la CLE s'entendent sur une orientation générale vers un « *tourisme nature familial* », des objectifs plus précis ainsi que des propositions d'actions peinent à être définis faute d'identification d'acteurs porteurs de l'enjeu (compte-rendu du bureau du 03/09/1996). Des contacts avec l'ADT qui, dans le même temps, pilote le Contrat de Développement Touristique Plaine de Valence- Vallée de Drôme-Diois sont envisagés mais restent sans suite (chapitre 5).

L'observatoire de la rivière du SAGE

L'idée d'un observatoire de la rivière Drôme émane fin 1995 du conservateur de la Réserve des Ramières, qui fait part de sa disposition à s'occuper de sa mise en place. L'objectif serait de rassembler et mettre à disposition l'ensemble des données et études existantes sur la rivière. Le président de la CLE approuve l'idée de la création d'un tel observatoire, mais manifeste sa réticence quant au portage par la Réserve naturelle, « *trouvant trop risqué de* [lui] *confier ce domaine sensible* ». Il propose sa prise en charge dans le cadre « *plus légitime* » du SAGE comme son outil de suivi de mise en œuvre et se propose comme maitre d'ouvrage de son élaboration (compte-rendu du bureau du 05/11/1995).

Cet observatoire est d'abord réfléchi à propos de la gestion quantitative de la ressource en eau. La DIREN est sollicitée sur le dossier du point de vue technique. Elle engage notamment une étude de la nappe de la basse Drôme, constatant le déficit d'information sur les eaux souterraines, pourtant mobilisées pour l'usage agricole. Elle propose en outre un dispositif technique de mesures, complémentaire à celui préexistant depuis les années 1960 (compte-rendu du bureau du 16/02/1996). Par la suite, le contenu de l'observatoire est élargi, avec les contributions d'acteurs portant d'autres enjeux : sur les milieux naturels avec les études de

[326] Les points de suivis des eaux de baignade de la DDASS ; les campagnes de mesures de la qualité des eaux superficielles du Conseil Général (aspects physicochimiques, nitrate /phosphate).

l'Agence de l'Eau (Michelot, 1997) et de la Fédération de Pêche et sur la qualité de l'eau avec les campagnes de mesures de la DDASS et du SMARD pour le compte du Conseil Général. La FRAPNA insiste par ailleurs sur la mise en place d'un observatoire en matière de biodiversité, auquel elle conditionne son adhésion au projet de SAGE. Le bureau de la CLE organise une réunion (en comité élargi) le 03/09/1997 spécifiquement dédiée à la création de l'observatoire. Cette dernière définit trois domaines d'observation « *l'eau* » (quantité et qualité, souterraine et superficielle et prélèvements), « *le lit et les berges* » (niveau du lit, état du lit et des berges, sécurité) ; « *la biodiversité* » (les milieux aquatiques et l'ensemble du bassin versant).

1.2.4. La validation du SAGE : un quasi-consensus

L'unanimité de la CLE à une exception près

Le document de SAGE est adopté par la CLE le 07/03/1997 à l'unanimité moins une voix, celle de la FRAPNA. Elle qualifie sa position d'« *abstention vigilante* », « *demandant à voir ce que va se passer* » (*Le Crestois*, 07/03/1997). Si elle reconnaît des avancées, telle la création d'un observatoire de la biodiversité, elle dénonce cependant le manque d'ambition du SAGE en matière de préservation environnementale. En matière de protection des milieux aquatiques, « *le SAGE Drôme est nettement en deçà de la loi et du SDAGE : aucune gestion globale de ces milieux, pas d'objectifs précis, pas de calendrier, pas de moyen et rejet de toute mesure contraignante ou réglementaire* » (lettre du 17/02/1997 de la FRAPNA au président de la CLE et rapport technique joint, version amendée du 07/03/1997)[327].

L'obtention du consensus lors de l'élaboration du SAGE est considérée comme un succès de la concertation par de nombreux acteurs, aux échelles à la fois locale et de bassin. La FRAPNA même, s'étant pourtant abstenue lors du vote du SAGE le reconnaît : la « *démarche a des cotés très positifs* » : elle « *a permis à des cultures différentes de dialoguer. Elus ruraux, élus régionaux, professionnels ont essayé de s'écouter (…) ; le dialogue a permis un enrichissement mutuel et doit permettre de sortir des a priori qui aboutissent souvent à une neutralisation mutuelle des uns et des autres* ». (*Le Crestois*, 07/03/1997).

Les points faibles de l'élaboration du SAGE mis en évidence

Entre avril et juin 1997, le SAGE est soumis à la validation institutionnelle. Les avis des communes concernées, du Conseil Général et Régional et des trois chambres consulaires de l'Agriculture, des Métiers, de Commerce et d'Industrie, sont sollicités, ainsi que celui du Comité de Bassin.

Deux communes émettent un avis défavorable sur les dix-neuf qui se sont manifestées : celle de Recoubeau en raison d'un désaccord sur les modalités de la gestion des atterrissements de

[327] Le SAGE n'apporte, selon elle, aucune garantie sur la préservation des forêts alluviales et des zones humides, de part l'absence de recensement des sites concernés, la formulation floue des objectifs et leur portée non opérationnelle (moyens d'actions non précisés). De plus, en matière de qualité des eaux, d'extraction de granulats et d'hydraulique agricole, elle trouve le projet de SAGE « *bien peu ambitieux* », « *du plus petit dénominateur commun* », se contentant de « *traduire les obligations* » légales et de « *reprendre les prescriptions minimales du SDAGE* ». Elle réitère son opposition au barrage des Massons, et demande sa suspension jusqu'aux résultats de l'étude sur le karst de la Gervanne, et, enfin, elle questionne les coûts de la structure technique d'entretien par rapport à son efficacité (lettre du 17/02/1997).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

la rivière et celle de Molière-Glandaz, qui souhaite une meilleure prise en compte de l'activité baignade, par des précisions sur les responsabilités des maires et des aménagements de sites. Ces avis, tout deux de communes situées à l'amont du bassin versant, traduisent la perception assez générale des élus de la partie amont de la vallée d'une prise en compte insuffisante de leurs préoccupations par la gestion intentionnelle du SAGE.

Le Comité de Bassin émet un avis favorable, en soulignant les efforts en matière de concertation, mais pointe toutefois des carences dans la définition des objectifs et des moyens sur les autres objectifs que les deux ciblés comme prioritaires (compte-rendu du Comité de Bassin du 04/07/1997). Il requiert en particulier un approfondissement sur la mise en œuvre opérationnelle des opérations de luttes contre la pollution (des communes et des élevages), la protection des captages d'eau potable et sur les risques d'inondations. Le bureau de la CLE du SAGE considère, dans sa réponse au Comité de Bassin, que les volets risques et pollutions sont déjà traités par ailleurs et que les deux volets assainissement et digues seront traités dans le futur Contrat de Rivière (réponse de la CLE au Comité de Bassin, 08/1997).

Le document est ensuite soumis à la consultation du public (du18/08 à 20/10/1997), puis à nouveau approuvé par la CLE plénière le 15/12/1997. Il est officiellement signé par le Préfet le 30/12/1997 (arrêté n°7893 du 30/12/1997).

1.3. Le document du SAGE de 1997 : vers une gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme

Le document du SAGE est rédigé par le service technique de la structure intercommunale du Val de Drôme sous le contrôle du bureau de la CLE avant d'être approuvé en CLE plénière. Il traduit « *l'intention révélée* » (Lajarge et Roux, 2007) du modèle et du projet territorial des acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau. Les différentes interventions des acteurs, et en particulier de la structure intercommunale du Val de Drôme dans la presse et dans le support de communication dédié au SAGE « *Inf'Eau* » confortent ce discours. Le document du SAGE définit les objectifs de la gestion locale de l'eau ainsi que les moyens stratégiques et tactiques pour les atteindre. L'analyse de ce document permet de (i) juger de la pertinence de ces objectifs au regard des exigences réglementaires de la Loi sur l'eau de 1992 et des enjeux locaux ; et (ii) de comprendre en quoi et dans quelle mesure le modèle et le projet territorial proposés par la gestion intentionnelle de la vallée de la Drôme permettent de les atteindre.

Si la signature du document du SAGE par l'ensemble des acteurs locaux en 1997 marque l'obtention d'un compromis, l'analyse de son contenu révèle cependant des décalages entre les orientations stratégiques du SAGE et leur traduction en objectifs opérationnels.

La première partie du document de SAGE porte sur les « *fondements et principes* », la justification, l'état des lieux et les « *orientations* » du SAGE[328] (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Elle traduit l'appropriation et l'ajustement local du modèle de la *gestion intégrée de bassin versant*, tel qu'inscrit dans la Loi sur l'eau de 1992 au niveau national et dans le SDAGE RMC au niveau régional.

[328] Le document du SAGE de 1997 est découpé en six chapitres : « I. *Préambule ; II. Etat des lieux ; III : Les Orientations du SAGE ; IV. Fiches thématiques ; V. Mise en œuvre et suivi ; VI. Planches photographiques, bibliographie, glossaire, cartographies* »).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ces arrangements portent sur :

- le projet de gestion de l'eau : le SAGE est saisi comme un outil de construction et de développement territorial, couplant étroitement des enjeux environnementaux, économiques et identitaires ;
- la construction territoriale : le concept de bassin versant est progressivement remplacé par la notion de « *vallée de la Drôme* », facilitant son appropriation par la gestion effective et nuançant une stricte délimitation hydrologique.

Ce modèle arrangé de la *gestion intégrée de bassin versant* peut être qualifié de '*gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme'*. Il procède de la mise en territoire des espaces autour de la rivière, (conscience territoriale élargie du bassin versant) et de la mobilisation de ressorts stratégiques de développement territorial pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la gestion de l'eau.

Dans la seconde partie du document du SAGE, les orientations et les principes du SAGE sont traduits, pour chaque « *fiche thématique* »[329] en objectifs de résultats ou de moyens. L'analyse montre que ces objectifs sont ambitieux et pertinents au regard d'une gestion équilibrée de l'eau concernant les deux enjeux de la gestion quantitative des ressources en eau et de l'entretien physique des cours d'eau, ainsi que la qualité baignade de l'eau de la rivière. Ils sont par contre très vagues concernant les autres thèmes. L'ensemble de ces objectifs renvoie à leur mise en œuvre opérationnelle dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière.

Enfin, dans une dernière partie, le document détaille les moyens de « *mise en œuvre et de suivi* » du SAGE. Sa rédaction évasive révèle l'absence de consensus entre les partenaires sur la gouvernance locale de l'eau au moment de la signature du SAGE.

1.3.1. Le modèle territorial de la gestion intentionnelle de l'eau : la vallée de la Drôme, un territoire *par* et *pour* l'eau

Les gestionnaires intentionnels de l'eau s'approprient et adaptent le cadre d'action du dispositif national des SAGE en activant les ressources territoriales révélées lors du 1er Contrat de Rivière. Ils construisent ainsi leur propre modèle de *gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme*. Ils poursuivent deux finalités complémentaires, articulées dans la dialectique entre le projet et le territoire (Lajarge et Roux, 2007), entre la gestion intégrée de l'eau et la mise en territoire de l'espace autour de la rivière :

- ils construisent un territoire *par* l'eau, c'est-à-dire qu'ils investissent le SAGE comme un outil d'aménagement du territoire, en couplant étroitement les enjeux environnementaux (préservation des ressources et milieux écologiques) et économiques (valorisation agricole et touristique), l'eau étant identifiée et activée comme une ressource de développement territorial ;
- ils construisent un territoire *pour* l'eau, c'est-à-dire qu'ils mobilisent les ressorts territoriaux issus de la mise en territoire de l'espace autour de la rivière pour atteindre les objectifs environnementaux du SAGE, c'est-à-dire pour concilier la préservation des ressources et milieux aquatiques avec la satisfaction de leurs usages.

[329] Le document du SAGE de 1997 est découpé en six « *fiches thématiques* » : « *la ressource en eau, la gestion physique des rivières, la qualité des eaux, les risques, les milieux aquatiques remarquables et le tourisme et les loisirs* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La mise en territoire de l'espace autour de la rivière procède d'un arrangement de l'unité de la gestion de l'eau décrétée par la Loi sur l'eau de 1992 : le bassin versant. Sa dénomination et ses délimitations sont ajustées en vue de faciliter son appropriation et la mobilisation de ses ressorts territoriaux. Cette construction territoriale autour de la rivière est intitulée « *Vallée de la Drôme* ».

Un territoire par l'eau : le SAGE comme outil d'aménagement du territoire par un couplage étroit des enjeux environnementaux, économiques et identitaires

Le SAGE Drôme se fonde sur la « *gestion équilibrée de l'eau* », en faisant explicitement référence à la Loi sur l'eau de 1992 et au SDAGE Rhône Méditerranée Corse finalisé un an auparavant (le 20/12/1996). Cette gestion équilibrée repose sur la conciliation de la préservation environnementale et de la satisfaction des différents usages de l'eau. Le SAGE Drôme fait en particulier sien le principe du SDAGE concernant la contribution de la gestion de l'eau au développement local, en inscrivant : «*L'ambition du SAGE est à travers la gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, de contribuer à promouvoir un développement social et économique durable : son impact global à terme ne peut donc être que positif* »[330].

Pour atteindre cet objectif de gestion équilibrée de l'eau, les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau adoptent une stratégie qui consiste à présenter et à faire du SAGE un outil d'aménagement du territoire, en montrant l'intérêt pour le développement local de préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques. « *Conformément à l'esprit de la Loi sur l'eau, le SAGE reconnaît la nécessité, pour un développement économique durable, de restaurer et mieux gérer ces écosystèmes afin de garantir la satisfaction la plus large et la plus durable des usages multiples et diversifiés de l'eau* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). L'orientation 9 du SDAGE (« *penser la gestion de l'eau en terme d'aménagement du territoire* ») précise que les projets d'aménagement du territoire doivent prendre en compte les orientations du SDAGE. Le SAGE Drôme reprend cette orientation, mais en précisant que, au-delà de cette prise en compte, le SAGE constitue également un outil pour aménager et développer les territoires, par le biais des activités économiques utilisant et valorisant les ressources en eau ou les milieux aquatiques.

Dans cette stratégie, le SAGE est présenté comme l'outil permettant de contourner les contraintes de développement liées aux excès ou déficits en eau et de valoriser économiquement ses potentialités, telles celles agricoles ou touristiques. La rédaction des parties du document du SAGE sur sa justification et ses orientations en témoigne.

D'un coté, la rivière, qualifiée de « *cours d'eau de type préalpin méditerranéen* »[331] est présentée comme une contrainte pour le développement démographique et économique, en raison de « *l'insuffisance de la ressource en eau en période estivale* » et des «*risques potentiels d'érosion et d'inondation* ». Les événements climatiques catastrophiques des dernières années, sécheresses et inondations sont d'ailleurs mentionnés et présentés comme

[330] « *L'ambition du SDAGE est, à travers la gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, de contribuer à promouvoir un développement social et économique durable : son impact économique global à terme ne peut donc qu'être positif* » (AERMC, 1996).

[331] Le document du SAGE précise : « *De cette influence climatique découlent les éléments suivants: (1) Grande variabilité des débits (débit important en période de fonte des neiges (Mars à Mai), état de basses eaux en période de gel et lors de la saison estivale, lors de laquelle les étiages peuvent être sévères, des crues subites et violentes peuvent survenir en cas de pluviosité importante ; (2) Cours d'eau à chenaux multiples (notion de tressage), à forte capacité de transport solide et présentant une grande mobilité latérale* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

des crises : « *les conflits entre usagers exacerbés»* ; « *l'effondrement du pont de Mirabel et Blacons* » (chapitre de justification du SAGE). La gestion de l'eau dans le cadre du SAGE est alors présentée comme permettant de contourner ou d'amenuiser ces contraintes. En matière quantitative, elle doit permettre de réduire le déficit hydrique et de partager la rareté de l'eau en vue de satisfaire les différents usages : « *Les objectifs de quantité fixés par le SAGE vont dans le sens de la pérennisation des usages agricoles, industriels, touristiques et récréatifs, grâce à un partage équilibré de l'eau* » (chapitre III ; (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997)).

D'un autre coté, la rivière Drôme est également présentée comme un atout de par « *la diversité des milieux* », « *la beauté du paysage* », source de « *l'attraction de la rivière pour le tourisme et les loisirs* », que le SAGE doit préserver mais aussi valoriser : « *Les rivières du bassin, les nappes souterraines et leurs milieux annexes, constituent pour la vallée un atout essentiel pour le développement économique du territoire de par la beauté du paysage et la diversité des milieux. L'objectif du SAGE est de préserver et valoriser ce potentiel, tout en respectant l'ensemble des usages de l'eau et en assurant la prévention des risques* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). La diversité et la qualité des milieux écologiques associés à la rivière, dont l'existence et les spécificités ont été révélées par l'étude Michelot (1997), sont activées en ressources territoriales, dans une double logique :

- La première logique est celle du développement économique par le biais du tourisme, dont la rivière en le principal acteur, soit directement par les activités pratiquées (baignade, canoë, pêche et chasse, soit indirectement par le paysage et le cadre de vie offert. Les « *objectifs de qualité permettront de conforter les activités de loisirs liées à l'eau* » précise le SAGE dans ses orientations générales. La fiche thématique « *tourisme et loisirs* » souligne le « *potentiel touristique et récréatif exceptionnel* » lié à la « *diversité et richesse des paysages, de la plaine à la montagne en passant par les gorges, les falaises ; la diversité et richesse des milieux, des domaines agricoles aux forêts de chênes et pins en passant par les milieux humides ; mais aussi... la Drôme, rivière au caractère naturel préservé : berges ombragées, larges bancs de galets, clarté de l'eau...La Drôme constitue un point nodal des activités de loisirs liées à l'eau dans le département*». L'état des lieux du SAGE souligne cependant que si « *le potentiel touristique est important* », il souffre sur le terrain d'« *une déficience de signalisation et d'information au grand public », « d'une trop forte concentration touristique en période estivale alors que les autres saisons ont également un potentiel attractif »* et enfin *« de l'absence d'identité "Vallée de la Drôme"*». Or cette identité Vallée de la Drôme pourrait être construite autour de la rivière Drôme, par l'activation des ressources territoriales que constituent potentiellement la qualité et la diversité des milieux naturels qui lui sont associés.
- La deuxième logique est celle de la construction identitaire d'un territoire autour de la rivière Drôme, de ses espaces, de ses milieux naturels, de ses paysages. « *La Drôme est une rivière qui a conservé son authenticité notamment dans les secteurs non endigués. Aucun barrage n'a été édifié sur l'ensemble de son cours. Le périmètre du SAGE est formé d'un patrimoine naturel faunistique, floristique et paysager riche* » ; « *L'ensemble de ces sites constitue un réseau de milieux aquatiques remarquables mettant en évidence le formidable atout que ces milieux naturels représentent pour l'image "nature" de la vallée de la Drôme* ». Avec la révélation des atouts esthétiques

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

des milieux naturels liés à la rivière[332], la gestion intentionnelle tente de créer une conscience paysagère, contribuant à la construction et à la consolidation des territorialités. La richesse et la rareté de ces milieux naturels forment une des « *singularités territoriales*» (Di Méo, 1998) de la vallée de la Drôme, sur laquelle peut se fonder l'identité territoriale par différentiation avec l'extérieur. La Drôme devient la « *dernière rivière sauvage d'Europe* »[333]. Un discours commence à se structurer sur la spécification de la vallée de la Drôme autour de son caractère à la fois « *naturel* » et « *sauvage* » (terme employé 6 fois dans le document) mais cependant objet d'usages historiques par les hommes : « *La Drôme est une des dernières rivières naturelles de notre pays, au long de laquelle s'exercent traditionnellement de nombreux usages* » (1er *Inf'Eau* SAGE septembre 1994, mot du président).

Un territoire pour l'eau : la construction territoriale du bassin versant comme gage d'efficacité environnementale

Le modèle territorial développé s'appuie sur l'activation de différents ressorts territoriaux pour atteindre les objectifs de la gestion équilibrée de l'eau, c'est-à-dire la satisfaction des usages et l'efficacité environnementale :

- la création d'une arène de régulation des tensions et des conflits d'usage, territorialisée, sur la base de la dynamique de concertation engagée par la structure intercommunale du Val de Drôme dans le cadre du Comité rivière : la CLE du SAGE ;
- le couplage étroit des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial permettant à la fois une meilleure adhésion au dispositif du SAGE et procurant des leviers d'action stratégique de changement des pratiques de la gestion effective de l'eau.

La CLE du SAGE : une démocratie locale à l'échelle du bassin versant

Un des enjeux forts du SAGE est de réguler les tensions d'usages qui découlent de la gestion des étiages et de l'incision de la rivière. Pour ce faire, le SAGE propose un nouveau mode de gestion de l'eau, rompant avec les anciennes pratiques sectorielles. Il reprend à son compte un des principes du SDAGE en donnant « *la priorité à l'intérêt collectif* » : « *La vocation du SAGE est la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de l'eau et des milieux aquatiques dans l'intérêt de tous les usagers et des populations. Pour faciliter la recherche d'une convergence des intérêts des uns et des autres, le SAGE s'appuie sur les principes d'une gestion concertée et solidaire* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

Le SAGE instaure, avec la CLE, une nouvelle démocratie locale, permettant la reconfiguration des jeux d'acteurs et de pouvoirs à une nouvelle échelle (celle du bassin versant) et sur de nouvelles références (la gestion intégrée de l'eau). Le SAGE se présente alors comme un dispositif de résolution des conflits, ou plutôt de canalisation de ces conflits,

[332] « *Le 1er Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux est bouclé. Vers des rivières aussi belles que sages* » titre *Le Crestois* le 14/03/1997.

[333] Le concept de « *dernière rivière sauvage d'Europe* » est avancé par le conservateur de la réserve des Ramières lors de l'opposition au projet de barrage sur le Bez au début des années 1990 et est ensuite relayé par la FRAPNA, jusqu'à être reprise comme slogan par les porteurs du SAGE en 1997. La destruction du barrage de Saillans, en 1994, dernier obstacle à la stricte continuité écologique de la rivière, contribue à renforcer sa portée (entretien personnel, été 2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

permettant de faire évoluer les relations entre acteurs du mode de l'affrontement physique à celui de la concertation verbale. Au sein de l'arène de la CLE, le conflit devient une forme normale d'engagement des porte-paroles. Il est même utile et nécessaire afin de faire évoluer les représentations et les pratiques de chacun (Lascoumes et Le Bourhis, 1995).

Le fonctionnement de cette démocratie locale est conditionné par l'existence d'une conscience territoriale des membres de la CLE. Chacun d'entre eux doit reconnaître les enjeux et la légitimité des enjeux de ceux qui partagent le même espace de concernement autour de l'eau, le bassin versant, et accepter le principe de la négociation.

La référence au bassin versant permet en outre de poser d'une autre manière les problèmes : de rompre notamment avec les anciennes pratiques basées sur des représentations très sectorielles de l'eau ou de la rivière (un tuyau pour irriguer, un carrière à exploiter etc.) : « *évoluer de la gestion de l'eau à la gestion des milieux aquatiques, sous toutes leurs formes (eaux souterraines, rivières et milieux annexes, lacs et étangs d'eaux douces, zones humides : marais, tourbières, prairies inondables...), sous toutes leurs composantes (chimiques, physiques, biologiques), en prenant explicitement en compte leur fonctionnement dynamique, leur complexité, leurs interrelations, dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'unité de référence que constitue le bassin versant hydrologique* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

Les outils stratégiques du couplage des enjeux environnementaux et territoriaux par une structure de développement intercommunal

La présentation des atouts du SAGE en matière de développement économique, pour l'usage agricole ou touristique, permet d'accroître l'adhésion des usagers et des élus à la démarche, mais aussi d'inciter aux changements de pratiques. Ces ressorts territoriaux ont déjà été révélés et activés par la structure intercommunale du Val de Drôme dans le cadre du 1er Contrat de Rivière (chapitre 4). Comme dans le modèle de la *gestion patrimoniale de la rivière*, cette dernière s'appuie sur sa double compétence en matière d'aménagement et de développement du territoire et de la gestion de l'eau pour mettre en synergie les deux domaines d'action. Elle active également le ressort identitaire. La construction d'une identité territoriale autour de la rivière et des milieux aquatiques permet de renforcer la responsabilité des usagers quant à leurs pratiques. Dire que la rivière, les ressources et les milieux naturels qui lui sont associés sont exceptionnels et participent de l'identité et de la richesse potentielle du territoire justifie et légitime l'engagement de chacun et du collectif dans leur protection et gestion. L'énonciation de cette ressource territoriale renforce à la fois le projet de SAGE et la construction d'un territoire autour de l'eau.

Les outils issus de la patrimonialisation de la rivière sont renforcés et accrus dans ce modèle de la *gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme*. Du point de vue géographique, le projet ne concerne plus seulement le linéaire hydrographique et sa proximité immédiate, mais l'ensemble des espaces en connexion hydrologique avec la rivière et ses affluents. Il articule de plus la régulation des usages de l'espace à ceux de l'eau (Narcy, 2000). Du point de vue thématique, le projet embrasse l'ensemble des problématiques liées aux multiples usages de l'eau et plus seulement celles d'assainissement et d'entretien de rivière. Du point de vue politique, l'implication des représentants de tous les usagers au sein de la CLE favorise les changements de pratiques vers une meilleure prise en compte de l'environnement. Enfin, du point de vue idéologique, la construction d'un bien commun n'est plus centrée sur la seule rivière, mais sur l'ensemble des entités qui partagent, de par leur situation autour de la rivière, une histoire, un avenir et un intérêt communs. Plus que la rivière comme patrimoine, le SAGE construit la gestion de l'eau comme un bien commun, un « *intérêt général territorialisé* »

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Il ne s'agit pas seulement de gérer et réguler l'usage des ressources en eau et de préserver les fonctionnalités aquatiques, mais de construire collectivement une manière de vivre ensemble sur et avec les espaces autour de la rivière. Cette construction d'un territoire de l'eau accroît la responsabilisation des individus et du collectif à son égard. Elle contraint à l'explicitation des intentions de chacun et à la justification et négociation d'un projet commun sur ce territoire.

Ce projet de gestion de l'eau par la construction d'un territoire *par* et *pour* l'eau s'appuie sur le concept de bassin versant mais il est ajusté aux spécificités et aux projets des acteurs locaux.

La « Vallée de la Drôme », un bassin versant ajusté au projet de gestion territoriale de l'eau

Le bassin versant est l'unité de gestion décrété par la Loi sur l'eau de 1992. Dans le cadre du dispositif du SAGE, les acteurs locaux s'en saisissent et se l'approprient en procédant à des arrangements.

Si le terme de bassin versant est mentionné de très nombreuses fois dans le document du SAGE, ce qui signe son inscription dans le paradigme de la *gestion intégrée de bassin versant*, un autre terme est cependant également fortement présent : la « *vallée de la Drôme* » (Tableau 27). Il est présent 56 fois pour 104 occurrences du terme de bassin versant. Ces deux termes sont employés comme synonymes, l'un pour l'autre, tant dans la partie d'état des lieux que dans celle des orientations puis des objectifs du SAGE.

Termes hydrologiques	*Nombre d'occurrence*	*Termes territoriaux*	*Nombre d'occurrence*
« *bassin versant de la Drôme*», « *bassin versant* »* ou « bassin »*	104	« *vallée de la Drôme* » ; « *vallée* »*	56
dont :		dont :	
« *bassin amont* »*	4	« *basse vallée* »*	17
« *bassin aval* »*	4	« *moyenne vallée* »*	3
« *sous bassin* »*	22	« *haute vallée* »*	5

*Tableau 27 : Les occurrences comparées des termes de « bassin versant » et de « vallée » de la Drôme dans le document du SAGE (1997) (*sous entendu « de la Drôme » même sans mention explicite).*

Le choix du périmètre du SAGE Drôme repose, conformément à la législation, sur des critères hydrogéologiques, mais il est également justifié en fonction des réalités socio-économiques. Dans le document du SAGE de 1997, le bassin versant de la Drôme est ainsi présenté comme « *présentant une grande disparité* » de densité de population, entre un « *secteur de plaine* » et « *une zone de montagne* » et comme comprenant « *trois pôles économiques* », centrés autour des villes de Livron –Loriol, Crest et Die « *Malgré cette diversité, le périmètre du SAGE correspond à une unité « vallée de la Drôme » fortement ressentie : localement, parce que la rivière est le lien entre la vallée du Rhône et l'arrière pays montagnard mais également au delà des limites du bassin versant, la vallée de la Drôme étant considérée comme le cœur du département, auquel la rivière a d'ailleurs donné son nom* » conclut le document du SAGE de 1997. Cette unité « *Vallée de la Drôme fortement ressentie* » n'est pas tant une réalité vécue par la population que la révélation de l'intention des gestionnaires du SAGE de construire un territoire *par* et *pour* l'eau.

Si le concept du bassin versant est abscons pour une grande partie de la population et des élus locaux, la dénomination de « *vallée de la Drôme* » est par contre plus éloquente et plus

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

concrète. Elle est plus facilement appropriable. Les porteurs du SAGE tentent alors de mettre en territoire le bassin versant par le biais de l'appropriation et de l'identification à la « *vallée de la Drôme* ». Ils procèdent ce faisant à quelques arrangements :

- un arrangement idéologique : le terme de vallée de la Drôme renvoie à des logiques territoriales plus que de la seule gestion de l'eau
- un arrangement spatial : la vallée de la Drôme ne correspond pas à une réalité hydrologique strictement bornée. Elle désigne de manière vague et non délimitée l'espace autour de la rivière Drôme.

Cet arrangement se traduit, lors de l'opérationnalisation du SAGE en un 2nd Contrat de Rivière, par la reconduite du périmètre du 1er Contrat de Rivière selon le découpage intercommunal, incluant donc le bassin versant du Haut-Roubion, situé sur le canton de Bourdeaux.

1.3.2. Les objectifs du SAGE Drôme : des ambitions environnementales inégales selon les enjeux

L'analyse de la déclinaison des orientations stratégiques du SAGE en objectifs de résultats et de moyens révèle des ambitions environnementales inégales selon les enjeux, au regard de la Loi sur l'eau de 1992. Certaines intentions affichées dans les orientations du SAGE ne sont pas activées en ressources territoriales dans les fiches thématiques en vue d'améliorer le gain environnemental de la gestion de l'eau.

Une intégration limitée et deux enjeux prioritaires

Le SAGE Drôme définit six « *orientations* » ou « *priorités* » qui correspondent à six des dix orientations du SADGE RMC de 1996 (Encadré 41) : « *Permettre la restauration d'un fonctionnement naturel des rivières ; Poursuivre l'amélioration de la qualité des eaux à la hauteur des exigences des usages et des milieux ; Préserver et restaurer les milieux aquatiques remarquables ; Œuvrer pour une prévention efficace des risques ; Penser la gestion de l'eau en terme d'aménagement du territoire ; Renforcer la gestion globale et concertée de l'eau à l'échelle du bassin versant* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

Les objectifs du SAGE ne sont cependant pas rédigés en fonction de ces « orientations », mais en fonction des six « *fiches thématiques* », soit de «*six thèmes majeurs du bassin versant* » : « *la ressource en eau, la gestion physique des rivières, la qualité des eaux, les risques, les milieux aquatiques remarquables et le tourisme et les loisirs* ». Si les objectifs de chacune de ces six « *fiches thématiques* » répondent tous à une ou plusieurs des orientations du SDAGE RMC de 1996, ce découpage traduit cependant une logique plus sectorielle qu'intégrée de la gestion de l'eau, séparant les différents usages et les différentes fonctions des ressources et milieux aquatiques. Elle s'inscrit dans la logique de l'élaboration du SAGE, qui dès son démarrage, procède à un découpage des enjeux de l'eau et confie leur élaboration à des groupes d'acteurs distincts.

Le SAGE opère en outre une hiérarchisation entre ces six thèmes. Deux sont jugés « *prioritaires* » : « *la gestion quantitative de la ressource en eau et l'entretien du lit et des berges des cours d'eau* ». Pour les autres, le SAGE ne vise qu'à « *fixer les grandes orientations* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Les ambitions sont cependant plus importantes et la rédaction des objectifs et des moyens d'action plus détaillés dans les fiches

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

thématiques concernant les deux thèmes jugés prioritaires (ressource et en eau et entretien du lit et des berges) que pour les quatre autres thèmes.

Dans l'esprit de la Loi sur l'eau de 1992, les différents objectifs du SAGE sont fixés de manière à trouver un équilibre entre, d'une part, la préservation et la restauration des écosystèmes aquatiques et d'autre part, la satisfaction ou la conciliation des différents usages de l'eau[334].

Des objectifs ambitieux sur les deux enjeux prioritaires

Les ressources en eau : des objectifs pertinents centrés sur la partie aval du bassin versant

Concernant la fiche thématique « *ressources en eau* », les deux objectifs principaux visent un équilibre entre (i) la préservation des milieux aquatiques, à travers la définition d'un débit réservé à respecter au seuil des Pues et le gel des surfaces irriguées et (ii) la satisfaction des usages agricoles par la recherche de ressources complémentaires et la mise en place d'un protocole de gestion de crise (Tableau 28). La formulation de ces objectifs traduit l'obtention d'un compromis entre la gestion intentionnelle de l'eau et la profession agricole.

Ces objectifs sont chiffrés en termes de résultats à atteindre et déclinés en moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Ces moyens sont cohérents avec les objectifs fixés, mais peu détaillés. Ils renvoient au futur Contrat de Rivière pour leur définition plus précise : les aménagements à réaliser, le protocole de gestion de crise à établir.

Cependant, ces objectifs présentent plusieurs faiblesses en termes de gain environnemental. Tout d'abord, ils ne concernent que la partie aval du bassin versant. En effet, en 1997, les demandes en eau dans le Diois sont très mal connues mais elles sont estimées comme faibles par la CLE et ne nécessitant donc pas de mesures de régulation[335]. De plus, pour être applicables, ces objectifs requièrent la connaissance à la fois de l'évolution des surfaces irriguées et celle du débit de la rivière au seuil des Pues. Cette acquisition de connaissance, pour le moment insuffisante, est renvoyée à la création d'un futur observatoire de la rivière. Enfin, l'objectif de débit réservé se retrouve conditionné à l'obtention de ressources en eau supplémentaires. Or, à la date de signature du SAGE, les différents projets d'augmentation de la ressource en eau sont différemment avancés et des doutes subsistent quant à la possibilité financière, technique ou politique, de leurs réalisations (point 3.3.2). Le protocole de gestion en cas de crise est en cours de négociation, étroitement dépendant des solutions d'augmentation de la ressource en eau adoptées (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Le SAGE prévoit l'inscription de l'ensemble des opérations prévues pour satisfaire aux objectifs quantitatifs de la ressource en eau dans un prochain Contrat de Rivière[336].

---

[334] «*L'objectif du SAGE n'est pas de développer de nouvelles contraintes réglementaires mais bien de mettre en place des outils de gestion afin de conserver le patrimoine naturel de la vallée de la Drôme et garantir la satisfaction la plus large et durable des usages lés à l'eau* ».

[335] Conformément au décret n°94-354 du 29/04/1994, une Zone de Répartition des Eaux a été définie dans le bassin versant de la Drôme au regard des déséquilibres entre la demande et la ressource en eau. Seule la partie en aval de Saillans a cependant été retenue dans la définition du périmètre de la ZRE par arrêté préfectoral n°443 du 17/02/1995 en application du décret du 29/04/1994.

[336] En attendant l'effectivité du système de mesure du débit (reconstruction du seuil et mise en place de l'appareillage de mesure), la construction des ouvrages de régulation ainsi que et l'élaboration des modalités de partage de l'eau en cas de crise, le SAGE prévoit des mesures transitoires : mesure du débit à Saillans, et gestion des crises en Comité sécheresse, sous la responsabilité du Préfet.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Problématique	*Objectifs*	*Moyens*
« *ressources en eau* »	Gel de l'irrigation à la valeur des surfaces de 1995[337]	Inventaire des surfaces irriguées (observatoire de l'eau) et gel des autorisations de la police de l'eau en cas de dépassement[338]
	Débit objectif de 2.4m3/s au niveau du seuil des Pues[339]: - trouver 2 millions de m3 d'eau supplémentaires, de manière à annuler le déficit 2 années sur 4 - mettre en place une gestion de crise, 1 année sur 4	- Mesure du débit réservé (observatoire de l'eau Réalisation d'aménagements multiples, gérés par des maîtres d'ouvrages locaux et classés selon les échéances envisagés : à court terme, la retenue des Trois vernes, le maillage SIAM-SISEV, la reconstruction du seuil des Pues, et à moyen terme : l'exploitation du karst de la Gervanne et l'adduction d'eau depuis le Rhône. - Mise en place d'une gestion de crise, pour les irrigants individuels et collectifs, sur l'ensemble de Zone de Répartition des Eaux dès que le débit au seuil des Pues est inférieur au débit objectif : transferts d'eau depuis des aménagements de soutien d'étiage et mesures de restriction des consommations (par tours d'eau ou diminution du débit de prélèvement), dont les modalités restent à fixer) - Mise en œuvre de pratiques économes en eau (non détaillé)
	Approfondir la connaissance des réserves en eau souterraines (nappe de la Drôme et karst).	Dans le cadre de la mise en place d'un observatoire de l'eau

Tableau 28 : La présentation de la fiche thématique « ressources en eau » (source : Commission Locale de l'Eau et al., 1997)

La gestion physique de la rivière : la déconnexion des enjeux d'entretien du lit et des berges et de lutte contre les inondations

Concernant l'entretien du lit et des berges, l'objectif défini porte à la fois sur les aspects environnementaux (« *maintenir, voire rendre à nos rivières leur état naturel* ») et sur les aspects usages « *tout en préservant la sécurité des personnes* »). Dans cette fiche thématique cependant, seule la première partie de l'objectif, concernant *« l'état naturel des rivières* » est déclinée en objectifs de moyens (Tableau 29).

[337] Surface évaluée à 2960 ha, 2100 ha sous irrigation collective et 860 ha par irrigation individuelle, excluant les prélèvements en nappe d'accompagnement de la Drôme sur les communes de Livron et Loriol (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

[338] Ou si le débit naturel est inférieur à cette valeur, à la valeur du débit en amont des prélèvements des trois réseaux irrigués de la basse vallée ; ainsi que partout ailleurs sur le bassin versant, le respect du débit réservé ; ce seuil est situé en aval des trois grands périmètres irrigués de la basse vallée de la Drôme.

[339] Les extensions sont autorisées si la ressource n'est pas prélevée sur les écoulements d'étiages.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Problématique	*Objectifs*	*Moyens*
«*Lit et berges (gestion physique des cours d'eau*)»	« *Maintenir, voire rendre à nos rivières leur état naturel, tout en préservant la sécurité des personnes* »	- Gestion du transit des matériaux : opérations de restauration de l'équilibre des cours d'eau, limitation des prélèvements de granulats dans le lit des cours d'eau au seul titre de la prévention des risques, suivi du niveau du lit, restauration du potentiel de recharge, création d'un fonds de solidarité amont/aval - Gestion de la végétation alluviale et des embâcles - Mise en place d'un dispositif de gestion globale des rivières à l'échelle du bassin versant : coordination des actions, planification des interventions en rivières, ...
« *Risques* »	- « *Amélioration de la connaissance de l'aléa* » - « *Prise en compte du risque inondation dans l'occupation des sols* »	Préconisation d'un programme d'étude et de travaux sur les digues (enjeux, risques et propositions d'actions) puis de la réalisation d'un programme d'action de manière concertée avec les riverains

Tableau 29 : La présentation des fiches thématiques «Lit et berges (gestion physique des cours d'eau) » et « Risques » (source : Commission Locale de l'Eau et al., 1997)

Ces derniers correspondent aux préconisations de l'expertise menée par le Professeur Bravard (Landon *et al.*, 1995)[340]. Ils s'inscrivent ainsi dans une logique de gestion globale et durable de la problématique de l'incision à l'échelle du bassin versant, en articulant l'entretien de la végétation et la régulation du transit sédimentaire. Ces objectifs de moyens portent sur (i) la gestion du transit des matériaux, (ii) la gestion de la ripisylves, et (iii) la « *gestion globale des rivières* ». L'opérationnalisation des deux premiers objectifs repose sur la mise en place d'un dispositif de gestion à l'échelle du bassin versant, objet du troisième objectif. Ce dispositif serait en charge de coordonner et mettre en œuvre un ensemble d'actions, en matière à la fois d'entretien de la rivière, de maîtrise des inondations et de gestion du transit sédimentaire. Dans le document de SAGE de 1997, l'organisation et le fonctionnement de ce dispositif, ainsi que les responsabilités de chacun, ne sont cependant pas clairement établis[341]. En plus de ces objectifs de moyens issus de l'expertise Bravard, l'ajout d'un objectif sur la création d'un « *fonds de solidarité amont/aval qui permette aux acteurs du haut bassin de compenser le surcoût lié à la limitation des prélèvements de graviers en rivière* », témoigne de la volonté de trouver un équilibre entre la préservation environnementale et la satisfaction des usages.

La seconde partie de l'objectif en matière de gestion physique, concernant « *la sécurité des personnes* », est traitée dans une autre fiche thématique intitulée « *les risques* ». Elle est donc

[340] Sur la gestion des granulats et de leur transit : « *préserver les rares secteurs caractérisés par une évolution stable du lit ; interdire de façon stricte toutes les interventions de prélèvements chaque fois que le risque d'inondabilité ou érodabilité n'est pas mis en évidence ; limiter les nouvelles opérations de stabilisation des versants aux seuls secteurs marneux ; maintenir le linéaire des berges érodées voir favoriser son développement* ». Sur la gestion de la végétation riveraine et du bois mort (embâcles) : « *préserver les quelques secteurs en évolution favorable comme la confluence Bez-Drôme ; restaurer les secteurs présentant un corridor végétal extrêmement étroit et ceux qui évoluent vers une homogénéisation et un vieillissement de leurs ripisylves ; atténuer les points noirs qui compartiment le couvert végétal, préserver la charge de liberté de transit* » ainsi que « *intervenir sur la végétation des berges que dans les secteurs effectivement vulnérables à l'inondation ; ne pas enlever les embâcles dans les zones naturelles ; sur les secteurs peu vulnérables, n'enlever que les embâcles ne servant pas d'abri à la faune aquatique* » (Landon et al., 1995).

[341] Au moment de la signature du SAGE en 1997, les réflexions sont en effet encore en cours, dans le cadre de l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière, pour faire évoluer la « *structure technique de coordination et d'entretien »* mise en place dans le cadre du 1er Contrat de Rivière, point 1.3.3.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

déconnectée des objectifs d'entretien du lit et des berges. Cette fiche thématique est peu détaillée : elle ne comprend qu'un diagnostic succinct et peu précis et ses objectifs sont centrés sur le porté à connaissance de l'aléa et la prise en compte du risque d'inondation dans l'occupation des sols, de manière strictement conforme aux seules exigences réglementaires et orientations du SDAGE. Les propositions d'actions ne sont que des préconisations peu ambitieuses : il s'agit d'engager un programme d'étude et de travaux sur les digues (enjeux, risques et propositions d'actions) puis dans un second temps de la réalisation d'un programme d'action de manière concertée avec les riverains, dont l'élaboration est renvoyée à un futur Contrat de Rivière.

Cette faible attention à la question des risques et sa déconnexion d'avec la question de l'entretien et de la gestion du transit sédimentaire s'expliquent par plusieurs raisons. Tout d'abord la question des inondations n'est quasiment pas abordée par l'étude du Pf Bravard. Elle n'a déjà pas été non plus abordée dans le 1er Contrat de Rivière, alors qu'inversement la question de l'entretien y a été centrale. Les structures intercommunales ont pris des responsabilités et acquis des moyens et des compétences en la matière, ce qui les oriente naturellement vers la poursuite des réflexions et des actions dans ce domaine. Des contradictions existent en outre, entre la restauration du fonctionnement naturel des milieux et la protection contre les risques d'inondation, autour par exemple de l'interdiction de prélèvements de granulats ou de la création d'espaces de liberté de la rivière, mais elles ne sont pas explicitées et aucune hiérarchisation n'est établie, si bien que des tensions perdurent entre usagers et gestionnaires sur ces questions (Allain, 2005). Ensuite les coûts induits sont tels, que la question est très sensible politiquement et que les élus locaux préfèrent l'éluder.

Des objectifs vagues sur les autres thématiques

Les objectifs définis ainsi que les moyens à mettre en œuvre concernant les autres thématiques du SAGE sont flous et peu détaillés (Tableau 30). Ils ne font globalement que rappeler la réglementation et citer des outils d'action existants hors du SAGE. Toutes les opérations ou presque sont au conditionnel ou au futur, avec l'emploi de termes comme « *faire des efforts, tenter de ... , envisager de ...* ». Ils renvoient à une redéfinition plus précise ultérieure. Par exemple : « *Les actions à mettre en œuvre feront l'objet d'un volet spécifique du futur Contrat de Rivière en cours de réflexion. Leur maîtrise d'ouvrage et leur financement seront à préciser lors de la concertation entre les différents partenaires* » est-il écrit à propos du volet thématique loisirs et tourisme (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

L'expertise Michelot a permis de dresser un inventaire des milieux aquatiques et remarquables et de proposer de premières actions pour leur préservation et restauration, mais elles ne sont pas reprises dans les moyens définis par le SAGE. Si les loisirs et le tourisme autour de la rivière sont présentés comme des atouts du développement économique, les objectifs sur ce thème restent très vagues, peu ambitieux et renvoient à une définition ultérieure. Aucun objectif ou action ne porte sur le partage des usages, alors que des tensions apparaissent déjà, notamment dans la réserve des Ramières, entre association de protection de la nature et pêcheurs, par exemple (Encadré 27, p.285).

Un objectif fait cependant exception, concernant la qualité des eaux superficielles. Dans la poursuite du 1er Contrat de Rivière, le SAGE fixe des objectifs de résultat concernant la qualité physicochimique et la qualité bactériologique des cours d'eau plus ambitieux que le SDAGE. Les objectifs de moyens correspondant portent essentielement sur les pollutions domestiques. Les pollutions industrielles non traitées sont considérées comme « *quasi*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

absentes » et celles agricoles comme déjà prises en charge dans le cadre du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) et du Programme d'Action Nitrate[342]. Les efforts en matière d'eau potable sont également considérés comme suffisants, par le biais du programme départemental de protection des captages eau potable (SMARD, cofinancé par l'Agence de l'Eau et le Conseil Général).

Problématiques	*Objectifs*	*Moyens*
« *Qualité de l'eau* »	- Pour les eaux superficielles deux prescriptions Qualité physico-chimique 1A sur la Drôme en amont de Crest et l'ensemble des affluents t 1B sur la Drôme an aval de Crest ; Qualité bactériologique : baignabilité sur l'ensemble des rivières - Pour les eaux souterraines : une préconisation : préservation de quatre aquifères : karst du massif du Glandage et de la Gervanne, nappes alluviales de la basse vallée de la Drôme et du Rhône - Pour l'eau potable : « *assurer à chaque habitants une eau de bonne qualité* » (orientation SDAGE)	- Suppression de tout rejet non épuré par la création de stations d'épuration dans les secteurs relevant de l'assainissement collectif et par traitement par le sol et infiltration en secteur d'assainissement non collectif ; maîtrise du bon fonctionnement des ouvrages existants ; surveillance renforcée des rejets en zone de baignade - Encouragement de la poursuite des programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole et de résorption des excédents structurels, etc. Suivi : appui sur systèmes de mesures déjà existants
« *Milieux aquatiques et remarquables* »	- « *Contribution (...) à maintenir, voir restituer, aux rivières, aux zones humides, etc. leur état naturel* » - Préconisation de restauration de libre circulation des poissons	Plans de gestion établis par des comités de pilotage locaux pour les milieux remarquables Orientations définies dans le futur schéma de vocation piscicole Observatoire de la biodiversité (non détaillé)
« *Tourisme et loisirs* »	- « *Dynamiser le développement touristique de la vallée de la Drôme en prenant en compte le milieu et le paysage afin de mettre en valeur le caractère naturel de la vallée* » et - « *favoriser l'équilibre entre les espaces, les saisons les activités* »	Préconisation de mise en place de Charte de « *bon voisinage* » Mise en œuvre d'un volet spécifique du Contrat de Rivière, autour notamment d'aménagements (et d'actions de promotions) pour les activités de baignade, de canoë, de pêche et de « *tourisme nature* ».

Tableau 30 : La présentation des trois autres fiches thématiques (source : Commission Locale de l'Eau et al., 1997)

La mise en œuvre et le suivi du SAGE : des intentions restant à concrétiser

Pour la mise en œuvre et le suivi de ces différentes orientations, le SAGE de 1997 définit trois moyens d'actions : (i) la mise en œuvre d'un programme d'actions dans le cadre d'un 2nd Contrat de Rivière ; (ii) la création d'un observatoire de la « *gestion globale de l'eau, des*

[342] Les cantons de Crest Sud, de Crest Nord, de Saillans et la ville de Crest sont classés en « *Zone d'Excédent Structurel* » , c'est-à-dire que la quantité d'azote produite / SAU est supérieure à 170 kg/ ha. Ils font l'objet d'un programme de résorption des excédents structurels, arrêté par le Préfet en février 1997 et qui vise à maîtriser les épandages et gérer les exportations des effluents d'élevage. En outre, toutes les communes à l'ouest de Crest, en aval du bassin versant, sont classées en « *zone vulnérable* » pour les nitrates, c'est-à-dire qu'elles sont atteintes par une pollution des eaux en nitrate supérieure à 50mg/l ou qu'elles sont menacées de l'être, si ce taux est supérieur à 40mg/l. Elles font l'objet d'un Programme d'Action Nitrate arrêté par le Préfet en novembre 1997 et qui vise à améliorer les pratiques culturales.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rivières et des milieux aquatiques » ; (iii) l'instauration d'un dispositif de coordination et d'intervention en matière de la gestion de l'eau, entre les différentes structures intercommunales sur le bassin versant.

Si l'organisation et le fonctionnement de ce dispositif sont présentés dans le document de SAGE, la convention permettant son opérationnalisation n'est pas ratifiée au moment de la signature du SAGE.

Par ailleurs, aucun détail n'est donné sur l'organisation et le fonctionnement de l'observatoire. A la demande expresse de la FRAPNA, qui conditionne son approbation du SAGE à sa création, la mise en place d'un observatoire de la biodiversité est mentionnée dans la fiche thématique « *Milieux aquatiques et remarquables* ». Ses modalités pratiques ne sont cependant pas non plus précisées (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

Les aspects d'information et de sensibilisation de la population, s'ils sont évoqués et si dans les faits ils ont déjà donné lieu à des actions, ne sont pas traduits explicitement en objectifs et en moyens[343].

En conclusion, la formulation des objectifs du SAGE montre que ce dernier est davantage saisi comme un espace de régulation de conflits révélés que comme un outil de planification prospective et d'anticipation. En effet, le SAGE a été rédigé pour faire face à des crises, l'une concernant les étiages estivaux de la Drôme et l'autre les dégâts sur les ouvrages et les berges des cours d'eau, en raison de l'incision généralisée. Lors de l'élaboration du SAGE, les débats ont été centrés sur ces deux thèmes majeurs et les autres thèmes n'ont été que plus tardivement et superficiellement traités. Dans l'otique de répondre à ces situations d'urgence, le SAGE a une portée aménagiste de court ou moyen terme plus que de réflexion prospective sur les scenarii souhaitables de la gestion de l'eau. Par exemple, il n'y a pas de débat sur le type d'agriculture souhaitée dans la vallée, irriguée ou non, ou sur le type de tourisme souhaité, avec ou sans aménagement d'envergure, ou encore sur la hiérarchisation des usages. L'élaboration conjointe, dans le même temps et par la même équipe, du 2nd Contrat de Rivière, explique probablement la connotation opérationnelle du SAGE. C'est dans le cadre de ce 2nd Contrat de Rivière que vont se négocier concrètement les responsabilités et les engagements financiers de chacun. Le modèle de la *gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme* reste donc largement à construire et consolider dans ce cadre d'action.

1.3.3. Le portage du SAGE par la structure intercommunale du Val de Drôme

L'élaboration du SAGE a été confiéee au SMRD mais a été assurée concrètement par la structure intercommunale du Val de Drôme. La question de la coordination et de l'animation de la mise en œuvre du SAGE se pose durant toute la période de cette élaboration et donne lieu à de multiples débats. Au centre de ces débats, se trouvent les évolutions statuaires du SMRD qui lui permettrait d'assumer de manière effective une telle mission. A partir de mi

[343] Une seule phrase les concerne dans le chapitre sur la mise en œuvre et le suivi du SAGE : « *Par ailleurs, un programme de sensibilisation et d'information sera élaboré et mis en œuvre (film, expositions, animations scolaires, etc...) de manière à associer l'ensemble de la population de la vallée à la concertation et à la mise en œuvre d'une gestion équilibrée de l'eau dans le respect des usages et des milieux* » (Commission Locale de l'Eau et al., 1997).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1996, la perspective d'un 2nd Contrat de Rivière alimente les réflexions sur la gouvernance locale de la gestion de l'eau.

Dans le cadre la « *structure technique d'entretien* » du 1er Contrat de Rivière, le SMRD et les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois avaient conjointement embauché un technicien de rivière sur une durée de 5 ans. Cette échéance arrivée, les deux structures intercommunales envisagent de reconduire la mission de cette structure, dans le cadre d'un nouveau plan de financement, mais, cette fois-ci, sans faire appel au SMRD. Ce dernier verrait alors de fait ses moyens humains déjà faibles, à nouveau amputés le « *privant de toute capacité opérationnelle* ». Le président du SMRD s'en émeut et rappelle sa ferme volonté de faire évoluer le SMRD afin qu'il constitue la « *communauté locale de l'eau* » définie par la Loi sur l'eau de 1992 (Lettre du président du SMRD du 19/01/1996).

Le SMRD et les deux structures intercommunales du Val de Drôme et Diois défendent des modèles opposés de la gouvernance locale de l'eau.

Le SMRD souhaite la prise en charge de la gestion de l'eau par un syndicat dédié à cette seule compétence, en vue de ne pas risquer une « *partition de la gestion de la rivière entre amont et aval* » du bassin versant, si seules les deux structures intercommunales s'en chargent : « *attention à ce que ne réapparaisse pas un jour, à l'issue de l'élaboration du SAGE, les conflits d'usage et les vieilles oppositions exprimés ici ou là entre la partie amont et aval de la rivière et que je me suis efforcé, pour ma part, d'évacuer de débats de notre Comité syndical* » (Lettre du président du SMRD du 19/01/1996). Il argumente aussi de l'importance de la présence du Conseil Général dans la structure porteuse du SAGE de par « *l'enjeu départemental que représente l'ensemble du bassin versant et la rivière dont le département porte le nom* » (Lettre du président du SMRD du 19/01/1996).

Les deux structures intercommunales du Val de Drôme et Diois défendent au contraire une gouvernance de l'eau reposant sur les structures existantes, à l'échelle intercommunale :

- la structure intercommunale du Diois souhaite de la subsidiarité et la clarification des responsabilités de chacun à son niveau, plutôt que la création d'une structure supplémentaire qui risquerait de les diluer : « *je reste persuadé que l'objectif essentiel est de traiter les problèmes aux différents niveaux où ils doivent l'être et non de créer de nouvelles structures agissant par délégations générales de coordination, sans définir précisément les responsables des actions concrètes* » (Lettre du président de la structure intercommunale du Diois, 15/02/1996). Elle préfère s'appuyer sur les structures existantes en distinguant les différentes responsabilités : les services de l'Etat pour le « *niveau réglementaire* » ; « *l'aménagement et la protection par les communes* », regroupement de communes et éventuellement dans certains cas associations de riverains ; et seulement pour un niveau de « *coordination de la gestion* » et des interventions, le SMRD, mais sans attribution de moyens lourds.
- la structure intercommunale du Val de Drôme argumente essentiellement sur l'intérêt du pilotage de la gestion de l'eau par une structure d'interface avec le développement et l'aménagement du territoire, en vue de coupler ces champs d'action ; le document du SAGE dont elle a étroitement contrôlé la rédaction traduit ce modèle territorial de la gestion de l'eau.

Une première proposition de convention tripartite entre les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois et le SMRD est rédigée mi 1996 dans la continuité de la précédente convention (compte-rendu du Comité syndical du SMRD du 12/07/1996 et du 12/09/1996). Elle porte sur « *la mise en place d'un dispositif de suivi du SAGE, de coordination de bassin et d'entretien de rivières* » (15/11/1996) et vise à éclaircir les

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

responsabilités de chacune des structures. Elle est cependant toujours objet de débat entre les trois partenaires fin 1997.

Afin de ne pas retarder la signature du SAGE, et malgré les désaccords sur l'organisation et la gouvernance locale de l'eau, le SMRD est désigné in 1997 pilote et coordinateur de la mise en œuvre et du suivi du SAGE et animateur de la CLE (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Pour autant, cette attribution n'est qu'un affichage dans le document du SAGE et n'est pas effective, comme le traduit l'emploi du futur dans le texte: « *Le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD) assurera la coordination de l'ensemble des actions. Ses statuts seront modifiés en conséquence* ». Aucune précision n'est fournie sur la nature et le calendrier de ces changements statutaires (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997).

Dans les faits, la structure intercommunale du Val de Drôme prend à nouveau en charge concrètement la mise en œuvre du SAGE et dans la foulée l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière. Contrairement au SMRD, elle dispose en effet du savoir-faire, des moyens humains et techniques ainsi que de la crédibilité et de la légitimité issues de son investissement dans la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière et de l'élaboration du SAGE.

En conclusion, le SAGE est conçu comme un outil d'aménagement du territoire plutôt que strictement comme un outil de gestion environnementale. Ce positionnement est étroitement lié à son pilotage par une structure intercommunale. Cette dernière accroît ainsi la légitimité de son action, face à d'autres acteurs qui pourraient également prendre le pilotage du SAGE et qui seraient plus légitimes qu'elle, en matière de gestion de l'eau, tel le SMRD ou en matière réglementaire, les services de l'Etat. La crédibilité et la légitimité de la structure intercommunale du Val de Drôme, qui porte le SAGE est également accrue en raison : (i) de la reconnaissance de son savoir-faire, eu égard au succès du 1er Contrat de Rivière ; (ii) de l'extension du système d'action de la gestion de l'eau qu'elle pilote ; (iii) du soutien étroit des services de l'état et des financeurs qu'elle reçoit. Elle dispose ainsi a priori de marges de manœuvre nécessaires pour mettre en œuvre le modèle de *gestion territoriale de l'eau de la vallée* et activer ses ressorts territoriaux.

1.4. La consolidation de la 'Vallée de la Drôme' comme territoire de l'eau

Le SAGE affiche l'intention de faire territoire autour de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme. Cette construction territoriale *par* et *pour* l'eau est consolidée : (i) par l'affirmation d'une nouvelle représentation de l'espace autour de la rivière et son mode de gestion, grâce à la mise en récits, en images et en symboles du SAGE et (ii) par l'institutionnalisation du modèle territorial en vue de faciliter son appropriation.

1.4.1. Une représentation renouvelée des espaces autour de la rivière et de leur mode de gestion

Lors de l'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, la CLE procède à la sélection et à la justification des éléments composant le nouveau modèle de *gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme*. L'espace autour de la rivière, plus que la rivière elle-même

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

est l'élément central. Différents outils de mise en territoire du bassin versant sont mobilisés: la délimitation et la dénomination de l'espace (point 1.3.1), mais également sa mise en récit, sa mise en cartes et l'identification de lieux symboliques.

Les mises en récits et en cartes du SAGE

Le document du SAGE de 1997 comprend un paragraphe sur l'histoire de l'élaboration du SAGE intitulé « *pourquoi un SAGE dans le bassin versant de la drome ?* ». Cette histoire remonte, selon ce document, à 1983, lorsque la structure intercommunale du Val de Drôme initie la première démarche de Contrat de Rivière. Ce récit insiste sur la « *cohérence* » du projet et la « *concertation* » (Bouleau et Honegger, 2011) plutôt que sur les divergences et les oppositions entre acteurs qui marquent pourtant cette période (chapitre 3).

Cette mise en récit de l'histoire de la gestion locale de l'eau soutient la construction territoriale de la 'Vallée de la Drôme'. En opérant une sélection et transformation de l'information, elle contribue à solidifier une nouvelle représentation de la réalité. Par la suite, ce récit est largement médiatisé par la structure intercommunale du Val de Drôme, à travers la presse locale, le journal d'information Inf'Eau. Il est repris de maintes fois par différents acteurs : les journalistes qui en parlent dans la presse ; les scientifiques qui travaillent sur ce cas d'étude[344]. L'année suivant la signature du SAGE, il est, célébré dans un film, « *le souci du SAGE* », réalisé par B. Mantelli et produit par P. Julien (Voir Média Productions).

L'article du Crestois concernant ce film (*Le Crestois*, 12/12/1998) reprend l'ensemble des éléments de ce récit mythifié : « *une belle histoire pour laquelle le happy end n'était pas gagné d'avance* » ; *« la prise de conscience des responsables locaux et des usagers de ne plus vivre sur la rivière, contre la rivière, mais avec la rivière*» ; le rôle des événements climatiques dans la prise de conscience ; « *Une belle histoire de démocratie locale* » ; « *l'exemplarité de la démarche suivie jusqu'ici avec succès* » (Figure 74).

Le discours est uniformisé. Aujourd'hui encore, quand les acteurs locaux racontent l'élaboration du SAGE, ils emploient les mêmes expressions et mettent en avant les mêmes événements clefs (entretiens personnels, 2008-2009-2010). Ils mentionnent l'existence de conflits importants que l'engagement et la concertation des acteurs locaux, dans la démarche de SAGE, de manière innovante et précurseur, a permis de dépasser. Le récit s'est ainsi progressivement mythifié.

La mise en récit du SAGE simplifie les conflits et controverses antérieurs et les présente comme résolument terminés (Bouleau et Honegger, 2011). Elle fait en quelque sorte table rase du passé et propose un nouveau départ sur de nouvelles bases :

- un système d'action renouvelé avec les changements des responsables des services de l'Etat et l'inclusion des représentants des usagers ainsi que le rôle central des structures intercommunales, tous animés d'une forte volonté commune d'agir : « *nécessité d'aller plus loin* » « *volonté local d'agir* » (entretiens personnels, 2009) ;
- un nouveau découpage géographique, la '*vallée de la Drôme'*, qui apparaît comme la bonne échelle de gestion pour tous les acteurs, en oubliant les conflits et les

[344] L'histoire de l'élaboration du SAGE et des Contrats de Rivière dans la vallée de la Drôme a été analysée dans plusieurs mémoires (Cossalter, 1989 ; Foex, 2001) et thèses de doctorat (Vinay, 1999 ; Le Bourhis, 2004) et a également fait l'objet de plusieurs programmes d'évaluation ou de recherche (Latour et Le Bourhis, 1995 ; Allain, 2002, 2005 ; AScA et AERMC, 2005). En outre, certains acteurs de cette gestion de l'eau ont également produit de la littérature scientifique (Jouve, 1991 ; Vieux-Melchior, 2007).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

différences de valeurs entre amont et aval et en resituant les problématiques sur ensemble du bassin versant alors que les problèmes étaient en fait centrés sur l'aval, en matière extraction de graviers comme d'irrigation ;

- un projet commun : le SAGE signé en 1997.

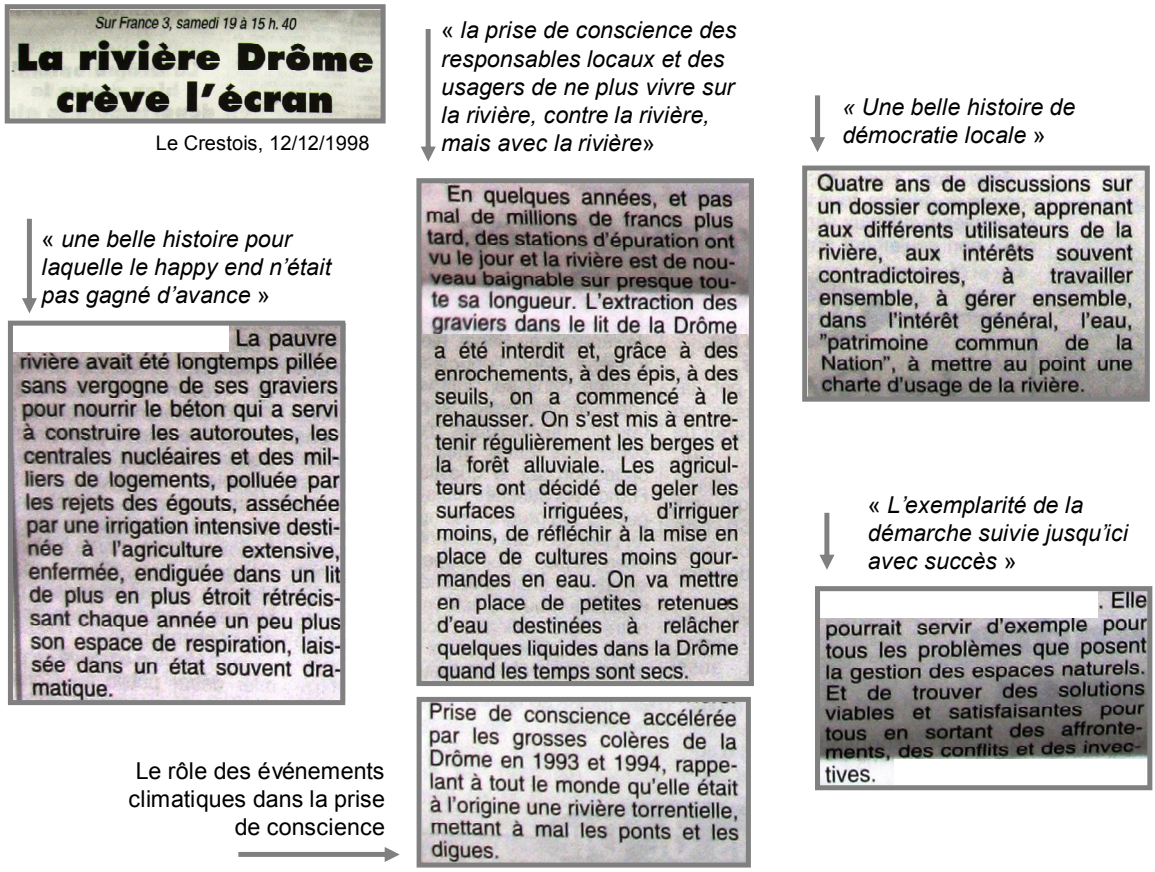


Figure 74 : Les éléments du récit mythifié de l'élaboration du SAGE ; (source : article du Crestois du 12/12/1998 portant sur le film « Le souci du SAGE » réalisé par B. Mantelli et produit par P. Julien (Voir Média Productions))

Ce nouveau découpage géographique est renforcé par l'outil cartographique développé lors de l'élaboration SAGE et donnant lieu à un atlas, illustrant le document du SAGE de 1997. Ce dernier est constitué de 25 cartes, illustrant à la fois la partie d'état des lieux et la partie de présentation des objectifs. La réalisation de ces documents cartographiques et leur diffusion contribuent à la médiatisation et l'uniformisation d'une nouvelle représentation de l'eau et de sa gestion. D'une part, elle rend lisible le passage d'une logique de gestion d'un objet linéaire, la rivière, à la logique d'une gestion de l'espace autour de la rivière, le bassin versant. D'autre part, elle permet de prendre conscience aussi du caractère territorialisé des problèmes de la gestion de l'eau, en les différentiant selon leur localisation (et par la réalisation de zonages), tout en montrant leurs interrelations à l'échelle du bassin versant et donc l'enjeu de leur prise en charge commune.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le seuil des Pues : un ouvrage symbolique du modèle territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée

La reconstruction du seuil des Pues est l'objet de la première décision de la CLE nouvellement constituée lors de sa séance plénière du 26/04/1994. Le dossier est abordé régulièrement et à treize reprises en CLE ou bureau de CLE tout au long de l'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (entre 1994 et 1999) (Figure 72 ; Figure 73). La reconstruction du seuil des Pues vise à restaurer le profil en long de la rivière (localement seulement) et à consolider les ouvrages de prises d'eau (pour le seul syndicat d'irrigation d'Allex-Montoison). Si ses objectifs sont *a priori* modestes, cette reconstruction constitue par contre une décision hautement symbolique de l'engagement des acteurs locaux dans un nouveau projet de la gestion de l'eau, et ce à plusieurs titres.

La reconstruction du seuil des Pues marque tout d'abord la rupture avec les anciennes pratiques et les anciens systèmes d'action de la gestion locale de l'eau. C'est « *une manière d'exorciser les vieux démons des extractions qui hantent les bords de la rivière Drôme* » ; « *certes le prix à payer est une rançon bien lourde mais sans doute n'y avait-il pas d'autres chemins pour réparer ce que l'homme s'obstine à vouloir détruire. Ne l'oublions pas, la réfection du seuil des Pues, vraie réussite, est d'abord l'avatar des erreurs passées que le SAGE invite à ne plus commettre* » (*Inf'Eau* n°15, 11/1998).

Cette reconstruction signe également, pour les collectivités locales, la reconnaissance du rôle passé de l'Etat dans les dégradations de la rivière, qui accepte le subventionnement à 50% de l'ouvrage (Encadré 45). Elle symbolise le succès d'une longue lutte pour une reprise en main locale de la gestion de la rivière. La structure intercommunale du Val de Drôme acte ainsi de sa volonté de reprendre en main et de traiter la question de la gestion physique des cours d'eau, ce qu'elle n'avait pu faire que marginalement à travers les seules actions d'entretien et d'aménagement ponctuels de la rivière dans le cadre du 1er Contrat de Rivière. La reconstruction du seuil des Pues donne ainsi un caractère opérationnel à la démarche d'élaboration du SAGE, et permet de mieux impliquer les acteurs locaux.

De plus, la reconstruction du seuil des Pues répond à des problématiques à la fois de gestion physique et de gestion quantitative. Il inclut également la problématique environnementale autour de la construction d'une passe à poisson. Il symbolise ainsi l'intégration des différentes questions de la gestion de l'eau.

Comme la réserve des Ramières lors du 1er Contrat de Rivière, le seuil des Pues rebâti constitue alors une sorte de haut lieu du nouveau modèle de la *gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme*, instauré dans le cadre du SAGE. Tout comme la mythification de l'histoire de l'élaboration du SAGE, il contribue à la consolidation de ce modèle territorial.

La décision de reconstruction du seuil est acté en CLE plénière le 26/04/1994 afin de caler le fond du lit de la Drôme dans le double objectif de stopper localement le phénomène d'enfoncement du lit, et dans le même temps de consolider les ouvrages de prises d'eau pour le syndicat d'irrigation d'Allex-Montoison.

La réfection du seuil des Pues est réclamée de longue date par les élus de la basse vallée de la Drôme. Il fait partie de la requête, au début des années 1990, quant à la contribution de l'Etat à la remise en état de la rivière, dont les acteurs locaux lui imputent une grande part de responsabilité.

Sous les sollicitations du SMRD, le Préfet s'est engagé publiquement à la contribution de l'Etat à la réfection du seuil des Pues le 05/12/1992, mais, malgré les relances successives des maires de Grâne et d'Allex et du SMRD, les financements ne sont pas débloqués (lettre du président du SMRD au Préfet du 27/03/1993). Mi 1993, le Préfet réitère l'engagement de l'Etat sur une contribution à hauteur de 50% du coût de travaux « *à titre exceptionnel, compte tenu du rôle qu'on pu jouer les extractions de matériaux autorisées par l'Etat dans la destruction du seuil des Pues* », financé par le Ministère de l'environnement (compte-rendu de la réunion du groupe de pilotage restreint d'élaboration du SAGE 08/07/1993 ; lettre du 29/04/1993).

Plusieurs réunions sur le dossier, entre les services de l'Etat, les collectivités locales et les syndicats d'irrigants se tiennent au printemps 1993 pour élaborer le projet de reconstruction (les 21/04/1993 puis 28/04/1993). L'Agence de l'eau sollicite un nouvel avis scientifique, les différentes études précédentes de la SOGREAH et de Sud Aménagement n'étant pas concordantes sur la localisation et l'aménagement du seuil. Cet avis est formulé par J.L. Peyry, géomorphologue de l'IGA, le 14/04/1993 et conclut à l'urgence des travaux, la situation se dégradant fortement depuis 1991. Il propose une reconstruction, selon les cotes proposés par la SOGREAH (Direction Départementale de l'Equipement de la Drôme et SOGREAH, 1993). Le budget est estimé à 7 MF, selon l'avant projet sommaire de la CNR (mars 1994). L'Agence de l'eau s'engage sur une contribution de 30% et le Conseil Général sur 10% (par le biais du Contrat de Rivière).

La contribution de l'Etat se fait cependant attendre. En 1995, le bureau de la CLE envoie différents courriers de rappel de ces engagements au Ministère de l'Environnement (compte-rendu du bureau du 21/02/1995). En mars 1996, ce dernier commandite à la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement une expertise sur la réalisation du seuil des Pues. Les financements de l'Etat sont finalement attribués mi 1996 (bureau du 11/06/1996).

La maîtrise d'ouvrage pose alors problème. L'Etat la refuse. La structure intercommunale du Val de Drôme et le SMRD sont également réticents à porter un projet d'un tel poids financier (compte-rendu du bureau du 05/06/1996). Si dans un premier temps, une maîtrise d'ouvrage du SMRD avec une maîtrise d'ouvrage délégué de la structure intercommunale du Val de Drôme est envisagée, le SMRD prend finalement seul la maîtrise d'ouvrage, et désigne la DDE comme conducteur des opérations.

Les travaux ont un coût total de 10,5 MF dont l'Etat finance 50% , l'Agence, 30%, le Conseil Général, 10% et le Conseil Régional une somme fixe, acquise dans le cadre du 1er Contrat Rivière (0,355 MF). Le reste est à la charge du SMRD. Vu sa faible capacité financière, ce dernier requiert et obtient une dérogation à la règle de la subvention maximum de 80% (au nom de l'« *intérêt public* ») (compte-rendu du bureau du 11/07/1996). Il procède également à une augmentation des cotisations des communes (de 3F à 8F/hab. sur une durée minimal de 3 ans ; Comité syndical du SMRD du 12/09/1996).

Un premier appel d'offre à maîtrise d'œuvre est lancé début 1997 mais il est déclaré infructueux en raison de précisions techniques insuffisantes, puis il est relancé mi 1997 (compte-rendu du bureau du 30/05/1997). Le marché de maîtrise d'œuvre est attribué à la CNR en mars 1998 et les travaux de reconstruction du seuil des Pues ont finalement lieu lors de l'été 1998, sous la conduite des opérations de la DDE (*Le Crestois*, 20/02 et 12/06/1998).

L'ouvrage est inauguré en novembre 1998 (*Le Crestois*, 06/11/1998) : il mesure 100 mètres de large et 40 mètres de long pour 7 m de profondeur. Des aménagements paysagers sont également réalisés lors de l'été 1999. Il aura donc fallu neuf années entre l'engagement de l'Etat dans la réfection du seuil des Pues et sa réalisation concrète.

Encadré 45 : La reconstruction du seuil des Pues (1994 – 1999)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.4.2. L'appropriation du territoire de l'eau de la Vallée de la Drôme

Le modèle de *gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme* est consolidé par sa « *stabilisation* », son « *balisage* » et son « *exposition* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). L'institutionnalisation de la CLE et du dispositif du SAGE affirme l'existence de ce modèle, participe de sa reconnaissance par la population et de son maintien dans le temps. Le document du SAGE signé par l'ensemble des acteurs, puis édité en livre constitue le document de référence fondant et actant de l'accord sur ce nouveau modèle territorial de la gestion de l'eau.

Le SAGE, la CLE et son président : l'institutionnalisation du modèle de la gestion territoriale de l'eau de la Vallée de la Drôme

L'appropriation du modèle de la gestion territoriale de l'eau de la Vallée de la Drôme est facilitée par l'institutionnalisation du système d'action et du projet qui le sous-tend (Gumuchian *et al.*, 2003). Les décisions se prennent désormais en fonction des budgets obtenus et des programmes d'actions établis et selon le modèle territorial des acteurs institués comme pilotes de ces démarches.

L'instauration de la CLE puis du bureau de la CLE, ainsi que son assimilation au Comité rivière permettent de structurer et de stabiliser les positions des acteurs de la gestion de l'eau (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). La CLE devient la « *scène communicationnelle* » (Lussault, 2007) principale et unique pour tout ce qui concerne la gestion de l'eau à l'échelle locale.

Elle est incarnée par la « *figure politique* » (Lussault, 2007) du président de la CLE, disposant localement d'une légitimité importante localement en tant que président de la plus importante structure intercommunale, en poids financier et en nombre d'habitants, celle du Val de Drôme (depuis 1991). Le président de la CLE est assisté par ailleurs d'une équipe technique qui a fait ses preuves dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière, et qui poursuit une présence active sur le terrain. Le chargé de mission du service rivière, présent depuis 1987 et le technicien rivière, présent depuis 1992, constituent de véritables « *animateurs territoriaux* » (Gumuchian et Pecqueur, 2007). Ils sont capables de recueillir, de traduire et de reformuler les attentes locales des usagers et élus communaux auprès des membres du bureau et de la CLE et inversement de faire comprendre les intentions du SAGE et ses implications, auprès des usagers et des élus communaux.

Le livre du SAGE : une « bible » locale

Le document du SAGE est édité sous la forme d'un livre (« *Le livre du SAGE* ») en 2002 et largement diffusé auprès des acteurs locaux (District d'Aménagement du Val de Drôme, District Rural de Developpement du Diois et Syndicat mixte de la Rivière Drôme, 2002). Il est présenté comme « *une sorte de bible de gestion de l'eau pour les administrations, collectivités, principaux usagers »* (le *Journal du Diois*, 21/05/1999). Il est rédigé afin de former localement un texte de référence :

- il est présenté comme un texte légal et insiste sur ses aspects contraignants et sur son pouvoir de régulation, au-delà même de la loi concernant par exemple les mesures de gel des surfaces irriguées : il constitue un « *document de planification faisant force de loi* » selon le président de la CLE ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- il est inscrit dans le récit d'une genèse, enraciné dans le temps et fruit d'actes collectifs : il est désigné par le président de la CLE comme un « *acte collectif de construction de la règle commune* » (District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 2002).

Ce document de référence instaure de nouvelles catégories d'action publique : la rivière comme bien commun, regroupant des valeurs à la fois identitaires, culturelles et environnementales (« *dernière rivière sauvage d'Europe* », également « *objet d'usages traditionnels* ») ainsi que la notion de « *fonctionnement naturel de la rivière* » (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Ces catégories sont cependant plus ou moins bien explicitées. Le fonctionnement naturel est traduit en chiffre en matière quantitative (le débit réservé) mais reste flou concernant les quantités de graviers de la rivière, ou l'état des écosystèmes aquatiques. Si certains usages de la rivière sont clairement bannis (l'extraction industrielle des graviers), le statut d'autres reste peu clair, tels l'agriculture irriguée ou les prélèvements de graviers occasionnels pour se protéger des inondations (Le Bourhis, 2004).

1.5. Conclusion : du rôle des ressorts de la mise en territoire du bassin versant dans l'obtention du compromis environnemental du SAGE

Les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau s'approprie le modèle de la *gestion intégrée de bassin versant* en l'arrangeant et propose son propre modèle territorial. Il est basé sur la construction de la 'Vallée de la Drôme' comme territoire de l'eau et sur l'étroit couplage des enjeux environnementaux et économiques, autour de la valorisation des ressources en eau et des milieux écologiques associés à la rivière. Ils révèlent et activent ce faisant des ressorts territoriaux qui leur permettent à la fois de renforcer sa légitimité et son pouvoir d'action dans la CLE et de faire consensus autour d'objectifs conciliant la préservation environnementale et le développement économique. Ces ressorts reposent sur (i) l'implication des usagers et la structuration des jeux d'acteurs à l'échelle de la vallée ; (ii) le repositionnement de enjeux de la gestion de l'eau dans un nouveau cadre spatial et idéologique ; (iii) la révélation des ressources en eau mais aussi des milieux et paysages aquatiques comme ressources stratégiques clef du développement territorial, justifiant de leur gestion territoriale.

Les expertises jouent un rôle majeur dans la construction puis l'adoption de ce modèle territorial en ce qu'elles permettent : (i) de justifier des changements de pratiques et de modalités de la gestion de l'eau, en matière d'irrigation ou d'extraction et granulats ; (ii) de fonder de nouveaux enjeux communs à l'échelle de la vallée, tels la lutte contre l'incision, le partage de l'eau en période d'étiage, la préservation des milieux naturels ; (iii) d'opérationnaliser les négociations, en chiffrant le déficit en eau et en proposant des scénarios pour son annulation ou encore en proposant des méthodes novatrices de régulation du transit sédimentaire ; et enfin (iv) de révéler de nouvelles ressources territoriales, tels les spécificités de la rivière et des systèmes paysagers et écologiques associés.

Le pilotage de la gestion intentionnelle de l'eau par la structure intercommunale du Val de Drôme participe également de l'obtention rapide du consensus du SAGE. Cette dernière peut mettre à profit les moyens d'action et les marges de manœuvre acquises dans le cadre du 1er Contrat de Rivière. Les appropriations de la vallée de la Drôme comme territoire de l'eau et de la gestion territoriale comme projet de gestion de l'eau ont également été facilitées par les

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

évolutions sociodémographiques de la population de la vallée de la Drôme (Barthélémy, 2009 ; Bouleau et Honegger, 2011).

Le SAGE de 1997 définit des objectifs en matière de gestion quantitative de ressources en eau, d'entretien physique des cours d'eau et de restauration de la qualité superficielle des cours d'eau ambitieux et pertinents du point de vue environnemental au regard de la Loi sur l'eau de 1992 et du SDAGE Rhône Méditerranée Corse de 1996. Ces objectifs correspondent cependant plus à une gestion *équilibrée* des ressources en eau et des milieux aquatiques qu'à une gestion *intégrée* de l'eau. En effet, si l'ensemble des problématiques de la gestion de l'eau sont prises en compte, avec une recherche d'équilibre entre la satisfaction des usages et la préservation de l'environnement, elles le sont de manière déconnectée les unes des autres. La question des inondations n'est pas abordée simultanément avec celle du transit sédimentaire et de l'entretien des berges. La question quantitative est abordée sous le seul aspect du partage entre l'irrigation agricole et le fonctionnement écologique de la rivière, mais n'est pas explicitement lié à la question qualitative, un fort débit contribuant pourtant à la dilution et la pollution, ni à d'autres types d'usage potentiellement concurrentiels tels la baignade, la pratique du canoë ou la pêche. Le SAGE maintient en ce sens, une certaine sectorialisation des problématiques de la gestion de l'eau, auparavant traitée dans des systèmes d'action distincts (partie II).

De plus, le SAGE traite prioritairement de deux thématiques, la gestion quantitative des ressources en eau en vue de réguler l'usage agricole de l'irrigation, essentiellement en aval de la vallée, et la gestion du transit sédimentaire à travers l'entretien des berges et de la végétation riveraine de la rivière. Par contre les questions de préservation des milieux naturels et de leur valorisation en vue des usages de tourisme et de loisirs sont peu développées alors que ceux-ci reposent et participent de la construction d'un territoire de l'eau, en activant et valorisant l'une de ses ressources territoriales qui est la qualité et la diversité du milieu naturel. Ce décalage entre le discours sur le territoire et la déclinaison en objectifs de gestion de l'eau montre une construction territoriale partielle et fragile.

L'apparent consensus marqué par la signature du SAGE par l'ensemble des acteurs locaux montre de premières failles dans la définition des objectifs et des moyens pour les obtenir. De nombreuses actions, voire la définition même des objectifs pour les thèmes « *milieux naturels et remarquables* » et « *loisirs et tourisme* » sont renvoyées au futur Contrat de Rivière. La question de la gouvernance de l'eau, du partage des rôles et des responsabilités n'est pas tranchée, la convention entre les structures intercommunales et le SMRD sur l'organisation et le fonctionnement du dispositif de suivi et de mise en œuvre du SAGE n'étant pas encore ratifiée au moment de sa signature.

Le 2nd Contrat de Rivière apparaît donc comme une démarche centrale pour la mise en œuvre des orientations du SAGE à travers une définition plus précise des objectifs de la gestion de l'eau et la mise en œuvre de moyens nécessaires à leurs atteintes.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. L'élaboration du 2nd Contrat de Rivière : l'opérationnalisation des objectifs du SAGE et l'ajustement du modèle de la gestion territoriale de l'eau (1996-1999)

Le 2nd Contrat de Rivière est pensé comme l'« *outil opérationnel* » du SAGE, devant permettre la mise en œuvre des accords obtenus sur les objectifs de la gestion de l'eau (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999). C'est donc lors de son élaboration que se précisent les ambitions environnementales, les moyens mis en œuvre pour les atteindre ainsi que les attributions et contributions de chacun des acteurs de la gestion de l'eau. C'est également lors de cette élaboration que peut se consolider le modèle territorial de la gestion de l'eau tel qu'inscrit dans le SAGE. Après l'étude du processus d'élaboration du 2nd Contrat de Rivière, la formulation de ses objectifs est examinée au regard de ceux inscrits dans le SAGE et leur pertinence est jugée.

Le 2nd Contrat de Rivière est élaboré en parallèle du projet de SAGE, dès mi 1997. Il est réfléchi au sein du bureau de la CLE et rédigé essentiellement par l'équipe technique du service rivière de la structure intercommunale du Val de Drôme. Si le projet est élaboré rapidement, sa signature nécessite par contre plus de dix huit mois, en raison de dissensions locales entre les élus des collectivités locales sur la gouvernance de l'eau. Finalement, la structure intercommunale du Val de Drôme confirme sa position de pilote en matière de politique locale de l'eau en obtenant la maîtrise d'ouvrage de la plupart des opérations du 2nd Contrat de Rivière et en particulier celle de sa coordination, de son animation et de son suivi.

Le 2nd Contrat de Rivière constitue un ajustement du modèle territorial de la gestion de l'eau tel que présenté dans le SAGE. Il conforte le couplage étroit entre la gestion de l'eau et le développement territorial (i) de par le choix d'un périmètre de développement territorial plutôt que suivant la stricte logique hydrologique et (ii) de par l'attention portée à la conciliation de la satisfaction des différents usages de l'eau avec la préservation des ressources et milieux aquatiques.

2.1. La contestation puis la confirmation du pilotage par la structure intercommunale du Val de Drôme

L'élaboration du 2nd Contrat de Rivière est marquée par l'affirmation de la mainmise de la structure intercommunale du Val de Drôme sur les processus de décision et d'action en matière de gestion locale de l'eau. Le modèle de la gestion de l'eau que cette dernière propose, couplant étroitement la gestion de l'eau à l'aménagement du territoire, est cependant fortement questionné par une partie des de la gestion intentionnelle : des élus du Diois et du Conseil Général, membres du SMRD. Le choix de lui confier le pilotage de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière est moins le fruit d'un consensus que de motifs conjoncturels.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1.1. La prise en main et l'élaboration rapide du 2nd Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme (automne 1997)

Le bureau de la CLE du SAGE se penche dès la mi-1996 sur l'idée d'un 2nd Contrat de Rivière. Il commandite l'évaluation du 1er Contrat de Rivière, dont le cahier des charges est élaboré et discuté fin 1996 (bureaux de la CLE des 11/07 et 28/11/1996). Début 1997, le bureau d'étude IRAP est choisi afin de réaliser à la fois le bilan du 1er Contrat de Rivière et de rédiger des propositions pour le 2nd Contrat de Rivière sur les deux volets de l'assainissement et de l'aménagement de rivière. Ces études sont remises entre septembre et décembre 1997 (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997 ; IRAP *et al.*, 1997a, 1997b). Sans attendre les résultats de cette évaluation, le bureau de la CLE discute du périmètre, de la gouvernance et du programme d'action de ce futur Contrat de Rivière. Les choix effectués témoignent de la prise en main de la structure intercommunale du Val de Drôme et de l'affirmation du modèle territorial qu'elle porte par ailleurs dans le cadre de l'élaboration du SAGE (point 1.3).

Le choix du périmètre du 2nd Contrat de Rivière : la logique territoriale au détriment de celle hydrologique

Le bureau de la CLE débat du périmètre du futur Contrat : faut-il reconduire celui du premier contrat, en incluant le sous bassin versant du Haut-Roubion ou limiter ce nouveau contrat au seul périmètre du SAGE ? (bureau de la CLE du 28/11/1996, du 14/01/1997 et du 13/10/1997). D'un coté, le président du Syndicat des berges du Haut-Roubion ne souhaite pas que le sous bassin versant du Haut-Roubion soit intégré au Contrat de Rivière Drôme en raison des réflexions qu'il mène sur les opportunités de créer son propre Contrat de Rivière. Il est soutenu en ce sens par le Conseil Général et les services de l'Etat, au nom de la logique hydrologique (bureau du 14/01/1997). De l'autre coté, la structure intercommunale du Val de Drôme défend le maintien du périmètre du 1er Contrat de Rivière, afin de poursuivre les travaux d'assainissement et d'aménagement de rivière déjà engagés (bureau du 13/10/1997). Selon elle, le périmètre du SAGE « *présente plusieurs inconvénients* » : celui de « *casser une dynamique intercommunale engagée depuis sept ans et qui a fait ses preuves* » et celui d'« *abandonner nombre de communes ayant des opérations en cours* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, District Rural de Developpement du Diois et syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1997).

Un accord est trouvé entre les parties, afin que le Haut-Roubion soit intégré au Contrat de Rivière Drôme mais qu'il puisse en sortir dès que sa propre démarche de Contrat de Rivière sera validée (bureau du 18/11/1997). Le périmètre retenu est le même que celui du 1er Contrat de Rivière à savoir les « *territoires des structures intercommunales du Diois, du district du canton de Saillans, du Crestois, du Val de Drôme et des deux communes de Crest et de Grâne* »[345](Figure 75). Ce choix montre la prédominance de la logique territoriale sur celle strictement hydrologique. L'unité de gestion du bassin versant, décrétée par les pouvoirs supra-locaux, est ainsi arrangée par les acteurs locaux. Par rapport au concept de bassin

[345] Rappel : à cette époque, la commune de Grâne est sortie de la structure intercommunale du Val de Drôme en raison d'un désaccord politique, chapitre 5).

versant, la notion de Vallée de la Drôme est plus accessible au grand public et se rapproche davantage des réalités vécues, en tant que regroupement de communes. Elle souffre cependant d'un déficit identitaire (chapitre 3) que le projet de gestion de l'eau tente de combler.

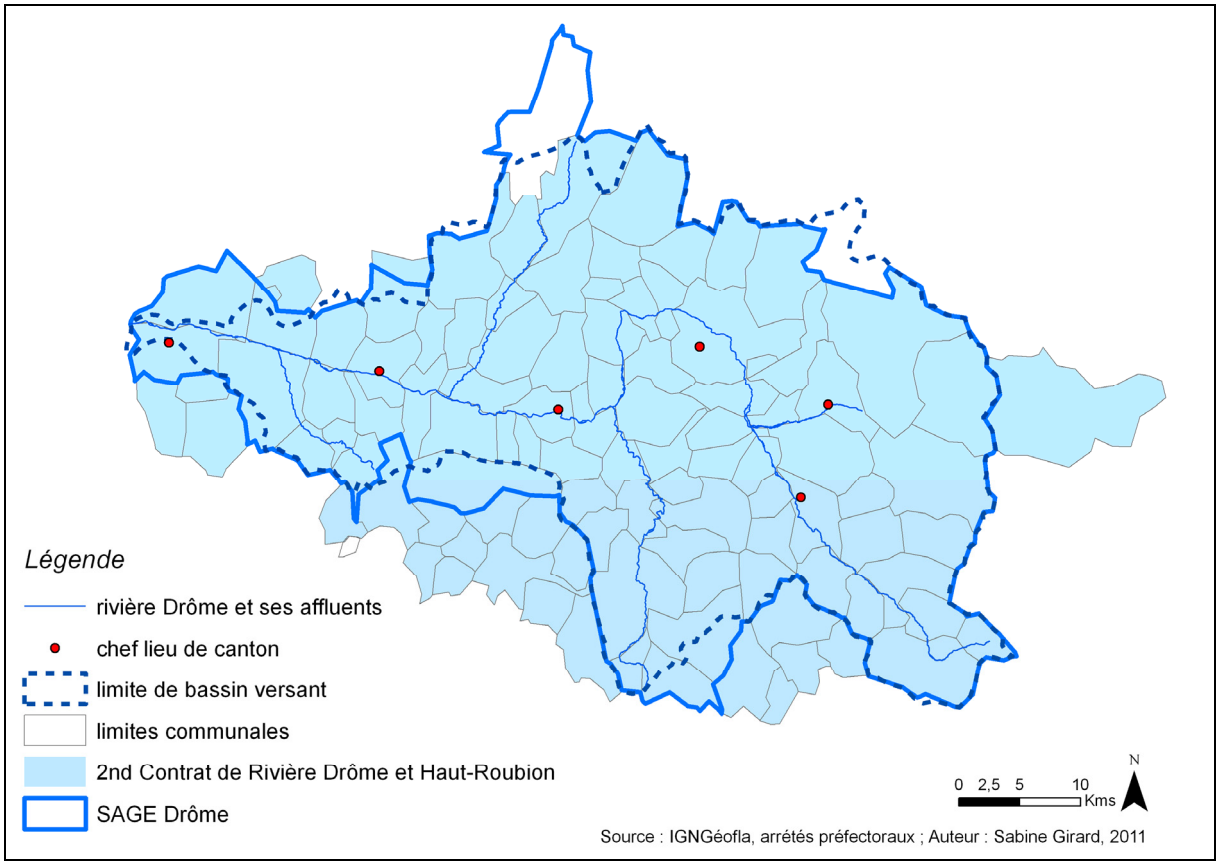


Figure 75 : Périmètre du SAGE Drôme (1997) et du 2nd Contrat de Rivière (1999)

Le pilotage de l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme

Le bureau de la CLE choisit de former le nouveau Comité rivière à partir de la CLE du SAGE Drôme auquel est adjoint un représentant du sous bassin versant du Haut Roubion (le président du Syndicat Intercommunal des berges du Roubion). Son président est également le président de la CLE. De même, à partir de mi 1998, « *le bureau de la CLE* [devient] *en même temps le comité de pilotage du* [2nd] *Contrat de Rivière* » (compte-rendu du bureau de la CLE du 07/10/1998). Comme dans le cas du 1er Contrat de Rivière, les dossiers de la mise en œuvre du SAGE sont donc traités au sein du même système d'action et dans les mêmes réunions que ceux de l'élaboration et de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière, sous le pilotage étroit du président de la structure intercommunale du Val de Drôme et de son équipe technique du service rivière.

> « *C'est vrai qu'il y a une fusion entre l'outil de planification et l'outil opérant. Nous, par exemple, on n'a pas de Comité rivière, qui est censé être le comité de pilotage du Contrat de Rivière. Ce sont les élus de la structure intercommunale du Val de Drôme et de la CLE qui font le pilotage. C'est quand même un format à part et il y a vraiment une fusion entre SAGE et Contrat de Rivière. C'est intéressant parce que ce sont les mêmes qui ont décidé de la règle qu'ils se sont fixés qui définissent les outils pour y arriver* » (un technicien, entretien personnel, été 2008)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le projet du 2nd Contrat de Rivière est élaboré par le bureau de la CLE très rapidement, en quelques mois, à l'automne 1997. Sa rédaction est confiée au directeur adjoint de la structure intercommunale du Val de Drôme, également chargé de l'animation et du suivi du 1er Contrat de Rivière et du projet de SAGE. Pour ce faire, il s'appuie sur les propositions des études IRAP en matière d'assainissement et d'aménagement. Il les complète par quelques opérations portant sur les autres orientations du : un « *dispositif de gestion globale de la rivière* », un « *observatoire de la rivière* », la réalisation d'un « *protocole de gestion de l'irrigation* » (District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 1997).

Ce projet de Contrat de Rivière est présenté et validé lors de la CLE plénière du 15/12/1997, soit le jour de l'approbation du SAGE, puis il passe en comité d'agrément le 13/01/1998. Comme ce 2nd Contrat de Rivière s'inscrit dans l'opérationnalisation du SAGE, le dossier présenté n'est pas un dossier de candidature, mais le projet définitif. Le Comité d'agrément donne un avis favorable, sous réserve d'intégrer les préconisations formulées par la MISE, l'Agence de l'Eau et la DIREN. Ces préconisations portent sur la consolidation et la validation des engagements financiers des maîtres d'ouvrage en matière d'assainissement et de gestion quantitative, ainsi que sur des améliorations des actions en matière de prévention des risques : réaliser un diagnostic d'état des digues, résoudre le problème des campings en zone inondable.

Comme dans le cadre de l'élaboration du SAGE, le bureau de la CLE opte pour l'association étroite des usagers et des élus à la conception des objectifs et du programme d'action (cahier des charges de l'étude IRAP). Des réunions et des visites de terrain, ainsi qu'un travail d'échange sur fiches sont organisés avec la population et les élus locaux par le bureau d'étude IRAP. L'objectif est de proposer des « *projets réalistes répondant aux problèmes de qualité et fragilité du milieu naturel ainsi qu'aux soucis et à la volonté des personnes concernées* » et de prévenir les écueils de réalisation des opérations par la suite, tels que ceux constatés lors du 1er Contrat de Rivière (IRAP *et al.*, 1997b).

2.1.2. Une signature qui tarde, révélant des dissensions entre élus locaux (janvier 1998 – mai 1999)

Le projet de 2nd Contrat de Rivière, validé en CLE puis en Comité d'agrément en janvier 1998, n'est signé qu'un an et demi après, en mai 1999. Si son élaboration a été rapide, sa signature prend cependant plus de temps en raison de la longue négociation sur le dispositif de gestion de rivière entre les structures intercommunales du Val de Drôme, du Diois et le SMRD[346].

[346] La signature du 2nd Contrat de Rivière est également retardée en raison d'un désaccord politique entre la structure intercommunale du Val de Drôme et la commune de Crest. Comme les autres communes du bassin versant, la ville de Crest fait l'objet d'un diagnostic et de propositions d'actions en matière d'assainissement et d'aménagement de rivière par le bureau d'étude IRAP en 1997. Malgré des relances et faute de retour sur ces propositions d'action, la structure intercommunale du Val de Drôme, qui pilote le Contrat de Rivière, les considèrent comme définitives en mai 1998, afin de finaliser le montage financier et opérationnel du 2nd Contrat de Rivière. Mais le 11/06/1998, faisant fi du calendrier et du protocole instaurés par la structure intercommunale du Val de Drôme, la mairie de Crest vote en Conseil Municipal une proposition d'action en matière d'assainissement et d'aménagement de rivière bien plus importante et coûteuse que celle de l'étude IRAP (15 MF contre les 2 MF). Insatisfait par sa non prise en compte dans la programmation du 2nd Contrat de Rivière, le maire de Crest également Conseiller Régional, bloque la validation du Contrat par le Conseil Régional et force la structure intercommunale à en modifier son contenu. Un « *complément d'étude* » est ainsi réalisé par l'IRAP en

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le projet de Contrat de Rivière de janvier 1998 est affiné par un groupe de travail réduit, comprenant des techniciens des deux structures intercommunales du Val de Drome et du Diois, de la Région, du Département et des administrations (MISE, DIREN, Agence) lors de « *réunions techniques* » (les 02/02, 03/03 et 09/04/1998). Les réflexions sont ensuite menées directement au sein du bureau de la CLE (bureaux des 05/05 et 24/07/1998). Ces réflexions portent les maîtrises d'ouvrage et les plans de financement des différentes opérations prévues, ainsi que sur la convention de partage des responsabilités concernant l'animation et la coordination des dispositifs de SAGE et de Contrat de Rivière.

La place et le rôle du SMRD : le modèle de la gestion de l'eau questionné

Le point central de dissension concerne la place et le rôle du SMRD et questionne le modèle de gestion de l'eau souhaitée. La question est abordée dans trois arènes différentes, durant toute l'année 1998 et le début de l'année 1999 : le Comité syndical du SMRD, le bureau de la CLE, faisant office de comité de pilotage du Contrat de Rivière, et les séances du Conseil Général, regroupant toutes un certain nombre d'élus dirigeants en commun[347].

Les deux positions qui s'opposent, en matière de gouvernance, sont ainsi résumées par les acteurs locaux : « s'appuyer sur les structures intercommunales de développement qui avaient porté le premier Contrat de Rivière ou bien susciter l'émergence d'une structure spécialisée rivière, compétente sur l'ensemble du bassin versant par la restructuration du SMRD » (District d'Aménagement du Val de Drôme et al., 2002).

Trois scénarios sont envisagés et discutés. Le premier scénario consiste en la dissolution du SMRD et la répartition des compétences de la gestion de l'eau entre les communes et les intercommunalités. Le deuxième scénario envisage d'étendre la compétence territoriale du SMRD à l'ensemble du linéaire hydrographique de la Drôme et de son principal affluent, le Bez, ainsi et sa compétence thématique à l'entretien du lit et des berges, en substitution des structures intercommunales qui en ont pris la charge[348]. Le troisième scénario prévoit l'extension du SMRD à l'ensemble du bassin versant ainsi qu'une prise de responsabilité sur tous les aspects de la gestion de l'eau. Il formerait alors la « *communauté locale de l'eau* » prévue dans la Loi sur l'eau de 1992 (compte-rendu du bureau de la CLE du 23/01/1998)). Les élus communaux intercommunaux et départementaux s'entendent au minimum sur le deuxième scénario, où les structures intercommunales conservent une certaine autonomie en matière de gestion de l'eau, tout en cédant une partie de leurs compétences. Les élus doivent cependant encore s'accorder sur la nature et l'étendue des compétences transférées au SMRD et des moyens d'action qui vont avec.

Le débat est relancé avec le changement de présidence du SMRD mi-1998. Le président de la CLE souhaite confier au SMRD la maîtrise d'ouvrage de l'observatoire de la rivière ainsi que l'étude sur les digues et conserver aux structures intercommunales la responsabilité des opérations d'entretien de rivière. Au contraire, le nouveau président du SMRD, un entrepreneur de BTP et ancien carrier, souhaite revenir à la vocation première du SMRD,

septembre 1998 concernant la ville de Crest et adjointe au 2nd Contrat de Rivière (bureau du 20/07/1998 ; Le Crestois du 11/09/1998). Il ne modifie *in fine* qu'à la marge la programmation initiale.

[347] De par la multiplicité des fonctions exercées par les élus locaux (à la fois maires, conseiller généraux, élus de structure intercommunale ou de syndicat), ce sont pour certains, les mêmes acteurs qui participent à ces trois instances. Globalement le bureau de la CLE regroupe plus de techniciens tandis que le Comité syndical du SMRD et les séances du Conseil Général regroupent essentiellement des élus.

[348] Dans ce scénario les structures intercommunales conservent la compétence d'entretien sur les autres affluents et la structure intercommunale du Val de Drôme conserve la coordination de la gestion de l'eau.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

comme inscrite dans ses statuts de 1980, à savoir la maîtrise d'ouvrage des études mais aussi des travaux d'entretien et d'aménagement de rivière. Il est favorable à la création d'une équipe d'entretien propre au SMRD et est disposé à prendre en charge les travaux concernant les digues. Il est par contre réticent à assurer la maîtrise d'ouvrage de l'observatoire de la rivière Drôme (Compte-rendu du SMRD du 28/11/1997 et de la CLE du 18/03/1999). Ce positionnement ne fait cependant pas l'unanimité des conseillers généraux, membres du SMRD. Nombre d'entre eux s'opposent en particulier à la prise de compétence en matière d'entretien des digues en raison des coûts induits. Le Conseil Général ne se prononce donc pas clairement sur l'évolution statutaire du SMRD. De fait, les discussions entre le bureau de la CLE et le SMRD restent au point mort jusqu'au début 1999, malgré une réunion bipartite en octobre 1998 et des courriers de relance du bureau de la CLE auprès du SMRD (compte-rendu du bureau du 28/11/1998).

Les craintes de la structure intercommunale du Diois

La structure intercommunale du Diois affiche une position réservée sur la répartition des responsabilités telle que rédigée dans la convention concernant l'animation et la coordination des dispositifs de SAGE et de Contrat de Rivière en 1997.

D'une part, la structure intercommunale du Diois critique, diplomatiquement, l'hégémonie des prises de décision de la structure intercommunale du Val de Drôme et le manque de transparence et d'information : « *la diffusion régulière des informations que vous pouvez avoir sur cette question ainsi que des réflexions communes avant les prises de position nous permettront certainement d'avancer en ce sens ».* Elle marque sa « *volonté réelle de* [s'] *impliquer* », mais sans se sentir forcer la main : « *Il faut encore discuter du système adéquat. En effet la gestion de la rivière reste une démarche progressive dans laquelle chacun des acteurs doit trouver sa place en fonction de ses compétences et moyens* » (lettre du 29/09/1998 de la structure intercommunale du Diois à la CLE).

D'autre part, la structure intercommunale du Diois souhaite garder le contrôle des engagements financiers induits par la contractualisation. Elle demande en particulier d'être associée au dispositif de suivi et de gestion du Fonds Intercommunal d'Investissement et à l'instance de programmation décidant des engagements de crédits. Ce souhait de maîtrise du budget est réitéré dans une lettre du 26/01/1999 : la structure intercommunale du Diois souhaite une attribution directe des subventions, sans passer par la structure intercommunale du Val de Drôme (comme lors du 1er Contrat de Rivière). « *Sur le précédent Contrat de Rivière,* [la structure intercommunale du Val de Drôme] *récupérait 5% sur les subventions attribuées par la Région pour financer la gestion du contrat et ça a été mal vécu. Ca permettait de faire vivre la structure mais c'était ça en moins pour le territoire. Ce n'est pas un contentieux, mais c'est l'impression qu'on ne veut pas se faire bouffer. Pour le moment, on y arrive, mas bon, c'est chacun à son niveau de discussion permanente pour recadrer le choses et dire qu'on avance à notre rythme* » (un élu du Diois, entretien personnel, été 2008)

Par contre, la structure intercommunale du Diois soutient le principe de l'animation et de la coordination des dispositifs de SAGE et de Contrats de Rivière par le conventionnement entre structures intercommunales plutôt que par la délégation à un syndicat dédié, tel le SMRD. Elle cite les « *problèmes de représentativité de structures de 3e degré comme les syndicats de syndicats* » (lettre du 29/09/1998 de la structure intercommunale du Diois à la CLE). Elle préfère miser sur la forte présence et la réactivité des intercommunalités sur le terrain et leur capacité à garder un lien étroit entre la gestion de la rivière et le développement local. Elle argumente que le dispositif du 1er contrat de Rivière a, en ce sens, fait ses preuves.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Au final, cette indécision sur l'avenir du SMRD retarde la signature du Contrat de Rivière, faute d'accord sur une convention de partage des responsabilités[349]. L'Agence de l'Eau conditionne alors son approbation du 2nd Contrat de Rivière, ainsi que le déblocage des financements correspondant, à la ratification de cette convention. Les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois et le SMRD sont contraintes d'arrêter un choix. La « *convention de mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et du SAGE* », ratifiée le 13/04/1999 (Encadré 46) consacre le partage des responsabilités et des missions entre les trois parties. A défaut de trancher sur la question politique du rôle et de la place du SMRD, elle résout de manière pragmatique et technique les problèmes très concrets de la maîtrise d'ouvrage des différentes opérations du Contrat de Rivière.

2.2. Le 2nd Contrat de Rivière: le recentrage sur la logique d'aménagement du territoire (1999)

Après différents ajustements de son programme d'action (bureaux de la CLE des 06/01 et 07/04/1999), le 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion est signé le 12/05/1999 à Luc-en-Diois par les structures intercommunales du Val de Drôme, du Diois et du Haut-Roubion, le SMRD, les Conseils Général et Régional, l'Agence de l'Eau et le Préfet de la Drôme pour une durée de 7 ans (1999-2005). Le 2nd Contrat de Rivière comprend quatre volets d'action. Les objectifs définis sont inégalement pertinents et ambitieux au regard des orientations du SAGE. Si les deux priorités que sont la gestion quantitative et la gestion physique sont traduites en objectifs opérationnels dans des volets d'action dédiés, l'enjeu de préservation des milieux naturels est par contre partiellement traité, essentiellement sur le volet de la qualité baignade des eaux superficielles. La structure intercommunale du Val de Drôme prend à nouveau le contrôle du dispositif de 2nd Contrat de Rivière en plus de l'animation du SAGE, au détriment du SMRD dont l'avenir est toujours en débat.

2.2.1. Les objectifs du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion : le recentrage sur la satisfaction des usages

Le 2nd Contrat de Rivière est pensé comme l'outil opérationnel du SAGE, mais sa rédaction révèle une traduction partielle et tronquée des orientations du SAGE[350]. Il définit trois objectifs généraux : (i) «*améliorer la qualité des eaux pour retrouver la qualité 1A en amont de Crest et sur le Haut-Roubion, et la qualité 1B en aval de Crest » ; (ii) « restaurer, mettre en valeur et gérer les potentialités naturelles des cours d'eau, gérer la ressource en eau, restaurer les équilibres morphologiques » et (iii) « aboutir à la mise en place d'une gestion permanente du périmètre dans une logique de développement durable* » (District

[349] En attendant une décision officielle, entre décembre 1997 et avril 1999, la structure intercommunale du Val de Drôme pilote et coordonne le dispositif de suivi et mise en œuvre du SAGE, en accueillant et en encadrant la grande majorité de son personnel, même si il est employé pour partie par l'intermédiaire du SMRD.

[350] Rappel des orientations générales du SAGE : « *Permettre la restauration d'un fonctionnement naturel des rivières ; Poursuivre l'amélioration de la qualité des eaux à la hauteur des exigences des usages et des milieux ; Préserver et restaurer les milieux aquatiques remarquables ; Oeuvrer pour une prévention efficace des risques ; Penser la gestion de l'eau en terme d'aménagement du territoire ; Renforcer la gestion globale et concertée de l'eau à l'échelle du bassin versant* » (Commission Locale de l'Eau et al., 1997).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999). Il décline ces objectifs en 4 volets d'action : « *volet A : amélioration de la qualité des eaux* » ; « *volet B : restauration et mise en valeur de cours d'eau* » ; « *volet C : coordination, gestion et communication* » ; « *volet D : gestion de ressource en eau* ». Cette formulation des objectifs et volets d'action conforte et accentue la hiérarchisation des enjeux du SAGE. La priorité est accordée aux questions d'assainissement/baignabilité, d'entretien et d'aménagement des cours d'eau et de gestion quantitative de la ressource. La répartition prévisionnelle du budget confirme cette hiérarchisation des objectifs (Figure 76 ; ANNEXE 2.7).

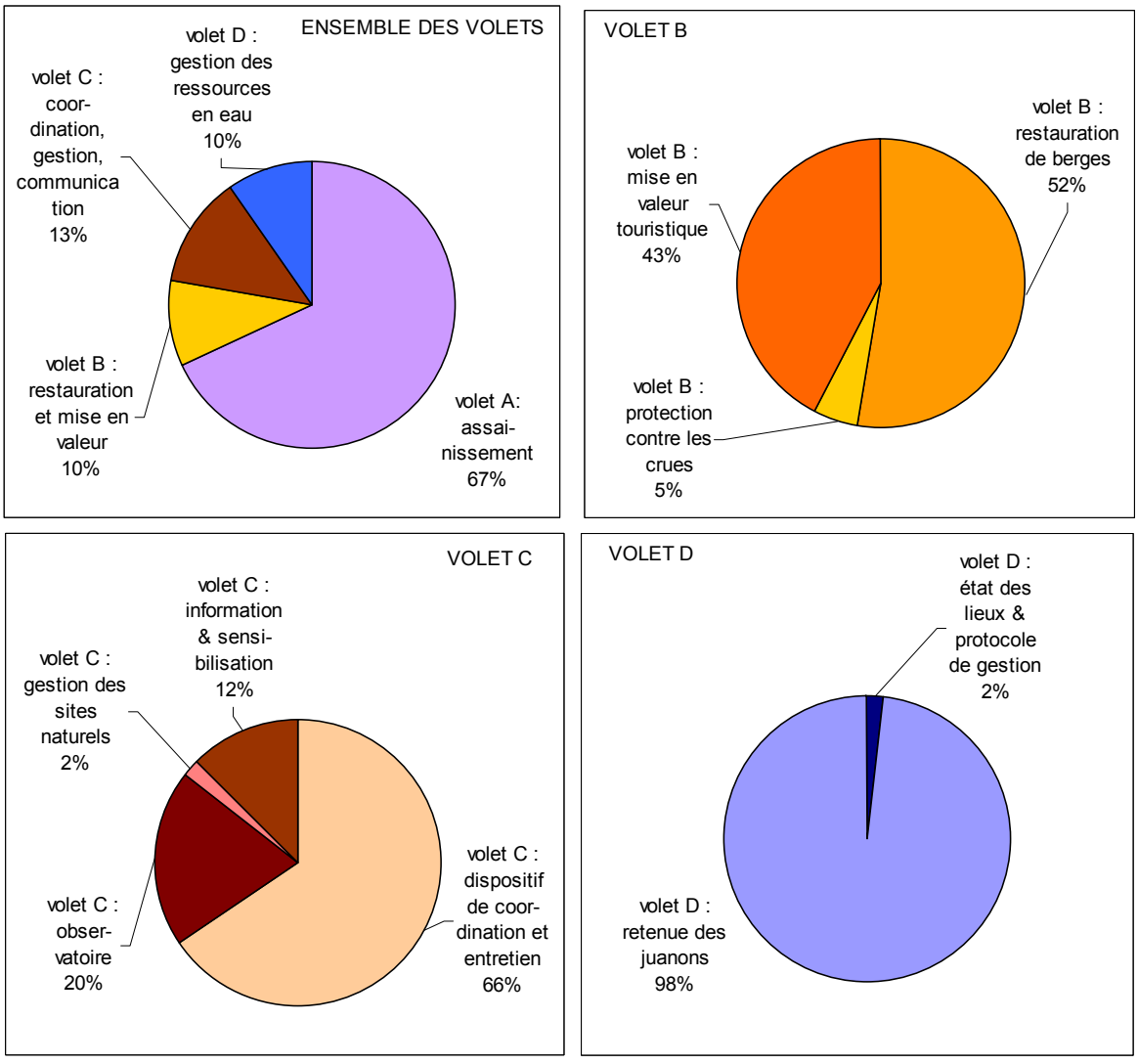


Figure 76 : Répartition du budget prévisionnel du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion selon les quatre volets d'action (source : (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999)

Le volet A : la priorité à l'assainissement dans la poursuite du 1er Contrat de Rivière

Le « *volet A : amélioration de la qualité des eaux* » concentre 67 % du budget prévisionnel. Il est centré sur la poursuite des efforts du 1er Contrat de Rivière en matière d'assainissement. L'objectif est, conformément à celui du SAGE, l'obtention de la qualité 1A ou 1B sur l'ensemble des cours d'eau par la lutte contre les pollutions d'origine domestique : 77

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

opérations classées en 3 niveaux d'urgence pour 145 MF, ce qui constituent 72% du budget prévisionnel total du contrat (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999). La priorité est donnée à la résorption des points noirs, et en particulier ceux de Luc-en-Diois et Chatillon-en-Diois, et au cas des petites communes à l'habitat dispersé. Ce volet s'appuie entièrement sur les propositions du bureau d'étude IRAP de fin 1997, discutées et validées auprès des élus locaux, puis par la CLE, qui ont ensuite été affinées début 1998. Elles ont donné lieu à la rédaction de plannings et de descriptifs techniques et financiers des différentes opérations, objets d'un rapport annexé au Contrat de Rivière (IRAP, 1998 a).

Le volet B : une visée toujours très aménagiste

Le « *volet B : restauration et mise en valeur de cours d'eau* » est également issu des propositions du bureau d'étude IRAP de fin 1997, affinées en 1998 par la CLE. Il est l'objet de deux rapports annexés au Contrat de Rivière, l'un sur la restauration et l'entretien, et l'autre sur la restauration et mise en valeur des cours d'eau (IRAP *et al.*, 1998a, 1998b, 1998c). Il constitue 10 % du budget prévisionnel du Contrat et comprend trois sous-volets : « *B1 : restauration et entretien du lit et des berges ; B2 : protection contre les crues et B3 : mise en valeur des milieux* » (Figure 76).

Le volet B1 consiste à poursuivre le dispositif d'entretien de la végétation, du lit et de berges, mis en place dans le 1er Contrat de Rivière et à expérimenter de nouvelles pratiques de gestion du transit sédimentaire, telles que prescrites dans l'étude du Pf Bravard.

Le volet B2 concerne la protection contre les inondations. Inexistant dans le précédent Contrat de Rivière, il n'est que faiblement développé. Il consiste en la réalisation d'une étude diagnostic sur les digues (état, enjeu, proposition d'action) et en la mise en œuvre de dispositifs d'alerte de crues dans les campings en zones inondables. Ces deux actions correspondent aux exigences du Comité de Bassin Rhône Méditerranée Corse lors de l'approbation du projet de Contrat.

Le volet B3 vise la mise en valeur des milieux aquatiques « dans l'optique d'un tourisme vert que la région s'attache globalement à développer ». Il privilégie des « aménagements légers » en vue « de la sauvegarde d'un patrimoine naturel exceptionnel qui suscite justement la fréquentation touristique ». Un équilibre est recherché entre la préservation des milieux et leur valorisation économique par le biais du tourisme. Les opérations de préservation des milieux sont cependant traitées dans le volet C du Contrat de Rivière. Les actions de ce volet B3 consistent en la mise en valeur de sites de baignade ou de loisirs aux abords des cours d'eau, en des acquisitions foncières en vue de ces aménagements touristiques et en des aménagements piscicoles[351].

Le volet C : des actions centrales pour la mise en œuvre du modèle territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée

Le « *volet C : coordination, gestion et communication* » correspond à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif de suivi et de mise en œuvre du SAGE. S'il ne représente que 8%

[351] Les intitulés exacts des opérations sont « *aménagements piscicoles, managements de sentiers, aménagements de pistes cyclables, aménagements d'accès et d'aires de repos ou d'arrêt, traitement paysager, résorption de décharge ou dépôt de voiture, signalétique, sanitaires, aménagements de baignade, aménagements de parcours de pêche, passerelle, aménagements urbains* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

du montant total prévisionnel du Contrat de Rivière, il en conditionne pour autant la réussite. Il concerne :

- la mise en œuvre du « *dispositif de suivi du SAGE, de coordination de bassin et d'animation du Contrat de Rivière* », dont le fonctionnement représente 5% du montant total du Contrat (et 66 % du volet C) ;
- des actions de sensibilisation des acteurs locaux et de la population (pour un budget équivalent à 13% du volet C) : la réalisation d'un film sur l'élaboration du SAGE, un « *programme d'intervention pédagogique* », un « *plan de communication* », « *l'augmentation de la diffusion de la lettre Inf'Eau* » et la « *création de petits événements* » ;
- la création et mise en place d'un observatoire de la rivière, comme « *outil cohérent d'observation et d'évaluation* (pour 21% du volet C). Ce dernier porte à la fois sur les aspects quantitatifs et qualitatifs des eaux de surface et souterraine, ainsi que sur l'état des lits et berges de la rivière et sur la biodiversité[352]. Il s'appuie sur les réseaux de données existants (de la DIREN et du Conseil Général), sur l'installation de nouveaux équipements (stations hydrométriques et piézométriques) ainsi que sur la réalisation d'études de suivi des milieux et des espèces aquatiques.

L'« *observatoire de la rivière et de la biodiversité* » constitue la « *grande nouveauté du Contrat de Rivière seconde formule* » (*Inf'Eau* n°13, 03/1998). Il est à la fois innovant et ambitieux en visant : (i) le rassemblement et l'exploitation des multiples données éparses auprès des différents gestionnaires, concernant tant l'état du milieu, les usages et les actions de gestion, et (ii) la mise à disposition de ces informations aux membres de la CLE, mais aussi du grand public, sous la forme de bases de données informatisées, et ce dans la mesure du possible, « *en temps réel* ». L'objectif est de « p*ouvoir suivre et évaluer l'ensemble de décisions pris dans le cadre du SAGE* » (bureau du 07/04/1999). Cette acquisition et diffusion de l'information sont appuyées par la création d'un Système d'Information Géographique. La mise en image de l'information facilite sa lecture et son analyse. Deux techniciens sont recrutés pour assurer sa mise en œuvre[353].

Le volet C aborde également l'enjeu de préservation des milieux naturels, mais les actions qu'il propose sont réduites et peu ambitieuses. Dans la suite du SAGE, le 2nd Contrat de Rivière confirme, que malgré la reconnaissance de la richesse et de la qualité de ce « *patrimoine naturel* », il ne constitue pas une priorité d'action. Outre les études sur les inventaires et le fonctionnement naturel des milieux dans le cadre de l'observatoire de la

[352] L'objectif portant sur l'observatoire prévoit l'acquisition et la gestion de données sur : (i) *« l'eau :quantité, qualité, qualité des rejets de STEP, suivi des nappes, utilisation agricole de la ressource* » ; (ii) « *lit et berges : relevé topographiques de l'évolution du lit, suivi des plans de gestion morphodynamique* » ; (iii) « *biodiversité : suivi des milieux : cartographie des habitats, placettes botaniques de suivi de la dynamique forestière, relevés botaniques des zones humides annexes ; suivi des espèces (oiseaux, castors, poisson et écrevisses, odonates et faune benthique) : campagne de suivi, cartographie* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999).

[353] Pour assurer le fonctionnement de l'observatoire, deux personnes sont recrutées : « *Un technicien de l'observatoire de la rivière et de la bio-diversité, chargé de faire fonctionner cet outil de connaissance, de pilotage et d'évaluation* » et un « *animateur du Système d'Information Géographique, qui mettra en œuvre, à l'échelle du bassin versant, un outil qui articule l'observatoire de la rivière et de la biodiversité, les outils de suivi du Contrat de Rivière, et les données en provenance des structures de coopération intercommunales en matière de développement et de gestion de l'environnement (gestion, des déchets, suivi des actions sur la maîtrise des pollutions azotées, opérations agro-environnementales...)* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et al., 2002).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rivière, le 2nd Contrat de Rivière prévoit l'élaboration de plans de gestion pour les 35 sites remarquables identifiés dans l'étude Michelot et inscrits dans le SAGE. « *Tous ne justifient pas une approche lourde* » est-il cependant précisé. Ces plans sont donc pris en charge « *dans le cadre de l'animation du SAGE* » et ne bénéficient que d'un budget réduit (équivalent à 2% du volet C)[354].

La FRAPNA est toujours étroitement associée par la structure intercommunale du Val de Drôme au 2nd Contrat de Rivière. Elle se voit confier les missions de : (i) sensibilisation des techniciens (Etat et collectivités locales) à la prise en compte du milieu dans les opérations d'entretien et d'aménagement de rivière (volet B), (ii) de sensibilisation du grand public, et (ii) de montage de l'observatoire de la biodiversité (volet C).

Le volet D : une attention particulière à la gestion quantitative, enjeu prioritaire du SAGE

Le « *volet D : gestion de ressource en eau* » est dédié à l'atteinte des objectifs du SAGE en matière quantitative : « *le gel des surfaces irriguées et la mobilisation des 2 Mm3 de ressource supplémentaire* » ainsi que la gestion des situations de crises. Il constitue 10% du budget total prévisionnel du Contrat de Rivière. Il comprend trois actions : (i) la réalisation d'un « *état des lieux de l'irrigation* » afin de respecter l'objectif du gel des surfaces irriguées ; le suivi des débits étant par ailleurs prévu dans l'observatoire du volet C ; (ii) la création d'un « *protocole de gestion de la ressource* » afin de respecter l'objectif du débit réservé ; (iii) la réalisation d' « *ouvrages de mobilisation de la ressource* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999). Ces deux premières actions représentent un investissement modeste (2% du volet D), mais constituent un enjeu majeur pour l'atteinte des objectifs du SAGE. Concernant la troisième action, deux ouvrages de stockage en eau sont mentionnés : celui des Trois Vernes et celui des Juanons. Leurs financements ne sont cependant pas acquis au jour de signature du Contrat de Rivière et seul l'ouvrage des Juanons, dont le plan financier est plus avancé, est inclus dans le budget prévisionnel (pour 98% du budget du volet D soit 16,8 MF)[355]. La possibilité d'un avenant ultérieur est mentionnée pour l'autre ouvrage.

En conclusion, le 2nd Contrat de Rivière traduit bien les objectifs principaux du SAGE concernant la restauration de la qualité baignade de la rivière, la gestion quantitative agricole de l'eau et la régulation du transit sédimentaire. Les préconisations du Pf Bravard sont prises en compte dans le volet B du Contrat de Rivière et les différents objectifs de la gestion quantitative sont traduits de manière pertinente en modalités opérationnelles dans le volet D. Ils traduisent la recherche d'un équilibre entre la satisfaction des usages et la préservation des milieux. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un observatoire de la rivière constitue une avancée majeure en termes de responsabilisation et d'instruction de l'efficacité environnementale, par la mesure et le contrôle des pratiques et de l'état du milieu et la diffusion de l'information. Les actions en matière de sensibilisation et d'éducation à l'environnement contribuent également à cet effort. Par contre, les autres objectifs du SAGE ne sont que partiellement et

[354] De plus, le contrat prévoit l'expérimentation d'un 1er plan de gestion sur la réserve des Ramières, sous le pilotage de la structure intercommunale du Val de Drôme et de la FRAPNA dans le cadre d'un programme LIFE visant l'expérimentation de la procédure Natura 2000 issu de la Directive Habitat. Il prévoit également la réalisation d'un cahier des charges portant sur la protection des espèces et qui pourrait être intégrée au Cahier des Clauses Techniques Particulières dans le cadre des marchés de travaux d'entretien et d'aménagement de rivière (maîtrise d'ouvrage structure intercommunale du Val de Drôme ;70 KF).

[355] Le budget provisoire de l'ouvrage des Trois Vernes est estimé à 23 MF.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

faiblement traduits en modalités opérationnelles dans le 2nd Contrat de Rivière. Leur formulation accentue la faible intégration des problématiques de la gestion de l'eau, déjà apparente dans le SAGE : (i) entre l'entretien des rivières et la protection contre les inondations ; (ii) entre la préservation des milieux naturels et leur valorisation touristique.

2.2.2. La concentration des pouvoirs de décision et d'action de la structure intercommunale du Val de Drôme

Les modifications de la gouvernance de la politique locale de l'eau induites par la ratification de la « *convention de mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et du SAGE* » de 1999 sont entérinées par l'édition du « *livre du SAGE* » en 2002 (District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 2002). Elles traduisent la concentration des pouvoirs de décisions et d'action en matière de gestion de l'eau par la structure intercommunale du Val de Drôme. Cette position dominante est accentuée par la reprise en main de la gestion de la réserve naturelle des Ramières en 1999.

La structure intercommunale du Val de Drôme au cœur des dispositifs d'information, de décision et d'action du 2nd Contrat de Rivière

La « convention de mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et du SAGE », signée le 13/04/1999 définit le contenu et le fonctionnement du « dispositif de suivi du SAGE, de coordination de bassin et d'animation du Contrat de Rivière »[356]. Ce dernier vise à organiser le pilotage, l'encadrement et la coordination de l'ensemble des actions sur le bassin versant et la réalisation de certaines interventions d'entretien des rivières (des berges, du lit, des petits aménagements). La convention précise les compétences, les rôles, les tâches de chaque collectivité locale (communes, structures intercommunales et SMRD) pour l'animation, la mise en œuvre et le suivi à la fois du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière. Elle précise les moyens techniques et humains ainsi que les modalités et les volumes de financements envisagés (Encadré 46).

La structure intercommunale du Val de Drôme est au cœur de ce dispositif, dont elle porte la maîtrise d'ouvrage. Elle est chargée du suivi comptable des opérations du Contrat et accueille et encadre, à une exception prés, l'ensemble du personnel recruté pour l'animation du SAGE et la mise en œuvre du Contrat : le responsable de bassin, 1,5 des 2 ETP de techniciens rivières, l'équipe rivière, le technicien observatoire. Elle concentre ainsi les moyens de connaissance, par le biais de l'observatoire, et d'action, par le biais de la cellule financière et des postes de techniciens rivière, de la gestion locale de l'eau.

En outre, la répartition des maîtrises d'ouvrage des opérations du programme d'action du Contrat de Rivière confirme le poids de la structure intercommunale du Val de Drôme dans la

[356] Le partage des responsabilités au sein du 2nd Contrat de Rivière est réglé par un ensemble de conventions : celle « *de mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et du SAGE* », comme nous venons de la détailler, mais également, comme dans le 1er Contrat de Rivière, une « *convention cadre d'adhésion des communes* » sur assainissement (les communes y souscrivant s'engagent à contribuer financièrement d'une part aux frais administratifs de montage, négociations et suivi du Contrat de Rivière, auprès de la structure intercommunale (2% des subventions perçues) et d'autre part au Fonds Intercommunal d'Investissement (20% du gain lié au contrat, calculé sur la base des subventions obtenues dans le contrat déduction faite des subventions possibles hors contrat) ; ce fonds permettant de réduire la part d'autofinancement des collectivités locales dans les opérations du volet B du Contrat de Rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

répartition des tâches. Outre l'animation de la CLE, le pilotage du 2nd Contrat de Rivière, l'encadrement de l'équipe du dispositif de suivi des deux démarches, la structure intercommunale porte également la réalisation de la plupart des opérations du Contrat de Rivière : toutes celles concernant l'observatoire de la rivière et la gestion des ressources quantitatives (volet C et D), mise à part la réalisation des ouvrages sous maîtrise d'œuvre des syndicats d'irrigation. Concernant les volets A et B, les communes portent chacune leur projet d'assainissement et les structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme assurent chacune la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement de rivière sur leur territoires respectifs. Par conventionnement, les structures intercommunales du Crestois et du pays de Saillans peuvent déléguer cette maîtrise d'ouvrage à l'une ou l'autre des deux autres structures intercommunales. Ce choix de la maîtrise d'ouvrage confirme la prééminence de la logique territoriale sur celle strictement hydrologique. Le SMRD porte une seule opération, l'étude diagnostic des digues. Le Conseil Général s'engage également à porter une étude sur l'eau potable (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999).

Le dispositif de *« suivi du SAGE, de coordination de bassin et d'animation du Contrat de Rivière »* définit la « *méthode de travail (...) pour permettre une gestion globale de la rivière sur l'ensemble du bassin versant en relation avec les actions de développement local* ». Il vise 4 objectifs : « la mise en œuvre et le suivi du SAGE, la mise en œuvre et le suivi de l'observatoire de la rivière, le pilotage, l'encadrement et la coordination des opérations d'entretien de la rivière et la présence sur le terrain, la surveillance ».

Sur le plan technique, il est composé :

- d'un « *coordinateur* » ou « *responsable de bassin* » à temps plein, chargé de l'animation et de la coordination de la mise en œuvre et du suivi du SAGE ;
- d'une « *cellule de gestion comptable et financière* » (assuré par 1, 7 ETP) et financée par prélèvement de 2% de sur les opérations) ;
- de deux mi-temps de techniciens rivière chargés de l'organisation et de la surveillance des « *travaux d'entretien réguliers* » sur l'amont et de l'aval du bassin versant (limite fixée à Vercheny) sous la responsabilité de chacune des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois ;
- d'un technicien rivière « *volet B* » pour la mise en œuvre des opérations des volets B, C et D du contrat (sous la responsabilité de la structure intercommunale du Val de Drôme) ;
- d'un technicien pour l'observatoire (sous la responsabilité de la structure intercommunale du Val de Drôme) ;
- d'une équipe d'entretien (8 personnes) sur la seule partie aval du bassin versant (sous la responsabilité de la structure intercommunale du Val de Drôme).

La convention prévoit en outre la constitution d'une « *groupe permanent de pilotage* » des trois structures afin de définir les objectifs et suivre le fonctionnement de ce dispositif technique. Il regroupe les présidents et des délégués des trois structures et associent les administrations.

Encadré 46 : La présentation du « dispositif de suivi du SAGE, de coordination de bassin et d'animation du Contrat de Rivière » issue de la convention cadre signée le 13/04/1999 entre les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois et le SMRD

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'investissement minimale de la structure intercommunale du Diois

La structure intercommunale du Diois s'engage au minimum dans le 2nd Contrat de Rivière. Cet engagement réduit se traduit :

- par le financement (subventionné à 80%) d'un seul demi-poste pour la mise en œuvre du volet B du Contrat de Rivière sur la partie amont de la vallée, par la mise à disposition d'un technicien de l'ONF à mi-temps ;
- par des maîtrises d'ouvrages limitées aux seules opérations d'entretien de rivière et d'aménagement touristique sur son territoire.

A propos de la gestion de la rivière et de l'eau, « *sur l'amont, on a toujours plutôt été à la remorque d'initiatives qui venaient de l'aval* » (un technicien du Diois, entretien personnel, 2008). La gestion de l'eau n'est pas pour la structure intercommunale du Diois un enjeu déterminant. Elle centre ses efforts sur les opérations d'assainissement et d'entretien et de valorisation touristique des rivières, pour lesquelles le Contrat offre d'intéressantes opportunités financières. L'analyse de la presse locale du Diois (sur la période 1997-2006) montre d'ailleurs que la communication sur le 2nd Contrat de Rivière est exclusivement centrée sur ces deux volets (A et B) (Encadré 54, p.478).

La reprise en main de la Réserve des Ramières par la structure intercommunale du Val de Drôme

La réserve des Ramières est gérée depuis sa création par un Comité de Gestion au sein duquel la FRAPNA est majoritaire et assure la présidence (chapitre 4). En 1999, après une période conflictuelle, la structure intercommunale du Val de Drôme reprend en main le pilotage de la gestion de la réserve. Elle assoit ainsi son pouvoir de décision et d'action sur la gestion locale de l'eau, la réserve constituant un haut lieu de la gestion patrimoniale de la rivière Drôme.

Suite aux élections municipales de 1995, un rapport de force s'instaure au sein du Comité de Gestion de la réserve des Ramières, entre les élus des communes riveraines de la réserve (Allex, Eurre, Chabrillan), appuyés par l'association des usagers de la réserve (l'ADPUR) et les représentants de la FRAPNA. Les premiers se plaignent de la prise en compte insuffisante de leurs usages et pratiques traditionnelles (la chasse, la pêche, les prélèvements d'eau) dans la gestion de la réserve telle que menée par la FRAPNA, en raison du mode de gouvernance existant. Ils critiquent *« l'absence de transparence et de rigueur dans la gestion financière »* du Comité de Gestion et surtout dénoncent que « *nombre de questions importantes sont réglées en comité restreint dont les usagers sont complètement exclus». « La réserve est à ce jour gérée majoritairement par un groupe intégriste, sectaire, ne faisant preuve d'aucune rigueur de gestion et qui a pour seul objectif de promouvoir son idéologie en bénéficiant largement de l'argent public sans se soucier des collectivités locales et de leurs représentants* » expliquent-ils au Préfet (*Le Crestois*, 12/07/1996). En décembre 1996, les élus quittent le Comité de Gestion, et, en empêchant l'atteinte du quorum, bloquent toute prise de décision. La réserve des Ramières est contrainte de fermer son accueil du public. La FRAPNA dénonce au Préfet de *« cette attitude blocage »* des élus communaux. Le Préfet demande un rapport sur le fonctionnement de la réserve à la DDAF, qui ne révèle aucune anomalie comptable grave. Elle préconise par contre une modification des statuts de l'association en charge de la gestion de la réserve, afin de trouver *« un nouvel équilibre des pouvoirs* » , en augmentant les représentations des collectivités locales au sein de son comité de gestion et en confiant des postes de responsabilités aux élus communaux.

Le président de la structure intercommunale du Val de Drôme se saisit alors du dossier et se présente en médiateur. Il propose que la structure intercommunale du Val de Drôme prenne en charge la gestion de la réserve an associant les populations locales, les écoles et les associations à travers la signature d'une « *charte de gestion de la réserve* ». La FRAPNA refuse ce schéma qui reviendrait à l'exclure ou à la marginaliser dans le dispositif de décision. Le Préfet organise la médiation entre les différentes parties prenantes par la formation d'un groupe de travail restreint et l'organisation de réunions (17/09/1997 et 23/10/1997 et 16/12/1997).

L'accord trouvé en mars 1998 consiste en la dévolution de la gestion de la Réserve à la structure intercommunale du Val de Drôme. Un nouveau comité de pilotage est constitué (une « *commission pluripartite* »), associant 20 personnes en 4 collèges : 5 maires des communes riveraines ; 5 représentants de la structure intercommunale du val de Drôme, 5 représentants des usagers (ADPUR, chasseurs, pêcheurs, agriculteurs et tourisme), et 5 représentants des associations naturalistes, sous la présidence de la structure intercommunale du Val de Drôme. La FRAPNA se voit confier l'animation d'un comité scientifique consultatif (*Le Crestois*, 29/08 et 05/09/1997 et 26/09/1997 et 19/12/1997 ; 06/02 et 13/03/1998)[357].

La réserve naturelle rouvre ses portes au public en mars 1998, et une nouvelle convention entre l'Etat et la structure intercommunale du Val de Drôme pour la gestion de la réserve des Ramières est signée début 1999, lui confiant la réserve pour 4 ans.

2.3. Conclusion : le modèle de la gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drome conforté mais fragile

Ouvrière principale de l'élaboration puis de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière, la structure intercommunale du Val de Drôme conforte à travers ce dispositif le modèle la gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme proposé dans le SAGE, tout en l'ajustant.

Elle établit tout d'abord un lien très étroit entre les Contrats de Rivière et le SAGE, qu'elle qualifie de « *synergie fructueuse* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999). Le SAGE est présenté comme en filiation du 1er Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, dont il a bénéficié des acquis : il « *a fourni le cadre opérationnel d'une approche beaucoup plus globale de la rivière et a permis à la CLE de mener l'élaboration du SAGE dans une démarche associant la réflexion et l'action* ». Le 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion, préparé et rédigé en parallèle de l'élaboration du SAGE, est ensuite conçu comme son outil de mise en œuvre. Il «*vient non seulement conforter et développer les acquis en matière d'assainissement, d'aménagement et d'entretien des rivières, mais également constituer l'outil opérationnel de mise en œuvre des préconisations du SAGE* » (District d'Aménagement du Val de Drôme *et al.*, 1997).

Le lancement de l'élaboration du 2nd Contrat est ainsi l'occasion, à de multiples reprises, de conforter le récit mythifié du SAGE. A l'image du SAGE, il est présenté comme « *un outil de gestion équilibrée de la rivière mais aussi un outil de développement local que ce soit au*

[357] « *Cette commission donne son avis sur les actions de gestion courante de la réserve et élabore des propositions d'actions pour les services de l'Etat. Ce travail préparatoire permet généralement de trouver des solutions consensuelles par anticipation des débats de la réunion annuelle du 'comité consultatif' qui est présidé par le Préfet de la Drôme* » (Communauté de Communes du Val de Drôme, 2006).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

niveau du tourisme, de la valorisation des sites phares, de l'économie, de l'agriculture » (présidente de la structure intercommunale du Diois, le *Journal du Diois*, 21/05/1999). Il renforce l'idée du SAGE selon laquelle la préservation de qualité et diversité des milieux naturels associés à la rivière contribue à la construction identitaire du territoire, elle-même participant d'une stratégie de développement touristique. On peut ainsi lire dans la presse locale à propos de l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière : « *la loi le dit désormais : l'eau est un patrimoine commun (….). Puisque nous sommes tous un peu propriétaire et beaucoup responsables la rivière Drôme, faisons en sorte qu'elle reste propre et qu'elle devienne chaque jour un peu plus un atout économique et touriste pour notre vallée de la Drôme* » (*Le Crestois*, 14/05/1999). A propos du volet B, le bureau de la CLE écrit : « *de ce volet dépend l'excellence de l'image de la Drôme et de ses affluents : toutes les études de clientèle démontrent en effet que la qualité du milieu naturel est un élément déterminant du choix des touristes pour notre région. Et la rivière en est l'épine dorsale* » (*Inf'Eau* n° 15, 11/1998).

Au-delà de ces discours, l'analyse du contenu du 2nd Contrat de Rivière, montre cependant une certaine adaptation de ce modèle territorial, dans lequel les enjeux de préservation environnementale et de leur valorisation touristique ne disposent que de moyens réduits, en comparaison avec les opérations d'assainissement, d'entretien de la végétation du lit et des berges ou d'augmentation des ressources en eau pour l'irrigation. Le programme de sensibilisation et d'éducation à l'environnement ainsi que la création de l'observatoire de la rivière et de la biodiversité constituent toutefois des objectifs pertinents en matière environnementale, en ce qu'ils forment des outils stratégiques importants de la transformation des pratiques des usagers.

Si la structure intercommunale du Val de Drôme consolide et conforte son modèle territorial de la gestion de l'eau dans le cadre de l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière, en raison de la concentration des pouvoirs de décision et d'action, cette prééminence est cependant objet de controverses. Le choix de l'attribution du pilotage de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière à la structure intercommunale du Val de Drôme ne met pas fin aux débats sur la gouvernance de l'eau dans la vallée de la Drôme. Bien qu'une convention soit signée, les débats sur l'avenir du SMRD se poursuivent entre les élus communaux, intercommunaux et départementaux. Par ailleurs, les efforts très limités concernant les enjeux de prévention des risques et de préservation des sites naturels mécontentent une partie des usagers, tels les riverains de digues et les associations de naturalistes.

La mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière constitue ainsi une mise à l'épreuve du système de gouvernance locale de l'eau pilotée par la structure intercommunale du Val de Drôme et de son modèle de gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme. Cette dernière se confronte à l'émergence et la consolidation d'autres systèmes d'action de la gestion locale de l'eau portant des modèles territoriaux distincts.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3. Le 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion : la mise à l'épreuve du modèle de la gestion territoriale de l'eau (1999-2006)

Le SAGE Drôme (1997) puis le 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion (1999) instaurent un modèle de gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la Vallée de la Drôme. Ces deux démarches sont coordonnées et pilotées par la structure intercommunale du Val de Drôme, qui assure la présidence de la CLE, confondue avec le Comité rivière, et qui prend en charge le suivi technique, administratif et financier des opérations. Sa position dominante et sa stratégie territoriale sont cependant contestées par certains élus et usagers dès l'élaboration du SAGE. Ces contestations se diversifient et s'amplifient progressivement. La mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière constitue une mise à l'épreuve des capacités de la structure intercommunale du Val de Drôme à animer et coordonner la gestion de l'eau selon son modèle territorial, couplant la construction d'un territoire de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme et l'articulation des champs d'action économique et environnemental.

La mise en œuvre opérationnelle du 2nd Contrat de Rivière commence en fait dès la fin 1998, après l'acceptation des montages financiers par l'Agence de l'Eau et la Région[358]. Un avenant au Contrat de Rivière est réfléchi tout au long de l'année 2003 entre le bureau de la CLE et les communes participantes, en vue de la réaffectation des crédits prévus sur les opérations non engagées à cette date vers de nouvelles opérations (bureau du 14/01/2004) Il est signé en mars 2004. Le 2nd Contrat de Rivière arrive à échéance mi 2006. La CLE commandite alors une étude bilan du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière qui est remise début 2007 (Asconit consultants *et al.*, 2007).

Le modèle de la gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme, même contesté, contribue-t-il à un gain d'efficacité environnemental de la gestion de l'eau ? Comment est-il mobilisé par la CLE et son bureau pour transformer la gestion effective de l'eau et *in fine* l'état des ressources en milieux aquatiques ? L'analyse de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière, entre 1999 et 2005, comprend quatre parties.

Dans un premier temps, l'efficacité environnementale du 2nd Contrat de Rivière est étudiée par la confrontation des objectifs définis en 1999 avec les moyens déployés et les résultats obtenus au cours de sa période de mise en œuvre (1999-2006). Si le 2nd Contrat de Rivière est un succès en termes de démocratie locale (participation et concertation), ses avancées environnementales restent partielles et limitées. L'instruction de l'efficacité environnementale fait en particulier défaut et rend difficilement applicables les règles que se fixent les acteurs locaux.

[358] C'est le cas de certaines opérations d'assainissement et d'entretien des berges et du lit de la rivière, des actions d'animation pédagogique auprès des scolaires et de communication (telle la réalisation d'un film, « *Le souci du SAGE* », produit en juin 1998) ainsi que du lancement des études sur l'observatoire de la rivière et l'élaboration du protocole de partage de l'eau en matière quantitative. Les projets de retenues d'eau des agriculteurs progressent également avant la signature du 2nd Contrat de Rivière.

Dans un deuxième temps, est mise en évidence la fragilité de la construction territoriale de la vallée de la Drôme ainsi que la consolidation progressive d'autres territorialités portées par différents groupes d'usagers de l'eau.

Dans un troisième temps, la contribution de la gestion territoriale de l'eau au gain d'efficacité environnementale est analysée. La contestation du modèle territorial de la gestion intentionnelle rend difficile l'activation de ressorts territoriaux, ce qui explique pour partie les avancées environnementales partielles et limitées.

Enfin, dans un dernier temps, l'évolution du système d'action de la gestion de l'eau et de son modèle territorial est décrite. Les alliances tissées entre la structure intercommunale et les différents participants de la CLE du SAGE se distendent. Dans le même temps, le SMRD s'organise et se restructure en vue de reprendre en main la gouvernance locale de l'eau. Il propose un nouveau modèle territorial, centré sur le périmètre hydrographique et le seul champ d'action de la gestion environnementale. Début 2007, la structure intercommunale du Val de Drôme cède le pilotage de la gestion locale de l'eau au SMRD.

3.1. L'évaluation du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion : des avancées environnementales incontestables mais partielles

L'étude bilan du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion débute le 31/03/2006, après une petite année d'élaboration du cahier des charges et de choix des bureaux d'étude au sein de la CLE (de juin 2005 à mars 2006). Ses objectifs concernent à la fois (i) un bilan des ressources et des milieux aquatiques, des actions et des procédures ainsi que de leurs résultats et impacts et (ii) la formulation de recommandations et de préconisations en vue de poursuivre les démarches opérationnelles de la gestion locale de l'eau. Trois bureaux d'étude sont choisis : Géoplus pour les aspects techniques, Asconit pour les aspects de développement territorial et de gestion de l'eau et Contrechamp pour une approche sociologique basée sur les perceptions des acteurs (Asconit consultants *et al.*, 2007). Par ailleurs, en 2005, le SAGE Drôme constitue un cas d'étude de l'évaluation des politiques d'intervention de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse concernant « *les démarches de gestion quantitative concertée de la ressource en eau* », mené par le bureau d'étude AScA (AScA et AERMC, 2005).

L'évaluation du 2nd Contrat de Rivière s'appuie sur ces études ainsi que sur l'analyse de la presse locale, des comptes-rendus de réunions de la CLE et de son bureau et sur les entretiens menés auprès de leurs participants (été 2008, 2009 et 2010). Malgré une intense activité de concertation, les gains environnementaux du 2nd Contrat de Rivière restent partiels et limités. L'hypothèse que ce défaut d'instruction de l'efficacité environnementale signe la faiblesse de la construction d'un territoire *pour* l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme est alors avancée.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.1.1. La difficile évaluation du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion

Contrairement au 1er Contrat de Rivière, l'évaluation est anticipée dans la rédaction du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière. Avec la création de l'observatoire de la rivière et de la biodiversité, il est prévu la mise en place d'un dispositif de suivi. Il présente cependant deux écueils, compliquant l'évaluation de l'efficacité du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière. D'une part, les absences de définitions claires et chiffrées des objectifs et des indicateurs de suivi ne permettent pas une comparaison des résultats aux objectifs. D'autre part, les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de l'observatoire de la rivière Drôme conduisent à un manque de données sur l'état des ressources en eau des milieux aquatiques et des pratiques et usages de ceux-ci. Ces éléments témoignent d'un défaut d'instruction de l'efficacité environnementale du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, lui-même révélateur de la difficile construction territoriale *pour* la gestion de l'eau.

Les difficultés du dispositif de suivi et d'évaluation

Au moment de la signature du 2nd Contrat de Rivière, la définition et la mise en œuvre de l'observatoire sont encore largement à construire. Elles se font progressivement sur la période 2000-2006. Des points de mesures de l'état du milieu sont équipés : 4 piézomètres sont installés en 2005 afin de suivre la nappe alluviale de la basse vallée de la Drôme (au Lac des Freydières et sur les communes d'Eurre, de Grâne et d'Allex). Deux stations hydrométriques sont aménagées en 2004 afin de suivre les débits de la rivière et les débits prélevés par les réseaux collectifs d'irrigation aux seuils SMARD et des Pues. Diverses études prévues sont lancées : l'une sur la topographie générale des cours d'eau et l'autre sur l'irrigation en 2000 puis plus tardivement, plusieurs en matière de biodiversité, à partir de 2002 (bureau du 09/01/2002) puis surtout de 2005 et 2006 : inventaires des zones humides, des habitats fluviaux, de certaines espèces d'insectes (papillons et libellules), de la population piscicole à haute valeur ajoutée de l'avifaune et de la faune benthique (FRAPNA 26, 2005 ; Fédération Départementale de la Pêche 26 et conseil Supérieur de la Pêche, 2006 ; FRAPNA 26, 2006 ; Fédération Départementale des Chasseurs, 2006) (TEREO et Communauté de Communes du Val de Drôme, 2006)[359]. D'autres études non prévues au 2nd Contrat de Rivière viennent les compléter : sur la valorisation des boues, sur l'hydraulique sur la Grenette, sur la sécurisation de l'alimentation eu eau potable (Asconit consultants *et al.*, 2007).

La première difficulté pour l'évaluation du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière vient de la définition de leurs objectifs. Leur rédaction et leur précision sont très inégales d'une fiche thématique à l'autre dans le SAGE et d'un volet à l'autre dans le Contrat de Rivière. L'état environnemental à atteindre est chiffré concernant la qualité de l'eau (baignabilité) et le respect du débit réservé. Par contre les objectifs demeurent vagues concernant la préservation des milieux, l'entretien physique de la rivière, la lutte contre les inondations et la valorisation des usages de loisirs et touristiques (Asconit consultants *et al.*, 2007). Ils ne procèdent pas d'une déclinaison en niveaux stratégiques puis opérationnels, aboutissant à des objectifs quantifiables et mesurables. De plus, le dispositif de suivi du SAGE et du 2nd Contrat de

[359] Les études initialement prévues sur les castors, la dynamique forestière ont été abandonnées ou regroupées avec d'autres études.

Rivière ne prévoit pas la création d'indicateurs de suivi des objectifs de la gestion de l'eau ou de tableaux de bord des opérations réalisées, qui permettraient leur évaluation en cours et en fin de période.

La seconde difficulté d'évaluation découle de la mise en œuvre de l'observatoire. En 2006, peu de données sont encore accessibles sur l'état des ressources, des milieux et de leurs usages, en raison, soit de l'absence de leur collecte, soit de dysfonctionnements lors de leur collecte ou de leur traitement. Ces dysfonctionnements sont liés à des problèmes matériels ou techniques : des systèmes de mesure inadaptés à la configuration du terrain, l'inexistence, l'incomplétude ou la non-fiabilité de bases de données. Mais ils sont également liés à l'absence de volontés de certains de communiquer les informations dont ils disposent ou de permettre leur acquisition : des stations de mesure sont vandalisées et des données dissimulées[360]. Par ailleurs, si de nombreuses études ont été réalisées dans le cadre de l'observatoire, leurs résultats ne sont pas centralisés, ce qui ne facilitent pas leur accessibilité et partage (Asconit consultants *et al.*, 2007).

Les données disponibles sont en particulier insuffisantes concernant (i) l'état physique des cours d'eau, le suivi topographique n'ayant pas été réactualisé depuis 2000 et les travaux réalisés en rivière n'ayant pas été inventoriés, et (ii) la quantité de la ressource en eau superficielle, les données étant indisponibles ou de fiabilité insuffisante. Le bureau d'étude base donc son évaluation sur d'autres sources d'information, telles les bases de données des services de l'Etat (DDASS, DIREN et Conseil Général sur la qualité des eaux ; DDAF sur les prélèvements agricoles en eau et Agence de l'Eau concernant les fichiers de redevances).

Le défaut d'instruction de l'efficacité environnementale, signe de l'absence d'un territoire pour l'eau ?

Le dispositif de suivi et d'évaluation prévu dans le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière ne se met en place que très progressivement et n'est encore que faiblement opérationnel en 2006. Les principales difficultés concernent l'acquisition et le partage des informations sur l'état du milieu et les pratiques, agricoles et questionne alors le modèle de la gestion territoriale de l'eau. En effet, la gestion de l'information est un processus majeur de la construction d'un territoire *par* et *pour* l'eau et de l'activation de ses ressorts territoriaux, en vue d'un gain environnemental, sur plusieurs plans : (i) elle permet la réinterprétation partagée du réel spatial pour fonder une nouvelle représentation du territoire de l'eau et un nouveau projet de sa gestion ; (ii) elle est nécessaire à l'instruction de l'efficacité environnementale ; (iii) elle constitue un outil stratégique des acteurs de la gestion intentionnelle pour à la fois convaincre, inciter et donner les moyens à la gestion effective de changer ses pratiques.

Le partage des connaissances sur les usages de l'eau et sur leurs impacts environnementaux peut favoriser leur transformation et leur régulation et contribuer à une plus grande efficacité environnementale : (i) en mettant en lisibilité les responsabilités de chacun, (ii) en facilitant les prises de décision et d'action et (iii) en permettant l'évaluation au fur et à mesure des conséquences des actions et donc leur ajustement. L'occultation de l'information est cependant également un instrument de pouvoir pour les seuls acteurs qui la détiennent et la contrôle. La gestion de l'information est donc un enjeu central du processus d'action collective de la gestion de l'eau. L'acquisition et le partage des connaissances requièrent une confiance réciproque entre les différents acteurs de la gestion intentionnelle et de la gestion effective, sur l'usage qui peut en être fait.

[360] Les raisons sont analysées en point 3.3.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les lacunes d'information dans le cas de la vallée de la Drôme où les acteurs se connaissent et discutent depuis plusieurs décennies dans le cadre du Comité rivière puis de la CLE paraissent étonnantes. Elles interrogent la volonté et la capacité de la gestion intentionnelle à construire un territoire *pour* l'eau avec la gestion effective, dans lequel le climat de confiance est suffisant pour permettre l'instruction de l'efficacité environnementale des actions entreprises.

3.1.2. La CLE et son bureau : des instances de démocratie locale plébiscitées

La procédure de concertation de SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion est évaluée positivement, tant par l'évaluation des politiques d'intervention de l'Agence de l'Eau en 2005 (AScA et AERMC, 2005), que dans l'étude bilan du SAGE en 2007(Asconit consultants *et al.*, 2007). En effet, elle a conduit lors de l'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière à un diagnostic partagé ainsi qu'à la définition d'objectifs communs. Elle se poursuit pour la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière, au sein de la CLE et du bureau de la CLE, ainsi que lors de réunions techniques avec certains usagers sur des problématiques précises. La concertation est également très majoritairement reconnue par les membres de la CLE comme un succès (entretiens personnels 2008-2010)[361].

Une intense activité de concertation

L'analyse des comptes-rendus de réunions de la CLE et de son bureau montre un engagement fort, large et durable des acteurs de la gestion de l'eau pendant toute la période de mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière. Entre mai 1999 et mai 2006, 68 réunions ont eu lieu : 7 CLE plénière et 61 bureaux de la CLE.

Après un pic d'activité entre 1994 et 1999 lors de l'élaboration du SAGE et du Contrat de Rivière où la CLE plénière a été fortement mobilisée, le nombre moyen de réunions par an se stabilise jusqu'en 2006 autour d'une CLE plénière annuelle et d'un bureau de CLE tous les 1,3 mois. Pendant cette période, la diminution de l'édition de comptes-rendus de réunions (70% seulement en moyenne), ainsi que pour les comptes-rendus disponibles, le développement réduit et restreint à des aspects techniques et administratifs marque une activité que l'on peut qualifiée de '*routine*' (Figure 77).

[361] « *Tous le monde a bien pris conscience de l'intérêt de l'eau et de son partage. Des hommes et femmes se sont mis autour de tables, ont discuté, ont débattu et qui ont réussi a trouver, si ce n'est pas des consensus, au moins des orientations* » (un élu, entretien personnel, 2009). « *La CLE est un outil de concertation remarquable. C'est le lieu ou tout le monde se retrouve autour de la table et essaient de trouver des solutions raisonnables (…). Il y a des élus, des défenseurs de la nature et puis des chercheurs et des techniciens, des gens pour traiter les problèmes technique et pas que politiques. Ca permet de faire évoluer le débat un peu plus sur l'intérêt général et un peu moins sur les guéguerres locales* » (un élu, entretien personnel, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

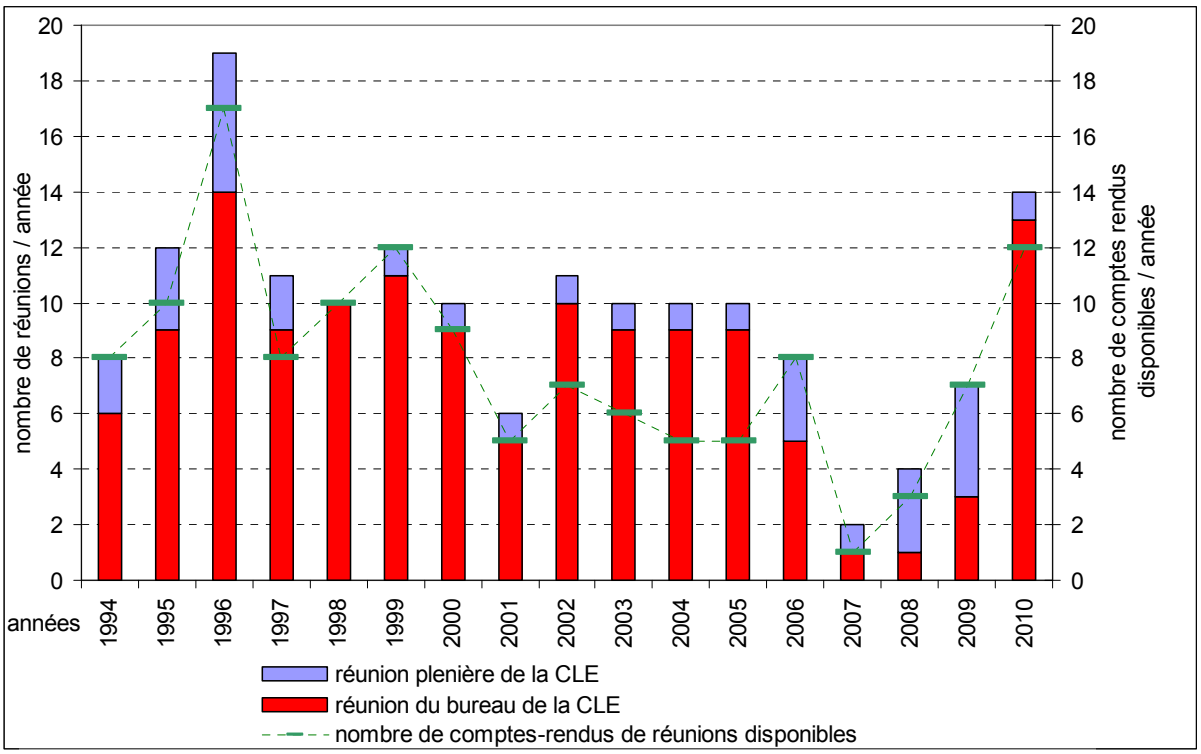


Figure 77 : L'évolution de l'activité de la CLE et de son bureau (1994-2010)

L'ensemble des thématiques présentes dans le document du SAGE est abordé et les trois enjeux prioritairement ciblés dans le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière sont ceux les plus souvent traités en réunion : la gestion quantitative agricole en premier lieu, abordée dans 71 % de réunions, puis la gestion physique des cours d'eau (47%) et l'assainissement (33% des réunions) (Figure 78 ; Figure 79).

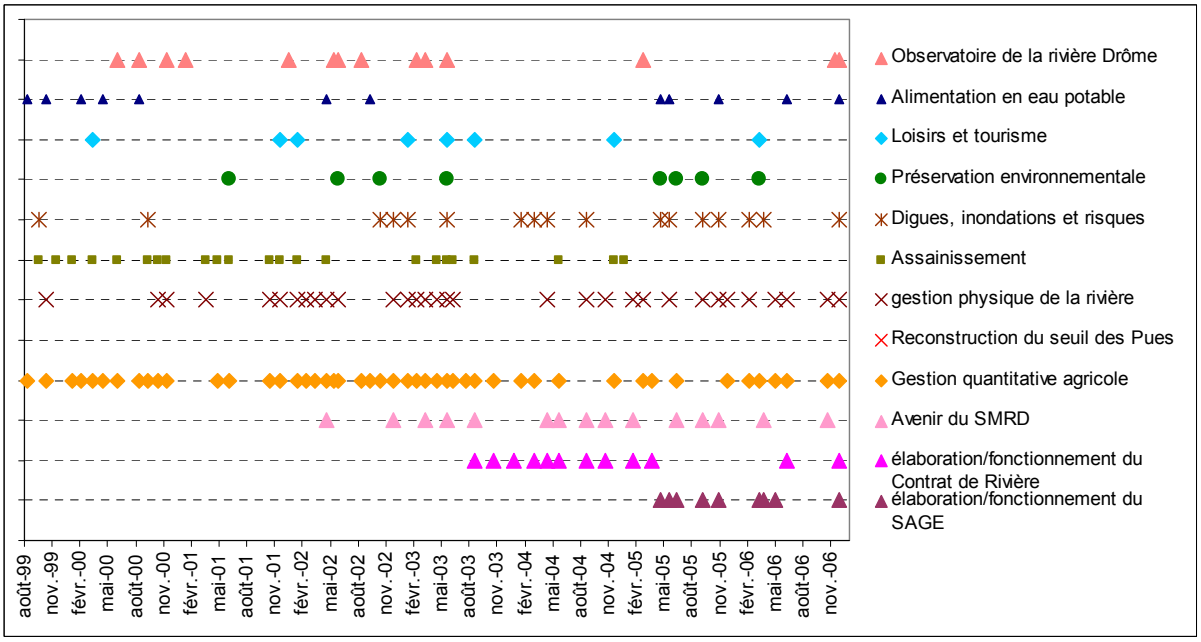


Figure 78 : Chronologie des thèmes abordés dans les réunions de la CLE et de son bureau lors de la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1999-2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

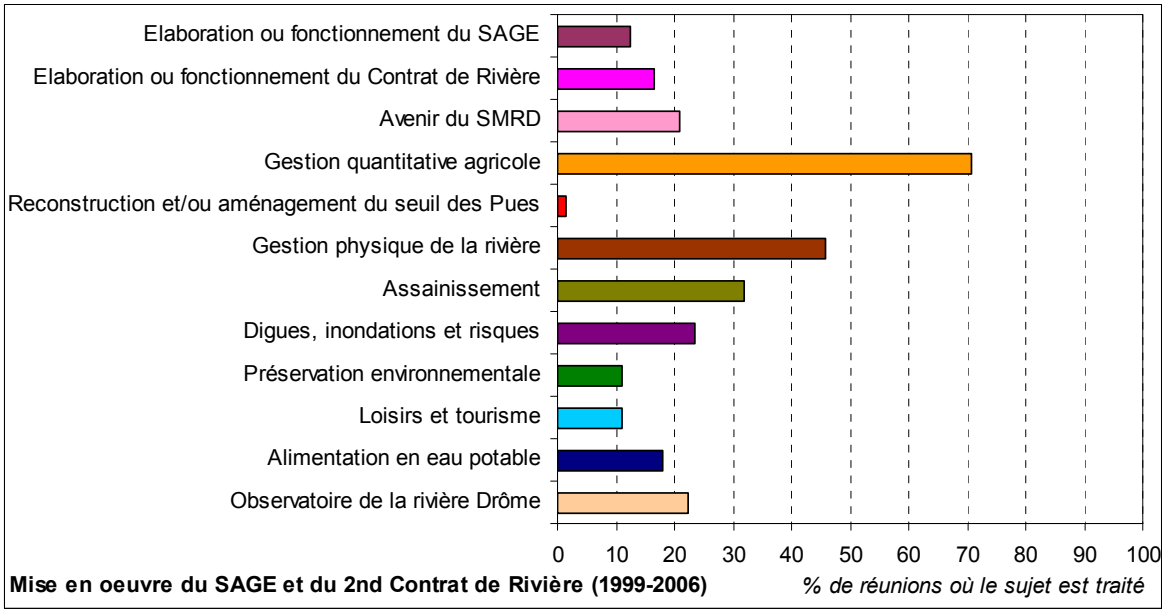


Figure 79 : La fréquence des thèmes abordés dans les réunions de la CLE et de son bureau lors de la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1999-2006)

Une assiduité importante et une représentativité large

Sur la période 1999-2006, le nombre moyen de participants est de 11,7 pour les bureaux et 31,7 pour les CLE plénières, pour des compositions officielles de respectivement 12 et 44 membres. L'assiduité est donc importante, surtout pour le bureau, et ne faiblit pas au cours de la mise en œuvre du Contrat de Rivière (Figure 80).

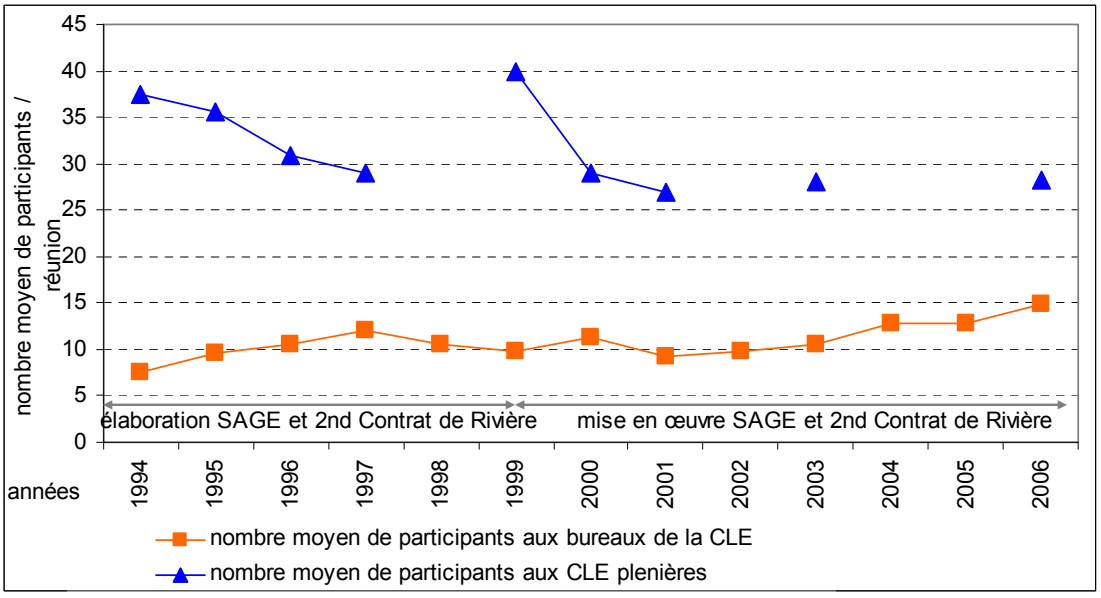


Figure 80 : L'évolution de l'assiduité aux réunions de la CLE et de son bureau (1994-2006)

Cette participation globale masque cependant des variations d'assiduité entre les différents collèges constituant la CLE. Par rapport à la composition théorique de la CLE, le collège des représentants de l'Etat est en moyenne légèrement sur-représenté (27% contre 25%) au détriment de celui des usagers (23% contre 25%) (Figure 81). Parmi ces derniers, les

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

représentants de la profession agricole sont de loin majoritaires : ils représentent en moyenne 40% du collège des usagers à chaque réunion, contre moins de 10% pour chacun des autres types d'usages, dont 6% et 8% respectivement pour les représentants de la protection de la nature et de la pêche. Au sein du collège des collectivités locales (Figure 82), les maires sont largement sous-représentés, avec 12% de représentants en moyenne contre 30% en théorie, tandis qu'au contraire les structures intercommunales sont surreprésentées, en en particulier celle du Val de Drôme (à 13% de représentant en moyenne contre 2% officiellement). Par rapport aux phases d'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, ces tendances s'accentuent dans la phase de mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière.

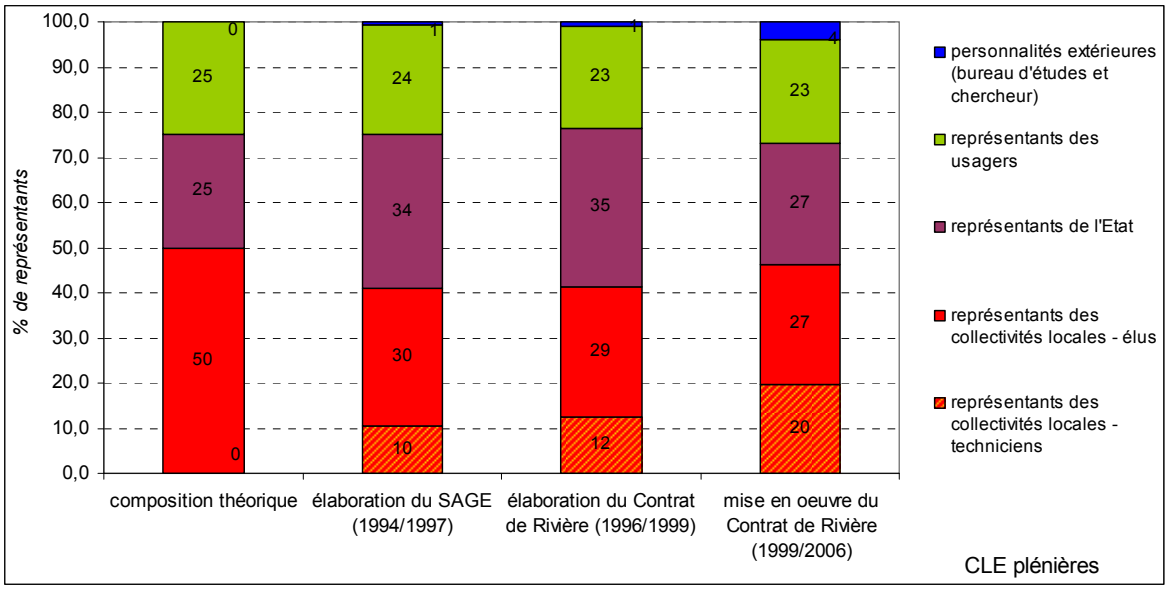


Figure 81 : La comparaison des compositions moyennes des CLE lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1994-2006)

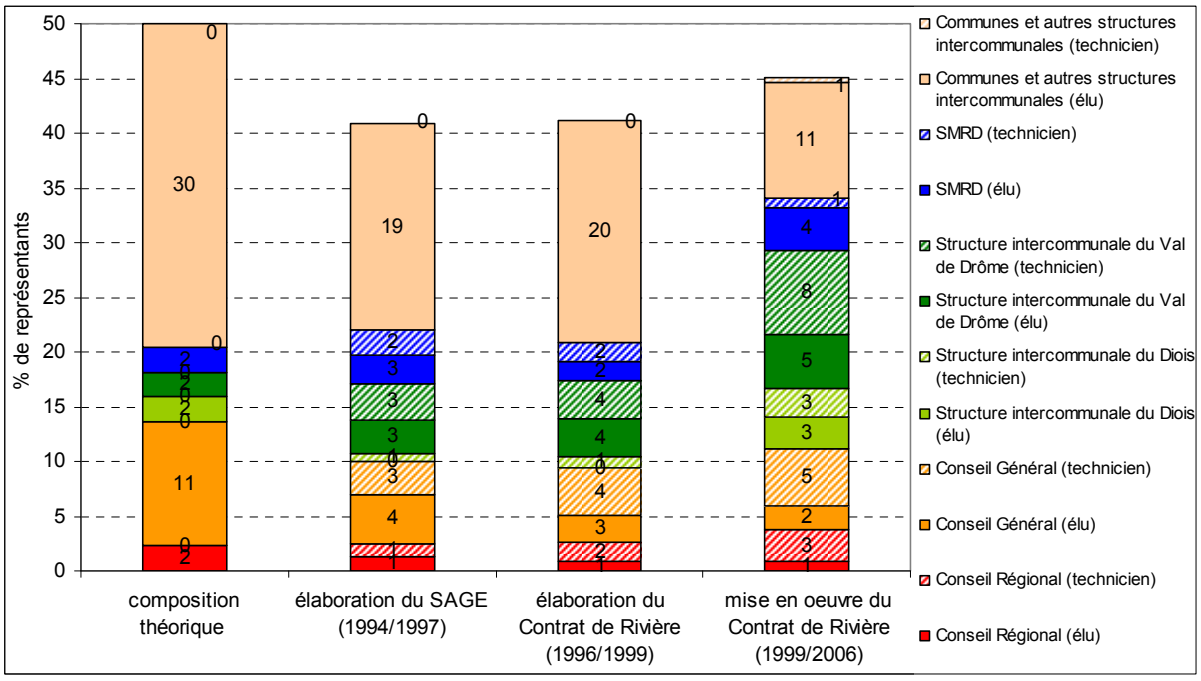


Figure 82 : La participation des collectivités locales aux réunions de la CLE lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1994-2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Au sein des bureaux de la CLE, le collège de l'Etat est en moyenne moins bien représenté que théoriquement (23% contre 50%) au profit du collège des collectivités locales (66% contre 50%), et dans une moindre mesure des usagers (9 % contre 0%) (Figure 83 ; Figure 84). La structure intercommunale du Val de Drôme est à nouveau particulièrement bien représentée puisque, en moyenne, un participant sur trois, à chaque réunion lui est affilié : 33% des participants en moyenne, élus et techniciens compris (Figure 85). La DDAF est le deuxième acteur le plus présent, avec une moyenne de 11% de participants.

Le fonctionnement du bureau de la CLE montre une certaine souplesse, puisque des représentants des usagers participent alors qu'ils ne sont pas officiellement membres du bureau. Ce sont pour 60% des représentants de la profession agricole et pour 23% des représentants d'associations de digues, ce qui montre l'acuité des deux enjeux de la gestion quantitative de l'eau et de la protection contre les crues. Cela montre également la capacité des usagers à se structurer et se mobiliser pour défendre ces enjeux. Les associations de protection de la nature et de pêche, ne constituent en moyenne que 8% des usagers représentés en bureau de CLE, ce qui témoigne au contraire de la sous-représentation de l'enjeu environnemental.

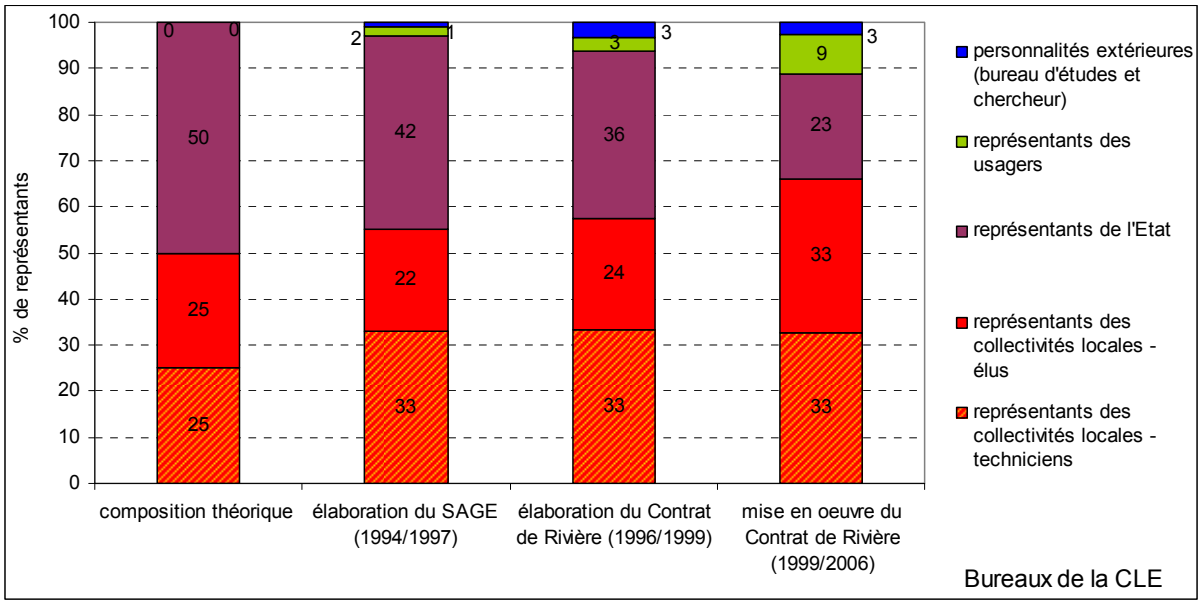


Figure 83 : La comparaison des participations moyennes aux bureaux de la CLE lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1994 – 2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

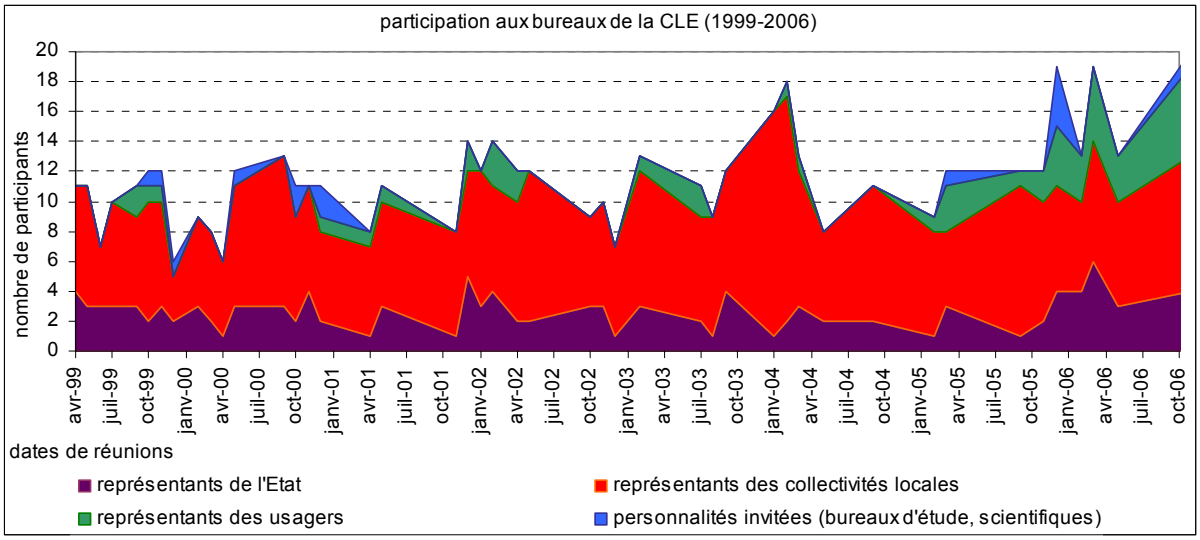


Figure 84 : L'évolution de la représentation des différents collèges de participants aux réunions du bureau de la CLE lors de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière (1999-2006)

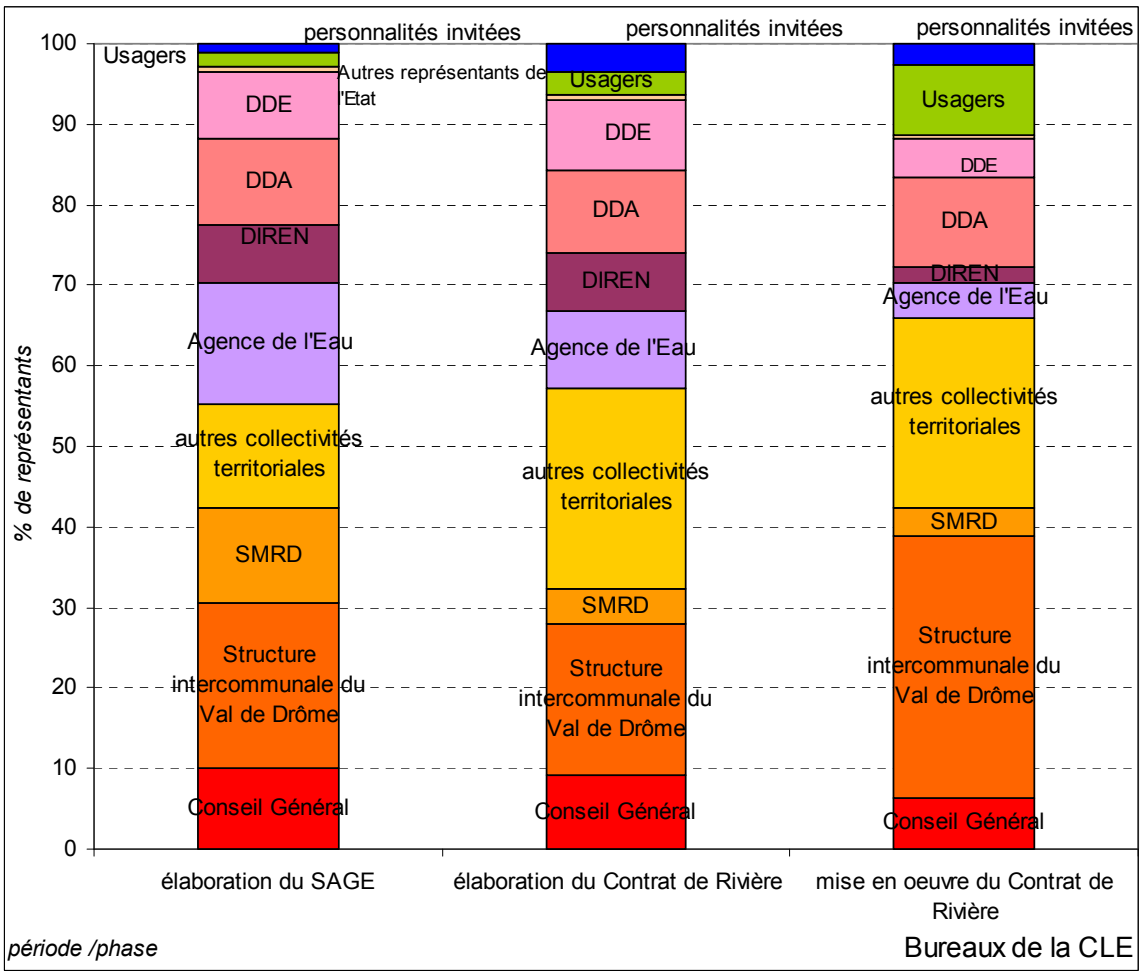


Figure 85 : La comparaison des participations moyennes aux bureaux de la CLE lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière (1994-2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Au total, sur la période de mise en œuvre du Contrat de Rivière, 92 personnes différentes participent aux bureaux de la CLE, mais 88% d'entre eelles participent à moins d'une réunion sur quatre. Logiquement, les deux personnes qui sont le plus souvent présentes sont le président de la CLE (93%) et l'animatrice du SAGE (75%). De plus, quatre autres personnes sont présentes à plus d'une réunion sur deux : deux membres de la structure intercommunale (son vice président et son chargé de mission rivière), un cadre du Conseil Général et un technicien de la police de l'eau (Figure 84). Le '*noyau dur'* des participants du bureau est donc plus réduit lors de la mise en œuvre du Contrat de Rivière que lors des phases d'élaboration du SAGE et du Contrat de Rivière. Ces chiffres confirment et accentuent la position dominante de la structure intercommunale, par le biais de son président, de ses élus et de son service technique, au sein du bureau de la CLE (Figure 86).

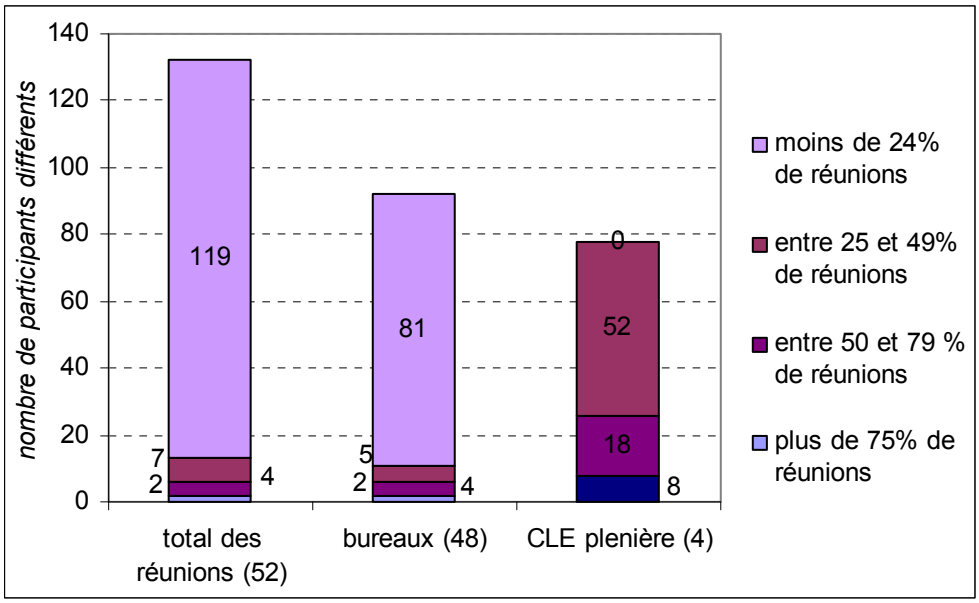


Figure 86 : La répartition des différents participants aux réunions du bureau de la CLE selon le pourcentage total de réunions auxquels ils ont participé (1999-2006)

Le bureau de la CLE : l'instance centrale des décisions, appuyée par d'importants moyens humains

La « *conférence des présidents* », initialement prévue dans le dispositif de gouvernance de la gestion locale de l'eau n'a jamais été créée. Regroupant les élus locaux, elle devait définir les orientations stratégiques que le bureau de la CLE devait mettre en œuvre du point de vue strictement technique.

Dans les faits, le bureau de la CLE a une composition et un fonctionnement mixte, alliant les aspects techniques et politiques. Il associe, aux cotés des représentants de l'Etat, autant de techniciens que d'élus des collectivités locales : respectivement à hauteur en moyenne de 33% et 32% des participants. Il peut ainsi à la fois préparer techniquement les décisions, mais également acter politiquement de ces décisions, en raison de la présence des présidents des principales structures intercommunales, mais également du collège des usagers au cas par cas.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le bureau de la CLE est appuyé dans ses décisions par le fonctionnement efficace du dispositif technique de mise en œuvre et de suivi du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière[362]. L'ensemble des postes de chargés de missions et de techniciens a été pourvu et financé et leurs missions remplies. Cinq équivalent temps plein ont ainsi appuyé le bureau de CLE et la CLE dans la mise en œuvre des objectifs du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière.

La CLE du SAGE : une médiation réussie entre usagers

La CLE plénière qui se réunit une fois par an constitue essentiellement une « *chambre d'enregistrement* » des décisions préparées techniquement et prises dans le cadre du bureau de la CLE (Allain, 2000). Elle joue par contre un rôle majeur dans la concertation locale en permettant la discussion régulière entre les différents acteurs de la gestion de l'eau qui y participent de manière assidue. Cette concertation se déroule également hors de l'arène de la CLE, dans le cadre de réunions bilatérales avec les usagers, sur la gestion agricole de l'eau notamment, ou entre collectivités locales, sur la gouvernance de l'eau en particulier[363].

Malgré les tensions d'usage, le contentieux est inexistant dans le bassin versant de la Drôme jusqu'en 2006 (Gudefin, 2009). Cela témoigne des efforts de médiation, en particulier au sein de l'arène de la CLE du SAGE, où les conflits sont négociés à l'amiable et où les arbitrages entre différents usages, se font par la recherche de consensus. La CLE joue en ce sens le rôle de « *parlement de l'eau* » (*Inf'Eau* n° 19, 03/2000).

> « *Tous le monde jouait le jeu car il y avait une logique de discussion, une histoire qui faisait que les gens discutaient entre eux. On pouvait ne pas être d'accord, mais au moins on discutait. Chacun arrivait avec ses arguments et on ressortait avec des conclusions partagées*» (un ancien technicien, entretien personnel, été 2009).

Deux exemples montrent l'autorégulation des usages de l'eau par les usagers : la charte de bonne conduite des utilisateurs de la rivière[364] et le protocole de partage des irrigants[365]. Ces textes n'ont pas de valeur juridique, et ne sont pas contraignants. Ils permettent cependant aux usagers de se positionner les uns par rapport aux autres et servent de référence en cas de conflits (Gudefin, 2009).

[362] L'étude bilan du 2nd Contrat de Rivière montre que le budget qui lui été consacré a été entièrement consommé et a même été dépassé, avec un taux de réalisation de 142% en raison des coûts plus élevés que prévus du fonctionnement de l'équipe d'entretien (Asconit consultants *et al.*, 2007).

[363] Pour plus de précisions, voir point 3.3.3 et 3.4.1.

[364] Une « *charte de bonne conduite des utilisateurs de la rivière* » est élaborée par la CLE, en collaboration avec la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports en 2003. Elle vise en particulier les « *problèmes de cohabitation entre les canoéistes et les baigneurs* ». Elle est diffusée dans les mairies, les offices de tourisme et les lieux d'hébergement et complété par des panneaux d'affichage. Ces actions sont financées dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière (*Inf'Eau* n°28, 07/2003).

[365] Voir point 3.3.3.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.1.3. Les avancées environnementales du 2nd Contrat de Rivière

Si la qualité de la concertation est une condition nécessaire pour atteindre les objectifs fixés de gain environnemental comme de satisfaction des usages, elle n'est pas pour autant une condition suffisante (AScA et AERMC, 2005). L'analyse des résultats de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière, en termes d'évolution de l'état du milieu, de modifications des pratiques d'usage et de la gestion de l'eau, ainsi que des moyens déployés, montre une efficacité environnementale partielle (Figure 87 ; Figure 88).

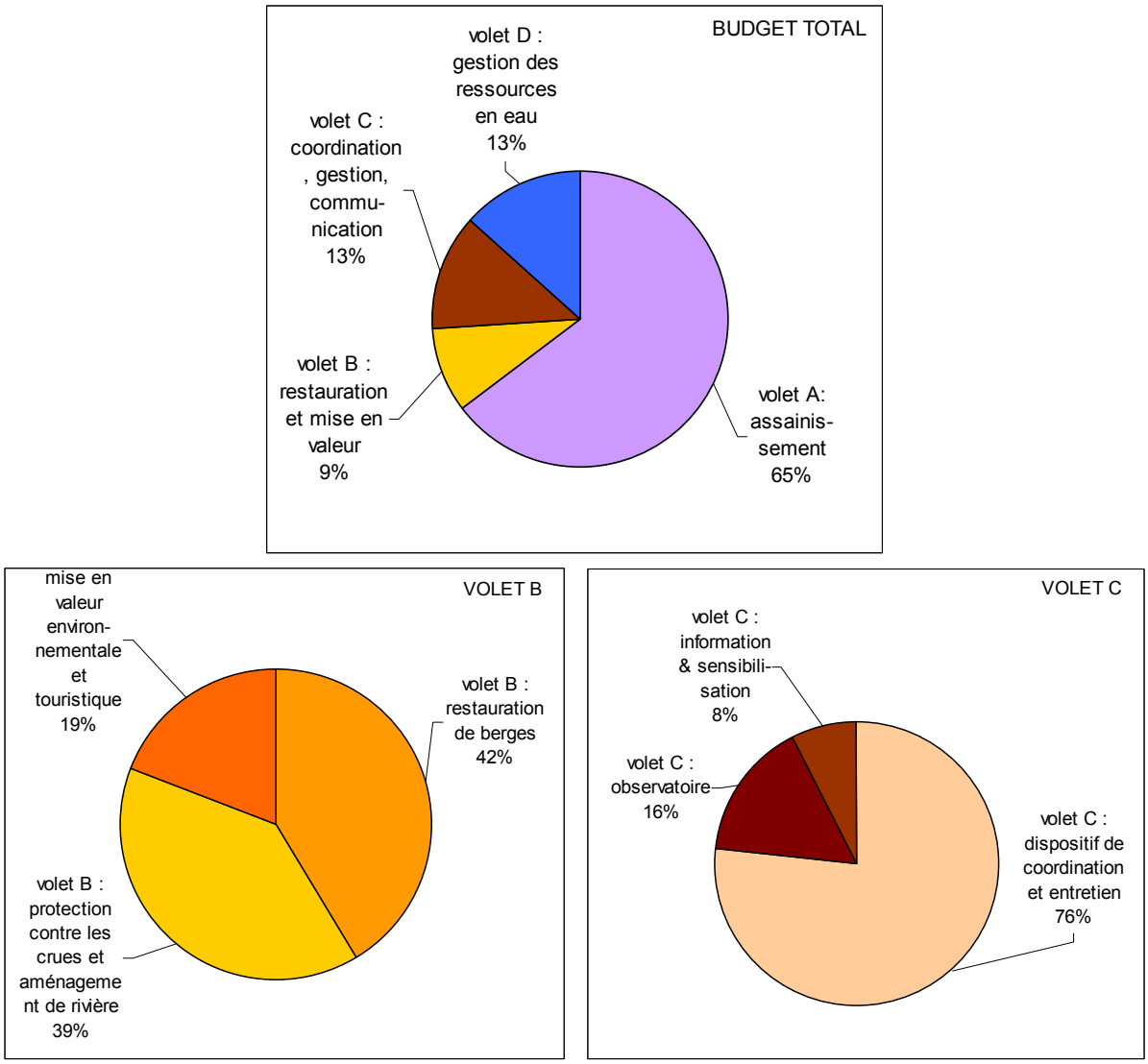


Figure 87 : Les investissements réalisés dans le 2nd Contrat et le détail pour les volets B et C (source : Asconit, 2007 ; réalisation Girard 2011)

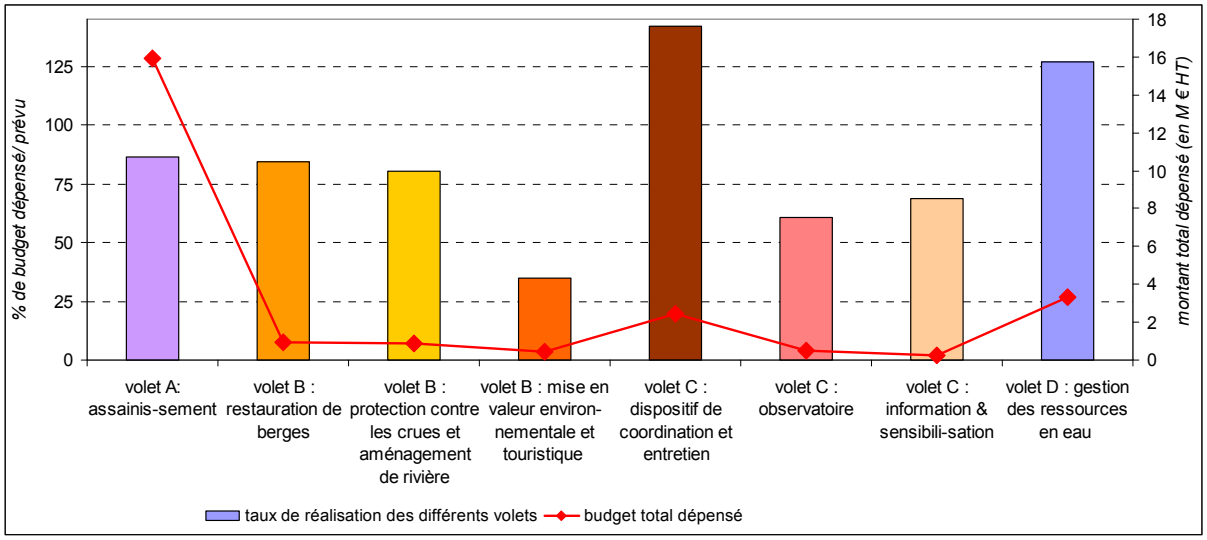


Figure 88 : Les taux de réalisation et les montants totaux des opérations réalisées dans le 2nd Contrat de Rivière (source : Asconit, 2007 ; réalisation : Girard, 2011)

La qualité de l'eau : un succès incontestable en matière de baignabilité (volet A)

Le bilan de la qualité de l'eau est très positif concernant les critères de baignabilité. Il est plus mitigé et surtout plus difficile à établir concernant les pollutions diffuses agricoles.

La qualité de l'eau s'est incontestablement améliorée entre 1997 et 2006 et les objectifs fixés dans le SAGE sont quasiment atteints : « *88 % des cours d'eau sont « baignables » (qualité bonne ou très bonne) en 2006 alors que 30 % du linéaire pouvait afficher des interdictions de baignade en 1997 (qualité moyenne ou mauvaise)* » (http://riviere-drome.fr/actions-qualite.php).

Quelques points noirs du point de vue bactériologique demeurent : la baignade reste en permanence interdite sur de petits tronçons du Bez et de la Drôme à hauteur de Chatillon-en–Diois, Luc-en-Diois et Recoubeau, et momentanément, sur la Drôme entre Aouste-sur-Sye et Crest, en amont de Mirabel-et-Blacons sur la Gervanne et au niveau de Saint Nazaire –le – Désert sur la Roanne (Asconit consultants *et al.*, 2007). L'étude de la qualité physico-chimique et de la faune benthique de la Drôme et de ses affluents montre une qualité de l'eau en 2006 « *bonne* » à « *très bonne* » sur la rivière et ses affluents, à l'exception de la Grenette en qualité moyenne, et des IGBN compris entre 14 et 18/20 (TEREO et Communauté de Communes du Val de Drôme, 2006).

Le 2nd Contrat de Rivière a permis la construction de stations d'épuration dans les communes encore non équipées et l'extension des capacités de traitement des communes déjà équipées. Un tiers des 111 opérations prévues ont connu des modifications en cours de contrat. 29 actions ont ensuite été ajoutées dans le cadre de l'avenant de 2004 ou réalisés hors contrat. Sur cet ensemble, 69% des opérations ont été réalisé, représentant 87% du budget prévisionnel (Figure 87). Le taux de réalisation est donc bon mais inférieur à celui du 1er Contrat de Rivière. Les abandons de projet concernent essentiellement de petites communes de moins de 400 habitants en raison de difficultés techniques ou financières. La capacité de traitement total a augmenté de 24.600 EH, en passant de 69.400 à 94.000 EH et concerne les deux tiers des communes, dont toutes celles dont la population dépasse les 2.000 habitants. Les plus grosses STEP ont des rendements très bons, de l'ordre de 90%. Par contre des dysfonctionnements perdurent sur des petits et moyens équipements, dont ceux de Vercheny

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

et Chatillon-en-Diois, qui ont des rendements très faibles (5 à 30%) (Asconit consultants *et al.*, 2007).

Les volumes de déchets ramassés en bordure des cours d'eau ont également considérablement diminués. Les efforts menés lors du 1er Contrat de Rivière et se poursuivant dans le 2nd Contrat de Rivière sont payants :

> « *En 1998, comparativement aux opérations (de nettoyage « Drôme Propre ») de 1993 et 1994, un tiers de déchets en moins ont été ramassés sur les bords de la Drôme, de Die à Livron. A cette amélioration, deux explications : le civisme et le respect de la rivière, notions heureusement de plus en plus répandues et une protection accrue des décharges du bord de rivière, sans oublier le opérations ponctuelles de ramassage, ici et là, à l'imitative de communes ou de loueurs de canoë* » (*Inf'Eau* n° 14, 06/1998).
>
> Lors de l'opération annuelle Drôme Propre, « e*n 1995, on avait retiré du lit et des berges de la rivière cinquante tonnes de déchets divers contre deux tonnes et demi de déchets ménagers et dix tonnes de ferrailles diverses cette année* » (*Le Crestois*, 5-6 /07/2000).

Concernant la lutte contre les pollutions, le SAGE et le Contrat de Rivière ne proposent pas directement d'actions. Ils renvoient aux programmes existants par ailleurs, et en particulier au PMPOA, aux programmes d'action Nitrate et aux initiatives de la Chambre d'Agriculture[366]. Ces actions ont permis la sensibilisation et la mobilisation de la profession agricole aux changements de pratiques agricoles sans qu'une évaluation précise de ces changements ait été faite. L'étude TEREO révèle la présence chronique de nitrates en aval d'Aouste-sur-Sye (TEREO et Communauté de Communes du Val de Drôme, 2006). La contamination des captages en eau potable s'est maintenue voire a augmenté sur les 3 forages aux teneurs limites ou excédents le seuil de potabilité : Beaufort-sur Gervanne (46mg/l), Autichamp (70mg/l) et Chabrillan (45mg/l) en 2005. A Autichamps la pollution par les nitrates a même conduit la commune à rechercher un nouveau captage (Asconit consultants *et al.*, 2007). Concernant les phytosanitaires, la basse vallée de la Drôme est l'une des dix zones prioritaires du département (Asconit consultants *et al.*, 2007).

Les ressources en eau : des moyens importants et des résultats difficilement évaluables (volet D)

Concernant la gestion quantitative des ressources en eau, si d'importants moyens ont été déployés, la mesure de leurs impacts sur l'état des milieux ainsi que l'évolution des pratiques sont difficilement évaluables en raison du manque de données. Ainsi, faute de mesures fiables, il est impossible de vérifier l'atteinte de l'objectif principal du respect d'un débit réservé de 2,4m3/s au seuil des Pues. Les autres objectifs sont partiellement atteints.

La réserve des Juanons prévue au Contrat en 1999 a bien été construite et permet l'apport au maximum de 1,2 Mm3 d'eau / an. Par contre, celle des Trois Vernes, qui devait faire l'objet

[366] En plus des 1er et 2nd Programmes de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole pilotés par la DDAF (1994-2000 et 2002-2006), la Chambre d'Agriculture pilote deux initiatives : l'opération Just'Azote (1991-2000) concernant l'amélioration des pratiques agricoles dans les zones vulnérables aux nitrates) et Agr'eau 26 (depuis 2001) concernant à la fois la réduction des utilisations de nitrates, de phytosanitaire et des ressources en eau.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'un avenant, a été abandonnée (Encadré 50). L'objectif de la mobilisation de 2 Mm3 d'eau supplémentaires annuels n'est donc que partiellement atteint[367].

Le protocole de partage de l'eau a bien été réalisé et signé en 2003, mais il reste, en 2006, encore inappliqué en raison, d'une part des dysfonctionnements de la réserve des Juanons (Encadré 47) et d'autre part de l'absence d'un système de mesures fiables des débits en rivière, permettant le déclenchement des mesures de restriction (point 3.3.3).

Concernant l'évolution des surfaces irriguées, l'étude bilan conclut au maintien des surfaces irriguées à partir des eaux superficielles au niveau de 1995 (2960 ha), conformément à l'objectif fixé dans le SAGE. Elle montre par contre une forte augmentation des surfaces irriguées par pompage dans les eaux souterraines de la nappe d'accompagnement de la rivière Drôme sans pouvoir les chiffrer exactement. L'ordre d'idée équivaut cependant à un « *quatrième grand périmètre irrigué* » note un représentant de l'Etat (entretien personnel, été 2008). Il y aurait donc eu un report des limitations de prélèvements en eaux superficielles par les réseaux collectifs sur les prélèvements en nappe d'accompagnement de manière essentiellement individuelle[368]. Les relations entre la rivière et sa nappe d'accompagnement sont mal connues, si bien que l'impact de ces nouveaux prélèvements sur la ressource en eau n'est pas, en 2006, évalué.

La gestion physique : des efforts sur l'entretien de la rivière, mais une faible prise en charge de la gestion des risques (volet B)

Les multiples opérations du volet B peuvent être regroupées entre (i) celles concernant la gestion physique de la rivière, tels l'entretien du lit et des berges et la protection contre les risques d'érosion et d'inondation, et (ii) celles concernant la mise en valeur environnementale et touristique. Les premières concentrent 81% du budget global du volet B contre 19% pour les secondes (sur un total de 2,25 M€ HT). Leurs taux de réalisation sont également très différents (Figure 88) : ils sont forts concernant l'entretien et la restauration du lit et des berges (76% en moyenne) et la protection contre les crues (80 %) et faibles concernant la mise en valeur environnementale et touristique (35 %)[369].

En termes d'état physique des cours d'eau, aucune information actualisée n'existe en 2006. Le levé topographique réalisé en 2000 n'a pas été mis à jour et les travaux effectués n'ont pas été objet de suivi, si bien que l'évolution de leurs impacts sur le milieu est impossible. Les moyens mis en œuvre peuvent par contre être analysés. Contrairement au volet A du Contrat,

[367] Un pompage de secours, est mis en place en 2003 dans la nappe d'accompagnement de la Drôme, en rive droite, au niveau du lac des Freydières, afin de subvenir aux besoins des réseaux irrigués lors de l'épisode estival de sécheresse. Il permet de fournir 1,2 Mm3 et son utilisation est reconduite d'année en année depuis. Il permet donc d'atteindre, mais seulement de manière provisoire, l'objectif des 2Mm3.

[368] Les surfaces irriguées par les eaux souterraines sont chiffrées par le bureau d'étude par la différence entre les surfaces totales irriguées et les surfaces irriguées par les eaux superficielles (Asconit consultants *et al.*, 2007). Elles sont alors de 2553 ha en 2006. Mis à part le forage de secours installé par le SIAM, elles ne concernent que des préleveurs individuels. En 1997, les surfaces de ces préleveurs individuels étaient estimées à 860 ha, soit trois fois moins. Selon un représentant de la MISE (entretien personnel, été 2009), ce chiffre de 1995 était probablement faux, car il était basé sur les autorisations de prélèvements délivrées par la police de l'eau au titre de la loi sur l'eau. Or à cette époque, de nombreux préleveurs étaient en infraction. Entre 1995 et 2006, la MISE a procédé à une importante campagne de régularisation des autorisations de prélèvements individuels, si bien que la forte augmentation des surfaces irriguées par les individuels en 2006 correspond probablement au moins pour une partie à la régularisation de prélèvements qui existaient déjà auparavant, et ne constituent donc pas de nouveaux prélèvements.

[369] La mise en valeur environnementale et touristique de la rivière est analysée dans le paragraphe suivant.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

la programmation du volet B établie par le cabinet d'étude IRAP en 1997 a été très peu mise en application, en raison de sa désuétude. D'une part, les événements climatiques (crues de 2002 et 2003) ont modifié les priorités. D'autre part, construite en parallèle de la finalisation du SAGE, cette programmation n'avait pas intégré ses orientations et avait défini des opérations non conformes. Les objectifs de moyens étaient en outre vagues et peu justifiés. Les techniciens des structures intercommunales maîtres d'ouvrages n'avaient pas été associés à son élaboration si bien qu'ils ne se sont pas appropriés la programmation (Asconit consultants *et al.*, 2007). Ces derniers ont donc plus ou moins informellement reconstruit leurs propres plans de gestion, tout en justifiant de l'inscription dans les lignes de programmation prévues pour l'obtention des financements. L'avenant au Contrat de Rivière de 2004 propose ainsi de nouvelles actions et un remaniement des subventions prévues entre opérations. Par rapport aux opérations prévues dans cette programmation annexée au Contrat de Rivière, 53% ont connu des modifications importantes. Les taux élevés de réalisation concernant les aménagements de rivière en vue d'une meilleure gestion physique des écoulements s'expliquent par la mise en place de moyens humains et techniques dédiés et conséquents dans le cadre du dispositif de suivi et de mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière : chargés de mission, équipe technique et équipement en moyen de fonctionnement.

Concernant l'entretien des lits et berges, les recommandations de l'expertise Bravard ont été partiellement mises en œuvre :

- Le taux de réalisation atteint les 100% sur les opérations de remobilisation des graviers selon la technique des « *tranchées Bravard*». De nombreuses tranchées de ce type sont également réalisées hors Contrat de Rivière, sous la maîtrise d'ouvrage de la DDE en particulier (Allain, 2005 ; Extrat, 2010). Les opérations employant les techniques végétales restent par contre assez ponctuelles et visent essentiellement la démonstration et la sensibilisation. La « *culture du rocher* » est bien ancrée dans la vallée de la Drôme en raison de son passé de productrice de graviers (entretien personnel, été 2010). Un certain nombre d'élus mais aussi de techniciens de l'administration privilégient les techniques d'enrochement à celles végétales, au nom de leur visibilité et durabilité. Ce sont aussi les techniques les plus connues et les plus souvent employées par les entreprises assurant la maîtrise d'œuvre des opérations, issues du secteur du BTP et historiquement fortement présentes dans la vallée de la Drôme (entretien personnel, 2010).
- L'entretien de la végétation a été régulier dans la partie aval de la vallée, sous la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre de la structure intercommunale du Val de Drôme et plus ponctuel en amont, sous la maîtrise d'ouvrage de la structure intercommunale du Diois et une maîtrise d'œuvre déléguée.

Concernant la lutte contre les risques, les principales opérations ont concerné la réalisation d'études : portant sur (i) l'amélioration de la connaissance de l'aléa[370], (ii) la création d'espaces de liberté sur la Drôme (SOGREAH, 2004) et (iii) la réfection des digues (ISL, 2003). Ces études ont cependant démarré tardivement, en raison des difficultés à définir une maîtrise d'ouvrage. De plus, une partie d'entres elles ont été remises en cause suite aux crues de 2003 et 2004 qui ont modifié la configuration physique de la rivière. Aucune action concrète sur les digues n'est entreprise faute de maîtrise d'ouvrage. La seule opération concrète du Contrat en matière de protection contre les crues concerne l'instauration de systèmes d'alerte pour les campings, en raison de son obligation réglementaire.

[370] Telle l'étude hydraulique sur la Grenette (Biotec, 2003) ; l'étude sur la Roanne (GeoPlus, 2000), celle sur le Boulc (GeoPlus, 2004 et Hydratec, 2005).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

En conclusion, l'ensemble de ces actions concernant la gestion physique des cours d'eau est menée sans définition préalable d'une stratégie explicite et sans hiérarchisation des priorités, thématiquement ou géographiquement. De nombreuses actions sont menées hors Contrat de Rivière sans concertation et sous des multiples maîtrises d'ouvrages[371], si bien que les deux structures intercommunales maîtresses d'ouvrages du volet B du 2nd Contrat de Rivière ne peuvent maîtriser globalement la problématique. Aucun inventaire ni suivi des opérations ne sont menés, si bien que leurs impacts sur les milieux ne sont pas mesurables. Leur efficacité n'est donc pas connue. En outre, les usagers sont faiblement associés à ces opérations. Ils se plaignent d'une faible prise en compte de leurs attentes, mais aussi de leurs savoirs et savoir-faire locaux. Les différentes responsabilités ne sont pas mises en lisibilité, si bien qu'ils ne savent pas comment s'impliquer et auprès de qui s'adresser pour être appuyés techniquement et financièrement. Deux types d'actions n'ont pas pu être menés : (i) les acquisitions foncières en vue de redonner un espace de liberté à la rivière et de minimiser les risques d'inondation et (ii) la création du fonds de solidarité amont/aval pour mutualiser les coûts de la gestion des granulats. Toutes deux dénotent d'un manque de solidarité à l'échelle de la vallée.

La préservation environnementale et la mise en valeur touristique : une attention limitée (volet B et C)

La mise en valeur environnementale et touristique de la rivière constitue un enjeu mineur du volet B, au regard des opérations de lutte contre l'incision et les inondations. Il ne représente que 19% du budget du volet B et 2% du budget total du Contrat de Rivière. L'avenant au Contrat de Rivière de 2004 confirme la faible importance accordée à cet enjeu : les opérations d'aménagement et de mise en valeur des sites de baignades sont abandonnées pour 6 sites sur 8 initialement prévus et leurs subventions redéployées au profit des actions d'entretien de végétation et de protection de berges sur de nouveaux tronçons de cours d'eau (*Inf'Eau* n°29, 04/2004). Quatre opérations d'aménagement et de mise en valeur de sites touristiques, inscrites dans l'avenant au Contrat de Rivière, sont cependant réalisées dans les dernières années du Contrat en 2004 et 2005. Elles sont toutes portées par la structure intercommunale du Diois, et situées en amont de la vallée : les sources de la Drôme, le Pont Rompu, le Claps et les aires d'accueil de la Roanne, de la Brette et d'Aucelon.

Si les loisirs et le tourisme sont présentés dans le SAGE comme des enjeux de développement économique et territorial importants, la mise en valeur des cours d'eau dans cette optique fait l'objet de très peu d'actions dans le 2nd Contrat de Rivière. Le faible taux de réalisation des opérations sur la mise en valeur touristique et environnementale de la rivière (35% en moyenne) est lié à la fois aux inadéquations du programme d'action aux orientations définies dans la SAGE[372], à la sous-estimation des coûts, à des difficultés d'acquisition foncière ainsi qu'à une motivation insuffisante des élus (Asconit consultants *et al.*, 2007).

---

[371] Les autres maîtres d'ouvrage, hors Contrat de Rivière, de la gestion physique des cours d'eau de la Drôme et du Haut-Roubion sont : le Syndicat Mixte du Haut Roubion sur son territoire, la DDE sur le domaine public (garantir libre écoulement des eaux), le programme Life eau et foret dans le cadre des expérimentations ; la réserve naturelle des Ramières dans le cadre de son plan de gestion (désherbage thermique, pâturage de jeunes ovins, entretien spécifique etc.) ; les propriétaires riverains (ASA et ASL) sur leurs propriétés ; le SMRD pour le compte des communes adhérentes ; le Conseil Général dans le cadre de la protection des routes.

[372] Les aménagements de sites de baignade et la création de seuils ont été définis dans l'étude IRAP selon des modalités contraires à la morphologie naturelle de la rivière ou à la philosophie d'un tourisme doux : « *ne pas charger la barque plus que nécessaire en matière de tourisme dans la mesure ou certains acteurs arrivent déjà à saturation en période estivale. Sont donc désormais exclus les grands projets d'aménagement de parkings et d'accès à la rivière* » (le président de la CLE, *Inf'Eau* n°29, 04/2004).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Concernant la préservation environnementale, plusieurs études pour améliorer la connaissance des milieux, en particulier des zones humides sont réalisées tardivement dans le cadre de l'observatoire de la rivière (volet C). Par contre, les plans de gestion prévus ne sont pas élaborés en raison de l'absence de collectivités porteuses. La réflexion est juste amorcée concernant leur instauration en 2006 concernant 10 sites sur les 35 identifiés. Des seuils piscicoles sont réalisés, mais de manière ponctuelle, et sans lien avec le Schéma Départemental de Vocation Piscicole. La démarche de Natura 2000 est engagée en 2004, par obligation réglementaire, mais ne progresse pas en raison de l'absence de maîtrise d'ouvrage locale. A défaut, la DDAF porte le dossier : 14 zones spéciales de conservation et 4 sites de protection spéciale sont définis, à partir des études menées par la FRAPNA.

Par contre des efforts conséquents sont déployés en matière de sensibilisation et d'éducation de la population à l'environnement. Le taux de réalisation de ces actions est de 70% mais de nombreuses actions sont également menées par la structure intercommunale du Val de Drôme et la réserve des Ramières hors financement par le 2nd Contrat de Rivière.

En conclusion, le fonctionnement de la CLE et de son bureau révèle une intense activité de concertation et de production d'information tout au long de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière (1999-2006). Pour autant, ce succès de la concertation n'est pas le gage d'efficacité environnementale et cette efficacité environnementale est difficile à juger en raison de l'insuffisance des données existantes sur l'état des milieux aquatiques et des pratiques des usagers. Cette faiblesse de l'instruction de l'efficacité environnementale interroge le modèle territorial de la gestion de l'eau porté par la structure intercommunale du Val de Drôme. Elle questionne en particulier le système d'acquisition, de partage et de diffusion de l'information concernant l'état du milieu, les pratiques des usagers et le suivi des opérations mené dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière. Ce système ne permet pas la mise en lisibilité des responsabilités, qui est pourtant un ressort stratégique clef des gestionnaires intentionnels pour agir sur la gestion effective. La faible appropriation du modèle de la gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme participerait de son efficacité environnementale limitée. Pour vérifier cette hypothèse, l'émergence et la structuration de modèles territoriaux concurrents sont analysées (point 3.2) puis la difficile activation des ressorts territoriaux qui en résulte (point 3.3).

3.2. La vallée de la Drôme face aux autres constructions territoriales autour de l'eau

Dans le prolongement de la rivière-patrimoine, le projet de gestion territoriale de l'eau dans le cadre du SAGE et du Contrat de Rivière consolide la vallée de la Drôme comme territoire de l'eau, sur différents plans. D'une part, si les usages de l'eau restent différentiés entre le Diois et la basse vallée, une partie des préoccupations est désormais partagée. Avec la baignabilité renforcée des cours d'eau, l'attrait touristique pour les loisirs aquatiques se diffusent de l'amont vers l'aval de la vallée. L'incision généralisée provoque des effondrements d'ouvrages d'art (ponts et digues), qui, s'ils sont situés en aval, pénalisent quand même l'amont en raison du blocage des voies de circulation. Enfin, suite à la sécheresse de 2003, les pratiques d'irrigation se propagent de l'aval vers l'amont de la vallée. D'autre part, si les structures intercommunales de la vallée adoptent des stratégies de développement différentiées, elles se rejoignent sur l'activation de ressources territoriales communes desquels

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'eau et sa gestion participent : l'équilibre homme / nature, la diversité source de richesse, le savoir faire et vivre-ensemble des hommes avec la nature. Enfin et surtout, la Vallée de la Drôme comme territoire de l'eau repose principalement sur sa force politique, sur son portage par la structure intercommunale du Val de Drôme. Un homme en particulier, son président, également président de la CLE, incarne cette construction territoriale.

Cette construction territoriale de la vallée de la Drôme est cependant fragile, peu stable et peu lisible. L'existence de deux périmètres de gestion, l'un pour le SAGE et l'autre pour le Contrat Rivière brouille en effet la lisibilité de la construction territoriale autour de la rivière Drôme. De même le pilotage des démarches par une seule structure intercommunale, n'ayant compétence que sur une partie aval de la vallée, accentue la confusion. De plus, cette construction est fortement dépendante de la légitimité et des moyens d'actions de cette structure intercommunale, or ces derniers peuvent rapidement évoluer, au gré des échéances électorales ainsi que des renouvellements de procédures contractuelles.

Enfin, malgré les accords des acteurs locaux sur le modèle de la gestion de l'eau, institutionnalisés dans le cadre du SAGE puis du 2nd Contrat de Rivière, des dissensions apparaissent. Une partie de la population, des usagers et des élus n'adhèrent pas à ce modèle territorial. Ils s'organisent et construisent d'autres projets, basés sur d'autres logiques d'appropriation spatiale des ressources en eau et des milieux aquatiques. C'est en particulier le cas des irrigants de la basse vallée de la Drôme concernant la gestion quantitative de l'eau ainsi que des riverains de certains tronçons de rivière en vue de protéger leurs biens contre l'érosion et les inondations. Par ailleurs, au niveau de la gestion intentionnelle, le pilotage de la structure intercommunale est petit à petit remis en question. Le Conseil Général s'affirme progressivement comme un acteur clef de la gouvernance locale de l'eau en réactivant le SMRD moribond et en proposant un autre modèle de la gestion de l'eau, recentré sur ce seul champ d'action et sur le strict périmètre hydrographique du bassin versant.

3.2.1. L'organisation des irrigants pour la gestion quantitative des ressources en eau

La gestion quantitative des ressources en eau se règle aussi et avant tout en dehors des dispositifs du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière. Les représentants des irrigants ne sont en effet associés à l'élaboration du projet de SAGE qu'en 1994, lors de l'instauration officielle de la CLE, puis en 1995 lors de l'organisation des réunions techniques avec la profession agricole. Les sécheresses des années 1989, 1990 et 1991, l'abandon du projet de barrage sur le Bez et l'absence de saisie collective de la gestion quantitative dans le cadre du 1er Contrat de Rivière poussent les agriculteurs à chercher par eux-mêmes des solutions pour sécuriser leur approvisionnement en eau. Deux stratégies concomitantes se développent : (i) l'équipement en pompage individuel dans la nappe d'accompagnement de la rivière Drôme et (ii) l'organisation collective pour la construction d'ouvrage d'augmentation des ressources en eau. Les irrigants individuels et collectifs se fédèrent en association et en syndicat au niveau départemental pour défendre leurs enjeux. L'Agence de l'eau les appuient techniquement et financièrement dans leurs efforts. Par ailleurs, une nouvelle arène la gestion quantitative se crée au niveau départemental et permet la négociation du partage de l'eau en période de crise: le comité sécheresse.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'organisation des irrigants collectifs

Les projets d'augmentation des ressources en eau,

Dès le début des années 1990, les irrigants des réseaux collectifs de la basse vallée initient différents projets d'augmentation des ressources en eau, pour lesquels ils recherchent des appuis directement auprès des partenaires financiers (Conseil Général ou Régional et Agence de l'Eau) :

- le maillage des réseaux d'irrigation de la rive droite de la Drôme avec ceux de la plaine de Valence, afin de bénéficier de l'eau du canal de la Bourne (Encadré 47) ;
- le maillage des réseaux d'irrigation de la rive droite de la Drôme avec ceux ce la plaine de Valence afin de bénéficier des eaux du Rhône (Encadré 48) ;
- l'exploitation de la nappe d'accompagnement de la rivière en aval (Encadré 49) ;
- la retenue collinaire des trois Vernes sur la rive gauche de la Drôme (Encadré 50) ;
- la retenue collinaire des Massons dans la vallée de la Gervanne (Encadré 51).

Le projet concerne la rive droite de la rivière Drôme. En 1990, le Syndicat d'Irrigation de Allex-Montoison (SIAM) se manifeste auprès du SICB (Syndicat d'irrigation du Canal de la Bourne), qui est en cours de création d'un nouveau réseau d'irrigation dans la plaine de Valence aux abords immédiats de la commune de Montoison (le SISEV, Syndicat d'Irrigation du Sud-Est Valentinois) alimenté par le canal de la Bourne. Il requiert un maillage de 110l/s afin de s'alimenter en eau aussi par le biais des eaux de l'Isère. Le Syndicat d'Irrigation de Crest-Nord (SICN) se manifeste également, mais plus tardivement, et n'obtient qu'un maillage à hauteur de 25l/s. Les travaux de raccordements entre les trois réseaux, le SISEV, le SIAM et le SICN sont inscrits et financés dans le cadre de l'abondement de la seconde phase du PIM, profitant des crédits inutilisés pour le projet abandonné de retenue sur le Bez. Le maillage entre les réseaux du SISEV et du SIAM est réalisé en 1994 et celui avec le SICN en 1996.

Le transfert des débits peut être assuré à la condition de construire une retenue de régulation. Remplie au printemps en période de hautes eaux, elle peut ensuite desservir en période estivale les réseaux d'irrigation en réduisant d'autant leurs prélèvements dans la rivière Drôme (d'ou son nom de réserve de « *substitution* »). Le maître d'ouvrage est le SISEV par les infrastructures duquel s'opère le transfert d'eau du canal de la Bourne vers les périmètres de la basse vallée de la Drôme.

Cette retenue d'une contenance de 430.000 m3 est initialement envisagée (en 1994) au lieu-dit *« Pas du Pont*» sur la commune de la Beaume-Cornillane (avec 80% de financements communautaires ?). Deux associations, la FRAPNA et ACIDE, manifestent leurs oppositions au projet en raison de son coût et de ses impacts sur l'environnement : « *pollution des aux souterraines et des ruisseaux, destruction d'un site naturel, gaspillage de l'eau* » (ACIDE, FRAPNA et CEDER, 1995). Ils proposent une solution alternative : la réutilisation d'une ancienne gravière de moindre capacité de stockage situé sur la commune de Montmeyran, associé à des mesures de limitation des surfaces irriguées. Ils la discutent avec les techniciens, les élus et les irrigants concernés, de manière assez constructive, puisque les porteurs du projet, le SISEV, le SICB et la DDAF réorientent effectivement leur projet et modifie l'emplacement et les caractéristiques techniques de la retenue. Après l'étude de quatre autres sites potentiels (Géoplus, 1996), le site des Juanons sur la commune de Montmeyran (hors du bassin versant de la Drôme) est finalement retenu en 1996. L'ouvrage est prévu est un bassin de 1M m3 sur une surface de 10 hectares. Le projet est inscrit au SAGE en 1997.

Encadré 47 : Le maillage des réseaux de la rive droite de la rivière Drôme avec le canal de la Bourne

La remontée en eau depuis le Rhône est une solution que les usagers, la population locale et les élus évoquent dès le milieu des années 1980. C'est probablement la première piste imaginée comme alternative au barrage du Bez, à laquelle les associations de protection de la nature et de pêche et des élus Diois étaient favorables (partie II). Le Conseil général avait écarté cette solution en raison de son coût, difficilement supportable pour les seuls irrigants de l'aval de la vallée.

Lors de l'élaboration du SAGE, en 1994, cette solution est à nouveau évoquée. Le SMARD est mandaté pour l'étudier plus précisément fin 1995 (compte-rendu du bureau de CLE du 05/11/1995). Cette solution est reprise par M. Dols de la DIREN, dans ses scénarios, selon différentes configurations (alimentation du seul réseau SIAM ou des trois réseaux irrigués, en les déconnectant complètement ou non de la rivière Drôme), mais pour autant aucune étude n'est engagée sur leur faisabilité technique (compte-rendu de la réunion du 09/07/1996).

De premières craintes se manifestent quant à la qualité de l'eau du Rhône, à deux niveaux (i) par la présence de larves de mollusque la rendant impropre à l'irrigation par colmatage des canalisations et ii) par les micropolluants (compte-rendu de la réunion du 09/07/1996).

La possibilité d'un recours à la nappe d'accompagnement du Rhône est alors envisagée et étudiée sous maîtrise d'ouvrage du SMARD (début 1999) sous MO du SMARD.

Par la suite, la solution d'une connexion entre le SIAM avec le Syndicat d'Irrigation d'Etoile-Livron (SIEL) est étudiée dans le cadre de l'opération Irrimieux, en vue de bénéficier de l'approvisionnement en eau depuis le Rhône. Différentes expérimentations et simulation sont menées et permettent d'affiner le projet : il consisterait en l'installation de surpresseurs et de prises d'eau supplémentaires dans le Rhône afin de dériver 360.000 m3 d'eau annuel vers le SIAM, pour un coût global de 635.000 €. Un Avant Projet Sommaire est réalisé et financé dans ce cadre, mais le projet est abandonné pour des raisons de désaccord politique entre le SIAM et le SIEL, le premier en régie et le second en fermage avec la SAUR.

Encadré 48 : Le maillage des réseaux de la rive droite de la rivière Drôme avec la plaine de Valence (permettant une remontée des eaux du Rhône)

Le projet consiste en l'exploitation des nappes phréatiques de la basse Drôme à des fins d'irrigation. L'idée est née suite à l'installation sauvage d'une pompe d'irrigation dans une ancienne souille d'extraction (au lieu dit des Pues) par le SIAM lors de l'été 1990.

A la demande des irrigants, en 1991, la DDE commandite alors une étude à la SOGREAH sur les potentialités des nappes phréatiques en relation avec la Drôme. L'étude conclut à l'existence d'une nappe entre Crest et Livron représentant une réserve de 10 Mm3, qui avec un rehaussement du lit de la rivière (par la réfection du seuil des Pues), permettrait une exploitation par forage ou prélèvement en souille de l'ordre de 0.15m3/s à 0.3m3/s au niveau et en amont de la zone des Freydières (Direction Départementale de l'Equipement de la Drôme et SOGREAH, 1993). L'étude suggère aussi la possibilité d'une réalimentation printanière de la nappe en vue de son exploitation estivale. Des essais en ce sens sont réalisés au niveau d'Allex en 1992 (lettre du Préfet à l'ADARII, 05/05/1992).

Dès lors les irrigants individuels comme collectifs réclament aux autorités départementales des aménagements (par la réfection du seuil des Pues notamment) en vue de rehausser le lit de la rivière dans cette partie aval de la vallée et permettre le maintien voir l'augmentation des prélèvements en nappe (lettre de l'ADARII du 28/04/1992).

Le projet reste en attente jusqu'à la reconstruction du seuil des Pues en 1998. Il est relancé lors de la sécheresse de 2003 par une nouvelle installation de pompage d'urgence dans le lac des Freydières.

Encadré 49 : L'exploitation de la nappe d'accompagnement de la rivière Drôme dans la basse vallée

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le projet émerge également en 1990, à l'initiative des agriculteurs irrigants des communes de Divajeu et de Auriges-la Répara (*Le Crestois*, 24/01/1992). Les premiers possèdent déjà un réseau d'irrigation alimenté depuis 1986 par la prise d'eau du SMARD (Syndicat d'irrigation de Crest Sud) et les seconds souhaitent créer un réseau d'irrigation supplémentaire d'une quarantaine d'hectares ; ils n'avaient pas pu être rattachés, à l'époque, au réseau de Crest Sud pour des raisons de coût. Le président du Syndicat d'Irrigation de Crest Sud, également maire de Divajeu et élu de la structure intercommunale Val de Drôme, porte le projet. Il consiste en la création d'une retenue d'eau et concerne les trois communes de Divajeu, Auriples-La répara et Soyans. Par dérivation des ruisseaux du Lambres et de la Grenette et de la rivière Drôme, il prévoit de stocker 900.000 m3 d'eau sur 11 ha, dont 500.000 à 600.000 m3 sont destinés au soutien d'étiage de la Drôme. Il prévoit également la création d'un réseau d'irrigation de 100 ha supplémentaires, en compensation locale. Le montage financier est prêt mi 1996 (28 MF), si bien qu'il est inscrit dans le SAGE au moment de sa signature fin 1997

Encadré 50 : La retenue collinaire des Trois Vernes

La sécurisation des approvisionnements les conduit à rechercher la connexion de leurs réseaux irrigués entre eux, mais également avec des périmètres irrigués hors du bassin versant bénéficiant d'autres ressources en eau : avec le Syndicat d'Irrigation d'Etoile-Livron afin de bénéficier des eaux du Rhône, ou avec le Syndicat d'Irrigation du Sud-Est Valentinois, pour le transfert des eaux du bassin de l'Isère. Ils créent ainsi un territoire de l'eau débordant le bassin versant et la vallée de la Drôme. Le SAGE et le Contrat de Rivière ne constituent pour eux qu'une opportunité parmi d'autres de concrétiser leurs projets. Les négociations hors CLE amenuisent le pouvoir de la gestion intentionnelle du SAGE et concurrencent son propre projet. Par exemple, sur le cas du barrage des Massons sur un affluent de la Drôme, le président de la CLE accuse ainsi la Région de « *ne pas respecter les partenaires du SAGE* » (*Le Crestois*, 28/04/1995) en ne prenant pas en compte l'avis de la CLE ni les dispositions existantes au sein du Contrat de Rivière (*Le Crestois*, 14/04/1995) (Encadré 51).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'idée d'une retenue dans la vallée de la Gervanne est initialement avancé dans le schéma hydraulique de la DDAF en 1988 en vue de soutenir l'étiage de la Gervanne et de permettre l'irrigation d'une centaine d'hectares de terres agricoles, équipées dans le cadre du programme Montagnes Sèches (Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme *et al.*, 1988). Cette solution est à nouveau avancée dans l'étude multi-barrage commanditée par le Conseil Général en 1991(Flachaire et Conseil Général de la Drôme, 1991). Parmi les différents sites envisagés, celui des Massons, sur la Vaugelette, dans la commune de Montclar-sur-Gervanne, apparaît comme le plus favorable, et rencontre, à priori, le moins d'opposition de la population locale. Une ASA se crée afin de porter le projet (ASA des Massons, 13 agriculteurs, 118 ha). Le SMARD est chargé des études (octobre 1992). La réserve comprendrait un plan d'eau de 400.000 m3 sur une surface de 6 ha. Il permettrait d'irriguer une quarantaine d'hectares supplémentaires pour une dizaine d'exploitants agricoles. La DDAF appuie techniquement le projet. Son coût est évalué à un peu plus de 10 MF. L'ASA négocie directement avec les partenaires financiers pour la réalisation de l'ouvrage. Elle obtient un accord de principe sur un financement régional à 60%, et recherchent activement les compléments directement auprès de l 'Agence de l'Eau et du Conseil Général (*Le Crestois*, 14/04/1995 et 28/04/1995).

Les pêcheurs (AAP Gervanne) et les naturalistes (FRAPNA) manifestent alors leur opposition arguant des impacts négatifs sur le milieu naturel et également du faible intérêt pour le renforcement de l'étiage de la rivière Drôme. Le projet fait l'objet de débats animés en CLE plénière entre la DDAF et la FRAPNA (CLE du 24/03/1995), tant sur la démarche (recherche et acquisition de financement avant l'obtention de l'avis de la CLE, hors du dispositif du SAGE) que sur son utilité (quelques irrigants concernés et non pas l'intérêt général). La FRAPNA dénonce : « *le projet de barrage des Massons sur la Vaugelette est : a) sans intérêt pour régler le problème majeur du SAGE, l'étiage de la Drôme ; b) particulièrement coûteux, compte tenu du nombre d'agriculteurs concernés ; c) catastrophique pur la faune piscicole. Compte tenu de l'Etat du dossier, la FRAPNA s'oppose formellement au projet de barrage. Si ce projet inadmissible passe en l'état, la FRAPNA le dénoncera dans la presse locale et départementale* » (courrier du 27 /03/1995).

Dans deux notes techniques, l'Agence de l'Eau et la DIREN (20/04/1995 et 03/07/1995) quantifient la contribution du barrage à la réduction du déficit hydrique de la rivière Drôme et concluent à sa valeur modeste (140.000 m3 en moyenne soit 7% des 2 Mm3 recherchés pour pallier au déficit 3 années sur 4). Ils tempèrent cependant ce résultat en mettant en avant que l'objectif premier de la réserve est de satisfaire les usages locaux, propres à la Gervanne, le soutien d'étiage de la Drôme est un « *bonus* ». Le Conseil Général, comme l'Agence de l'Eau conditionnent leur soutien financier à l'avis de la CLE (compte-rendu du bureau du 05/09/1995). Après débat, cette dernière délibère favorablement sur le projet sous réserve d'un « *contrôle strict de l'utilisation* » de la ressource (CLE plénière du 28/09/1995). Le projet est inscrit dans le projet de SAGE début 1997 approuvé en CLE, malgré l'opposition toujours vive de la FRAPNA, qui requiert sa suspension en attente des résultats sur l'étude du karst de la Gervanne, qui pourrait rendre inutile le barrage (*lettre du 17/02/1997).*

Le projet est mis à l'enquête publique dès l'automne 1996 : cette dernière met en évidence, en mars 1997 des problèmes techniques de sécurité et rend un avis défavorable, clôturant définitivement le projet. L'enveloppe budgétaire de la Région est réaffectée sur le projet de maillage avec la Bourne.

Encadré 51 : La retenue collinaire des Massons sur la Vaugelette (vallée de la Gervanne)

La mise en œuvre de tours d'eau

Les agriculteurs irrigants des réseaux collectifs de la basse vallée s'organisent pour réguler la demande en eau lors des périodes de crises. Dès 1990, ils mettent en place des tours d'eau en période d'étiage (Chambre d'agriculture de la Drôme, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de la Drôme et Mission Interservices de l'Eau, 1994). Ils répondent ainsi à une obligation réglementaire dans le cadre des arrêtés préfectoraux sécheresses (à partir de 1989) qui autorisent la poursuite des prélèvements en eau des syndicats d'irrigation collective, avec une réduction de 30%, sous la condition de la mise en place de tours d'eau (arrêté préfectoral du 29/07/1989). En outre, les trois syndicats d'irrigation collective de l'aval

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

de la vallée se coordonnent de manière informelle afin d'alterner leurs prélèvements respectifs dans la rivière et ne pas se pénaliser les uns les autres en période d'étiage[373]. Les irrigants collectifs estiment ainsi faire des efforts pour la gestion collective de l'eau et requièrent l'intervention des autorités afin de faciliter la concrétisation des différents projets de soutien de l'irrigation qu'ils préparent. Ils tiennent l'administration pour responsable de leurs difficultés, pour avoir autorisé la construction des périmètres irrigués, sans en assurer auparavant l'approvisionnement. Ils parlent de « *promesse non tenue* » (entretiens personnels, été 2009 et 2010). S'ils sont conscients et reconnaissent leurs responsabilités dans l'aggravation de l'étiage de la Drôme, ils ne se sentent pas pour autant coupables (Abrami, 2004).

L'opération Irrimieux et l'organisation départementale des syndicats au sein du SYGRED

Les irrigants des réseaux collectifs de la basse vallée s'associent également avec les réseaux d'irrigations voisins pour monter une opération Irrimieux en 2001. Elle est pilotée par le Syndicat d'Irrigation du Canal de la Bourne (SICB) sans l'appui de la Chambre d'Agriculture.[374] L'objectif implicite, même s'il n'est pas affiché ainsi, est de montrer les efforts réalisés en matière d'économie d'eau et ainsi de justifier la nécessaire recherche de ressources de substitution auprès des élus locaux et des partenaires financiers (entretien personnel, été 2009). L'opération Irrimieux est menée de 2001 à 2005 et porte sur l'ensemble de sept syndicats de la plaine de Valence et de la vallée de la Drôme[375] Elle comprend quatre volets : un volet « *communication* » à destination du grand public, afin de le sensibiliser aux problèmes et efforts de la profession agricole en matière de gestion quantitative de l'eau (diffusion de film, exposition, …) ; un « *volet agricole* » visant à optimiser les pratiques d'irrigation à la parcelle (diagnostic des enrouleurs en particulier), un volet « *économique* » consistant en une étude des coûts et bénéfices de l'irrigation au sein des exploitations agricoles comme des réseaux collectifs, un *« volet hydraulique* » comprenant des projets de substitution des ressources en eau. L'étude bilan de cette opération Irrimieux met en évidence des pratiques d'irrigation au sein des 3 Syndicats d'Irrigation de la basse vallée de la Drôme en moyenne plus économes en eau que le reste de la zone testée (Flachaire et Batut, 2007)[376].

---

[373] Cette régulation de la demande s'avère également nécessaire, au delà de la seule période de crise, tout au long de l'année pour le périmètre irrigué de Crest Nord, des points de vue à la fois matériel et d'équité. En effet, dans ce périmètre, les irrigants ont souscrit à d'importants débits à l'hectare, ce qui entraîne à la fois des problèmes de fonctionnement du réseau, avec des pics de demande lorsque les conditions d'irrigation sont idéales (la nuit sans vent), et des fraudes, par l'irrigation de surfaces non souscrites. Le président du syndicat met ainsi en place en 1991 un tour d'eau avec des jours d'arrêts hebdomadaires proportionnels au débit souscrit à l'hectare, dans un souci d'équité, selon ce qu'il nomme la « *règle collective d'égalisation des volumes* » (Abrami, 2004).)

[374] L'accord sur le SAGE et par la suite le protocole d'accord élaboré par le Cemagref sont en effet vécu, pour certains comme un échec ou du moins un compromis désavantageux en défaveur des irrigants collectifs, que la Chambre d'Agriculture a cautionné. Une certaine tension se manifeste ainsi à la fin des années 1990, début 2000 entre les syndicats d'irrigation collective et la Chambre d'Agriculture. Les premiers se rapprochent des syndicats d'irrigation de la plaine de Valence, avec qui ils forment en 2003 le SYGRED.

[375] SISEV, SI Etoile-Livron, SIAM, SICS, SICN, ASA de la Baume d'Hostun, ASA du canal de la Martinette.

[376] Les pratiques d'irrigation concernent l'application des doses en eau et la manipulation des enrouleurs ; l'évaluation montre 72% de dose « *correcte* » pour les 3 syndicats de la basse vallée de la Drôme contre 53% pour le SICB et 55% pour le SISEV. La pression existante sur la ressource en eau explique probablement ces efforts (Flachaire et Batut, 2007).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les syndicats d'irrigation collective investis dans le programme Irrimieux s'organisent ensuite au niveau départemental en créant, en 2003, le Syndicat de Gestion de la Ressource en Eau de la Drôme (SYGRED). L'objectif de ce syndicat est de mutualiser les compétences, d'améliorer l'utilisation collective des ressources en eau et de sécuriser les sources d'approvisionnement, ainsi que de représenter les adhérents au sein des arènes locales et départementales de la gestion de l'eau, tels les CLE, Comité rivière et surtout au Comité Sécheresse.

L'organisation des irrigants individuels

Contrairement aux irrigants collectifs, les irrigants individuels s'organisent tardivement et sous l'incitation de la Chambre d'Agriculture. Si l'Association Départementale des Agriculteurs en Réseau d'Irrigation Individuel (ADARII) est créée en 1990, elle reste quasiment inactive jusqu'en 2002 (réunion associative du 18/07/2002). A partir de cette date, la Chambre d'Agriculture l'appuie des points de vue financiers, techniques et administratifs. Ses statuts sont révisés et son nombre d'adhérents augmente[377]. L'objectif de la Chambre d'Agriculture en réactivant l'ADARII est double :

- faciliter l'application de la réglementation issue de la Loi sur l'Eau de 1992, concernant les demandes d'autorisation de prélèvements en eau[378] et l'application des arrêtés préfectoraux de restrictions en eau (par l'organisation de tours d'eau, la diffusion des informations de restrictions, etc.[379] ;

[377] Il oscille entre 250 et 450 selon les années, à partir de 2002 (entretien personnel, été 2009).

[378] La Loi sur l'eau de 1992 et son décret d'application n°93-742 du 29/03/1993 instaurent une procédure d'autorisation simplifiée pour les prélèvements en eau agricoles saisonniers, tels que pratiqués par les irrigants individuels dans la rivière Drôme ou sa nappe d'accompagnement. Le Préfet est en effet autorisé à délivrer des autorisations temporaires pour des « *ouvrages, installations, aménagements et travaux ou activités d'une durée inférieur à un an et qui n'ont pas d'effets importants et durables sur les eaux et les milieux aquatiques* » (article 20 du décret n°93-742 du 29/03/1993). En outre, ces demandes d'autorisations temporaires peuvent être regroupées, pour un même département, et faire l'objet d'une procédure et d'un arrêté préfectoral unique. Elles sont accordées après l'avis du Conseil Départemental d'Hygiène, sur présentation d'un document d'incidence de ces prélèvements agricoles sur les ressources et milieux aquatiques (incluant les mesures compensatoires pour les milieux et les moyens de surveillance mis en place), mais dispensées d'enquête publique. Dans le département de la Drôme, cette procédure est utilisée à partir de 1995 pour les irrigants individuels, dont les demandes sont regroupées par la Chambre d'Agriculture. Cette dernière est officiellement reconnue comme mandataire unique de cette procédure par l'arrêté préfectoral du 21/06/1996. En pratique, les irrigants individuels formulent une demande de prélèvements (de déclaration et/ou autorisation) à la DDAF, qui leur fournit en retour un récépissé. En parallèle, la Chambre d'Agriculture, est chargée, chaque année, avant le 31 mars, de recueillir, regrouper et mettre à jour ces demandes individuelles et de les présenter aux services de l'Etat sous la forme d'un document commun se substituant aux pièces que chaque pétitionnaire fournirait s'il faisait sa demande individuellement. Il comprend notamment un document d'incidence, au regard duquel le Préfet, après avis du CDH, établie un arrêté annuel d'autorisation globale temporaire, d'une durée de 6 mois. Cet arrêté précise la liste nominative des irrigants concernés, les volumes ou débits maximums autorisés pour chacun, et les mesures d'accompagnement correspondant à des restrictions d'usages éventuelles. Le rôle de l'ADARII est de faciliter cette procédure, en informant les irrigants de leurs devoirs et en les appuyant dans leurs démarches d'autorisations.

[379] En cas d'étiage marqué, le Préfet peut prendre un arrêté de restriction des usages de l'eau : précisant des jours d'interdiction de prélèvement ou, dans le cas où ils existent, l'application de tours d'eau entre préleveurs. L'arrêté préfectoral du 26/05/1998 mentionne pour la première fois l'obligation de mise en œuvre de tours d'eau pour les irrigants individuels. Le rôle de l'ADARII est de mettre en œuvre ses tours d'eau. Le président actuel de l'ADARII (entretien personnel 2010) explique que le système de tours d'eau mis en place pour les irrigants individuels s'inspire de son expérience en tant qu'irrigant collectif au sein du SICN. Comme pour le SICN, le principe retenue pour l'établissement de ces tours d'eau est un nombre de jours d'arrêt selon un ratio : « *J'ai*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- renforcer la représentation des enjeux de l'agriculture irriguée individuelle au sein des instances de négociation de la gestion de l'eau au niveau local (CLE, Comité rivière) et départementale (Comité sécheresse).

En désignant des interlocuteurs avec qui discuter et en améliorant la régulation et le contrôle de l'irrigation individuelle, la Chambre d'Agriculture vise à apaiser les tensions avec les irrigants collectifs dans la basse vallée de la Drôme[380].

Les accords entre les irrigants et l'Agence de l'Eau

Dans le cadre de sa mission de mise en œuvre des principes de la Loi sur l'eau de 1992, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse propose une convention de partenariat avec les services de l'Etat et la profession agricole. Le premier « *accord cadre* » de ce type est signé en Isère en 2000. Sur ce même modèle, l'Agence de l'eau propose un projet pour le département de la Drôme en 2001. Il vise à « *favoriser l'adhésion des agriculteurs à une démarche concertée de gestion de la ressource en eau* », dans le respect des principes « *d'une gestion équilibrée»*, au regard « *des exigences des milieux aquatiques et des besoins des autres usages* » (note de présentation du projet d'accord-cadre à la Commission des Aides de l'Agence de l'eau, 05/07/2001)[381]. Il constitue un outil complémentaire à la réglementation en vigueur.

Cet « *accord cadre* » est signé le 02/07/2002 par la Chambre d'Agriculture, l'Agence de l'eau, et le Préfet de la Drôme, ainsi que le Conseil Général. Il précise : (i) le contenu de la procédure mandataire mise en œuvre pour la Chambre d'Agriculture (conformément à l'arrêté préfectoral du 21/07/1996), incluant les modalités d'élaboration de la demande groupée, de fiabilisation de l'inventaire des prélèvements, de rédaction des documents d'incidence, (ii) les modalités d'aide à l'équipement des irrigants en compteurs et (ii) un certain nombre d'actions, sous maîtrise d'ouvrage de la Chambre d'Agriculture, pouvant être financées par l'Agence de l'eau dans un programme sur 3 ans (2001-2003), concernant la réalisation d'études d'incidences, la communication, l'animation et la mobilisation des irrigants.

Le programme d'action en découlant fait l'objet d'une convention signée entre la Chambre d'Agriculture, les syndicats d'irrigation collectifs et les représentants des irrigants individuels (ADARRI). Un budget de près de 3MF est prévu pour sa réalisation[382] (Accord cadre portant sur « *le programme d'accompagnement et le conseil aux agriculteurs dans le département de la Drôme, gestion quantitative et qualitative de l'eau* », 02/07/2002).

---

retranscri les règles du SICN pour l'irrigation individuelle pour tous ceux du département. En période de pénurie, on a tous le même rapport de 5m3/heure/ha pour arroser ses surfaces. Comme ça tous le monde est pénalisé au même degré : ceux qui ont beaucoup de m3 d'eau au compteur et peu d'hectare, ils ont 4 jours d'arrêt et ceux qui ont moins de m3 et plus d'hectares, ils ont 1 jour» (entretien personnel, 2009).

[380] Voir point 3.3.3.

[381] Ses objectifs sont précisément : « *d'organiser l'échange d'informations entre services de l'Etat et Agence de l'eau et améliorer la connaissance des prélèvements et des préleveurs ; mieux connaitre la ressource en eau ; identifier les conflits d'usage ; élaborer des modalités de gestion concertée des prélèvements agricoles ; faciliter instruction dossiers de demande d'aide pour l'acquisition et la pose de compteurs d'eau* ».

[382] Subventionné entre 40 et 60% par l'Agence de l'Eau à 11% par le Conseil Général et à hauteur de 18%) par la mesure 5b de l'Objectif 2 des fonds européens ; le reste est à la charge de la Chambre d'Agriculture (21%).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les crises de la sécheresse gérées au niveau départemental

Le décret 92-1041 du 24/09/1992, dit décret "*sécheresse*" permet au Préfet de prendre des dispositions de limitation ou de suspension provisoire des usages en eau, conformément aux dispositions de la Loi sur l'eau de 1992. Dans l'esprit de concertation de cette loi, ce décret instaure la création au niveau départemental des « *comités sécheresse* », rassemblant autour du Préfet et des services de l'Etat les différents acteurs de la gestion des ressources en eau : Chambre d'Agriculture, Syndicats d'irrigation, associations de pêcheurs, etc. Ces cellules de crises permettent la négociation, avant et pendant la saison estivale, de l'application des arrêtés préfectoraux d'interdiction d'usage des ressources en eau.

Ces comités sécheresse sont mis en place dans le département de la Drôme à partir de l'été 1994. Ils constituent dès lors l'instance privilégiée de concertation entre les agriculteurs irrigants et l'administration en charge de la délivrance et du contrôle des autorisations de prélèvements et de la promulgation des interdictions temporaires de ces derniers. Les représentants des Comités rivière ou des CLE ne sont pas nécessairement associés à ces comités sécheresse, dont les décisions leur échappent. Suite à la forte sécheresse de 2003, qui a conduit à la prise de nombreux arrêtés de restriction, le Comité Sécheresse élabore un « *arrêté cadre* », en vue de faciliter la prise de décision en cas de crise et de simplifier le contenu des arrêtés de restriction (Encadré 52).

L'arrêté cadre (n°04-3272 du 13/07/2004 portant sur la gestion et la préservation de la ressource en eau en période de sécheresse) définit des secteurs d'alerte (ou « *unité de gestion* »). Le bassin versant de la rivière Drôme, à l'exclusion des communes de Livron et Loriol dépendant de la nappe d'accompagnement du Rhône, constitue une « unité de gestion ». L'arrêté cadre détermine trois niveaux d'alerte avec des mesures spécifiques, basés sur les données hydro-climatiques disponibles.

- Le premier niveau est qualifié de « *vigilance* », aucune mesure de restriction n'est prise, mais des mesures d'information des usagers afin de faire des économies d'eau et des mesures de surveillance accrues.
- Le second niveau et celui dit de « *restriction* », et comprend trois niveaux, numérotés de 1 à 3 et correspondant à des réductions des consommations en eau (par diminution des débits prélevés instantanés ou la mis en place de tours d'eau) de 20, 40 et 60%. Il induit une surveillance hebdomadaire des ressources en eau.
- Le niveau de « *restriction exceptionnelle* », est déclenché en cas de constat d'un débit en rivière inférieur au dixième du module (et pour une nappe inférieur au niveau mensuel moyen de fréquence de retour une année sur dix) et conduit à l'interdiction de tous prélèvements agricoles[383].

Encadré 52 : Présentation de l'arrêté préfectoral cadre n°04-3272 du 13/07/2004 portant sur la gestion et la préservation de la ressource en eau en période de sécheresse

Si le Comité Sécheresse permet de renforcer la concertation et la coopération et de construire un « *capital social* » sur la gestion de crise (Barbier et Barreteau, 2008), son efficacité en matière environnementale apparaît limitée. En effet si la législation prévoit le déclenchement automatique de mesures de restrictions d'eau dès le dépassement des seuils, dans les faits, l'absence de données fiables et précises fait que ces mesures sont toujours négociées : « *il y a un débat ouvert avec un poids notable des usagers, notamment des agriculteurs (...) Ce n'est*

[383] Exception : les restrictions ne concernent pas les systèmes irrigués au goutte à goutte, les cultures maraîchères et l'abreuvage des animaux.

pas qu'une décision technique, même si on s'appuie sur des éléments techniques pour la prendre » explique ainsi un représentant de l'Etat (entretien personnel, été 2010)[384].

Pour influer sur la décision préfectorale, la profession agricole est fortement présente. L'analyse des présences effectives aux comités sécheresse de la Drôme entre 2003 et 2007 montre ainsi une surreprésentation de la profession agricole (Chambre d'Agriculture, SYGRED, ADARRI et présidents de réseaux d'irrigation inclus). Elle représente en moyenne 30 % de l'assistance avec une présence minimum de 3 représentants et un maximum de 9 représentants (soit entre 16 et 41% des participants). En comparaison, l'enjeu de la préservation des milieux (associations de pêche ou de protection de la nature) n'est représenté en moyenne qu'à 12% (avec 1 à quatre représentants). Les autres usagers de l'eau, tels les loueurs de canoë ou les syndicats d'eau potable, ne sont que très occasionnellement présents (comptes-rendus des réunions des comités sécheresse de 2003 à 2007).

La stratégie de la profession agricole au sein des comités sécheresse de la Drôme est comparable à celle décrite par Riaux et *al.* (2008) sur les comités sécheresse du Sud de la France.

D'une part, la profession agricole cherche à retarder au maximum le moment de la prise de l'arrêté et de minimiser son niveau de restriction. Le fonctionnement de la commission est un « *un jeu contre la montre* » (un technicien, entretien personnel, été 2010) : entre le constat d'un état critique du milieu aquatique, la tenue de la réunion de la commission, puis la prise de l'arrêté préfectoral et enfin la diffusion de l'information auprès des usagers concernés, jusqu'à près de dix jours peuvent s'écouler. La période de crise dans la vallée de la Drôme étant en général au maximum une quinzaine de jours[385], les mesures sont souvent mises en application lorsque l'état du milieu ne le justifie plus (Figure 89).

D'autre part, la profession agricole argumente sur les efforts et la volonté des irrigants, sur le poids économique de la filière et sa mise en péril par des restrictions, sur l'importance territoriale de l'agriculture avec une production consommée localement et source d'emplois et sur la requête d'un traitement égalitaire entre usagers[386].

[384] Le comité sécheresse se base sur différentes sources d'information : les données hydroclimatiques générales (Météofrance), les données des stations de mesures débitmétriques et piézométriques de la DIREN et sur les informations fournies par le ROCA (Réseau d'Observation de Crises et des Assecs) du CSP. L'acquisition et la pertinence de ces données sont en soi objets de discussion du comité sécheresse.

[385] Dans la basse vallée de la Drôme, la période critique pour l'irrigation des cultures est de courte durée, de l'ordre de quelques semaines au maximum. La principale culture irriguée, le maïs nécessite de l'eau jusqu'à fin juillet et les périodes de sécheresse débutent en général début ou mi-juillet.

[386] Cet argumentaire qui a été analysé dans le cadre des entretiens menés auprès des représentants agricoles à la CLE les étés 2009 et 2010 est détaillé dans le chapitre 8.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

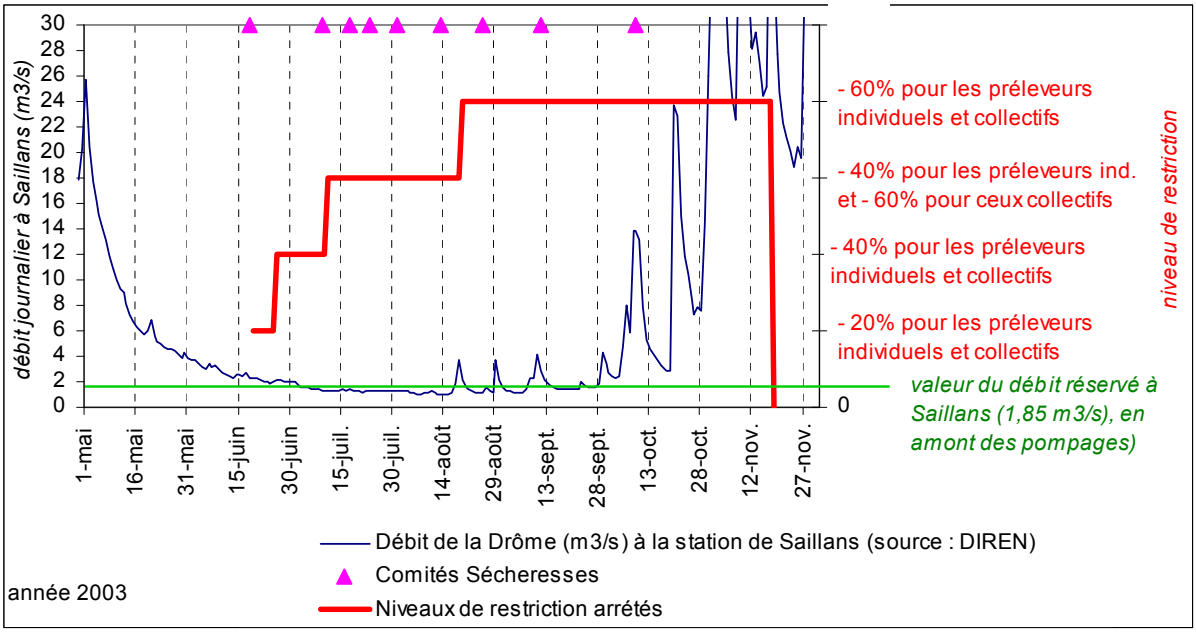


Figure 89 : Le déclenchement des différents seuils de restriction des ressources en eau sur la vallée de la Drôme en 2003

En conclusion, les usagers agricoles qui s'organisent en parallèle au dispositif de SAGE et de Contrat de Rivière, construisent et consolident d'autres modèles et projets territoriaux de la gestion de l'eau. Les irrigants collectifs consolident d'abord des territoires *pour* l'eau à l'échelle de leurs périmètres irrigués, sur lesquels ils définissent et appliquent leurs propres règles de gestion de l'eau, autour des valeurs d'équité entre usagers et d'efficacité de l'allocation en eau. En vue de sécuriser leurs approvisionnements en eau, les périmètres irrigués en rive droite sont par ailleurs connectés à un autre bassin versant (celui de l'Isère), élargissant le territoire pour l'eau. Enfin, les différents réseaux collectifs s'organisent au niveau départemental afin de défendre les intérêts, formant un second niveau territorial. L'organisation des irrigants individuels est plus lente et plus fragile. Elle n'est pas de type territorial, mais de type réseau, par le biais de la création de l'ADARRI au niveau départemental.

3.2.2. L'organisation des riverains pour la gestion physique des cours d'eau

Des associations de riverains existent depuis plus d'un siècle sur la vallée de la Drôme, essentiellement afin d'entretenir des digues en bordure ou dans le lit de la rivière ou de protéger les terres et habitations à proximité. Dès les années 1980, elles négocient avec les collectivités locales le financement des travaux de réparation de ces ouvrages (le *Journal du Diois*, 09/06/1989). De nouvelles associations se créent suite à des événements répétés de crues dévastatrices sur certains tronçons de rivière : en 1994, sont créées l'ASA de la Sure, l'ASL de la Roanne, puis en 2003, l'ASL de Boulc, l'ASL des Trois chenaux et l'ASL des riverains de la Drôme et du Bez. Elles sont essentiellement situées dans le Diois, dans la partie non domaniale de la rivière (Tableau 31). Leur objectif est de mettre en place des « *plans de gestion et d'entretien* » et d'obtenir par ce biais les subventions publiques auxquelles les particuliers n'ont pas le droit (le *Journal du Diois*, 24/11/1995). Elles sont

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

appuyées du point de vue technique dans leurs démarches par les services de l'Etat (DDE) ainsi que par le dispositif technique mis en place dans le cadre du 1er puis du 2nd Contrat de Rivière (Casile, 2004). La structure intercommunale du Diois participe également financièrement à la réalisation des plans de gestion et à la réalisation des travaux des associations sur son territoire (*Inf'Eau* n°11, 06/1997)[387].

Nom	*Localisation (rivière ; commune)*	*Date création*	*Activités*
AFR Livron	Drôme ; commune de Livron	1888	
ASA des Digues de la Drôme	Drôme ; commune de Loriol	nc	
AFR Grâne	Drôme et Grenette ; commune de Grâne	1960	Entretien des canaux et autres ouvrages
AFR Eurre	Drôme ; commune d'Eurre	nc	
Association des digues de Pontaix	Drôme ; Commune de Pontaix	1962	peu active aujourd'hui
ASA des digues de la Drôme	Drôme ; commune d' Aix-en-Diois	1953	inactive aujourd'hui
ASA du canal et des digues des Clèches	Drôme, commune de Luc-en-Diois	1957	Approvisionnement en eau
ASL de la Plaine du Lac	Drôme (Plaine du Lac) ; communes de Luc-en-Diois, Beaumont-en-diois, Lesches-en-Diois	1954	Elargissement et régularisation du lit Assainissement par création et entretien de fossés
ASL des riverains de la Drôme et du Bez	Drome et Bez ; communes de Aix-en-Diois, Die, Laval d'Aix, Menglon, Molières, Montmaur-en-Diois, Ponet, Saint Roman, Sainte Croix	2004	
ASL des riverains de Roanne	Roanne (9 km) ; commune de Saint Nazaire-le-Désert	1999	Plan de gestion de la Roanne 2004-2008 60 adhérents
ASA du Val de Quint	Sure (13 km) ; communes de St Julien-en-Quint, Sainte-Croix, Vachères-en-Quint et Saint Andéol	1995	Plan de gestion de la Sure 1999-2004 puis 2004-2008
ASL des riverains de la Vallée de Boulc	Boulc ; commune de Boulc-en-Diois	2003	Plan de gestion 2004-2008 25 adhérents
ASL les Trois chenaux	Archiane, Aubaise, Sarreymond, Combeau ; commune de Treschenu-Creyers	2003	Plan de gestion (2005) 85 adhérents
Association des digues de Chatillon	Bez ; communes de Chatillon-en-Diois et Menglon	1960	

Tableau 31 : Les associations de riverains du Diois (sources : CCD, 2004 ; Asconit consultants, Geoplus, Contrechamp, Communauté de Communes du Val de Drôme, 2007, SDI, 2010 ; reconstitution : Girard, 2010)

[387] Un président d'ASL témoigne ainsi : « *notre association a été crée après les crues de 2002 et 2003. On a été poussé par la communauté de communes du Diois et par le technicien rivière. On nous a dit : ' ce n'est pas l'Etat, ce n'est pas la communauté de communes qui viendront réparer les dégâts des crues, mais si vous vous groupez, vous aurez des subventions de l'Etat, du Département, des intercommunalités, de l'Agence de l'Eau* » (entretien personnel, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ces associations ont l'intérêt de « *responsabiliser les riverains* » et de constituer des « *interlocuteurs de proximité* » pour faciliter la « *gestion de l'entretien des rivières* » (note stratégique de la structure intercommunale du Diois, 24/05/2005). Elles construisent des territoires de l'eau à l'échelle de tronçons hydrographiques, limités aux lits et berges de la rivière, et des projets de gestion de l'eau centrés sur la prévention des risques, d'érosion ou d'inondations par différents aménagements.

En conclusion, la structure intercommunale du Val de Drôme défend son modèle territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme, mais dans le même temps, elle soutient ou du moins favorise les initiatives des usagers dans la construction d'autres projets et territoires de l'eau, que ce soit les irrigants ou les riverains. Elle pratique en ce sens une *interterritorialité* de la gestion de l'eau (Vanier, 2008), c'est-à-dire la mise en œuvre des actions de la gestion de l'eau aux échelles, sur les espaces et selon les temporalités les plus pertinentes au regard de la problématique abordée. Elle s'attache à faire jouer les complémentarités et les articulations entre territoires de l'eau plutôt que d'imposer *son* territoire de l'eau. Que cette interterritorialité soit choisie ou subie, la structure intercommunale du Val de Drôme semble adopter la stratégie de l'*« efficacité politique* ». Au lieu de contrer les projets de territoire concurrents, elle vise plutôt à les intégrer ou à les mettre en cohérence avec son propre projet (Jullien, 1997 ; Méasson, 2007). Elle se positionne ainsi en médiateur et tente, par ce biais, de conserver ses moyens et sa légitimité à agir. Cette stratégie est cependant risquée en matière d'activation des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau, si la conscience territoriale et la solidarité à l'échelle de la vallée de la Drôme ne sont pas suffisantes.

3.2.3. La réorganisation du SMRD pour la reprise en main de la gouvernance locale de l'eau

Les alliances autour de la structure intercommunale du Val de Drôme lors de l'élaboration du SAGE se délitent progressivement lors de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière. Le pilotage de cette dernière est progressivement remis en question avec la montée en puissance du SMRD, sous l'encadrement étroit du Conseil Général. Ce dernier, membre statutaire à 50%, du SMRD reprend progressivement en main l'organisation du SMRD afin de réaffirmer son rôle et son pouvoir sur la gestion locale de l'eau. « *Pour les élus du Conseil Général, les rivières c'est important. Ils investissent dans les rivières, parce qu'ils souhaitent faire du tourisme, développer le département et s'appuyer sur une ressource de développement qui est la rivière. Et c'est vrai que dans la vallée de la Drôme, la gestion de la rivière a échappé au Conseil Général puisque ce sont les structures intercommunales qui gèrent »* explique ainsi un cadre du Conseil Général, (entretien personnel, 2008).

La prise en main technique de la réorganisation du SMRD par le Conseil Général

L'incapacité matérielle et politique du SMRD à prendre en charge l'élaboration du SAGE puis du 2nd Contrat de Rivière questionne fortement les Conseillers Généraux sur l'intérêt de son existence et de ses vocations, dès 1994. A partir de 1999, le Conseil Général s'attache à réfléchir techniquement aux possibles évolutions de la structure. Début 1999, le Directeur du service Agriculture, Eau, Tourisme et Environnement du Conseil Général charge le chef de service Eau de réfléchir et de négocier avec les acteurs locaux des évolutions statutaires

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

nécessaires au SMRD pour devenir coordonnateur de bassin versant et porter des programmes d'action à cette échelle (Comité syndical du SMRD, 19/02/1999).

La convention entre les trois structures intercommunales « *de mise en œuvre du Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion et du SAGE* » signée en avril 1999, ainsi que le Contrat de Rivière ratifié en mai 1999, actent la mainmise de la structure intercommunale du Val de Drôme sur le pilotage et la coordination des dispositifs, et inversement la mise en retrait du SMRD. Pour autant, ils ne signent pas la mort du SMRD. Au contraire, les services techniques du Conseil Général affinent progressivement l'argumentaire et les modalités techniques de la prise en charge de la coordination de la gestion de bassin versant par le SMRD.

De la formulation du projet (en 2000) au remaniement effectif du SMRD (en 2007), sept ans s'écoulent. Le service technique du SMRD doit en effet convaincre et négocier tant avec les Conseillers Généraux, pour la poursuite du financement du SMRD, qu'avec les élus et les usagers de la vallée de la Drôme, pour l'adoption du nouveau modèle de gouvernance de l'eau. D'un coté, il faut « *déposséder de leur bébé des organismes qui faisaient déjà quelque chose de très bien sur la rivière et qui avait porté* », et de l'autre coté convaincre « *ceux qui n'ont jamais rien fait, qu'il faut faire quelque chose et ça allait avoir un coût* » (un élu, entretien personnel, 2008). La survenue de fortes crues en 2003, mettant en évidence les défaillances en matière de prévention des risques d'inondation, puis la fragilisation politique interne à la structure intercommunale du Val de Drôme, en 2005 facilitent la concrétisation du projet.

Le projet de remaniement de la gouvernance locale de l'eau

Le Directeur du service Agriculture, Eau, Tourisme et Environnement du Conseil Général qualifie le choix du portage par la structure intercommunale du Val de Drôme de « *par défaut* ». Il dénonce « *l'omniprésence de* [la structure intercommunale du Val de Drôme] *dans le dispositif actuel, puisqu'on retrouve cette structure dans la présidence de la CLE, la préparation et l'accompagnement du travail de la CLE et de son bureau, la coordination générale, le suivi et la mise ne œuvre du 2nd Contrat de Rivière, la maîtrise d'ouvrage de l'entretien des rivières et de l'observatoire. Ainsi les fonctions clés de la réussite du SAGE reposent sur* [la structure intercommunale du Val de Drôme] *et son équipe* » (Lettre du Conseil Général au président du SMRD du 24/08/2000). Tout en reconnaissant le savoir-faire et l'expérience de la structure intercommunale, il met en évidence les failles et limites du dispositif actuel qu'elle pilote. Il ne couvre pas l'ensemble du bassin versant, ce qui ne «*permet pas à l'instance de décision d'avoir une vision globale* » et conduit à l'absence de représentation de certaines zones au sein de l'organe de décision qu'est le bureau de la CLE, les structures intercommunales du Crestois, du pays de Saillans étant officiellement absentes. Il critique l'absence de « *débats politiques* », la CLE fonctionnant plus comme un Comité rivière : « *la dimension SAGE n'apparaît pas clairement* ».

Sur ces arguments, le service technique du Conseil Général défend un nouveau système de gouvernance reposant sur une « *structure spécialisée rivière en alternative à la structure intercommunale de développement* » et une nouveau modèle de gestion donnant la priorité « *à la notion de bassin versant* » afin « *d'avoir une meilleure vision d'ensemble* » des questions d'eau. « *La notion de bassin versant évite d'opposer les compétences de développement local et de spécialisation rivière. Fédérer les structures permet au contraire de rassembler les expériences et les pratiques* » (Lettre du Conseil Général au président du SMRD du 24/08/2000). A condition d'accroître son pouvoir, le SMRD est la structure pouvant incarner ce nouveau modèle de gestion : « L*e SMRD pourrait efficacement jouer le rôle d'arbitre et de*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

coordonnateur sur le périmètre du SAGE » en prenant les décisions politiques et en assurant la maîtrise d'ouvrage des études, du programme d'entretien et de certains investissements comme les digues, mais aussi en préparant et accompagnant le travail de la CLE et en assurant la maîtrise d'ouvrage de l'observatoire de la rivière. Le service technique du Conseil Général propose donc que le processus de décisions plutôt que d'être monopolisé par le bureau de CLE du seul point technique, soit partagé entre le SMRD et le bureau de la CLE, le premier appuyant techniquement le second et lui permettant de retrouver un rôle plus politique. Il propose aussi que le SMRD se positionne en interface entre le bureau de la CLE et les structures intercommunales, qu'il fasse le relais avec les structures intercommunales plutôt que celles-ci traitent directement avec le bureau de la CLE (ANNEXE 2.8).

La longue négociation du remaniement du SMRD (1999-2006)

Les réticences des élus du SMRD à la prise de compétences en matière d'entretien des digues (1999- 2002)

La première difficulté pour le service technique du Conseil Général est de convaincre les élus du SMRD de l'intérêt de ce nouveau rôle et de ces nouvelles prises de compétences (lettre du Conseil Général au président du SMRD du 24/08/2000 ; note du chef de service eau, 08/2000). Ces élus sont pour moitié des Conseillers Généraux et pour moitié les maires des communes adhérentes[388].

Les élus ont un avis partagé sur l'avenir du SMRD, comme en témoignent les comptes-rendus des séances du Conseil Général (Allain, 2005) et des Comités Syndicaux du SMRD (sources personnelles). Le principal objet de débat est le coût induit par une évolution des compétences du SMRD et en particulier par l'éventuelle prise de compétence en matière d'entretien des digues. Si le président du SMRD (élu depuis 1998) y est très favorable, il rencontre cependant l'opposition des autres membres du Conseil Syndical (point 2.1.2). En 2000, il est en particulier décidé d'abaisser la cotisation des collectivités territoriales au SMRD (de 7 à 3 F)[389], mais sans pour autant trancher le débat sur la disparition ou au contraire l'extension des compétences SMRD (séance du Conseil général des 18-19/01/2000 ; cité par (Allain, 2005)).

Le projet de réforme du SMRD du service technique du Conseil Général rencontre également la forte opposition de la structure intercommunale du Val de Drôme qui cordonne la gestion de l'eau la vallée et porte les opérations d'entretien et d'aménagement de rivière, sur son territoire et celui des communes adhérentes au SMRD. L'argumentation de la structure intercommunale du Val de Drôme est basée sur la reconnaissance de ses compétences par son expérience passée, ainsi que sur les risques de déconnexion entre le développement local et la gestion de l'eau : *« Ceux qui œuvrent pour le Contrat de Rivière ont fait la preuve de leurs compétences. A nous de trouver l'opérateur adéquat pour chaque action. Ne coupons surtout pas la rivière de son environnement socio-économique des acteurs locaux, ne la mettons pas dans un bocal* » (président de la structure intercommunale du Val de Drôme, *Inf'Eau* n° 23, 07/2001).

Le service technique du Conseil Général trouve de nouveaux appuis pour son projet avec le changement de présidence du SMRD en 2001. Un groupe de travail sur l'avenir du SMRD et

[388] 20 communes en 2000.

[389] Alors qu'elle avait été haussée afin de couvrir les investissements nécessaires à la réfection du seuil des Pues en 1997.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

la révision de ses statuts est mis en place, avec les présidents des différentes structures intercommunales ainsi que des membres du bureau de la CLE. Il se réunit pour la première fois le 14/05/2002 et plusieurs fois courant 2003. Le service technique du Conseil Général propose différentes simulations sur les barèmes de cotisation au SMRD en fonction de l'extension géographique et des compétences du SMRD. Il s'agit de faire jouer « *la solidarité amont/aval* », tout en « *recherchant l'équité* » et la « *simplicité d'application* ». (compte-rendu de la réunion du groupe de travail du 04/02/2003). La question centrale est à nouveau celle de la prise ou non de compétences en matière d'entretien des digues, ce qui augmenterait fortement les cotisations, dépassant les capacités des petites communes : « *la solidarité sans moyens va à l'échec* » conclut un compte-rendu du Comité syndical du SMRD du 11/02/2003). Le groupe de travail aboutit à l'élaboration d'un premier projet stabilisé de réorganisation du SMRD qui est présenté au Conseil Général fin 2003 (séance du 09/12/2003). Ce dernier est affiné dans les deux années qui suivent, en 2004 et 2005 lors de négociations avec les collectivités locales, dans le cadre du bureau de la CLE et lors de réunions dédiées.

Des événements facilitant l'avancée du projet de remaniement du SMRD (2002-2005)

L'élection en 2004 d'un nouveau président du SMRD, Conseiller Général de Luc-en-Diois, facilite les négociations, tant avec la structure intercommunale du Val de Drôme, dont il est un proche politiquement du président, que celle du Diois, auprès de laquelle il montre l'ouverture du Syndicat jusqu'alors plutôt centré sur les communes de l'aval. Ce président s'implique fortement dans la réorganisation du SMRD et adopte une stratégie de « *ménagement* » vis-à-vis de la structure intercommunale du Val de Drôme.

De plus, les crues de 2002, 2003 puis 2004 attisent le débat sur le partage des responsabilités, entre riverains, collectivités locales et Etat.

Enfin, un ensemble de facteurs plus politiques joue en faveur de la remise en question du leadership de la structure intercommunale du Val de Drôme au profit d'un SMRD remanié.

Premièrement, dans le jeu de recomposition territoriale, la structure du Val de Drôme est affaiblie lors du départ de la commune de Crest, en 1992, puis à surtout en 2004 avec les velléités de départ de la commune de Livron (chapitre 5).

Deuxièmement, le leadership de la structure intercommunale du Val de Drôme est remis en question avec l'affaiblissement de la confiance des usagers lors de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière (point 3.3). Les espoirs des agriculteurs sont déçus en raison des échecs des projets d'augmentation des ressources en eau. Des situations conflictuelles persistent avec les riverains et les élus du Diois à propos de la gestion des atterrissements de la rivière. De plus, le 2nd Contrat de Rivière touche à sa fin et met ainsi un terme au dispositif de gouvernance mis en place pour sa mise en œuvre.

Troisièmement, en interne à la structure intercommunale du Val de Drôme, le fort investissement dans la gestion de l'eau est également questionné, tant du point de vue technique que politique. Courant 2004, les élus intercommunaux sont en pleine réflexion sur la redéfinition des compétences de la structure dans le cadre de la révision de sa charte de territoire (chapitre 5). Les enjeux sur la gestion de l'eau ne leur paraissent plus aussi importants et surtout le rôle qu'ils ont à jouer s'amoindrit, dans la mesure où les efforts sur les

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

changements de pratiques sont engagés et où les pouvoirs publics durcissent les exigences quant à leur contrôle[390].

Enfin, les dirigeants qui se sont très fortement investis depuis le début des années 1980 dans la politique locale de la gestion de l'eau s'engagent progressivement dans d'autres projets. Le chargé de mission des Contrats de Rivière est devenu cadre dirigeant de la structure intercommunale et gère de multiples dossiers[391]. Il exerce notamment un mandat d'élu régional en 2004[392]. Par ailleurs une autre opportunité d'expérience innovante et possiblement structurante pour le développement territorial émerge autour du développement durable et mobilise les élus et techniciens dirigeants de la structure intercommunale du Val de Drôme (chapitre 7).

Face à ces hésitations et difficultés de la structure intercommunale du Val de Drôme, le Conseil Général, affirme au contraire sa volonté de reprendre la main sur la politique locale de l'eau.

> «*Il y a eu un retour en force du Conseil Général, un souhait de réinvestir et se réapproprier la rivière (...). La structure intercommunale du Val de Drôme s'est retrouvée ultra vulnérable à un moment ou le Conseil Général a décidé de reprendre en main la gestion de la rivière et à un moment où on était en fin de Contrat de Rivière* (…) [Le service technique du Conseil Général] *avait une très forte volonté d'avancer mais en douceur… Les volontés politiques étaient là. Une fois que tous les éléments ont été réunis pour reprendre les choses en main, clac, il suffisait d'asséner le coup de grâce* » (un technicien, entretien personnel, 2008).

Une stratégie d'adhésion par étape (2005-2006)

Outre les élus membres du SMRD, le service technique du Conseil Général doit également convaincre l'ensemble des élus des communes et des intercommunalités du bassin versant. En 2005, le SMRD édite un document pédagogique à leur destination afin d'expliquer et de justifier le projet de réorganisation (Encadré 53).

Le SMRD doit réussir à convaincre les différentes structures intercommunales et communes, d'une part de lui céder leurs compétences, en matière de coordination de la gestion de l'eau et d'entretien de la végétation, et d'autre part de lui confier une nouvelle compétence en matière d'entretien des ouvrages hydrauliques.

L'équipe technique du Conseil Général envisage alors un transfert des compétences en deux étapes : les communes délèguent la compétence rivière aux structures intercommunales, qui elles-mêmes délèguent la compétence au SMRD auquel elles adhèrent (bureau du 09/02/2005). Une première consultation des structures intercommunales de la vallée (et de la ville de Crest) est lancée fin 2005, mais les négociations se poursuivent jusque fin 2006, de part la manifestation des réticences essentiellement de la structure intercommunale du Val de Drôme.

---

[390] « *Je pense sincèrement qu'il y a moins d'enjeux. En 20 ans, on a quand même largement stabilisé la situation. Je crois que les temps ont changé aussi. Les services de l'état ont changé leurs approches. Le monde agricole s'est rendu compte d'un certain nombre de choses. Il y a eu la DCE au niveau européen. Les gens ne peuvent plus faire ce qu'ils faisaient à l'époque pionnière* » (un cadre dirigeant de la structure intercommunale du Val de Drôme, entretien personnel, 2009).

[391] « *L'eau est devenue qu'un petit bout de ces compétences (....) Et puis, il a fait 15-20 ans, il a peut-être envie de passer à autre chose* » (un technicien, entretien personnel, 2009).

[392] Rappel : il était déjà élu régional en 1992-1998, et est réélu en 2004.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le document pédagogique à destination des élus locaux présente l'historique du SMRD puis les différents arguments en faveur de sa « *montée en charge* » :

- un argument « *stratégique* » : « *instaurer un débat politique* », là où le bureau CLE fonctionne plutôt comme un Comité rivière très technique, gagner en « *lisibilité dans le partage des compétences* » et améliorer la concertation et coordination à l'échelle du bassin versant ;
- un argument technique, améliorer l'état des berges et des digues la gestion de la végétation et des atterrissements ;
- un argument financier : transférer les compétences à un seul maître d'ouvrage, en vue d'éviter les gaspillages par le manque de cohérence d'opérations éclatées et localisées.

Le SMRD est présenté comme la structure adaptée pour « engager une réflexion sur un dispositif de solidarité amont aval » avec comme devise « *nul n'est à l'abri en tout point du bassin versant* ».

Trois nouvelles missions sont proposées pour le SMRD :

- la coordination et animation de la CLE et de son bureau, la mise en œuvre des contrats de Rivière, le suivi de l'observatoire de la rivière, la coordination des études et travaux ;
- la gestion préventive, en particulier l'entretien de la végétation du lit et des berges (par le biais de plans pluriannuels, comme actuellement mis en place par les structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois) ;
- la protection, par la prise en charge de l'entretien des ouvrages hydrauliques (digues, seuils, points, piège à graviers).

Le projet prévoit une augmentation des cotisations à environ 3.5€ /hab. (dont 0.46€ de participation statutaire, comme le département ; 2.5€ pour l'entretien, 0.5€ pour la coordination) contre 0.43€ actuellement (HT).

Encadré 53 : Le projet de réorganisation du SMRD : justification et présentation (document pédagogique du SMRD, mai 2005)

La commune de Crest est la première collectivité locale à se prononcer favorablement au regard du projet, en septembre 2005. Possédant un important linéaire de digues endommagées, elle est particulièrement gagnante à l'instauration d'une solidarité financière entre l'ensemble des communes à l'échelle du bassin versant concernant l'entretien des ouvrages hydrauliques. En outre, la perspective d'une perte de pouvoir, en matière de gestion de l'eau, de la structure intercommunale du Val de Drôme, avec laquelle elle entretient une compétition politique de longue date, est probablement un facteur favorisant (entretien personnel, 2010).

Les structures intercommunales du Crestois et du Pays de Saillans ne possèdent pas de compétences en matière de gestion de l'eau et déléguaient cette dernière, dans le cadre du Contrat de Rivière, à la structure intercommunale du Val de Drôme. Elles se prononcent également favorablement à leur transfert au SMRD.

La structure intercommunale du Diois ne s'est saisie de la compétence « eau » qu'à travers les deux dispositifs de Contrats de Rivière, dont le dernier arrive à échéance en 2006. Elle est donc plutôt favorable, à cette date, à la délégation au SMRD. Elle souhaite cependant conserver la maîtrise de l'impact budgétaire de la politique rivière[393]. Elle porte donc une grande attention à la définition des objectifs et des moyens financiers du SMRD. « *Tant que ça ne nous coûte pas trop cher, on a plutôt une tradition de solidarité sur le territoire »* (un

[393] La hausse de la contribution envisagée au SMRD ferait passer cette dernière de 2,3 à 7% de la fiscalité de la structure intercommunale du Diois, ce qui est conséquent.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

technicien, entretien personnel, été 2008). « *L'idée initialement séduisante d'aborder dans une structure unique la gestion de la rivière à l'échelle du bassin versant se heurte aujourd'hui à une analyse des risques relatifs aux moyens à mettre en place dans le cadre du SMRD, notamment la maîtrise des coûts afférents* » (note de synthèse de la structure intercommunale du Diois du 24/05/05). Elle se prononce donc en défaveur d'une prise de compétence sur l'entretien des digues. En outre, elle souhaite conserver, pour des raisons de contribution au développement économique local, le fonctionnement actuel en matière de maîtrise d'œuvre de l'entretien de la végétation, à savoir la contractualisation avec des entreprises locales, prestataires de services.

La principale difficulté est de convaincre la structure intercommunale du Val de Drôme. Contrairement aux autres structures intercommunales la gestion de l'eau constitue l'une de ses compétences centrales. Elle dispose en la matière d'une longue expérience et de moyens humains, techniques et financiers conséquents. Elle est donc clairement réticente à la réorganisation du SMRD et exige un certain nombre de modifications au projet avant son acceptation :

- Elle souhaite conserver la «*maîtrise politique et financière* » du SMRD par le biais du maintien de la parité entre le financement du département et celui des communes par le biais d'une représentativité du Conseil Syndical proportionnelle au nombre d'habitants (bureau de la CLE du 18/11/2005). Dans l'organisation proposée, la structure intercommunale du Val de Drôme participe à hauteur de 49% des cotisations mais ne possède que 22 % de voix. Elle exige donc un rééquilibrage de cette représentation, avec au moins 30% des voix ainsi que le maintien de la contribution du Conseil Général à hauteur de 50% (note interne du Directeur de la structure intercommunal du Val de Drôme, 23/03/2005 ; Comité syndical du 26/01/2006) ;
- Comme la structure intercommunale du Diois, elle souhaite conserver le fonctionnement actuel en matière d'entretien des rivières, à savoir la maîtrise d'œuvre par l'équipe rivière, dont elle souhaite rester l'employeur direct. Elle fait part à ce sujet de son «a*ttachement à cette équipe* », qui permet une certaine souplesse de mobilisation et rend d'autres services, telle l'intervention sur les bassins du Roubion et de la Véore ou l'entretien des parcs et jardins (note interne du Directeur de la structure intercommunale du val de Drôme, 23/03/2005). Elle accepte par contre le transfert du technicien rivière au sein du SMRD réorganisé ;
- Pour des raisons financières, la structure intercommunale du Val de Drôme refuse la prise de compétence du SMRD en matière d'entretien des digues, ne souhaitant pas l'exercice d'une solidarité financière à l'échelle du bassin versant et exige la seule maîtrise d'ouvrage déléguée (note interne du Directeur de la structure intercommunale du Val de Drôme, 23/03/2005).

Le désaccord de la structure intercommunale du Val de Drôme porte surtout sur le changement de modèle de gestion de l'eau impliqué par la reprise en main du pilotage de la gestion de l'eau par le SMRD. Elle déplore la déconnexion entre les deux domaines d'action du développement territorial et de la gestion de l'eau, qui selon elle, a fait le succès de sa politique. Elle dénonce le « *risque de perte de liens avec le développement local, vision plus spécialisée hydraulique projet, dimension tourisme, éducation, environnement, insertion emploi, agriculture moins prise en compte* ». En outre, en forçant l'adhésion des communes qui ne le souhaitent pas, le risque est d'abandonner « *une activité correspondant aux attentes de réalisations de proximité et concrètes* » et de créer des conflits de répartition des charges entre communes et collectivités locales, voire d'inéquité entre les communes appartenant ou

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

non au SMRD sur le territoire du Val de Drôme[394] (note interne du Directeur de la structure intercommunale du val de Drôme, 23/03/2005).

Face aux réticences des deux plus grosses structures intercommunales en matière d'entretien des digues, l'élargissement des compétences du SMRD est donc envisagé en deux temps (une « *fusée a deux étages* » (Comité syndical du SMRD, 26/01/2006)) : il concerne initialement seulement la coordination à l'échelle du bassin versant et l'entretien de la végétation, et seulement ensuite et éventuellement, des travaux d'aménagements hydrauliques liés aux digues.

Sur ce projet, les structures intercommunales du Crestois, du Pays de Saillans, puis du Diois délibèrent favorablement à la réorganisation du SMRD dans le dernier trimestre 2006. La structure intercommunale du Val de Drôme est la dernière à se prononcer, favorablement, en janvier 2007, suite, selon ses termes, à l'obtention de « *conditions territoriales financières et matérielles* » suffisantes : l'obtention d'une représentation à parité avec le Conseil Général au Comité syndical (à 10 représentants chacun) et le maintien de la participation du Département à hauteur de 50% des parts statutaires. Elle obtient également de conserver son équipe rivière et ses moyens matériels, tout en les mettant à disposition du SMRD. Les deux techniciens de rivière des structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois sont transférés au SMRD. Par contre, un poste de chargé de mission et un poste de secrétariat sont ouverts au SMRD, les anciennes personnes occupant ces postes au sein de la structure intercommunale du Val de Drôme souhaitant rester au sein de la structure pour y exercer de nouvelles fonctions (bureau du 09/11/2006).

Le siège du SMRD est établi à Saillans, en tant que « *point central* » et « *point neutre* » sur le bassin versant (le président du SMRD, entretien personnel, 2010). L'arrêté préfectoral de modification des statuts du SMRD (n° 07-0455) est signé le 29/01/2007. Le SMRD comprend désormais 82 communes adhérentes (Figure 90). Une manifestation symbolique de « *remise de clef* » est organisée le 16/05/2007, à l'écosite d'Eurre entre les deux présidents de la structure intercommunale du Val de Drôme et du SMRD (*Le Crestois* et *le Journal du Diois*, 25/05/2007).

[394] Sur les 36 communes adhérentes à la structure intercommunale du Val de Drôme, 21 sont susceptibles d'adhérer au SMRD car elles sont situées sur le bassin versant de la Drôme ; 2 communes participent au syndicat de la Véore et 13 communes à celui du Roubion.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

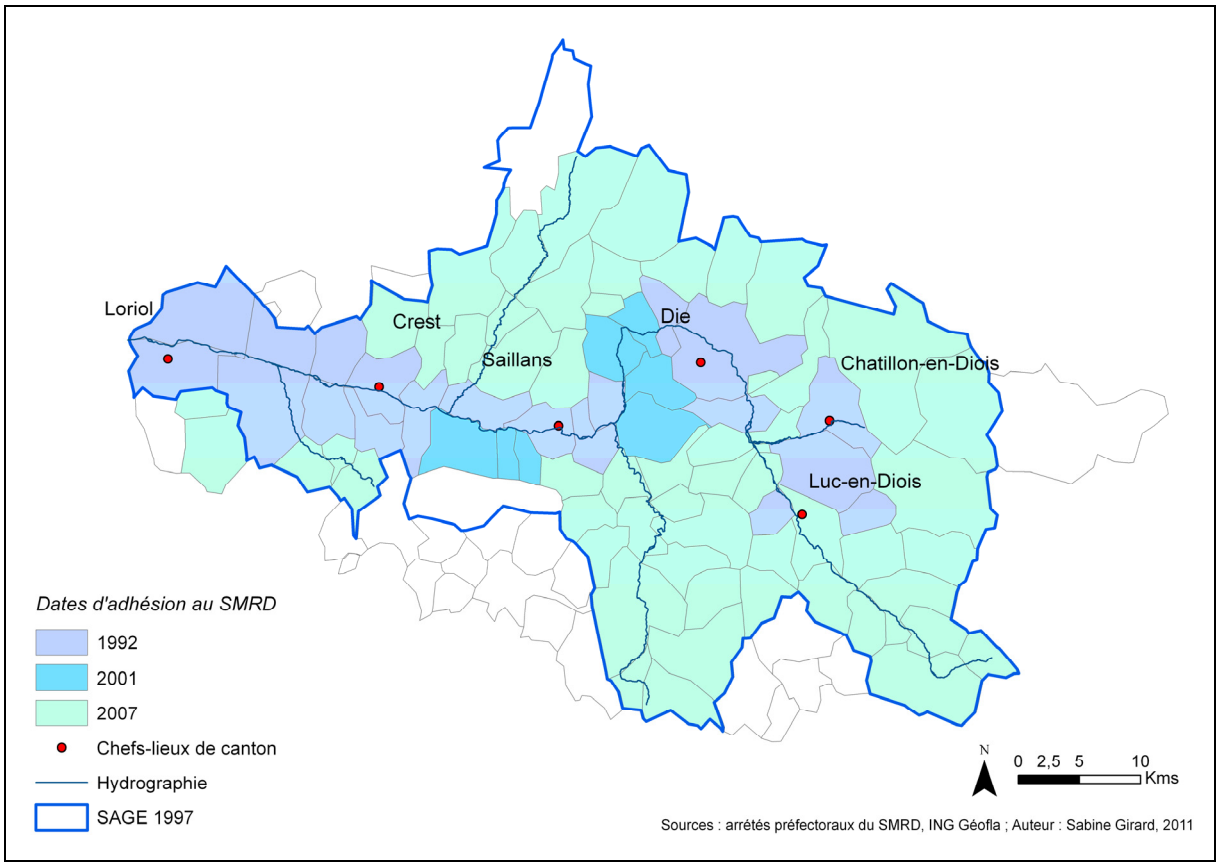


Figure 90 : La montée en puissance du SMRD (1992-2007) : évolution des communes adhérentes

3.3. La notable mais difficile activation des ressorts d'un territoire de l'eau en construction

La gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme, telle que définie dans le projet de SAGE et de 2nd Contrat de Rivière repose sur l'activation de différents ressorts territoriaux. La stratégie déployée par la gestion intentionnelle est étudiée à travers quatre enjeux : (i) la sensibilisation et la communication, (ii) la préservation et la mise en valeur des milieux naturels, (iii) la gestion quantitative de l'eau agricole, (iv) la gestion physique de la rivière. Les réussites et les échecs de la mobilisation des ressorts territoriaux issus de la construction de la vallée de la Drôme en territoire de l'eau sont mis en évidence ainsi que leur incidence sur l'efficacité environnementale du dispositif de gestion de l'eau.

3.3.1. La sensibilisation environnementale des usagers et la communication sur les dispositifs de gestion de l'eau : des efforts récompensés

La structure intercommunale du Val de Drôme renforce et amplifie dans le 2nd Contrat de Rivière la stratégie déjà mise en œuvre lors du 1er Contrat de Rivière concernant la sensibilisation environnementale des usagers et la communication sur les dispositifs de la

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

gestion de l'eau en interne et à l'extérieure de la vallée de la Drôme (chapitre 4, point 2.2.2). Un cadre de la structure intercommunale du Val de Drôme résume ainsi cette stratégie :

> « *Ce qu'on a fait dans le Contrat de Rivière n°1 puis dans le SAGE, c'est faire prendre conscience aux gens de la qualité de leur patrimoine. La plupart du temps, les gens qui habitent au même endroit tout le temps, sont tellement habitués à leur cadre qu'ils n'en mesurent pas la valeur (...). Je crois que c'est important qu'on ait pu avec eux valider la qualité exceptionnelle de cette vallée, démontrer combien les gens qui venaient de l'extérieur y étaient attentifs. Construire un porté à connaissance collectif de ce patrimoine exceptionnel. Il n'y a pas eu à se forcer. Il suffisait de faire parler les gens, de faire parler les anciens, de faire venir des géographes et puis les choses se sont faites progressivement. Il suffisait aussi, mais ce n'était pas le moindre petit travail, de susciter l'intérêt avec un certain nombre d'événements, d'inauguration, de journaux, de choses qui ont fait que petit à petit ça rentrait dans les mœurs davantage* » (entretien personnel, 2009).

Informer, sensibiliser, éduquer la population pour conforter le modèle territorial

La structure intercommunale du Val de Drôme continue de s'appuyer sur la lettre d'information « *Inf'Eau* » dont la cible de diffusion est élargie[395] ainsi que sur la presse locale pour communiquer sur l'évolution de l'état des ressources et milieux aquatiques, des pratiques les affectant ainsi que des actions menées par la gestion intentionnelle. Cette communication vise à inciter aux changements de pratiques et à donner prise à l'évaluation des pratiques des autres, et ainsi à stabiliser et solidifier le modèle de gestion proposé (Encadré 54 ; Figure 91 ; Figure 92).

De plus, la structure intercommunale du Val de Drôme définit une véritable stratégie de sensibilisation et d'éducation environnementale de la population. Elle met en place des outils plus nombreux que ceux initialement inscrits au 2nd Contrat de Rivière. « *L'éducation à l'environnement est un outil indispensable pour une bonne compréhension et appropriation de ses politiques par la population locale notamment »* (Communauté de Communes du Val de Drôme et Réserve naturelle des Ramières, 2005). En plus de la création de « *petits événements autour de réalisations concrètes* » et de la réalisation d'un «*programme d'intervention pédagogique* » auprès du public scolaire (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999), sont également réalisés : un site Internet sur la rivière (2004) ; l'équipement de sites en panneaux de signalisation d'information sur le Contrat (2003) ; l'édition d'une « *charte de bonne conduite*» des utilisateurs de la rivière (2003) ; l'organisation d'un important événement annuel de sensibilisation des enfants et du grand public : la Fête de la rivière les 15-18 /06/2005 (Sainte Croix) puis la Fête de l'eau, le 11/06/2006 (Saou).

[395] La lettre d'information *Inf'Eau* publiée à raison en 2 exemplaires par an depuis 1992 est remplacé par le « *journal du SAGE et du Contrat de Rivière* » avec une maquette plus attractive pour la lecture à partir de fin 1998. Elle parait à 3 exemplaires par an et est diffusée à un public plus élargi, comprenant outre les élus, les administrations et les acteurs sociaux et économiques de la vallée.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

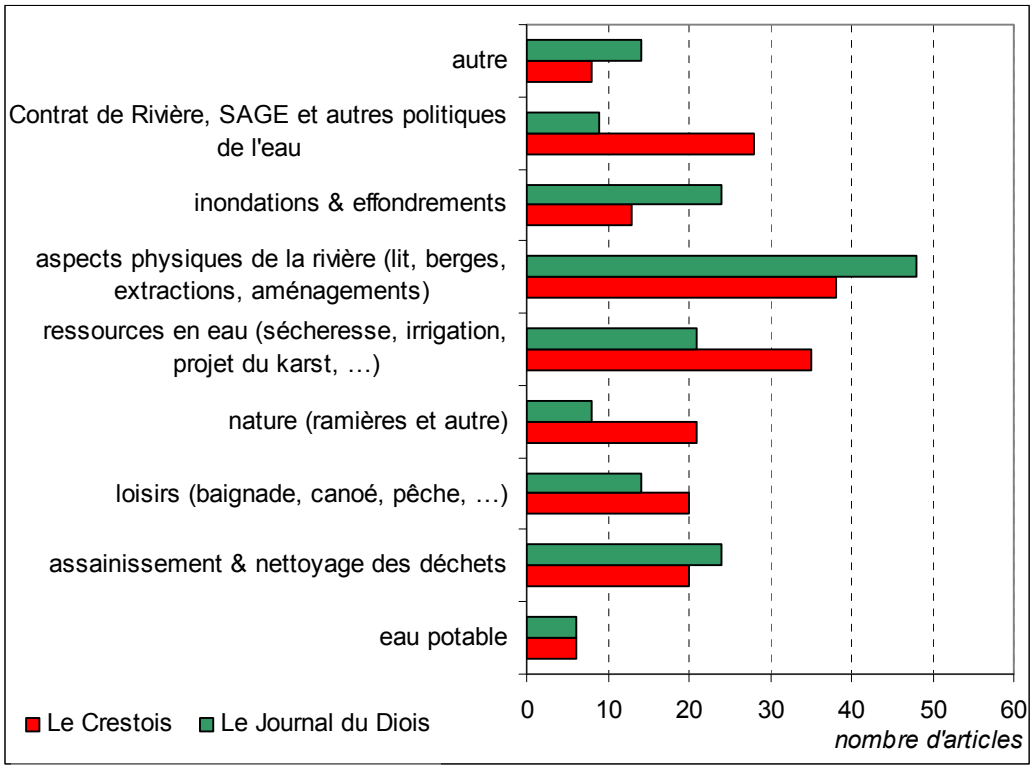


Figure 91 : Comparaison des sujets des articles sur l'eau et sa gestion dans Le Crestois et le Journal du Diois entre 1994 et 2006 (source : E. Comby, 2009 et S. Girard, 2010 ; réalisation S. Girard, 2010)

Entre 1996 et 2008, *Le Crestois* publie 189 articles ayant trait aux questions d'eau et le *Journal du Diois* 168. Seule une minorité des articles a comme sujet principal les outils de la gestion de l'eau : le SAGE est l'objet de 4% des articles du Crestois et aucun dans le *Journal du Diois*. Le Contrat de Rivière est le sujet principal de 8% des articles du Crestois et 4% dans le *Journal du Diois*. Le Contrat de Rivière est donc plus médiatisée que le SAGE, en particulier dans la partie amont.

A la différence du SAGE, le Contrat de Rivière est également fréquemment abordé dans le corps d'articles portant sur une des thématiques qu'il aborde. Il est en particulier mentionné à travers la médiatisation des opérations qu'il finance, en particulier les stations d'épuration (objets de 11 % des articles dans *Le Crestois* et 14% dans le Diois) et les travaux d'entretien de rivière (objets de 19% des articles dans *Le Crestois* et 29% dans le Diois mais dont une partie est liée à l'action des ASA de riverains et non financée par le Contrat de Rivière).

Le Contrat de Rivière est aussi mentionné au sujet des résultats de ces opérations : un article est publié dans les deux journaux, au début de chaque été sur les relevés DDASS sur la qualité de l'eau, liant l'amélioration constatée aux efforts de stations d'épuration dans le cadre du Contrat.

Par ailleurs, la répartition des articles montre les différences d'enjeux entre l'amont et l'aval. *Le Crestois* en aval traite plus abondamment des questions de ressource en eau, de préservation de la nature (centré sur les Ramières) et des outils des politiques de l'eau. Le *Journal du Diois* par contre, privilégie les articles sur la gestion physique de la rivière, les inondations et effondrements de berge ainsi que l'assainissement.

On constate d'ailleurs, que si le SAGE est effectivement plus souvent abordé dans *Le Crestois* que celui du Diois, en revanche, le Contrat de Rivière fait l'objet (proportionnellement) de plus nombreux articles dans le *Journal du Diois* : ceci est en particulier lié à l'intérêt porté aux questions d'entretien des rivières (linéaire beaucoup plus important à l'amont) mais aussi à la concrétisation de plus nombreux projets de stations d'épuration pendant cette période.

Encadré 54 : La place du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière ainsi que des problématiques traitées par le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière dans la presse locale, entre 1994 et 2006

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

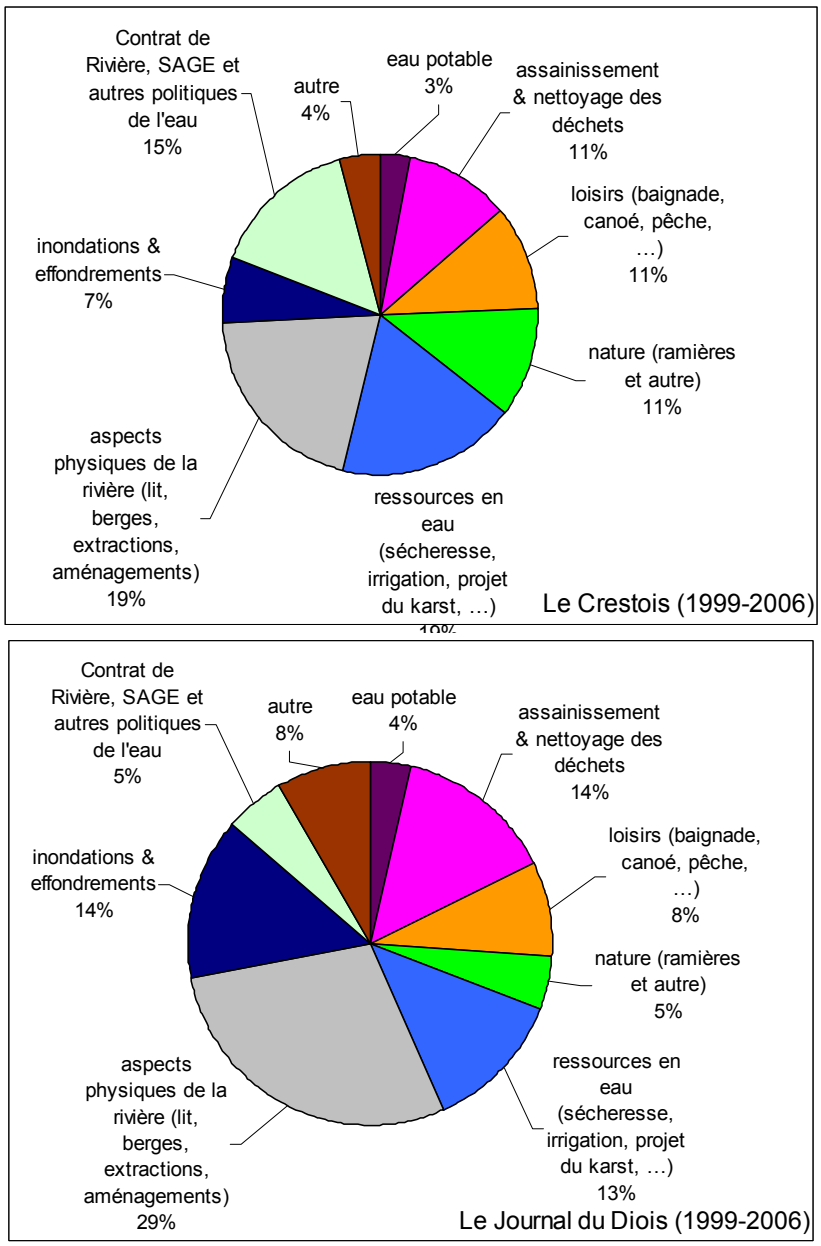


Figure 92 : Les thèmes des articles sur l'eau dans la presse locale, entre 1994 et 2006 (source : E. Comby, 2009 et S. Girard, 2010 ; réalisation S. Girard, 2010)

Promouvoir à l'extérieur le savoir-faire local en matière de gestion de l'eau : une ressource territoriale

La structure intercommunale du Val de Drôme développe également une véritable stratégie de promotion de son modèle territorial de la gestion de l'eau à l'extérieur du territoire. Elle présente le SAGE Drôme comme une expérience exemplaire de la gestion de l'eau et diffuse son savoir faire en la matière. Cette promotion passe par :

- la réalisation de deux films (tous deux produits par média Productions) : l'un en 1998 sur la démarche d'élaboration du SAGE (« L*e souci du SAGE* »), l'autre en 2005 sur les réalisations du 2nd Contrat de Rivière (« *15 ans d'action au service de la rivière Drôme* »). Le premier a été diffusé sur France 3 et Arte, a remporté plusieurs prix et a été diffusé à l'étranger (*Inf'Eau* n°32, 02/2006) ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- la candidature à un prix international de gestion des rivières, le Thiess International Riverprize en 2004 puis 2005 : le prix, doté d'un montant de 93.000 €, est remporté lors de la seconde candidature en 2005 (le 07/12/2005), grâce notamment au « *caractère pilote expérimental* » de la démarche ; une cérémonie de remise du prix est organisée le 05/12/2005 dans la vallée de la Drôme (*Le Crestois*, 16/09 puis 09/12/2005) ;
- l'accueil et le partenariat avec des équipes scientifiques, indépendamment du Contrat de Rivière, et par le biais de la réserve des Ramières (Encadré 55).

Tant pour l'élaboration des projets que pour leur évaluation, les gestionnaires intentionnels ont fait appel à des experts extérieurs soit issus de centres de recherche soit de bureaux d'étude. Cela leur permet de valider et crédibiliser leur démarche, tant en interne qu'en externe du territoire. Cette ouverture de la gestion locale de l'eau dans la vallée de la Drôme aux experts extérieurs se traduit dans leur participation aux instances de décision, CLE et bureaux de CLE. Sur la période 1994-2006, 26 experts extérieurs (9 issus de centre de recherche et 18 de bureaux d'étude) ont participé à 38 réunions de la CLE ou de son bureau (13 pour les chercheurs et 25 pour les bureaux d'étude). Ils ont constitué une moyenne de 2,3% des participants des bureaux de CLE et 1,7% des CLE plénières (Figure 81 ; Figure 83, pp. 444-445).

Par ailleurs, la structure intercommunale du Val de Drôme multiplie les partenariats pour la réalisation de programmes de recherche concernant la rivière ou sa gestion. :

- Life Apron « *Stratégie de conservation de l'Apron du Rhône* » : 1er programme 1998-2001 concernant la passe à poisson de Loriol, puis 2ème programme 2004-2009 concernant l'ensemble du bassin de la Drôme avec un site potentiel de réintroduction sur le Bez ;
- Site atelier (« *zone encore relativement peu affectée par les activités humaines* ») de la Zone Atelier du Bassin du Rhône (ZABR) à partir de 2001, sur les thèmes du changement climatique, de ses impacts sur la faune et la flore, sur les ressources en eau et les demandes futures, sur les origines et impacts des pollutions ;
- Programme de recherche du Cemagref sur la conception et l'expérimentation d'outils et de méthode d'aide à la concertation pour la mise en œuvre de SAGE et de Contrats de Rivière (2001) ;
- Programme LIFE « Eau et Forêt » (2003-2006): « *Etat actuel des politiques publiques concourant à une participation des forêts à l'application de la Directive cadre sur l'eau (DCE*) » : le bassin versant de la Drôme est un des quatre sites d'expérimentation français ;
- Programme de recherche « Gouvernance de bassin et gestion physique des cours d'eau dans la vallée de la Drôme » (2003-2005) (appel à projet « *Territoires, environnement et nouveaux mode de gestion, la gouvernance en question* » du CNRS) ;
- Programme de recherche MIPAIS (2006-2008) :« *Méthodologies et Instruments pour la Planification et la gestion durable de l'Irrigation en condition de Sécheresse* » puis à sa suite, programme APPEAU (2007-2010) «*Quels agrosystèmes et quelles politiques publiques pour une gestion durable de la ressource en eau ? Outils et méthodes pour une gouvernance territoriale* » (ANR « *Agriculture et développement* durable ») en partenariat avec la Chambre d'Agriculture et la structure intercommunale du Val de Drôme ; cette dernière à comprendre les conséquences économiques et environnementales de l'irrigation en vue de mettre au point des outils et méthodes de gestion de l'eau en condition de restriction

Encadré 55 : Les partenariats de la gestion intentionnelle l'eau dans la vallée de la Drôme avec les scientifiques sur la période 1994-2006

La construction de locaux sur l'écosite d'Eurre ainsi que la rénovation de la gare des Ramières lui permettent de disposer de lieux d'accueil pour montrer et partager son

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

expérience et accueillir des chercheurs (scientifiques, étudiants…)[396]. De plus, à partir de 1999, la structure intercommunale se donne une envergure internationale : elle « *exporte ses connaissances* » au Sénégal, dans le cadre d'un programme d'aide aux villages de la communauté rurale de Sinthou Bamanké confrontés à des problèmes d'enfoncement du lit et d'inondations de leur rivière (*Inf'Eau* N°16, 03/1999 ; *Inf'Eau* n° 24, 11/2001). Une partie des gains du Riverprize est consacrée à ces actions.

Progressivement, au cours de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière, la gestion intentionnelle de l'eau modifie la nature du ressort territorial activé pour préserver les milieux naturels. Il ne s'agit plus seulement de justifier économiquement de cette préservation, en raison de ses retombées touristiques[397] mais plutôt et aussi de tirer un profit symbolique de la préservation de la rivière et des milieux aquatiques, ainsi que des savoir-faire concernant leur gestion. En interne au territoire, il s'agit de consolider une identité à l'échelle de la vallée de la Drôme, dont la rivière est *l'épine dorsale*, justifiant et légitimant le projet de la gestion intentionnelle de l'eau. En externe au territoire, il s'agit de se présenter comme un cas exemplaire et, par cette notoriété, de maintenir ou accroître les capacités d'action et les marges de manœuvre de la gestion intentionnelle : capter des financements pour l'innovation ou la démonstration, obtenir des marges de liberté par rapport à la réglementation au nom de l'expérimentation, bénéficier des appuis de scientifiques, intéressés par ces expérimentations et innovations.

Cette stratégie essentiellement centrée sur la communication extérieure à la vallée de la Drôme est cependant critiquée, en interne, par certains acteurs. Des usagers se plaignent des contraintes impliquées par ce positionnement en avant-garde, comme l'application avant l'heure de réglementations contraignantes, ou la surcharge d'études et de recherches, au détriment des actions opérationnelles. « *Il y a eu beaucoup d'études : ça a gonflé tout le monde. La rivière, le nombre d'études que ça a coûté et tout ça, c'est que pour l'image*» (un technicien, entretien personnel, été 2009). D'autres usagers, ainsi que des élus et des représentants de l'Etat déplorent le décalage existant entre l'image du succès communiqué à l'extérieur du territoire et la réalité du mal-être d'une partie de la population, en raison des problématiques non réglées, qui ont de plus, tendance à être gommées, afin de mieux renforcer cette image de succès (Contrechamp, 2007). Une partie des usagers a le sentiment de ne pas être écoutée ou que ses attentes et besoins ne sont pas pris en compte : «*Les gens viennent de loin pour s'intéresser à cette vallée… les usagers n'ont pas cette vision là et il y a un certain décalage entre ce qui est dit et vraiment ce qui est fait… la structure intercommunale du Val de Drôme a beaucoup communiqué à l'extérieur de la vallée, en direction des scientifiques, ils sont même allés en Australie, ils se sont bien fait mousser : le 1er SAGE, le Riverprize, … Au-delà de ça sur le terrain, il y a des choses qui se sont faites, mais j'y mettrais un bémol. Il n'y a rien non plus d'exceptionnel. Il y a eu un déficit de communication locale et puis on a aussi travaillé peut-être en vase clos* » (un technicien,

[396] « *L'écosite d'Eurre souhaite attirer la matière grise. Dans cette optique, des bureaux sont mis à disposition. Ainsi, depuis début juillet, le Cemagref comme le CNRS dispose d'un bureau sur l'écosite* » *Inf'Eau* n° 26, 08/2002) ; « *l'écosite confirme sa vocation d'échange de haut niveau dans le domaine de la gestion des rivières* » (compte-rendu de CLE 18/10/2003 et 16 /04/2003). Par exemple, à l'automne 1996, la Région Rhône –Alpes et plusieurs Départements participent à un atelier de démonstration sur l'entretien de la rivière tel que mis en place dans le cadre du 1er Contrat de Rivière (*Inf'Eau* n°10, 01/1997). En 2002, l'écosite de Eurre accueille les « *1ères rencontres sur la gestion de l'eau en RMC* », une réunion de l'ensemble des CLE du bassin Rhône Méditerranée Corse (18/01/2002) puis un séminaire international sur la gestion des sédiments dans les bassins versants (16-19/09/2002).

[397] Qui d'ailleurs sont limitées dans le Val de Drôme à la réserve des Ramières et qui ne sont pas centrées sur la seule rivière dans la partie amont, cf point suivant.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

entretien personnel, été 2009). Enfin, certains élus déplorent que la communication en externe au territoire rejaillisse sur la seule notoriété de la structure intercommunale du Val de Drôme et non sur l'ensemble du territoire : « *Je préférerais ne pas avoir de prix en Australie et avoir de l'eau dans la Drôme. Il n'y a aucun doute. Ca ne nous fait pas avancer les choses. Et aujourd'hui. On a trouvé un million de M3, mais c'est les agriculteurs qui ont trouvé un million de m3. Les agriculteurs et personne d'autres, parce que il y en a qui s'attribue ça* » (un agriculteur, entretien personnel, été 2009).

3.3.2. La responsabilisation, la préservation et la valorisation environnementale : une activation réussie mais partielle des ressorts territoriaux

Dans le prolongement de la mise en patrimoine de la rivière, le modèle de la gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme s'appuie sur la construction et la consolidation d'une nature préservée comme élément identitaire de la vallée, contribuant à une plus grande responsabilisation des usagers. Par contre, le ressort de la valorisation touristique des ressources et des milieux aquatiques afin de justifier et favoriser leur préservation environnementale n'est que faiblement mobilisé, centré sur la seule réserve des Ramières.

La responsabilisation renforcée des usagers, autour d'une rivière identitaire pour la vallée de la Drôme

Le ressort territorial de la responsabilisation des usagers quant à leur pratique par le renforcement d'une identité territoriale autour de la rivière, amorcé lors de la patrimonialisation de la rivière continue d'être mobilisé avec succès.

La dimension identitaire de la rivière est renforcée et élargie par l'incorporation de nouvelles entités matérielles et immatérielles, participant également à l'identité du territoire[398] , tels : (i) des écosystèmes aquatiques riches et remarquables et des paysages rares que constitue une rivière en tresse sans discontinuité physique ; (ii) des ponts, des canaux, des moulins, participant du patrimoine bâti historique de la vallée; (iii) des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau : des usagers présentés comme responsables, tels des riverains qui curent les canaux, des agriculteurs qui entretiennent les berges, des écoliers qui nettoient les cours d'eau) mais aussi des gestionnaires présentés comme innovants et précurseurs.

La rivière Drôme devient la « *dernière rivière sauvage d'Europe* » et le SAGE Drôme « *le 1er approuvé en France, couronné par un prix international* ». Ce caractère pilote accroît la responsabilisation des acteurs de la gestion de l'eau, des usagers comme des gestionnaires intentionnels : « *Premier SAGE mis en application au niveau national, la Drôme doit servir d'exemple de ce qu'il faut faire après avoir si mal fait ou laisser faire* » (*Le Crestois*, 12/06/1998). La « *rivière modèle au niveau national, une réputation que les élus et les responsables de services entendent bien conforter* » (*Le Crestois*, 19/06/1998)

Le développement d'une identité territoriale autour de la rivière, contribue à modifier les usages et pratiques de l'eau (« *on a changé le statut de l'eau dans la tête des gens* », un

[398] En 2005 est organisé un événement culturel autour de la rivière : « *art'insitu : la Drôme rivière sauvage* » (du 03 au 16/09/2005) avec l'exposition d'œuvres d'art dans et aux abords de la rivière. C'est une « *contribution au renforcement d'une culture rivière* » explique le chargé de mission de la structure intercommunale sur le projet (bureau du 16/09/2005))

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

représentant des élus de la CLE, entretien personnel, été 2009 ; « *Notre vallée s'est forgée une culture rivière* », le président de la CLE, *Inf'Eau* n° 23, 07/2002). Par exemple, au nom du caractère « *sauvage* » de la rivière, les agriculteurs ont admis de ne pas faire de barrage dans le lit vif des cours d'eau, ce qui entraverait sa continuité écologique. De même, les sentiments d'appartenance permettent de responsabiliser les usagers quand à leurs pratiques mais aussi quant au contrôle des pratiques des autres, sur la rivière, comme sur le territoire. L'idée est que chacun se sente investi dans son territoire : *« mettre en résonance une population sensible à l'environnement et un environnement de qualité* » ; « *rentrer dans une fierté d'appartenir à un territoire dont on a la responsabilité* » ; « *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* », expliquent ainsi des élus de la CLE (entretien personnels, été 2009 et 2010)

Ce ressort est entretenu, comme lors du 1er Contrat de Rivière (chapitre IV, point 2.2.2) :

- par la présence active sur le terrain de l'équipe rivière, en relation étroite avec la police de l'eau : elle permet à la fois de sensibiliser la population, de renforcer le système de contrôle et de sanctions par la pression sociale plus que par les poursuites judiciaires, et de rendre visible et crédible le système et le modèle d'action de la gestion intentionnelle de l'eau ;
- par une importante médiatisation dans la presse locale des infractions ainsi que des mobilisations des usagers et des progrès concernant la propreté des cours d'eau ainsi que l'entretien des berges et de la végétation. Les opérations « *Drôme Propre* » se poursuivent chaque année[399]. Chaque été, la publication des analyses d'eau de la DDASS sont l'occasion de rappeler à la fois les efforts réalisés et leurs fruits sur l'état du milieu[400]. La médiatisation de l'une ces opérations traduit bien cette responsabilisation collective. *Le Crestois* titre à son sujet : « *une rivière aujourd'hui indéniablement plus propre qu'hier* » (*Le Crestois*, 5-6 /07/2000). L'article développe ensuite : « *On ne peut que se réjouir de compter une nouvelle fois que, grâce aux lourds investissements réalisés, notamment en construisant des stations d'épuration, au long de la rivière, en construisant le seuil des Pues, en surveillant sans cesse et mieux la Drôme,, les usagers peuvent désormais bénéficier d'une eau de qualité et que la pièce maîtresse et centrale de notre environnement local est chaque année plus belle et attirante* » (*Le Crestois*, 5-6 /07/2000).

[399] « *Descente en canoë-poubelle* », *Le Crestois*, 30/08/1996 ; « *Nettoyage de printemps* », *Le Crestois*, 28/03/1997 ; « *Rivière Drôme propre* », Le journal du Diois, 19/06/1998 ; « *une rivière aujourd'hui indéniablement plus propre qu'hier* » (*Le Crestois*, 5 -6 /07/2000). Les berges du Bez font également l'objet d'opérations de nettoyage à l'initiative du club de canoë de Die (le *Journal du Diois*, 26/04/2002). Des actions exemplaires, telles des opérations de nettoyage et curage de canaux sont également médiatisées : « *citoyenneté : l'entretien du canal* » titre *Le Crestois* le 04/12/1998 à propos d'une initiative des riverains concernant le canal de Mirabel et Blacons.

[400] « *Des rivières presque de la plus belle eau : 80% des points de prélèvements ont analysé un eau de qualité bonne ou acceptable pour la baignade* », titre ainsi *Le Crestois* le 28/06/1996 ; « *des eaux de baignade en amélioration constante : l'interdiction permanente qui frappait la Drôme en aval de Grâne et Allex a été levée, grâce à la mise en service de la station intercommunale du Crestois* », *Le Crestois* du 04/07/1997 ; « *La qualité des eaux de baignade ne cesse de s'améliorer : grand bleu presque total pour la drome et ses affluents : notre pays commence à toucher les dividendes du Contrat de Rivière qui a permis de réaliser au fil des ans un assainissement adapté pour les communes de taille importante* » *Le Crestois*,19/06/1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La déconnexion des enjeux de la préservation environnementale et de développement touristique

Les enjeux de la préservation de l'environnement et de la mise en valeur des milieux, liés dans le modèle territorial du SAGE, sont cependant progressivement déconnectés dans la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière. Ils sont portés par des maîtres d'ouvrages distincts, mis à part dans le cas de la réserve des Ramières, sur lequel est recentré l'ensemble des efforts de la gestion intentionnelle.

Si les efforts en matière d'assainissement sont justifiés dans le SAGE en vue de l'objectif de la restauration d'une qualité baignade sur l'ensemble du linéaire hydrographique, très peu d'opérations prévues dans le 2nd Contrat de Rivière en matière d'aménagement des points de baignade sont *in fine* réalisées. Si des contraintes techniques et financières ont pénalisé les projets, les élus des communes ont également montré en la matière un manque de motivation pour porter les projets (Asconit consultants *et al.*, 2007). Les seules opérations de mise en valeur touristique de la rivière sont réalisées tardivement et uniquement dans le Diois. Elles visent explicitement le développement des activités de loisirs ainsi que le renforcement de l'image touristique dioise. Lors du lancement de la rénovation des sources de la Drôme à la Batie des Fonds, un élu dit vouloir « *faire de ce lieu un des sites phares du Diois* » (le *Journal du Diois*, 25/02/2002).

Par ailleurs, les opérations de préservation des milieux aquatiques ne sont mises en place que tardivement en raison des difficultés à désigner une maîtrise d'ouvrage. Ni les communes ni les structures intercommunales ne souhaitent s'engager dans la réalisation des plans de gestion des sites remarquables prévus dans le Contrat de Rivière. Seules des études et inventaires sont réalisés dans le cadre de l'observatoire de la rivière, portés par la FRAPNA, la Fédération de Pêche et de Chasse et soutenus par l'Agence de l'Eau. La mise en œuvre du dispositif de Natura 2000 est également repoussée en raison de l'absence de maîtrise d'ouvrage local. Ces faits montrent l'investissement moindre des collectivités locales dans la préservation de l'environnement, affiché pourtant comme un des enjeux du SAGE.

Ces éléments témoignent de l'absence d'une stratégie partagée et explicite en matière de développement touristique autour de la rivière et de la place que la préservation de ses ressources et milieux pourrait tenir. Les rares positionnements des acteurs locaux en la matière définissent par défaut ce qui n'est pas voulu, mais non ce qui est souhaité. « *Pas question de se laisser déborder et de finir en usine à touristes* » témoigne un loueur de raft, de kayak et de canyoning. « *On pourrait doubler notre parc mais nous nous auto-limitons. Nous ne voulons pas faire de la grande surface »,* affirme un autre loueur (*Inf'Eau* n° 17, 06/1999). Cette absence de stratégie s'explique par les différences des enjeux touristiques en amont et en aval de la vallée et par la prise de compétences différentiées en la matière d'une structure intercommunale à l'autre. En effet, dans le Diois, le tourisme est une activité économique centrale de compétence intercommunale, mais pour laquelle la rivière n'est qu'une des ressources potentielles. Dans le Val de Drôme, la structure intercommunale ne dispose pas de la compétence tourisme, du ressort de chaque commune. Elle centre ses efforts sur la seule réserve des Ramières dont elle a en charge la gestion.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La gestion de la réserve des Ramières : une attention centrée sur la démonstration du savoir-faire

Comme lors du 1er Contrat de Rivière, la réserve des Ramières est érigée en haut-lieu de la rivière patrimonialisée[401]. La reprise en main de la gestion de la réserve par la structure intercommunale du Val de Drôme facilite la mise en application de son modèle territorial. Elle adopte une nouvelle ligne politique pour la gestion de la réserve, autour de trois objectifs : (i) « *la conservation et la préservation de la nature* » ; (ii) « *faire en sorte que le patrimoine représenté par la réserve ait un impact favorable sur le développement local* » et (iii) « *veiller à ce que tous les acteurs concernés et habitants participent à ce qui se fait dans cet espace protégé* » (*Le Crestois* 28/05/1999). Elle élabore un plan de gestion concertée avec l'Etat, les élus, les propriétaires, les utilisateurs, les naturalistes et les scientifiques. Ce plan de gestion, finalisé en 2002, marque la réorientation de la réserve de la seule protection des milieux vers le développement territorial. Il s'inscrit dans une logique « *non seulement de conservation de la nature, mais aussi d'intégration locale : intégration à travers la dynamique d'animation, intégration dans les structures de fonctionnement* » [du développement territorial] (Plan de gestion de la réserve des Ramières, 2002).

La préservation des milieux aquatiques est valorisée à la fois : (i) par l'accueil et le partenariat avec des scientifiques ; (ii) par le développement de l'accueil des touristes ; (iii) par des opérations d'éducation à l'environnement du grand public et des scolaires.

La réserve continue d'être un lieu d'expérimentation. Elle est choisie comme zone pilote pour la mise en place de la démarche de Natura 2000 (« *site basse vallée de la Drôme* ») et fait l'objet d'un programme Life en 1995 visant l'élaboration expérimentale des documents d'objectifs dans 35 sites tests en France. Par la suite, une action pilote sur la gestion de l'ambroisie dans le lit de la rivière, par le pâturage des moutons, est menée conjointement par la Réserve et la Chambre d'Agriculture. Elle participe également au Life sur la conservation de l'Apron du Rhône (1998-2001).

Les opérations d'exposition, de démonstration et de valorisation se poursuivent : elles concernent à la fois la rivière comme écosystème aquatique remarquable, mais également les savoir-faire développés dans le cadre du Plan de Gestion de la Réserve, du SAGE et des Contrats de Rivière.

La rénovation du bâtiment de la réserve des Ramières[402] et le nouveau plan de gestion de la réserve en 2006 renforcent les missions de la réserve en matière d'accueil grand public (avec un objectif de 10.000 visiteurs / an) et de développement de nouveaux outils pédagogiques (nouvelle muséographie entre autres). La structure intercommunale du Val de Drôme souhaite faire de ce lieu *« un projet à la croisée de l'environnement, du patrimoine, de la culture, de la citoyenneté, des connaissances et des savoir-faire, ce qui en fait sa complexité mais aussi sa richesse* » (*Le Crestois*, 30/03/2007). L'ancienne « *Maison des Ramières* » est rebaptisée « l*a gare des Ramières, station nature de la rivière Drôme* ». Ce nouvel intitulé insiste sur la place centrale de « *la Drôme, une rivière sauvage* », comme fil conducteur de la réserve. C'est une

[401] Le terme est d'ailleurs employé par un journaliste du Crestois en 2005 : « *la population, les acteurs locaux, se réapproprient la rivière, épine dorsale des activités de tourisme, des appellations agricoles et du patrimoine naturel de la vallée. La réserve des Ramières* [est] *le haut-lieu de ce patrimoine rivière* » (*Le Crestois*, 09/12/2005).

[402] Les travaux débutent le 23/06/2006 et se terminent le 05/04/2008. Ils ont coûté 1,5 M €, dont 0,67 M € a été financé par la structure intercommunale du Val de Drôme.

« *invitation aux voyages et aux découvertes de la rivière Drôme et de ses richesses, l'une de dernières rivières sauvages d'Europe* » (*Le Crestois* 30/03/2008).

En conclusion, la gestion intentionnelle n'active que partiellement et de manière très localisée le ressort territorial de la préservation des milieux aquatiques par la valorisation touristique ou identitaire.

3.3.3. Les déboires des propositions d'action en matière agricole et la méfiance des irrigants envers la gestion intentionnelle du SAGE

En matière de gestion quantitative, le SAGE affiche des objectifs équilibrés entre la satisfaction des usages d'un coté et la préservation environnementale de l'autre. Le compromis obtenu repose sur l'activation de plusieurs ressorts territoriaux : (i) une relation de confiance entre les acteurs de la gestion intentionnelle et la profession agricole ; (ii) une logique de l'effort récompensé consistant au gel des surfaces irriguées contre l'appui à des solutions d'augmentation des ressources en eau ; (ii) une solidarité à l'échelle du bassin versant, par l'engagement collectif dans le financement de ces solutions.

L'objectif environnemental du maintien du débit réservé de la rivière ne peut cependant pas être atteint en raison (i) de la remise en cause de l'accord entre la gestion intentionnelle de l'eau et les irrigants et (ii) de difficultés matérielles rendant impossible l'opérationnalisation de cet accord. Ces deux raisons témoignent des difficultés de la construction d'un territoire *par* et *pour* la gestion quantitative de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme qui reposerait sur la transparence des informations et la solidarité entre usagers.

Un accord sur les modalités de partage de l'eau long et difficile à obtenir (1998 à 2003) : le rôle clef des animateurs territoriaux

L'engagement des irrigants dans la démarche de négociation des modalités de partage de l'eau en 1998, puis surtout l'obtention de la signature d'un protocole en 2003 permettant le respect du débit réservé en rivière, constituent l'une des avancées majeures du SAGE en matière de gestion quantitative. Elle repose sur l'obtention d'une relation de confiance entre les gestionnaires intentionnels de l'eau et les irrigants, ainsi que sur une logique de l'effort récompensé. Les difficultés rencontrées dans l'obtention de cet accord témoignent cependant de la fragilité de cette relation de confiance.

La CLE choisit de faire appel à un intervenant extérieur pour mettre en place le plan d'action défini dans le SAGE concernant la gestion quantitative. Le Cemagref de Montpellier est choisi (bureaux des 24/07/1998, 17/06/1998 et 24/07/1998). Il planifie son intervention en trois étapes : (i) la définition des ressources disponibles, à partir d'une base de données sur les pratiques d'irrigation et l'état du milieu ; (ii) le test de différents scénarios d'utilisation des ressources en eau et le choix de solutions ; (iii) la mise aux point du protocole de gestion, aussi appelé « *cahier de consignes* », selon les solutions retenues.

L'établissement de ce plan d'action par le bureau de la CLE, conjointement avec le Cemagref et les représentants des irrigants, fait l'objet de premières clarifications négociées. Sur la méthode, le bureau insiste pour qu'une attention soit portée sur l'équité entre les irrigants individuels et collectifs et que l'outil proposé par le Cemagref soit « *simple, évolutif, adaptable en fonction des observations pragmatiques qui seront faites* » (bureau du 24/07/1998). Le « *pragmatisme* », la « *pédagogie* », « *l'équité* » (répartition des efforts) sont

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

trois critères rappelés plusieurs fois par le bureau de la CLE au Cemagref (bureau du 03/03/1999 et du 07/04/1999). Sur la transcription du point de vue technique des objectifs du SAGE pour rendre applicable les mesures de restrictions : le bureau décide que le débit objectif de 2,4 m3/s au seuil de Pues correspond à un débit de 3,1m3/ s au seuil SMARD de Crest, et que les restrictions, pour les irrigants des trois réseaux collectifs disposant de ressources de substituons, pourront être réduites de moitié (bureau du 17/06/1998). Sur la répartition des responsabilités entre les acteurs de la gestion de l'eau : (i) la structure intercommunale du Val de Drôme se charge de l'observation et de la diffusion des informations sur l'état du milieu (débit prélevé et débit rivière) ; (ii) les gestionnaires des réseaux irrigués appliquent les règles de gestion définies dans le protocole, en fonction de l'observation de l'état du milieu ; (iii) la police de l'eau assure le contrôle de la bonne application de ces règles.

La création d'une base de données sur l'irrigation et les efforts pour instaurer un climat de confiance entre la gestion intentionnelle et les irrigants

La première étape de l'étude menée par le Cemagref (début 1999) consiste en la réalisation d'une base de données sur l'irrigation concernant la nature des cultures et les surfaces irriguées, ainsi que les pratiques d'irrigation : localisations, dates et fréquences, modalités (pompage individuel ou collectif, en nappe ou rivière) et volumes (compte-rendu de la réunion Cemagref/ DDAF du 27/01/1999). La mise en transparence des informations sur l'état des milieux et des pratiques vise à la fois la responsabilisation des usagers et l'évaluation de l'efficacité des mesures prises. Elle participe de la construction d'un territoire de l'eau.

Le Cemagref rencontre des difficultés à dresser un tel inventaire, car les informations qu'il requiert s'avèrent peu disponibles auprès des deux principaux interlocuteurs susceptibles de la détenir : (i) la Police de l'eau, qui instruit les demandes de prélèvements en eau relevant des régimes d'autorisation ou de déclaration au titre de la Loi sur l'eau ; (ii) les syndicats d'irrigation qui gèrent les périmètres irrigués collectifs. D'un coté, les données dont dispose la Police de l'eau sont incomplètes et peu fiables. Elles reposent sur les seules déclarations d'intentions des préleveurs en début de campagne et sont reconduites tacitement chaque année. Les volumes sont surestimés, d'une part parce que les demandeurs ont tendance à exagérer leurs besoins, et d'autre part, parce que les arrêts de pompage ne sont que rarement signalés (bureau du 06/09/1999 et du 10/05/2000). De plus, aucun contrôle n'est effectué sur le terrain. Consciente des défauts de sa base de données sur les prélèvements agricoles, et en particulier pour ceux individuels, la Police de l'eau élabore à un nouveau système de traitement et d'actualisation des informations à partir de 1999, mais il ne sera opérationnel qu'en 2006. De l'autre coté, malgré les sollicitations répétées du Cemagref, relayées par le Préfet, les présidents des réseaux d'irrigation collective de la basse vallée refusent de transmettre des informations sur les surfaces irriguées et sur les débits prélevés. Le SMARD, gérant la prise SMARD pour le SICN et SICB « *ne répond pas* » et les archives du SIAM « *auraient brûlé* » explique ainsi une note de conjoncture de la DDAF (1999). Si les surfaces ne sont effectivement pas nécessairement connues par les présidents des réseaux eux-mêmes, par contre, les débits instantanés prélevés sont mesurés par des compteurs volumétriques nécessaires à la facturation pour les usagers. A défaut, le Cemagref dispose des informations sur les volumes totaux annuels prélevés, transmises à l'Agence de l'Eau pour le paiement de la redevance.

La base de données sur l'irrigation demeure ainsi imprécise en raison du manque d'information. Elle ne permet pas de vérifier correctement les objectifs de respect du gel des

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

surfaces (bureau du 07/04/1999), ni de responsabiliser les usagers quant à leurs pratiques en mettant en transparence les volumes prélevés.

Ce refus de communication des informations sur les usages de l'eau témoigne du déficit de confiance entre les gestionnaires intentionnels de l'eau et les syndicats d'irrigation. Pour y pallier, le bureau de la CLE, conjointement avec le Cemagref, emploie une double stratégie : (i) l'implication étroite des usagers afin de leur faire prendre conscience de l'intérêt de disposer et de diffuser ces informations et de les responsabiliser ; (ii) la logique de l'effort récompensé.

Le bureau de la CLE et le Cemagref multiplient ainsi les réunions bilatérales avec la profession agricole et les présidents de réseaux d'irrigation. Ils associent directement les usagers à la collecte et diffusion de l'information, par le biais d'une enquête postale sur la nature et les surfaces des cultures irriguées. 400 questionnaires sont ainsi envoyés par le président de la CLE en mai 2000 (bureau du 03/02/2000). C'est l'occasion de communiquer sur la démarche du SAGE : le questionnaire est présenté avec l'objectif de « *connaitre la réalité de la situation et assurer le bon fonctionnement des prélèvements de façon transparente et équitable* » et comme moyen « *d'optimiser ensemble la gestion de l'eau* » (lettre du président de la CLE du 04/05/2000). Le bureau de la CLE et le Cemagref tentent également de rendre plus transparente l'information et de mettre les agriculteurs face à leurs incohérences : ils commanditent une étude auprès de l'IGA, qui à partir de mesures de télédétection sur les cultures du Val de Drôme, met en évidence les décalages entre les volumes déclarés et les surfaces irriguées. Le président de la CLE promet enfin de rediscuter le gel des surfaces irriguées en cas de baisse de la consommation en eau par ha, et de ne pas utiliser l'information sur les débits prélevés pour fonder du contentieux.

Le bureau de la CLE utilise également un autre ressort d'action stratégique : la construction des ouvrages d'augmentation des ressources en eau. Il s'appuie sur le « *marché »* issu du compromis du SAGE, à savoir : l'appui à la « *réalisation d'ouvrages* » d'augmentation des ressources en eau contre «*la mise en place de modalités de gestion partagées* » (lettre du président de la CLE du 04/05/2000). L'Agence de l'Eau participe également à ce '*marché'* en conditionnant les subventions aux ouvrages d'irrigation à la concrétisation de l'observatoire de la rivière et à l'établissement de règles de gestion formalisées par une convention signée (bureau du 24/07/1998).

Enfin, la structure intercommunale du Val de Drôme renforce son appui au secteur agricole productif, montrant ainsi son engagement envers lui. Elle met en place, début 1999 un plan d'action pour une « *meilleure gestion de l'eau en irrigation* », par l'amélioration des pratiques d'usage de l'eau à l'échelle de l'exploitation et l'adaptation des productions pour une plus grande économie d'eau en période d'étiage (bureau du 03/03/1999). Elle porte également l'élaboration de Contrats Territoriaux d'Exploitation sur la « *gestion de la ressource et les économies d'eau* » conjointement avec la Chambre d'Agriculture (bureau du 05/05/1999 ; 07/07/1999)[403]. Le président de la CLE, également président d'une structure intercommunale, peut ainsi jouer de sa double casquette, de coordonnateur de la gestion de l'eau et de soutien au développement économique pour convaincre les agriculteurs de lui faire confiance[404].

[403] Ils visent la réduction de 10% des pompages et prélèvements individuels et collectifs ; une vingtaine de Contrat sont signés ; effet modéré.

[404] De son coté, l'Agence de l'Eau développe également une relation de confiance avec la profession agricole, par le biais de la mise en place d'un « *accord-cadre* », mais indépendamment du dispositif du SAGE, cf point 3.2.2.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La discussion de scénarios de gestion des ressources en eau

Début 2000, dans la seconde phase de l'étude, le Cemagref élabore des scénarios de gestion des ressources en eau selon le type d'année hydrologique, avec des estimations de surfaces et de débit[405]. Les chiffres utilisés sont eux-mêmes objet de débat avec la profession agricole (bureau du 02/03/2000).

Quatre scénarios sont finalement proposés et présentés, avec les niveaux de restrictions en eau qu'ils impliquent en période d'étiage. L'un est basé sur la mise en place de tours d'eau et trois sur des apports d'eau supplémentaires, par des ouvrages de stockage (Juanons et Trois Vernes) ou l'adduction en eau du Rhône. La performance de ces scénarios est évaluée en termes de nombre de jours de restrictions et de déficit hydrique total annuel de la rivière. L'étude souligne la plus grande performance du scénario basé sur des tours d'eau par rapport aux scénarios basés sur la construction d'ouvrage de stockage. Elle montre aussi que le scénario d'adduction depuis le Rhône fournit de meilleurs résultats que ceux des deux retenues en eau (bureau du 02/03/2000 et 06/04/2000 et 10/05/2000). Un scénario supplémentaire est par la suite envisagé à partir du projet du karst de la Gervanne.

A partir de ces résultats techniques, les scénarios sont discutés au sein du bureau de la CLE (02/03 et 06/04/2000 et 10/05/2000 et 06/12/2000) de la CLE plénière (28/06/2000 et 28/06/01) et lors de réunions avec les agriculteurs des réseaux irrigués (18/12/2000 et 11/05/2001). Le débat devient clairement politique : il porte sur les choix d'investissements financiers et de répartition des efforts d'économie d'eau.

Le scénario basé sur les seuls tours d'eau est rapidement écarté, car sans construction d'ouvrage, les gestionnaires intentionnels perdent leur principal levier d'action pour faire changer les pratiques agricoles : un levier économique pour l'Agence de l'Eau par le biais de ses subventions (Allain, 2001) ; un levier stratégique pour le bureau de la CLE qui a négocié un compromis « *donnant-donnant* » dans le cadre du SAGE. Le projet de la retenue des Trois Vernes est abandonné en raison des oppositions locales de riverains (Encadré 56). Le projet de l'adduction par le Rhône est également abandonné, en l'absence de maître d'ouvrage (Encadré 48, p.458).

Le projet du karst rencontre l'opposition de nombreux usagers et élus communaux, mais il est maintenu en raison de l'important soutien étatique dont il bénéficie de la part du Ministère de l'Environnement et de l'Agence de l'Eau) et de son portage par le Conseil Général (Encadré 58, p.498).

Le projet de maillage avec le SISEV accompagné de la réserve des Juanons, est enfin plébiscité par les usagers agricoles et une partie des élus locaux. Il possède un poids symbolique fort, que le président de la CLE souhaite investir : il démontre l'existence d'une solidarité à différentes échelles : (i) à l'échelle des périmètres irrigués du SICN et du SICN, car l'ensemble des adhérents participe à l'investissement sans pour autant en être tous directement bénéficiaires ; (ii) à l'échelle du bassin versant de la Drôme par l'effort financier des collectivités dans le cadre du Contrat de Rivière ; (iii) entre les bassins versants de l'Isère et de la Drôme, par les apports du canal de la Bourne. Malgré le coût important de la réserve,

[405] Faute de données disponibles sur les volumes réellement prélevés dans la basse vallée de la Drôme au jour le jour, le Cemagref utilise un calcul théorique, basé sur la consommation théorique du maïs affecté d'un coefficient : le volume prélevé est égal à 0,7 fois l'ETM d'une surface entièrement planté en maïs à partir des surfaces. Le débit aux droits des ouvrages de prélèvement est estimé à partir des mesures de débit de la station DIREN située à Saillans.

la CLE plénière valide le scénario de la combinaison des deux solutions kart et Juanons en séance plénière le 28/06/01.

Le projet des Trois Vernes, inscrit au SAGE, reçoit l'avis favorable du Comité des grands barrages début 1998. Son Avant Projet Sommaire est réalisé dans la foulée, et l'ouvrage est à inscrit au financement du 2nd Contrat de Rivière en 1999[406]. La question de la maîtrise d'ouvrage pose toutefois problème. L'ouvrage étant à double vocation d'irrigation et de soutien d'étiage, le SICS ne souhaite pas gérer l'ouvrage, se considérant « *juge et parti* ». Le Conseil Général est réticent et aucune structure à l'échelle de la vallée n'existe. A cette difficulté, vient s'ajouter, à partir de l'année 2000, les réserves de l'équipe municipale de la ville de Crest à propos de la sécurité de l'ouvrage. En pleine réflexion sur les perspectives d'extension de l'urbanisation de la commune (Mission Crest 2020), elle craint l'inondation d'une partie des terres potentiellement urbanisables, en cas de rupture de l'ouvrage, ce qui pourrait geler ses propres projets d'urbanisation (CLE plénière du 28/06/2000 ; *Le Crestois* 24/03, 15/05 et 04/08/2000). Le député-maire de Crest, politiquement opposé à la structure intercommunale du Val de Drôme, médiatise fortement l'affaire, et l'exploite dans le cadre de la campagne municipale de 2001. Outre le problème de sécurité de l'ouvrage, techniquement contournable, il remet en question l'utilité du barrage, qui « *ne sert pas à grand-chose quant aux besoins en eau* », et coûte cher « *alors qu'on a sous la main une solution 10 fois moins cher entraînant un impact moindre sur l'environnement* » (maire de Crest, *Le Crestois*, 04/08/2000). Son Conseil Municipal délibère contre le projet le 28/07/2000. La population même de la commune de Divajeu où doit se localiser l'ouvrage, initialement favorable au projet, change de position. Une association pour la défense des habitants concernés se crée : «*Vigilance aux Trois Vernes* ». La structure intercommunale du Val de Drôme, qui avait également soutenu le projet dès son élaboration, reste muette. La CLE est également prudente, car cette question de sécurité est un élément nouveau. Son président se prononce publiquement en défaveur de la mise à l'enquête publique du projet en août 2000 (*Le Crestois*, 04/08/2000). Le président du Syndicat d'Irrigation de Crest-Sud, sans soutien des autres syndicats d'irrigation (non concernés par les bénéfices de l'ouvrage) ni de la CLE, ni de la structure intercommunale du val de Drôme est contraint d'abandonner le projet. Il fustige *« le manque de volontés politique alors que les financements étaient acceptés*» (*Le Crestois*, 13/06/2003).

Encadré 56 : L'abandon de la retenue des Trois Vernes sur le Lambre et la Grenette (Crest Sud)

L'élaboration du cahier de consignes

La troisième étape de l'étude Cemagref, de fin 2001 à mi 2003, consiste en l'élaboration du « *cahier de consignes* ». Il prend en compte la prochaine mise en fonctionnement de la réserve des Juanons, et vise la gestion des périodes de crises, c'est-à-dire de franchissement du seuil de débit réservé de la rivière tel que fixé dans le SAGE. Un groupe de travail de la CLE est constitué pour élaborer les modalités de partage, les conditions de déclenchement des niveaux de crise, les références de calcul des restrictions, la répartition de l'effort financier. Les propositions sont également débattues lors de réunions avec les irrigants (février 2002) et en bureaux de CLE (02/10, 06/11 et 18/12/2002, puis 05/02/2003).

Pour élaborer ce protocole de gestion de l'eau, le Cemagref propose à la CLE et à la profession agricole plusieurs outils de modélisation successifs, dont l'objectif est d'ouvrir « *les boites noires* » existantes, d'expliciter les hypothèses de travail, afin d'engager de réflexions sur les besoins en eau et leur évolution, et d'adapter aux mieux les protocoles de gestion en fonction. Plutôt que de raisonner sur les seuls flux débits d'eau, le Cemagref

[406] Il reçoit un soutien important de l'Agence de l'Eau (bonus de 3 à 5 M €), pour compenser le moindre subventionnement du Conseil Général qui arbitre en faveur d'un autre projet concurrent, celui du périmètre irrigué de Marsanne. Cela montre bien l'importance, pour l'Agence de l'Eau de ce levier d'action pour faire changer les pratiques des agriculteurs irrigants.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

souhaite modéliser les pratiques agricoles et en particulier les dates de démarrage de l'irrigation et les assolements, car ces deux variables pourraient permettre une gestion plus fine du déficit hydrique. Mais ces propositions sont un échec : les agriculteurs irrigants sont réticents à communiquer des informations sur leurs assolements et leurs pratiques et même à les discuter. Ce refus témoigne à nouveau de la difficulté de construire un territoire de l'eau dans la basse vallée de la Drôme. Plusieurs raisons poussent les agriculteurs à ce choix.

Tout d'abord, ils argumentent du caractère privé de cette information. C'est une manière pour eux de conserver une marge de manœuvre dans la négociation ; afin de limiter au maximum les restrictions d'irrigation (Abrami, 2004)[407]. Ils veulent bien recueillir et diffuser ces informations en interne au périmètre irrigué, mais ne veulent pas les diffuser aux autres acteurs extérieurs au périmètre. C'est une manière de réclamer une reconnaissance de leur compétence et responsabilité à gérer sur leur propre territoire de l'eau, le périmètre irrigué. Mais cela dénote également d'un manque de confiance envers les autres acteurs, à l'échelle de la basse vallée. Ce manque de confiance remonte en fait à l'élaboration du SAGE. Si un compromis a été signé par les représentants de la profession agricole et des irrigants, ce dernier n'a pas pour autant pas été approprié par les usagers irrigants, qui ont peu participé à son élaboration. Ces derniers ne se sentent pas engagés, comme le sont leurs représentants, à mettre en application et respecter les orientations du SAGE, objet du compromis. Ils cherchent plutôt à minimiser les contraintes sur leur activité. Freiner ou faire traîner l'adoption d'un protocole de gestion est une des manières d'y parvenir.

De plus, les irrigants collectifs estiment avoir déjà fait des efforts de leur coté, en initiant différents projets d'augmentation ou de substitution de la ressource et en mettant en place des tours d'eau[408]. S'ils se sentent en partie responsables du déficit hydrique, ils ne se sentent pas pour autant coupables. Ils ne sont disposés qu'à de nouveaux efforts limités. Ils réclament un appui à la sécurisation des approvisionnements en eau, conformément au compromis « *donnant-donnant* » passé dans le SAGE. Ils appellent à plus de solidarité des autres acteurs de la CLE (CLE du 11/06/2003) afin de soutenir les différents projets de mobilisation de ressources en eau connaissant de multiples difficultés.

Ils réclament également une meilleure répartition des efforts d'économie d'eau entre les consommateurs. Les irrigants individuels sont explicitement et particulièrement visés. Ils sont accusés d'individualisme voir d'incivisme, alors que les irrigants collectifs prennent seuls en charge les problèmes de gestion de l'eau, ne serait-ce qu'en payant l'eau, mais aussi en organisant des tours d'eau, en participant à l'élaboration de nouvelle solutions etc. Leur absence d'organisation rend en effet difficile à la fois leur participation aux dispositifs de gestion collective de l'eau (tel le SAGE ou le CR), mais aussi leur contrôle et soumission aux réglementations (Allain, 2002). Enfin et surtout leurs consommations en eau, comme leurs nombres, localisations et pratiques, ne sont pas connues, et les services de l'Etat en charge de collecter cette information en sont, pour le moment incapables. Ils peuvent donc être accusés, sans preuve à décharge, de tous les tords. C'est ce qui explique que les irrigants individuels sont désignés comme '*boucs émissaires'* (Abrami, 2004), alors qu'une grande partie d'entre eux sont également des irrigants collectifs. C'est une façon pour ces derniers de se ménager à

[407] Les agriculteurs irrigants gardent également une marge de manœuvre en maintenant une certain flou sur le fonctionnement exact de leurs infrastructures et les quantités d'eau qui y circulent (un ancien technicien des services de l'Etat, entretien personnel, été 2008).

[408] Ou encore en œuvrant à la mise en place d'actions d'économie en eau : par exemple implication de la profession dans recherche de réduction de la demande en eau : expérimentations de l'association des Groupements de Producteurs de Maïs pour la mise place de cultures économes en eau , essai en Val de Drôme en été 1997 ; essai aussi de semences moins consommatrices (compte-rendu du bureau du 16/04/1996).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

nouveau une marge de manœuvre dans la négociation, en détournant le problème sur une autre forme d'usage, qui, étant très mal connu, peut être mise en accusation. Un technicien explique ainsi : « *Il y avait un clivage affiché entre les collectifs et les individuels, alors que ce sont les mêmes. Il y a des gens très honnêtes, qui ne sont que collectifs et qui dénoncent les individuels car ils sont très peu contrôlés ; un réseau collectif, il suffit de se pointer à la zone de prélèvement en rivière et c'est sanctionnable. Les individuels, ils sont répartis, avant que vous les chopiez...* » (entretien personnel, 2009).

Les agriculteurs irrigants refusent donc de participer, si ce n'est à titre expérimental, aux modélisations de leurs systèmes irrigués par le Cemagref. Ils reçoivent l'appui du bureau de la CLE, qui craint en particulier que ce nouvel outil, basé sur des informations plus ou moins estimées et donc toujours critiquables, vienne perturber le fonctionnement existant de la régulation des usages, fonder sur la négociation. Il redoute également de froisser la Chambre d'Agriculture, partenaire du SAGE, en la concurrençant dans son domaine d'action (Barreteau, 2007). Le Cemagref abandonne donc ses projets de modélisation et le contenu du cahier de consignes est négocié entre les seuls acteurs locaux.

Le conditionnement du financement de l'ouvrage des Juanons par l'Agence de l'Eau à la réalisation du cahier de consigne accélère la recherche du compromis. La négociation aboutit à la signature d'un « *protocole d'accord* » sur les « *modalités de partage de l'eau entre agriculteurs à l'aval de Crest* », à l'écosite de Eurre le 13/05/2003 par les présidents de la CLE, de la chambre d'Agriculture, du SMARD, du SISEV, du SIAM, du SICN, du SICS et de l'ADARII (*Le Crestois*, 15/05/2003) (Encadré 57). Elle est validée par l'Agence de l'Eau (le 24/02/2004) mais elle n'est cependant pas officiellement reconnue par la Police de l'Eau.

Les partenaires s'engagent sur le respect du débit minimal fixé par le SAGE et les conditions d'utilisation de la réserve des Juanons (« l*es possibilités d'accès à des ressources complémentaires via le réservoir des Juanons à construire, ainsi que les modalités de partage de l'eau dans ces conditions d'accès aux ressources* »). Cette convention se présente sous la forme d'un règlement de 10 articles. Elle s'applique aux agriculteurs irrigants à partir de la Drôme, de ses affluents ou de leurs nappes d'accompagnement entre la ville de Crest et le seuil des Pues. Le SISEV fournit de manière permanente, pendant toute la durée de la saison d'irrigation, 225 l/s au SICN et de façon conditionnelle (seulement quand le débit de la rivière au seuil des Pues est inférieur à2.4m3/s) 110 l/s au SIAM.

Elle précise les seuils de restriction et les modalités de mise en œuvre des restrictions en eau. L'article 7 fixe deux niveaux de restrictions :

- le niveau C1 est activé dès que le débit de la rivière est inférieur au débit objectif de 2.4m3/s au seuil des Pues ; il correspond à des restrictions de 20% pour tous les irrigants sauf ceux du SICN et du SIAM.
- le niveau C2 est activé si le débit de la rivière reste inférieur au débit objectif après X semaines ; il correspond à des restrictions de 40% sauf pour le SIAM où il est de 20% et pour le SICN où il est nul.

Cette différentiation des restrictions est proportionnelle aux efforts consentis par les réseaux pour s'approvisionner autrement que par la Drôme. En outre, ce taux de réduction n'est pas appliqué aux droits d'eau des réseaux irrigués (comme défini dans les arrêtés) mais au débit théorique consommé, calculé en fonction de la superficie irrigable déclarée (selon les besoins en eau théoriques du maïs). Cette valeur de référence à fait l'objet d'un intense débat et ce mode de calcul a été choisi car il est plus avantageux (au regard des surfaces déclarées) mais aussi plus « *équitable* » entre les agriculteurs. La mise en application de ces restrictions est également différenciée selon le type d'irrigation, collective ou individuelle. Les irrigants collectifs sont soumis à une réduction du débit de prélèvement à l'entrée du réseau. Les irrigants individuels sont soumis à des jours d'interdiction d'irriguer sur un cycle hebdomadaire (1.5j pour C1 et 3 jours pour C2).

Encadré 57 : Le protocole d'accord sur les « Modalités de partage de l'eau entre agriculteurs à l'aval de Crest », 13/05/2005

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cette convention traduit l'accord social trouvé entre les acteurs locaux et reflète les valeurs centrales qu'ils reconnaissent et défendent collectivement : l'équité entre agriculteurs, entre irrigants individuels et collectifs, et entre réseaux irrigués, en fonction de l'effort fourni par chacun. Elle possède également un poids symbolique fort : elle traduit la capacité des acteurs locaux à gérer collectivement la ressource en eau en trouvant des règles adaptées à leur problématique.

Comme pour la réserve des Juanons, la signature de ce protocole d'accord possède un important poids symbolique, que le président de la CLE met en avant par la médiatisation de l'événement. La convention est qualifiée d' « *exemplaire* » par le président de la CLE, qui évoque « *l'engagement* » et le «*climat de confiance* » (CLE du 11/06/2003). Il précise que : « *des attitudes nouvelles se sont faites jour* » grâce au SAGE et au Contrat de Rivière, et que « *ce contrat montre que la solidarité et le sens du partage des ressources vitales gagnent du terrain* ». Il montre que les problèmes peuvent se régler dans la concertation et pas par les seules interdictions (*Le Crestois*, 15/05/2003).

Cependant, ce protocole n'est qu'une étape, car il nécessite encore la mise en fonctionnement de l'observatoire de débits, comme outil de contrôle : « *Les partenaires ont choisi la voie de la responsabilisation. L'œil sera rivé sur un chiffre de référence, 2,4 m3 /s* » (*Inf'Eau* n°28, 07/2003).

Des difficultés de la mise en place de l'accord sur l'irrigation

L'année 2003 : un test grandeur nature

« *La Drôme à sec et sans eau* » titre en une *Le Crestois* début août 2003 (*Le Crestois*, 8-15/08/2003). « *On a eu une fin de siècle assez clémente, des années relativement plus humides, jusqu'en 2003* », explique un agriculteur (entretien personnel, été 2009) si bien que l'année 2003 constitue une année de test des avancées du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière en matière de gestion quantitative. Si le protocole de partage des ressources en eau vient juste d'être signé, il est dans les faits inapplicable, puisque ni le système de mesures des débits au seuil des Pues, ni la réserve des Juanons ne sont opérationnels[409].

Le bilan de la saison estivale est cependant jugé positif par la CLE en ce que les conflits ont été évités. D'un coté, les irrigants ont respecté les arrêtés préfectoraux de restriction en eau et ont mis en place des mesures de gestion internes aux périmètres irrigués : priorisation des cultures à irriguer, mise en œuvre de tours d'eau. Les présidents de réseaux ont joué un rôle important comme intermédiaire afin que les usagers s'approprient les nouvelles orientations et règles de la gestion de l'eau : «*Il a fallu faire preuve de sang froid et d'autorité pour faire admettre à tout le monde que nous ne pouvons pas mettre en péril l'eau de la Drôme* » explique un président de réseau (entretien personnel, 2009). De l'autre coté, une autorisation exceptionnelle est délivrée aux agriculteurs afin de ne pas mettre en péril leurs activités économiques[410]. Le Syndicat d'Irrigation d'Allex-Montoison obtient une autorisation des

[409] La réserve des Juanons n'est pas opérationnelle en 2003 ; par contre le maillage avec le SISEV a été réalisé et est opérationnel à l'été 2003.

[410] Le Lac des Freydières est une ancienne souille d'extraction de graviers située en rive gauche de la rivière Drôme, au droit du seuil des Pues. Comme les 57.7 ha alentours, elle n'a pas été inclue dans la réserve naturelle des ramières lors de sa création (dont le périmètre la contourne), du fait à l'époque de son exploitation à des fins productives. L'aménagement consiste en une conduite de 800mm reliant la souille à la station de pompage du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

services de l'Etat pour installer une station de pompage dite « *de secours* » dans la nappe d'accompagnement de la Drôme au niveau au lac des Freydières, en substitution de son pompage dans la rivière Drôme[411].

Les gestionnaires intentionnels de l'eau ainsi que les présidents des réseaux irrigués de la basse vallée se félicitent des progrès réalisés en matière de concertation permettant d'éviter les situations conflictuelles. Ils communiquent sur ce succès et confortent ainsi la démarche de SAGE.

> « *Ces problèmes auraient pu constituer des conflits d'usages comme ce fut le cas lors de la sécheresse de 1990. Je constate, cette fois ci, que les acteurs du territoire ont su s'écouter* » explique le président de la CLE (*Inf'Eau* n°29, 10/2003).
>
> « *Globalement les adhérents des trois syndicats d'irrigation du Val de Drôme se sont conformés aux arrêtés de restriction d'eau. Les paroles de leurs présidents respectifs ont été entendues* », note un président de périmètre irrigué (*Inf'Eau* n°29, 10/2003).
>
> « *Le climat entre utilisateurs de l'eau est beaucoup moins tendu que dans le début des années 1990. Je crois aussi que les agriculteurs utilisent de mieux en mieux la technique, notamment les tensiomètres. Globalement, les choses se sont bien passées (…). Jour après jour, les syndicats d'irrigation nous communiquent les relevés des prélèvements de leurs adhérents. Ils ont fait de gros efforts pour moins soustraire dans la Drôme, j'ai pu le vérifier par les chiffres* » déclare le chef de MISE (*Inf'Eau* n°29, 10/2003).

Si l'été 2003 est présenté comme une année test réussie de la gestion collective concertée de l'eau dans la basse vallée de la Drôme, les étés suivants, également très secs, montrent au contraire les difficultés de la CLE à mettre en œuvre l'accord sur l'irrigation. La convention sur les « *modalités de partage de l'eau entre agriculteurs à l'aval de Crest* », signée en mai 2003 n'est pas mise en application les années suivantes, en raison : (i) de l'impossibilité de disposer de mesures de débits permettant le fonctionnement des règles de gestion comme prévu dans l'accord et leurs contrôles ; (ii) des difficultés pour la gestion intentionnelle d'exercer une pression sur la profession agricole car le levier stratégique et financier de la construction des ouvrages rencontre de nombreux déboires.

Les dysfonctionnements du dispositif de mesure des débits

L'application de la « *convention sur les modalités de partage de l'eau des agriculteurs en aval de Crest* » est conditionnée au fonctionnement d'un « dispositif de mesure et de mise à disposition des paramètres physiques », c'est à dire des débits entrant et sortant et des transferts d'eau dans les périmètres irrigués, en temps réels. La mesure des débits de la rivière en temps réel au droit des ouvrages de prélèvement permet de déclencher les différents niveaux de restrictions. La mesure des débits prélevés par les irrigants collectifs ainsi que l'inventaire des volumes consommés par les irrigants individuels permet de contrôler la mise en œuvre effective des mesures de restrictions.

SIAM. Il prélève 700 m3/h et permet de réduire le pompage dans la Drôme des deux tiers (500 m3/h contre 1800m3/h selon le SIAM).

[411] D'autres usages bénéficient également de dérogations : La pisciculture de la vallée de la Gervanne obtient également une autorisation exceptionnelle d'utilisation des forages d'étude du karst de la Gervanne. Par contre, dans le même temps, la CLE émet un avis défavorable quant aux usages par les canoéistes (de naviguer sur le lac des Freydières) et à un camping de réaliser un merlon pour la baignade (bureau du 02/07/2003).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le bureau de la CLE et le Cemagref travaillent à la mise en place de ce dispositif dès mars 2000, en requérant l'appui de la DIREN (bureau du 02/03/2000). Il consiste à installer des stations de mesure hydrométriques, de télétransmettre l'information, de l'exploiter puis de la mettre à disposition[412]. Concernant les irrigants collectifs, le dispositif comprend au total cinq mesures de débits réalisées en deux points, au seuil SMARD et au seuil des Pues : deux valeurs du débit de la rivière en amont et en aval des prélèvements des trois réseaux irrigués et trois valeurs des débits prélevés par chacun des trois réseaux d'irrigation. La station d'enregistrement est physiquement localisée au seuil des Pues, avec un système de télétransmission gérée par la structure intercommunale du Val de Drôme. Cette dernière a la possibilité de rendre publique sur Internet cette information. Concernant les irrigants individuels, un réseau de piézomètres est également installé pour suivre l'évolution du niveau de la nappe d'accompagnement. Le suivi des prélèvements individuels ne repose par contre, que sur la base de données incomplète et imparfaite de la Police de l'Eau (Tableau 32 ; ANNEXE 2.9).

Type	*Localisation*	*Date mise en fonctionnement*	*Commentaires*
Piézométrie	Plan d'eau d'Eurre	02/04/2005	Interruption deux fois 6 mois en 2005 et 2006
	Nappe d'accompagnement de la Drôme à Grâne	11/03/2005	Interruption 2 mois en 2005 et 2007
	Nappe d'accompagnement de la Drôme à Allex	11/03/2005	
	Lac des Freydières	09/03/2005	Dysfonctionnement puis arrêt au 25/03/2007 (la station a coulé)
Hydrométrie	Seuil SMARD	22/06/2005	Nombreuses interruptions entre 2005 et 2007
	Seuil des Pues	20/04/2006	N'a fonctionné que 7 mois sur 2 ans
Météorologie	Crest (température, pluviométrie, vent)	15/01/2004	Quelques jours d'interruption

Tableau 32 : Le dispositif de mesure et l'état des données récoltées en 2007 (source : SMRD, avril 2008)

Ce dispositif de mesure de l'état des ressources en eau et de l'état des prélèvements n'est cependant toujours pas opérationnel en 2006.

D'une part, il rencontre des difficultés techniques, liées à la configuration de l'ouvrage du seuil des Pues, sur lequel il est situé. Le dysfonctionnement du système de protection de la passe à poisson du seuil entraine la formation récurrente d'un atterrissement en amont du seuil et la dérivation du débit loin du capteur de mesure. Malgré des travaux d'entretien réguliers, le site s'avère inapproprié à la mesure du débit d'étiage. Les données relevées ne sont donc pas fiables.

D'autre part, cette station de mesure est vandalisée en juillet 2004. Un message est inscrit alors sur le bâtiment : « *A qui profite le crime ? Secret de polichinelle !* ». L'été 2004 est, comme en 2003, particulièrement sec. Le bureau de la CLE choisit de ne pas médiatiser l'affaire. La station est rééquipée durant l'année 2005 (bureau du 16/03/2005), mais elle est à nouveau vandalisée en juillet 2005. Ces actes répétés mettent en évidence la réticence de

[412] Un appel d'offre à maîtrise d'œuvre est lancé en avril 2001, puis à nouveau en 2002, le premier étant déclaré infructueux en raison des coûts trop élevés. Les équipements sont choisis par le bureau de la CLE fin 2002 (bureaux du 02/10, 06/11 et 18/12/2002).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

certains à acquérir et partager l'information. Le bureau de la CLE communique cette fois-ci sur l'événement, par le biais de la presse locale : « *La centrale de mesure des débits de Crest a une nouvelle fois été saccagée comme durant l'été 2004* », explique un communiqué du bureau de la CLE (*Le Crestois*, 12/08/2005). « *Du fait du nouveau saccage de la centrale de mesure, les données ne sont plus accessibles, l'information sur les débits de la rivière n'est plus disponible* (…) L*a destruction du matériel et des données sur lesquelles est fondé le partenariat entre les irrigants et la collectivité est un coup porté à la gestion concertée de l'eau. En l'absence de mesures, la transparence n'est plus assurée, la gestion collective de la ressource en eau de la basse vallée est compromise (…). Les membres de la CLE déplorent vigoureusement ces actes et soulignent combien de telles pratiques entravent les efforts de concertation et nuisent à notre qualité de vie* » (*Le Crestois*, 12/08/2005). La station du seuil des Pues est à nouveau rééquipée et opérationnelle en avril 2006.

Du coup, le système de mesure n'est effectif que tardivement, au printemps 2006. Les fréquentes interruptions dans les chroniques de données rendent très difficiles leurs exploitation et ce encore jusqu'en 2010. L'information n'est pas mise en transparence sur Internet auprès du grand public, comme initialement prévue. Le protocole de gestion n'est pas appliqué. Les périodes de crises se gèrent hors de la CLE, au niveau départemental, au sein du Comité Sécheresse, sans considération de ce protocole d'accord.

Les déboires des solutions d'augmentation de la ressource en eau :

Les projets d'augmentation des ressources en eau portés par la profession agricole et initiés dès les années 1990 connaissent en outre de sérieuses difficultés de réalisation, malgré leur inscription dans le SAGE et le soutien des financeurs. Trois projets sont abandonnés fin 1990 ou début 2000 : le barrage des Massons, celui des Trois Vernes et la remontée en eau depuis le Rhône (Encadré 56). Les deux autres projets formant le scénario retenu par la CLE pour la gestion des ressources en eau en juin 2001 connaissent cependant également des déboires. Le projet d'exploitation du karst de la Gervanne, malgré le fort soutien des services de l'Etat et de l'Agence de l'eau est abandonné en 2006, en raison d'oppositions locales (Encadré 58).

Suite aux sécheresses de 1989 et 1990, le Ministère de l'Environnement débloque des financements spécifiques, au coté de l'Agence de l'Eau pour la réalisation d'études de prospection des ressources en eau dans les zones karstiques, dans le cadre du programme « *sécheresse et eaux souterraines* ». Deux zones sont ciblées par l'autorité nationale sur le bassin versant de la Drôme, le karst d'Archiane et celui des Fontaigneux. Le Ministère incite le Conseil Général à lancer ces études en mars 1991, ce qu'il fait en juin 1991. Le SMARD est désigné maître d'ouvrage et le BGRM maître d'œuvre de cette étude. Le projet sur le karst d'Archiane est rapidement abandonné, en raison des faibles potentialités et difficultés techniques d'exploitation de ses ressources. Par contre, les études sur le karst des Fontaigneux dans la Gervanne révèlent un intéressant potentiel, qui pourrait être utilisé pour le soutien d'étiage de la Gervanne et de la Drôme (Comité pilotage SMARD, 19/03/1993). Les premiers essais de pompage menés en 1992 par le BRGM et en 1995 par le bureau d'étude ANTEA (émanation du BRGM) concluent à « *la présence de réserves importantes en amont de la source des Fontaigneux qui peuvent être mobilisées à partir du forage existan*t ». Le chiffre de 1 Mm3 / an est avancé (compte-rendu du bureau du 14/02/1996).

L'opportunité de poursuivre les études en vue d'explorer les possibilités d'usage de cette ressource est discutée en CLE lors du bureau du 04/04/1996. Des craintes se manifestent quand aux impacts de ce forage sur l'alimentation en eau potable du syndicat Drôme-Gervanne dépendant de la même zone karstique, ainsi que sur l'intérêt, dès lors, du projet de barrage des Massons (Encadré 51). La CLE vote favorablement pour la poursuite des essais de pompage, afin d'explorer les possibilités d'usage de cette ressource.

(…)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(…)

Un nouvel essai de pompage a lieu entre août et octobre 1998 par le bureau d'étude ANTEA: il montre cette fois-ci un potentiel de 3 à 5 Mm3/an, avec un débit théorique de 430 l/s. Le pompage de 100 l/s sur trois mois n'a pas montré d'impact significatif sur l'exploitation du captage d'eau potable de la Bourne. L'eau est d'excellente qualité. L'exploitation de ce potentiel nécessite de nouveaux essais, avec un nouvel équipement du site de forage, provisoire ou permanent. Le SMARD a terminé sa mission d'étude, et une nouvelle maîtrise d'ouvrage doit être désigné (réunion SMARD, 18/12/1998 ; bureau du 03/02/1999). Le dossier est présenté et débattu lors des CLE plénières des18/03/1999 et 26/06/2000, mais n'aboutit à aucune position commune tranchée. Le coût de tels essais est important et le bureau de la CLE souhaite s'assurer des aspects juridiques (droit d'eau) avant toute décision. Or, dans le même temps, fin 1999 et tout au long de l'année 2000, plusieurs communes de l'aval de la vallée manifestent leurs besoins en termes de sécurisation et approvisionnement en eau potable et la question occupe de nombreuses réunions de bureaux de CLE[413]. Des doutes émergent sur l'opportunité d'utiliser une eau de bonne qualité pour d'autres usages que la seule alimentation des populations.

Début 2002, l'Agence de l'Eau insiste pour que les essais de pompage soient relancés ; elle relie le financement de la retenue des Juanons (Encadré 47) à la réalisation, dans le même temps, de l'exploitation du karst (bureau du 05/02/2003) ; l'opération est inscrite au titre des « *défis* » de l'Agence de l'Eau (8e programme d'intervention)[414]. La structure intercommunale du val de Drôme propose alors de reprendre la maîtrise d'ouvrage des essais de pompage, mais le SMARD ne la cède pas, attendant un avis officiel du Conseil Général qui tarde à se manifester (bureau du 02/07/2003). Finalement, mi 2004, le Conseil Général décide de conserver la maîtrise d'ouvrage par le biais du SMARD (bureau du 24/03/2004).

A partir de début 2004, l'opposition locale au projet de forage devient de plus en plus forte. Un comité de pilotage est alors instauré afin de mieux informer et associer les élus des communes et la société civile aux avancées du projet d'étude. Les oppositions sont menées, d'un part par le président du Syndicat d'Eau potable Drôme Gervanne, qui craint les impacts sur l'approvisionnement et la qualité de son propre forage et d'autre part, par le maire de la commune de Beaufort/Gervanne, qui craint les impacts environnementaux (modification du climat local en particulier). Une « *association de vigilance* » est créée et regroupe des habitants de la vallée de la Gervanne (Compte-rendu du comité de pilotage du 21/05/2005 ; *Le Crestois*, 11/11/2005). Elle s'interroge sur le calendrier (l'essai parait précipité, place au principe de précaution), sur la finalité (vraiment un essai, ou « *intention d'exploiter de fait* » et sur le coût 1M (laisse penser que ce n'est pas seulement juste pour expérimentation) (*Le Crestois*, 11/11/2005). La FRAPNA se joint aux réticences, arguant sur les risques de tarissements irréversibles d'un tel pompage, même d'essai. L'ensemble des opposants met en avant la priorité à donner à l'eau potable sur le soutien d'étiage.

Les « *essais grandeur nature* » prévus en 2006 sont reportés à l'année 2007 (bureau du 16/12/2005), ce qui remet en question le financement acquis au titre des défis de l'Agence dans le cadre du 8e programme d'intervention. Mi 2006, le maire de Beaufort/Gervanne fait part de sa colère quant à la méthode employée par le SMARD (*Le Crestois*, 23/06/2006). Il dénonce le manque d'information et d'association des élus et des riverains (le comité de pilotage ne s'étant pas réuni depuis fin 2005) et en parallèle le lancement de la procédure de désignation de maîtrise d'œuvre pour le pompage d'essai (publication de l'appel d'offre dans le moniteur pour lancement forage en septembre 2006). Son Conseil Municipal exige la tenue de réunions publiques. L'association de vigilance organise une pétition (*Le Crestois*, 30/06/ 2006 ; 07/07/06).

(…)

[413] Par le biais du Syndicat des eaux Drôme-Gervanne, qui envisage la création d'un nouveau captage sur la source de la Bourne, étroitement dépendant de ce même karst, afin de renforcer l'alimentation en eau potable des communes de la basse vallée (lettre du Syndicat des eaux Drôme-Gervanne au SMARD, 02/04/1992).

[414] Pour l'Agence de l'eau, la priorité du SAGE Drôme est à la gestion quantitative : ainsi dans sa politique des défis, en 2003, ceux fixés pour le bassin versant de la Drôme concernent la mise en œuvre de l'observatoire et du suivi des prélèvements ; la mise en œuvre du pompage dans le karst de la Gervanne, les modalités de gestion de la retenue des Juanons (*Inf'Eau* n°,27, 01/2003).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(…)

La CLE se réunie en séance plénière le 29/06/2006 et à la surprise des autorités publiques, se prononce favorablement à l'arrêt du projet ; Bien que la question ne soit pas à l'ordre du jour, et sur sollicitation des écologistes et des pêcheurs, elle est brièvement débattue en toute fin de séance, puis immédiatement mise au vote. Les services de l'Etat, en particulier l'Agence de l'eau et la DIREN, ainsi que le Conseil Général, tente de défendre le projet, sans succès. Le président de la CLE propose de suspendre les études engagées, à la vue des incertitudes scientifiques, de la crainte de nombreux élus, acteurs locaux et population et de la priorité à donner à l'eau potable. Sa motion est adoptée (avec deux contre et une abstention), et met, au moins provisoirement, fin au projet d'exploitation du karst de la Gervanne, malgré les courriers de relance des services de l'Etat (lettres de la DIREN et de l'Agence de l'Eau du 20/07/2006). Les réserves gagnent une partie des élus du Conseil Général, qui décident, en juillet 2006, de suspendre le projet (*Le Crestois*, 14/07/2006).

Encadré 58 : L'abandon du projet d'exploitation du karst des Fontaigneux, vallée de la Gervanne

Le projet du maillage des réseaux irrigués d'Allex Montoison et de Crest Nord avec le SISEV et la construction de la réserve tampon des Juanons est finalement la seule solution qui se concrétise, mais elle rencontre des difficultés de mise en œuvre qui retardent considérablement son délai de réalisation, de 1998 à 2005 (Encadré 59). Cette solution apporte au final 1,2 Mm3 d'eau par an au bassin versant.

Inscrit au SAGE, le projet de la retenue des Juanons permettant d'opérationnaliser le maillage des réseaux du SIAM et du SICN avec le SISVE, est également inscrit pour son financement au 2nd Contrat de Rivière (1999). L'Avant Projet Sommaire de la retenue des Juanons est réalisé début 1998. Le foncier est acquis et les études terminées début 2000.

Le projet rencontre cependant de multiples difficultés dans sa réalisation, augmentant son budget de 30% (passant de 14.8 MF en 1997 à 18.7 MF en 2002) et retardant sa réalisation (de 1998 à 2005). La principale de ces difficultés est liée au passage à proximité de la nouvelle ligne TGV Méditerranéen de la vallée du Rhône. La SNCF exige des aménagements (surcreusement en particulier) afin de ne pas mettre en péril ses propres installations en cas de rupture d'ouvrage (bureau de 08/11/1999). L'Etat doit intervenir pour appuyer le dossier face à la SNCF. La capacité de l'ouvrage est revue à la baisse : 700.000 m3 contre 1Mm3 (*Le Crestois*, 22/05/2005). Les habitants riverains exigent également certaines mesures de préservation de leur environnement. Enfin, lors de sa construction, l'ouvrage rencontre des problèmes d'étanchéité lors de son remplissage (coût 130.000 € et sept mois de retard supplémentaires).

La construction de l'ouvrage débute en février 2005, et il ne devient que très progressivement opérationnel fin 2006. Il aura au final coûté 3,3 M€, financés à 40% par l'Agence de l'Eau, 27% par le Conseil Régional, 6% par le Conseil Général, 4,5 % par l'Etat et 22,5 % par les Syndicats d'Irrigation. A sa première année de fonctionnement, l'ouvrage permet de soulager la rivière de 1,2 Mm3, remplissant donc son objectif initial (*Le Crestois*, 25/05/2003).

Encadré 59 : Les difficultés de l'opérationnalisation de la réserve des Juanons

L'objectif du SAGE de 2 Mm3 de ressources en eau supplémentaires n'est donc pas atteint. Il l'est de manière provisoire grâce à la solution de secours du lac des Freydières, mais cette dernière n'a pas vocation à être pérenne, et ses impacts sur le milieu sont encore méconnus (Encadré 59). Avec la mise en échec de ces différents projets d'augmentation de la ressource agricole, les gestionnaires intentionnels de l'eau perdent un important levier d'action pour amener les agriculteurs à modifier leurs pratiques d'irrigation.

La profession agricole continue de creuser différentes pistes de solution. Le SICS relance l'idée d'un barrage sur le Bez en réactivant la piste touristique (bureau du 12/11/2003). Il s'appuie sur certains loueurs de canoë-kayak qui font face à une forte augmentation de la

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

demande touristique en période estivale et parallèlement à des conflits d'usage baigneur / canoë liés à la faiblesse du débit. De nouvelles pistes sont envisagées, telle l'utilisation de la résurgence d'une ancienne carrière d'extraction sur la commune d'Ambonil (lettre du Président du SIAM du 14/04/2005) ou encore la recharge de la nappe d'accompagnement de la Drôme, inscrite dans le plan de Gestion de la Rareté de l'eau en 2006[415].

La solution de secours mise en place en 2003 par le SIAM, le pompage de 700 m3/h dans la nappe d'accompagnement de la Drôme au niveau du lac des Freydières, est reconduite d'année en année, tout d'abord afin de faire face à la situation de crise, puis au nom de l'expérimentation. Il est renouvelé l'été 2004, très sec. Il semble n'avoir alors qu'un impact limité sur les puits voisins et le débit de la rivière, moins de 60 cm de baisse de niveau étant constaté dans la souille. En outre, lors d'une opération de désencrassement de la souille, à l'automne 2003, le syndicat d'irrigants constate l'existence d'une arrivée d'eau en profondeur. Une hypothèse est alors émise quant à la connexion de cette souille avec la nappe Miocène de la vallée du Rhône. Le SIAM confie alors en 2005 la mission à un bureau d'étude (Id'eaux) de vérifier cette hypothèse et d'étudier les conséquences sur le débit de la rivière de prélèvements dans la souille du Lac des Freydières[416]. Le syndicat requiert et obtient de la part de l'administration une nouvelle autorisation de pompage en 2005 afin de mettre en place les essais nécessaires à cette étude (bureau du 16/03/2005). Cette dernière montre que le pompage du réseau irrigué (à 800m3/h) « *n'a pas eu d'influence différentiable de la baisse naturelle causée par l'étage estival, que ce soit sur la rivière ou la nappe d'accompagnement* » (bureau du 16/12/2005). Le SIAM sollicite et obtient l'aval de la CLE puis l'autorisation de la Police de l'eau afin de procéder à de nouvelles investigations, par le biais de nouveaux essais de pompage lors de l'été 2006 (avis favorable de la CLE le 19/05/2006). Un forage situé dans la nappe d'alluviale en rive droite de la Drôme vient remplacer l'ancienne prise d'eau. Les essais sur 450 m3/h montrent un impact négligeable sur le niveau des ressources superficielles de la Drôme et semble confirmer, sans certitude, l'origine, en partie molassique, de l'eau. Cette ressource pourrait donc être exploiter en « *substitution* » des pompages dans la rivière Drôme (bureau du 09/11/2006). Une nouvelle autorisation d'essai de pompage est sollicitée et obtenue début 2007 (CLE plénière du 27/03/2007) pour poursuivre les essais de pompage.

Ce pompage de « *secours* » reconduit annuellement ne fait pas l'objet de controverse au sein de la CLE, car dès le démarrage de l'expérimentation, les syndicats d'irrigation associent la FRAPNA et la Fédération de pêche à l'initiative, afin de les informer du bien fondé de la démarche et de lui permettre d'en contrôler les avancées. Ce fait témoigne de l'instauration tout de même d'un certain climat de confiance entre les usagers autrefois en conflit. *« Après avoir pompé comme de malades parce que le maïs était en train de mourir, ils avaient fait bouger le niveau d'à peine 50 cm ce qui était étonnant pour tout le monde. Et donc là on avait découvert quelque chose qu'on ne connaissait pas du fonctionnement du bassin versant. Et ça on avait pu le faire car on avait instauré une confiance. C'étaient les agriculteurs qui emmenaient la FRAPNA voir les pompes. Dix ans auparavant les agriculteurs étaient assis à coté de leurs pompes avec leurs fusils»* (un technicien, entretien personnel, été 2010). Cette entente apparente est cependant à nuancé puisque la station de pompage du SIAM est vandalisé à l'été 2005.

Encadré 60 : Le pompage de secours dans le lac des Freydières et la découvert d'une nouvelle solution d'augmentation des ressources en eau

[415] Le plan de Gestion de la Rareté de l'eau du Ministère de l'Environnement en février 2006 relance les projets d'augmentation des ressources en eau. Le bassin de la Drôme est choisi comme l'un des dix sites pilote au niveau national. Ce plan porte sur l'alimentation en eau potable, la gestion économique, le partage et la valorisation des ressources et milieux aquatiques. Les structures intercommunales de la vallée, la Chambre d'Agriculture et les services de l'Etat se réunissent début 2006 afin de cibler des actions. Ils retiennent notamment : (i) des études sur la recherche de ressources en eau complémentaires : nappe alluviale au niveau des Freydières, karst de la Gervanne (par la suite abandonné) nouveau projet de retenue sur la Répara-Auriples ; (ii) un programme de communication sur les économies d'eau, le développement de l'observatoire de la rivière Drôme et la révision du document sur les modalités de partage de l'eau ; (iii) le programme de recherche MiPaïs (bureau du 13/05/2006 et du 09/11/2006).

[416] Il sollicite et obtient pour ce faire une aide de 80% de l'Agence et du Conseil Général sur 36 k€ HT.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Conclusion : des ressorts territoriaux faiblement activés en matière agricole

Par les différentes actions prévues dans le 2nd Contrat de Rivière en matière quantitative, les gestionnaires intentionnels visent à créer et à consolider un territoire de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme. Ils activent différents ressorts territoriaux. L'engagement de la CLE dans les soutiens financiers des ouvrages d'augmentation des ressources en eau est censé manifester la solidarité envers les usagers agricoles à l'échelle de la vallée. La signature d'un protocole de partage entre irrigants doit témoigner de la concertation et de l'engagement des usagers vers le respect de l'objectif environnemental du débit réservé. La mise en œuvre d'un observatoire de la rivière doit autoriser la mise en transparence des responsabilités et de l'efficacité des mesures prises. L'articulation au niveau local entre les questions d'eau et de développement local doit permettre de créer un climat de confiance favorable à ces changements.

Ce climat de confiance repose sur le positionnement de la structure intercommunale du Val de Drôme à l'interface entre les deux champs d'action de la gestion de l'eau et du développement agricole. L'incarnation dans la même personne de celle qui gère l'eau mais aussi qui aide au développement local (le président de la CLE et de la structure intercommunale du Val de Drôme) fait que les agriculteurs accordent du crédit et de la légitimité aux décisions qu'il peut prendre. Ils ont confiance en un homme qui par ailleurs recherche les aides financières pour le développement de leurs activités, et ils sont plus disposés à faire des efforts. *« Historiquement, la* [structure intercommunale du Val de Drôme] *a toujours été une des intercommunalités la plus en dynamique au niveau de la Drôme, au niveau agricole. Nous, on a toujours eu un chargé de mission agricole depuis 30 ans quasiment. On a toujours été pilote, moteur et un peu en avance sur son temps. Même à une période, il y avait plus de techniciens ici qu'à la Chambre d'Agriculture. C'était vraiment une volonté* » (un technicien de la structure intercommunale du Val de Drôme, entretien personnel, 2009). Par rapport à une organisation professionnelle, une structure intercommunale apporte d'autres moyens d'action stratégique de faire changer les pratiques agricoles : « *C'est compliqué de faire changer les pratiques agricoles. Il faut des gens qui ne soient pas de l'agriculture pour faire évoluer le monde agricole. C'est un peu le rôle des intercommunalités : de sortir du développement agricolo-agricole de l'agriculture ».* Cette double casquette a cependant des limites, concernant la gestion des enjeux contradictoire[417] ou encore la défense de l'intérêt environnemental dans un contexte de démocratie élective avec des échéances régulières.

Le président de la CLE s'appuie en outre sur les acteurs médiateurs pour obtenir et maintenir un compromis avec la profession agricole : des représentants de la Chambre d'Agriculture ou des réseaux d'irrigation. L'engagement de ces derniers ne se traduit cependant pas nécessairement par celui des usagers qu'ils représentent :

> « *La mentalité évolue uniquement au niveau des présidents de structures d'irrigation parce qu'ils savent ce qui vont leur tomber dessus, mais pas au niveau des agriculteurs ou des usagers* » (un représentant de l'Etat, entretien personnel, 2010).

[417] Un technicien de la structure intercommunale du Val de Drôme témoigne ainsi : « *On n'est pas là pour défendre les agriculteurs, donc des fois, je suis contre les agriculteurs mais les agriculteurs sont aussi mes employeurs. Donc des fois on gère les contradictions, il faut avoir les arguments techniques pour essayer d'être à la fois critique et de faire avancer le schmilblick (...) Il y a le représentant des irrigants et puis il y a le représentant des territoires. Mon élu il peut avoir les deux casquettes mais on n'est pas forcément d'accord avec nos irrigants, parce que si t'es d'accord avec les irrigants, t'as tous les agriculteurs de la montagne ou je ne sais pas trop quoi qui vont gueuler en disant les autres ils prélèvent trop d'eau ou ils irriguent trop et nous on n'a pas d'eau. Donc on gère des trucs qui sont parfois un peu compliqués* » (entretien personnel, 2010).

> «*On est d'une génération où petit à petit, on a appris à discuter avec les gens. Mais dans mon réseau, j'ai des jeunes agriculteurs qui sont beaucoup plus remontés que moi, et pour eux, demain, la solution, elle va passer par des coups. Ce sera la guerre, je pèse mes mots*» (un représentant des irrigants, entretien personnel, 2009).

La mise en œuvre des actions du 2nd Contrat de Rivière en matière de gestion quantitative connaît de multiples obstacles qui témoignent de la faiblesse de la construction d'un territoire pour l'eau. Elle montre les difficultés des gestionnaires intentionnels, d'une part à convaincre les agriculteurs de permettre aux autres usagers de débattre avec eux sur leurs pratiques, et d'autre part à convaincre les autres usagers de faire jouer la solidarité avec les agriculteurs.

Les déboires rencontrés lors de la mise en place de l'observatoire de la rivière, ainsi que les difficultés à négocier un protocole de gestion de l'eau signent la faible adhésion des agriculteurs irrigants à un territoire de l'eau à une échelle plus large que leurs seuls périmètres irrigués. Les agriculteurs souhaitent garder la maîtrise et le pouvoir de décision et d'action sur leurs périmètres irrigués et ne souhaitent pas en débattre avec d'autres usagers de l'eau à l'échelle de la vallée. Les gestionnaires intentionnels ne parviennent pas à susciter et à créer la confiance nécessaire à la mise en transparence et au partage de ces informations. Elle pourrait pourtant permettre de responsabiliser les agriculteurs quant à leur pratiques, d'exercer un contrôle social sur les comportements préjudiciables à l'intérêt commun, et inversement de mettre en évidence les efforts faits, les bonnes conduites et de mettre fin aux préjugés persistants, tels que « *le maïs consomme trop d'eau* » ou « *les irrigants gaspillent l'eau* ».

Par ailleurs, la logique de l'effort récompensé s'avère en partie contreproductive. La responsabilité de l'atteinte de l'objectif du débit réservé est portée par le collectif de la CLE, soit par l'ensemble des gestionnaires intentionnels et effectifs de l'eau. D'une part les responsabilités en interne à ce collectif ne peuvent pas être clairement établies, en raison de l'absence de l'information suffisante, et ne permettent pas l'exercice de la Police de l'eau en cas d'infraction des usagers. La responsabilité est alors déplacée de la gestion effective vers la gestion intentionnelle. D'autre part, cet objectif fait parti d'un « *marché* » dans lequel il est lié à la création de ressources supplémentaires. Sans la réalisation de ces dernières, les agriculteurs se déresponsabilisent de l'effet de leurs pratiques sur les milieux, au détriment des gestionnaires intentionnels, non capables d'assurer la contrepartie du « *marché* ».

Les difficultés rencontrées par les syndicats d'irrigants dans leurs projets d'augmentation des ressources en eau témoignent de l'appropriation des enjeux de la gestion de l'eau par les autres usagers de la ressource et du territoire, tels les associations de protection de la nature, les riverains, les pêcheurs, etc. L'échec des projets d'ouvrages est lié à la manifestation de plus en plus explicite d'autres usages et d'autres enjeux, pas seulement agricoles de l'eau. La presse locale (*Le Crestois*) offre un support et relaie fortement les débats, ce qui témoigne d'une appropriation collective des questions d'eau à l'échelle de la basse vallée, où sont situés l'ensemble des projets d'augmentation des ressources en eau)[418]. Ces oppositions sont cependant pour la plupart au nom d'intérêts particuliers, de l'ordre du syndrome de NIMBY (Not In My BackYard) (Jobert, 1998): « *si tout le monde est d'accord sur le principe, comme beaucoup d'autres projets d'utilité publique, on préfère le savoir ailleurs* » explique ainsi un irrigant à propos du projet de barrage des Massons (*Le Crestois*, 17/06/2005). C'est particulièrement visible dans le cas des barrages des Trois Vernes, des Massons et de l'exploitation du karst de la Gervanne. Les projets rencontrent majoritairement l'opposition de

[418] Lors de l'été 2006, *Le Crestois* se positionne comme « *outil du débat* » sur le projet d'exploitation du karst de la Gervanne. publie chaque semaine les points de vue des différents des protagonistes impliqués.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

la population habitant à leur proximité immédiate[419], relayée par les élus locaux pour des raisons notamment électorales. Les gestionnaires intentionnels de l'eau ne parviennent que peu à transformer ces multiples et différents intérêts particuliers en un projet commun qui permettrait de faire jouer la solidarité entre usagers autour de certaines formes d'aménagement collectivement choisies en fonction d'une projection commune dans l'avenir du territoire.

Les gestionnaires intentionnels ne réussissent donc pas à ouvrir suffisamment l'arène de la négociation sur la gestion quantitative de l'eau à l'ensemble des usagers de la ressource sur le bassin versant, ni à élargir assez le débat, pour poser la question de l'irrigation non pas dans les seuls termes technico-économiques, mais en terme d'enjeu pour le développement du territoire dans ses multiples aspects. Cette ouverture constituerait pourtant un ressort d'efficacité environnementale en ce qu'elle pourrait contribuer : (i) à faire changer les pratiques agricoles par la prise de conscience des préjudices subis par les autres usagers ou le milieu ; (ii) à favoriser la solidarité entre usagers agricoles et non agricoles, afin de soutenir le financement des ouvrages d'augmentation des ressources en eau, en mettant en avant les multiples intérêts de l'activité agricole pour l'ensemble du développement local (emplois, entretien du paysage, maintien de la vie sociale, etc).

Sans reconnaissance de l'agriculture irriguée comme intérêt général pour la vallée de la Drôme, la solidarité nécessaire à cette échelle pour la construction des ouvrages d'augmentation des ressources en eau ne peut s'exercer. Les irrigants se retrouvent seuls à porter des projets dont ils ne sont pas capables d'assurer la maîtrise d'ouvrage. La plupart échouent, faute de financements et de soutien politique. Au final, s'il y a bien une concertation réussie dans la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, le gain environnemental reste par contre limité. L'absence de système de mesure fiable ne permet pas de contrôler le respect du débit réservé, les périodes de crises sont gérées au niveau départemental et les irrigants se tournent vers d'autres dispositifs pour régler leurs problèmes d'approvisionnement et de sécurisation des ressources en eau, tels l'accord-cadre sur l'irrigation. La gestion intentionnelle du SAGE n'a pas de place dans ces dispositifs, qui lui échappe.

3.3.4. Les dissensions locales et les écueils de la gestion physique des cours d'eau

Les objectifs du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière en matière de gestion physique de la rivière sont ambitieux et novateurs concernant l'entretien des berges et du lit de la rivière. Les ressorts territoriaux activés pour leur mise en œuvre reposent : (i) sur la présence active et continue sur le terrain d'équipes d'entretien, comme lors du 1er Contrat de Rivière et ((ii) sur l'instauration de mécanismes de solidarité à l'échelle de la vallée afin de financer les opérations d'entretien de rivière : par le biais, du Fonds d'Investissement Intercommunal et par le biais d'un fonds de solidarité amont/ aval pour compenser l'arrêt des extractions en amont.

L'accord obtenu autour de ces objectifs occulte cependant des tensions lors de l'élaboration du SAGE et qui se manifestent plus fortement pendant la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière. Elles concernent d'une part le modèle de gestion adopté pour l'entretien des cours

[419] Le retour d'un certain conservatisme est pour partie lié à l'arrivée d'une population à la fois plus sensible à l'environnement et surtout motivée par le cadre de vie qu'elle ne souhaite pas voir se modifier, chapitre 5.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

d'eau, qui vise la régulation du transit sédimentaire à l'échelle du bassin versant, et d'autre part l'absence de prise en charge de la problématique des inondations par la gestion intentionnelle.

Les opérations prévues au 2nd Contrat de Rivière en matière de gestion physique connaissent de multiples difficultés de mise en œuvre. Les événements climatiques catastrophiques de 2002, 2003 et 2004 accroissent les tensions existantes et amènent à préciser les priorités tant en matière de régulation du transit sédimentaire que de lutte contre les risques naturels. Ces questions sont fortement liées à celle de la gouvernance de l'eau dans la vallée et contribuent également à la remise en question du pilotage par la structure intercommunale du Val de Drôme (point 3.2.3).

L'entretien de la rivière : un sujet de tensions entre les porteurs du SAGE et les usagers du Diois

Les pratiques traditionnelles d'entretien des berges et des cours d'eau, particulièrement développées sur la partie amont de la vallée[420], sont remises en question par les nouvelles orientations du SAGE Drôme de 1997 et du 2nd Contrat de Rivière de 1999, centrées sur l'entretien de la végétation. Ces derniers sont vécus par une partie des riverains comme l'imposition d'un modèle de gestion qui ne leur est pas adapté, comme l'assujettissement de l'amont par l'aval de la vallée et comme la négation de leurs enjeux. En effet, pour ces riverains de l'amont, l'enjeu de la gestion physique de la rivière est centré sur l'excès sédimentaire et sur les impacts en termes de risque d'inondation et d'érosion, tandis que, pour le SAGE, l'enjeu est celui de la régulation du transit sédimentaire à l'échelle du bassin versant[421].

L'interdiction réglementaire des extractions bafoue leurs besoins en matériaux de construction et leur droit à protéger leurs biens, tandis que par ailleurs une faible attention est portée sur la réfection des ouvrages de protection telles les digues. Le traitement par les services de l'Etat est vécu comme injuste et inégalitaire, entre d'un coté, la rigidité réglementaire concernant les prélèvements de graviers[422] et de l'autre coté, les autorisations de travaux en rivière délivrées sans dossier préalable en cas d'« *urgence* », la qualification de cet état étant laissé à la seule appréciation des services de l'Etat[423]. Le cas du conflit sur le piège à graviers des Tours en amont du Claps, révélé au début des années 1990 (Encadré 25, p.278) et qui se poursuit jusque dans les années 2000, est à ce titre très révélateur (Encadré 61). Il montre également

[420] Pour mémoire, ces pratiques traditionnelles consistaient en des prélèvements de graviers et de bois mort, au rabattement de la végétation arborée, à la construction de digues, de barrages ou d'épis, en vue de protéger les terres et les habitations contre l'érosion et les inondations et se fournir en matériaux de construction (chapitre 5, point 1.2).

[421] La presse locale du Diois montre une plus forte sensibilité à l'excès sédimentaire plutôt qu'à son déficit. Par exemple, lors de l'écroulement du Pont de chaînes début décembre 2003, fragilisé par l'érosion de ses piliers en raison de l'incision généralisée du lit de la rivière, les articles de la presse locale n'établissent aucun lien avec le déficit sédimentaire de la rivière (Le journal du Diois, 05/12/2003). Par contre, à chaque crue, les engravements sont dénoncés comme facteur d'inondation. Le cas de la Plaine du Lac est en particulier soulevé à plusieurs reprises (le *Journal du Diois*, 19/12/2003).

[422] Longue procédure d'instruction de dossier de demande d'autorisation, avec nombreuses pièces justificatives, telle l'étude d'incidence

[423] « L*e SAGE pourrait, à cet égard, être le moyen qui pourrait aller au delà de la police bestiale* » peut-on lire dans un compte-rendu de réunion du groupe restreint de pilotage du SAGE du 02/02/1994, attribué à un élu Diois. La FRAPNA (lettre du 29/01/1999) ainsi que la fédération de pêche dénoncent également cette pratique des « *autorisations d'urgence* », assimilées à du *« passe-droit* » (entretien personnel, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

les difficultés dans le cadre du SAGE et du Contrat de Rivière à gérer conjointement les questions de transit sédimentaire et de risques d'inondations, liés à des représentations différentes de la rivière et des enjeux locaux (Allain, 2005).

Le saut du Claps constitue un obstacle naturel au transit sédimentaire dans la rivière Drôme, déconnectant la partie amont de celle aval. Sur la partie non domaniale de la rivière Drôme, en amont du Claps, la plaine du Lac est soumise à des problèmes récurrents d'inondation de part l'accumulation naturelle des graviers. L'ASA de la plaine du Lac a mis en place en 1962 et en 1983 des pièges à graviers dans le but de préserver les terres des riverains des inondations. Les graviers sont extraits au coup par coup de ces pièges, lorsque leur quantité devient trop importante et sont mis à disposition des usagers locaux à prix coûtants. Ce mode de fonctionnement est remis en question au début des années 1990. La Loi sur l'eau de 1992 et la Loi carrière de 1994 soumettent ces extractions de graviers conséquentes, dépassant les 2000 T et assimilées à des dragages, à une autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. Comme toute extraction en lit majeur de la rivière, elles sont interdites, sauf en cas de risque avéré pour les riverains.

La situation est particulièrement conflictuelle. L'interdiction des extractions par l'administration est vécue par la population comme la négation de leurs enjeux et comme un assujettissant de l'amont par l'aval.

Le bureau de la CLE se saisit du dossier en 1996. Il envisage l'élaboration d'un plan de gestion, en concertation avec les riverains : « u*n outil de gestion souple* (…) *et pédagogique*» pour « *apprendre* [aux riverains] *à gérer autrement le lit de la rivière et minimiser les risques d'inondations* » (bureau 06/02/1996). Il propose que ce plan soit piloté par la structure intercommunale du Diois, à laquelle pourrait être fourni un appui technique et financier dans le cadre de l'élaboration du SAGE. Mais cette proposition est à nouveau vécue par les élus du Diois comme une sous considération de leurs propres problèmes dans le cadre du SAGE. La structure intercommunale du Diois décline la proposition, au nom de son absence de compétence et requiert la solidarité avec le reste du bassin versant : « *Je proposerais, comme cela est le cas pour toutes les autres études relevant du SAGE, la maîtrise d'ouvrage du SMRD. Le haut bassin de la Drôme fait partie intégrante du bassin versant de la rivière Drôme qui fait l'objet du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et je ne vois pas de motif à un traitement spécifique* » (un élu du Diois, bureau du 06/02/1996). Aucun plan de gestion n'est initié et le site est desengravé dans le cadre d'une procédure d'autorisation d'urgence.

En 2001, le piège à graviers des Tours est à nouveau plein et nécessite un autre dragage. La CLE se pose à nouveau la question de l'instauration d'un plan de suivi et de gestion permanent du site et confie une étude à l'équipe du Pf Bravard afin de définir un plan de gestion morphodynamique de la zone (bureau du 17/04/2001). La structure intercommunale du Diois en accepte la maîtrise d'ouvrage. L'étude est rendue en 2002 et recommande l'utilisation des graviers pour la recharge des sites incisés en aval. Elle montre également la nécessité du prélèvement exceptionnel d'un important volume de granulats. Le plan élaboré est validé par la CLE. Il consiste à mettre au niveau des pièges des indicateurs de hauteur de graviers et à curer en respectant une côte minimale pour maintenir la charge sédimentaire (Casile, 2004). Ce plan est cependant refusé par la Police de l'Eau au titre de sa non-conformité avec la Loi carrière. La CLE procède alors à l'élaboration d'un dossier d'autorisation de carrière au titre des ICPE qui est présenté en MISE en avril 2002 et accepté. Cependant la structure intercommunale du Diois pressentie pour la maîtrise d'ouvrage, refuse alors de porter l'opération, en raison, explique-t-elle, des obligations et des coûts induits : elle « *ne se sent pas une vocation de carriers* », à devoir trouver un moyen de valoriser les graviers pour financer l'entretien de la zone (bureau du 18/12/2002).

(…)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(…)

Ce refus manifeste en fait surtout les importantes divergences entre la structure intercommunale du Diois et l'administration (MISE et Agence de l'Eau). Pour la première, la priorité est à la protection contre les crues et la question du dragage est déconnectée de la question de la recharge sédimentaire (dont elle ne veut donc pas se charger en gérant l'excédent de graviers) : « *Les intempéries de ces derniers jours nous rappellent de façon cruciale le problème récurent de l'engravement de la rivière Drôme dans la plaine du grand lac et se conséquences désastreuses pour les terres agricoles et la circulation sur la route départementale. (….) Ceci est la conséquence d'un manque de prélèvement régulier des graviers (dans le piège a graviers qui aboutit à chaque précipitation à des inondations de plus en plus importantes et fréquentes. (…) Ces phénomènes signalés depuis plusieurs années aux responsables des administrations concernées sont resté sans solutions concrètes, hormis des études, toujours des études, sans aboutissement. (….) De nombreux élus, responsables de l'ASA de la plaine du Lac et propriétaires riverains sont excédés par l'attitude et la lenteur de l'Administration à résoudre un problème aussi simple qu'évident. Ils demandent à être mieux associés, entendus et écoutés lors des prochaines prises de décisions* » (président de l'ASA plaine du Lac, le *Journal du Diois*, 19/12/2003).

Pour l'administration au contraire, l'opération de dragage doit être inclue dans un plan plus large de gestion sédimentaire. La MISE requiert que ce point soit abordé dans le dossier de demande d'autorisation et l'Agence de l'eau conditionne ses aides à cette logique (Allain, 2005). Ce conflit a également pour effet de discréditer le dispositif du SAGE puisque la négociation obtenue en CLE n'a pu être mise en œuvre. Les élus du Diois le perçoivent, non plus comme une instance de production locale de règles adaptées au contexte territorial, mais comme un simple outil d'application de la politique national au niveau local, sans discussion possible : « *Des problèmes d'incision, il y en a eu en aval du Claps. Ca a pas mal discuté. Il y a eu peu d'écoute des experts là-dessus. On aurait pu développer une vraie gestion des flux de graviers mais ça a été pris comme un empêchement d'utiliser la rivière comme on l'a toujours fait. Il y a eu des rigidités réglementaires sur le cas du Claps. A l'évidence il y a un flux de graviers insuffisant donc il faut en relarguer artificiellement sinon on a des inondations en haut et de l'incision en bas, c'est couillon. Les inondations en amont du Claps ça a marqué. L'idée c'est de pécher dans les pièges à graviers au lieu de les laisser s'engorger mais la demande d'exploitation de carrière sous contrôle scientifique a été quasiment refusée. C'était du bon sens. On avait raison. On a été dégouté. (…) Du coup, les élus ne se sont pas emparés collectivement de cette question de la rivière, du Contrat de Rivière* » (un technicien du Diois, entretien personnel, 2008).

Cette incompréhension bloque l'avancée du dossier d'autorisation et en 2002 comme en 2001, le piège à graviers des Tours est dragué dans le cadre de procédures d'urgence. Aucun plan de gestion ne voit finalement le jour dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière.

Encadré 61 : La gestion du piège à graviers des Tours (plaine du Lac, amont du Claps) : la cristallisation des oppositions dioises au modèle de gestion du SAGE (1994-2006)

Les techniques végétales préconisées dans le SAGE sont mal connues et paraissent aux riverains insuffisantes par rapport à celles jusqu'alors qu'alors employées faisant appel au génie civil (enrochement, ouvrages d'art, etc.). Issues d'expertises techniques extérieures au bassin versant, elles sont de plus vécues comme la négation de leurs propres savoirs et savoir-faire, comme une dépossession de leurs pouvoirs de régulation locale. Un double « *conflit de culture* » se manifeste : la légitimité scientifique des experts s'oppose au « *bon sens des indigènes* » et la légitimité des « *autochtones vivant sur place* » à celle des acteurs exogènes au territoire qui font des études à distance (Vincent et Balvet, 2005). L'absence de représentants de cette population à la CLE du SAGE accentue les incompréhensions entre les gestionnaires intentionnels et les riverains.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les tranchées de remobilisation sont l'une des solutions techniques expérimentales proposées par l'étude Bravard de 1995 pour restaurer l'équilibre des cours d'eau en matière sédimentaire. Elles visent à remobiliser les sédiments dans les zones excédentaires lors des épisodes de crues afin de recharger les zones déficitaires, par le biais du creusement d'un chenal pratiqué dans les îlots d'accumulation de graviers situé dans le lit de la rivière.

Les premières tranchées réalisées dans la vallée de la Drôme sont suivies et co-encadrées par les scientifiques, qui assurent la transmission exacte de leurs préconisations. C'est en particulier le cas de celle réalisée dans la réserve des Ramières en 1996, puis de trois autres tranchées inscrites dans le 2nd Contrat de Rivière. Les techniciens de la DDE et de la structure intercommunale du Val de Drôme partagent ces expérimentations avec les scientifiques (bureau des 13/10 et 08/11/1999). Par la suite, sept autres tranchées son réalisées dans le cadre de l'avenant au Contrat de Rivière (2004).

Cependant, les tranchées de remobilisation dépassent rapidement le stade expérimental et sont saisies par un ensemble d'acteurs, hors de l'avis et du suivi des scientifiques. La DDE, gestionnaire du domaine public fluvial se saisit de la technique, en l'adaptant à sa propre problématique et commençant par là même à en détourner l'usage : il s'agit avant tout de faciliter le bon écoulement des eaux. Des opérations sont menées par la DDE en octobre 2000 sur plusieurs sites, sans concertation ni coordination avec la CLE. En outre, le dispositif intéresse également certains particuliers riverains. En effet, en créant un chenal central, la tranchée soulage également les berges, et les riverains pensent qu'elle les protège des débordements et qu'elle freine l'érosion. Sans que l'efficacité en la matière soit prouvée ni expérimentée, la tranchée constitue tout au moins une action visible, au rôle « *psychologique* », celui de « *faire quelque chose* » (Extrat, 2010).

Une quarantaine de tranchées sont ainsi réalisées dans les années 2000. Extrat (2010) en comptabilise 45 en 2010 (Extrat, 2010). Un certain nombre d'entre elles répondent à la vocation première de recentrer la bande active de la rivière afin de limiter l'érosion des berges. Le *Journal du Diois*, titre ainsi à propos de l'une de ces tranchées (située à Montlaur-en-Dois): «*un chenal pour les crues* », montrant la méconnaissance de leur fonction première (le *Journal du Diois*, 16/06/00). Le Pf Bravard conteste l'une de ces tranchées, située à Luc-en-Diois car elle ne se situe pas dans une zone d'excédent sédimentaire, et constitue une déviation du dispositif initial expérimental auquel son nom est désormais attaché (bureau du 23/09/2005).

Le cas des tranchées illustre bien que la question du transit sédimentaire est mal comprise et non appropriée par les habitants du bassin versant et les riverains en premier lieu[424]. Il montre l'insuffisance de la communication entre les scientifiques et ceux qui mettent en œuvre leurs préconisations. Les usagers se réapproprient un dispositif en l'adaptant à leurs propres enjeux. Si les tranchées ont été pensées pour gérer le transit sédimentaire à l'échelle du bassin versant sur le long terme, les usagers s'en saisissent pour solutionner à court terme les problèmes localisés d'érosion de berges ou d'inondation de leurs terres.

Encadré 62 : Les tranchées de remobilisation : un exemple de la réappropriation locale d'un dispositif expérimental proposé par des scientifiques

En conséquences, ces riverains n'adhérent et ne s'investissent que faiblement dans les dispositifs de SAGE et de Contrat de Rivière, où ils ne se sentent pas reconnus[425]. Ils élaborent leurs propres plans de gestion par le biais des associations de riverains et

[424]Le programme LIFE « *eaux et forets* » sur la question de la recharge sédimentaire, mené sur le bassin versant de la Drôme entre 2003 et 2005, est faiblement approprié par les acteurs locaux, qui participent peu au processus ; un effort pédagogique est réalisé mais seulement en fin de programme, par le biais de séries d'articles dans la presse locale et de l'édition d'un CD-Rom.

[425] Les associations demandent à être reconnues comme structures gestionnaires de rivière à l'échelle de la rivière Drôme et de participer à ce titre comme représentant à la CLE. Elles le sont à partir de septembre 2004 par le biais d'un président d'ASL(Bureau du 08/09/2004).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

recherchent des appuis directement auprès des partenaires financiers supra-locaux[426]. Ils détournent également les outils d'aménagement proposés par les experts, telles par exemple les tranchées de remobilisation (Encadré 62).

La réparation et l'entretien des digues : un défaut de maîtrise d'ouvrage révélant l'incapacité des collectifs à prendre en charge la question

Le volet risque est très peu développé dans le SAGE et dans le 2nd Contrat de Rivière, alors qu'il constitue un enjeu fort et revendiqué par un certain nombre de riverains, dont les biens sont endommagés à chaque crue. L'état des nombreuses digues, en bordure de Drôme, inquiète en particulier.

Le SMRD est désigné maître d'ouvrage pour l'engagement d'un inventaire des digues inscrit au 2nd Contrat de Rivière, mais il retarde le lancement de l'étude sur près de deux ans, à cause de l'incertitude pesant sur son propre avenir. La question de la prise de compétence en matière d'entretien des digues participe du débat sur l'évolution de son rôle dans la gouvernance locale de l'eau.

Cet inventaire (ISL, 2003) est présenté en CLE plénière le 11/06/2003. Il comprend un état des lieux de 65 km de linéaire de digues ainsi qu'un programme prévisionnel d'intervention sur celles-ci. Il conclut à un classement des digues selon les enjeux et selon l'urgence des interventions à mener : 25 digues sur 24 km sont ainsi ciblées comme prioritaires sur un total de 54 sites sur 54 km ; et le coût de travaux est d'un total de 23,5M€ HT dont 16,6 M € pour les travaux d'urgence et 8,4 M € pour les digues de la seule commune de Crest (Allain, 2005). Ces chiffrages « *exorbitants* » (CLE du 11/06/2003) sont très mal accueillis par les acteurs locaux, ce qui amène le SMRD à solliciter la DDE pour réaliser un deuxième classement des priorités. Cette dernière aboutit à la sélection de 12 points critiques pour un montant de 5M € HT sur 5 ans et à un coût total pour l'ensemble des travaux à 15 M€ sur 10 ans). Le coût est donc encore très élevé et pose clairement la question du financement des réparations et de l'entretien des digues.

La pression pour la prise en charge de la question des risques par les communes est accrue par deux facteurs : le renforcement réglementaire et les crues de septembre 2002 et décembre 2003 qui accroissent les inquiétudes de la population et des élus locaux.

En effet, la circulaire du 30/04/2002 relative « aux risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations ou les submersions marines » prévoit la mise en place d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation dans la Drôme, incluant notamment des contraintes d'implantations humaines en arrière des digues. La circulaire du 06/08/2003 renforce les moyens de contrôle de l'Etat sur le bon état des digues dont la responsabilité de l'entretien incombe aux riverains. Un service avec 3 ETP est créé à la DDE sur la question des risques d'inondations afin de faciliter et contrôler la prise en

[426] Ces associations rencontrent des difficultés dans la recherche de financement de leurs plans de gestion qui traduisent les divergences de représentations de la rivière et des enjeux d'avec les services de l'Etat. Leur vocation première est de protéger les terres contre les crues, dans une optique d'aménagement du territoire, basée sur un discours notamment de préservation de l'activité agricole, même si dans les faits, les riverains mobilisés ne sont pas nécessairement de cette profession. Elles sont en ce sens soutenues par leurs élus communaux et départementaux. Mais elles rencontrent une autre logique défendue par les services de l'Etat, DDE et Agence de l'eau, privilégiant une approche de la gestion sédimentaire dans son ensemble, et donc préconisant par exemple le rachat de foncier en bord de rivière afin de laisser divaguer la rivière plutôt que lutter par des enrochements ou autres ouvrages coûteux.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

charge de l'entretien et de la réparation des digues par les riverains. Ces derniers sollicitent alors leurs élus.

Les crues des automnes 2002 (Val de Drôme), 2003 (Pays de Saillans et Diois) et 2004 (ensemble de la vallée) provoquent importants dégâts matériels. Elles sensibilisent la population à l'état fortement dégradé des digues et attisent le débat sur le partage des responsabilités, entre riverains, collectivités locales et Etat en matière d'entretien du lit de la rivière mais aussi de ses ouvrages : « *Des digues qui doivent être remises en état de toute urgence »* ; « *Des digues et des rives en état inquiétant* » titre ainsi *Le Crestois* (16/01/2004 ; *Le Crestois*, 27/08/2004): *« les inondations de l'automne 2002 et les crues de décembre 2003 ont mis en évidence la nécessité d'une intervention rapide sur un grand nombre de digues des rivières drômoises* » (*Le Crestois*, 16/01/2004). Deux urgences découlent de ces crues : l'effondrement du pont des Chaînes sur la route départementale, en aval de Die, coupant l'accès principal à l'ensemble de la haute vallée du Diois, et des dégradations sur la STEP de Saillans. De nombreuses autres communes sont touchées, notamment par des effondrements de digues comme à Vercheny, à Allex. A Livron, des ruptures de digues menacent d'inonder des quartiers résidentiels (bureau du 05/02/2003). Ces dégâts matériels, de par l'absence de répartition claire des responsabilités tardent à être réparés. La population accuse les autorités locales et étatiques « *de ne rien faire* », « *d'immobilisme* » (« *Danger aux digues de Mazorel, les riverains s'inquiètent* », titre *Le Crestois*, 09/12/2005). En retour, l'Etat renvoie la responsabilité aux riverains (et aux collectivités locales, qui refusent leur prise en charge, vu leurs coûts (*Le Crestois*, 14/11/2002 et 12 et 19/12/2003).

Suite aux crues de 2003, un nouveau diagnostic post-crue est requis pour procéder aux travaux d'urgence sur les ouvrages dégradés et enlever les nombreux embâcles dans la rivière. Si l'ensemble des acteurs locaux sont favorables à l'idée, la maîtrise d'ouvrage fait à nouveau défaut, personne ne souhaitant s'engager dans le portage des études préalables à ces travaux. Le SMRD est finalement à nouveau désigné et l'étude est confiée à la SOGREAH mi 2004. Elle estime à 6,3 M€ les travaux de toute urgence (avec de nouveaux un différentiel de 1 à 5 entre les chiffrages de la SOGREAH et de la DDE). La question des financements des ouvrages est à nouveau posée. Le Conseil Général n'est pas disposé à augmenter sa contribution statutaire au SMRD et l'Etat laisse peu d'opportunité de subventionnement. Le Ministère de l'Environnement, sollicité par le SMRD et le Conseil Général, pour une aide à l'enlèvement des embâcles, décline sa responsabilité et la renvoie sur les riverains[427] (lettre du 08/06/2004). Il renvoie les collectivités locales à l'appel à projet Bachelot, pour la mise en œuvre de Programmes d'Actions de Prévention des Inondations[428].

Le SMRD propose de répondre à cet appel d'offre. Il rédige une proposition retenue au titre d'une étude préalable sur la mise en place d'un programme d'action en 2004 (bureau de la CLE du 08/09/2004). Sur cette base, il rédige un cahier des charges d'élaboration du PAPI (en

[427] Les digues relèvent de l'entretien des berges et non du libre écoulement des eaux.

[428] Suite aux inondations dramatiques dans le Sud de la France, le Ministère de l'écologie lance en 2002 un appel à projet de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI ; aussi dénommé « *Bachelot* ») qui vise à favoriser l'émergence de programmes d'actions de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants, basés sur la prise de conscience des risques par les populations (circulaire du 01/10/2002). La circulaire définit les modalités de sélection des programmes qui pourront bénéficier de financements, les critères sont « *le risque enregistré dans le territoire concerné »* et *« la qualité du plan, reflet des initiatives locales »*. Elle insiste sur le caractère global et intégré de ces plans, qui doivent concerner l'ensemble d'un bassin versant et ne pas se restreindre à des opérations techniques. Ils doivent en particulier viser l'information préventive, la participation des associations et des riverains, ainsi que des actions de régulation de débits localisés en tête de bassin et de restauration des champs d'expansion de crues).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

juin 2005), validé par les services instructeurs de l'Etat (DIREN-DDE) en octobre 2005. Ce cahier des charges envisage trois méthodes de prévention des inondations : (i) la régulation des débits en amont, grâce à la restauration de champs d'expansion des crues ; (ii) le développement de l'information préventive ; (iii) la réduction de la vulnérabilité des constructions établies en zones inondables. En relançant le projet d'instauration de champs d'expansion de crues sur l'ensemble du bassin versant au profit de l'aval, ce plan renforce le sentiment d'assujettissement du Diois par l'aval (Casile, 2004 ; Allain, 2005).

L'engagement de l'étude préalable au PAPI est cependant suspendu aux décisions sur la réorganisation du SMRD (bureau de la CLE du 24/02/2006) et les débats entres collectivités locales à son sujet est encore vif. Ces dernières s'opposent sur la nature des compétences et sur les modes de financements du SMRD (point 3.2.3). Malgré l'insistance des services de l'Etat qui élaborent dans le même temps les PPRI, la prise en charge de la question de l'entretien des digues est donc à nouveau reportée (CLE du 13/04/2006)[429]. Fin 2006, la question des digues est toujours en suspens. La gestion intentionnelle du SAGE ne parvient pas à prendre en charge cette question ou à accompagner sa prise en main par d'autres acteurs, tels le SMRD ou les associations de riverains.

Conclusion

En matière d'entretien des cours d'eau et de gestion du risque d'inondation, la structure intercommunale du Val de Drôme ne parvient pas à créer un territoire de l'eau et à en activer les ressorts. Les difficultés à mettre en place des outils et des plans de gestion témoignent de la faiblesse des liens de solidarité à l'échelle du bassin versant : (i) absence de mutualisation des moyens de mise en œuvre du volet B avec le maintien de deux maîtrises d'œuvre différentes en amont et aval ; (ii) impossibilité de mettre en place un fonds de solidarité financière destiné à indemniser les riverains de l'amont des pertes économiques liées à la non utilisation des graviers ; (iii) hostilité des élus locaux à l'instauration d'une solidarité financière lors de la prise de compétence d'entretien des digues par le SMRD. La césure entre la partie amont et la partie aval de la vallée de la Drôme se renforce sur cet aspect de gestion physique de la rivière. De plus, les lacunes d'information et la concertation insuffisante ne permettant pas le partage d'une représentation commune des problématiques et l'adoption de solutions partagées. Les oppositions se maintiennent : (i) entre les experts et ceux mettant en œuvre leurs préconisations, comme sur le cas des tranchées Bravard, mais également (ii) entre l'administration et les administrés, comme dans le cas des pièges à graviers, (iii) entre les gestionnaires intentionnels et les usagers de l'eau et enfin (iv) entre l'amont et l'aval de la vallée. L'arène de la CLE ne permet pas, à travers la participation des usagers, la prise en compte de leurs savoirs, savoir-faire et enjeux. Les décisions se prennent dans un cercle trop restreint d'élus et de techniciens, qui ne parviennent pas à conserver leur légitimité pour la partie amont de la population. Les dispositifs de SAGE et de Contrats de Rivière sont en outre discrédités en ce qu'ils ne permettent pas de construire et défendre une régulation locale des problématiques, en fonction des spécificités territoriales, au regard des injonctions de la politique nationale.

L'unité de la vallée de la Drôme est mise à rude épreuve en matière de gestion physique. Les gestionnaires intentionnels ne parviennent pas à construire un territoire de l'eau dans le sens

[429] Dans le même temps (2006), dans le cadre des PPRI, la DDE réalise une étude cartographique sur les aléas inondation sur les communes du bassin versant de la Drôme, confiée au BCEOM, mais qui ignore l'existence des digues et de leur état dégradé.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

où ils ne parviennent pas à obtenir et maintenir : (i) une représentation commune de la problématique (iii) une projection commune sur la façon de la résoudre ; (iii) une arène de discussion permettant la confrontation des différents positionnements ; (iv) un système de décision et d'action reconnu par tous comme légitime.

Les riverains s'organisent en parallèle de la démarche de SAGE et de Contrat de Rivière. C'est un moyen pour eux de se réapproprier la rivière mais aussi d'agir et de participer aux décisions. Ils construisent et mettent en place d'autres modèles de la gestion physique des cours d'eau. Ils multiplient des opérations ponctuelles qui sont centrées sur la protection des terres agricoles. S'ils rejettent les modèles imposés par l'Etat et la CLE du SAGE, ils restent cependant dépendants de ces acteurs pour l'obtention de financements. Ils doivent donc dans une certaine mesure se plier aux exigences de la gestion globale de la rivière et présenter leurs propres enjeux comme participant de celui de la régulation du transit sédimentaire.

3.3.5. Conclusion : la Vallée de la Drôme, un territoire *par* l'eau mais pas tout à fait *pour* l'eau

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des orientations du SAGE révèlent la construction d'un territoire *par* l'eau plus que *pour* l'eau. Si la vallée de la Drôme, comme construction territoriale autour de la rivière est consolidée, ses ressorts territoriaux ne sont pour autant que partiellement activés.

En effet, d'un coté le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière participent de l'affirmation et de la consolidation d'un territoire autour de l'eau, la Vallée de la Drôme : (i) par le développement de sentiment identitaire et d'appartenance autour de la rivière ; (ii) par le marquage extérieur du territoire quant à la spécificité de la rivière, des patrimoines naturels et bâtis associés, ainsi que des savoir-faire concernant sa gestion ; (iii) par l'organisation des acteurs au sein d'une nouvelle institution de démocratie locale à l'échelle de la vallée, la CLE.

D'un autre coté, les acteurs de la gestion intentionnelle n'activent que peu les ressorts territoriaux issus de cette construction territoriale. Il leur est difficile d'instaurer la solidarité financière nécessaire pour solutionner les problèmes, ni en matière de régulation du transit sédimentaire, ni en matière de stockage des ressources en eau. Ils peinent à instaurer la transparence de l'information afin de responsabiliser les usagers quant à leurs pratiques et l'effet de ces pratiques sur l'environnement. Enfin, ils ne parviennent que faiblement à ce que les acteurs locaux se projettent dans un avenir commun du territoire autour de la rivière. De multiples interprétations non explicitées demeurent sur les principes du modèle territorial proposé : qu'est ce que l'état « *naturel* » de la rivière ? Qu'est ce qu'un partage « *équilibré* » de l'eau ? La concertation, centrée sur des aspects opérationnels plus que stratégiques, ne permet pas clairement de hiérarchiser les usages ni d'établir des choix au regard de l'état de l'environnement souhaité.

Quelques réussites environnementales sont cependant incontestables, mais elles sont : (i) soit partielles, telle en matière de qualité de l'eau, baignable, mais sans prise en compte des pollutions diffuses ; (ii) soit ponctuelles, comme la gestion de la réserve des Ramières ; (iii) soit limitées, comme dans le cas de la gestion physique, avec un plan d'entretien des lits et des berges, mais pas des digues, ou en matière de gestion quantitative, avec l'élaboration d'une convention de partage de l'eau, mais inapplicable. La concertation est présentée comme un succès, car elle a en effet été volumineuse, en nombre de réunions et de participants et qu'elle a conduit à l'élaboration rapide des démarches de SAGE et de Contrat de Rivière, mais elle n'a pas, pour autant été garante d'un gain d'efficacité environnementale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ces quelques réussites sont particulièrement médiatisées, surtout à l'extérieur du territoire. Insister sur l'importance des moyens mis en œuvre est une façon d'occulter les manquements à l'instruction de l'état environnemental et permettent de présenter la gestion de la rivière Drôme comme un cas d'école. La gestion intentionnelle du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière semble accorder plus d'importance au processus de concertation qu'à son efficacité environnementale. C'est en ce sens que la vallée de la Drôme peut être qualifié de construction territoriale *par* l'eau mais pas nécessairement *pour* l'eau.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CONCLUSION DE LA PARTIE III

La politique locale de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme peut être découpée, sur la période 1994-2006, en deux phases.

Dans un premier temps, les acteurs de la gestion intentionnelle construisent un modèle de *gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme* dont l'intention est révélée dans le cadre de l'élaboration du SAGE puis du 2nd Contrat de Rivière (1994-1999). Ce modèle est une traduction ajustée au contexte territorial du principe de *gestion intégrée de bassin versant* issu de la Loi sur l'Eau de 1992. Il s'appuie sur la mise en territoire du bassin versant et sur un couplage étroit des enjeux environnementaux, économiques et identitaires des deux champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial.

Dans un second temps, l'opérationnalisation des objectifs du SAGE lors de la mise en œuvre du 2nd Contrat de Rivière constitue une mise à l'épreuve de ce modèle territorial (1999-2006).

L'analyse de ces deux phases permet de mieux comprendre à la fois (i) la révélation de ressorts territoriaux par la gestion intentionnelle de l'eau en vue de la préservation des ressources et des milieux aquatiques et de la conciliation de leurs différents usages, (ii) les difficultés rencontrées pour leur mobilisation effective.

En outre, l'étude parallèle des stratégies intercommunales dans les deux champs d'action environnemental et territorial permet de montrer : (i) que la gestion de l'eau est saisie comme un outil de revendication des structures intercommunales à décider et agir pour leur propre développement et (ii) que les ressources issues de la mise en territoire du bassin versant sont activées en vue de ce développement territorial (Figure 93).

Le SAGE : un modèle ambitieux de gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme, (1994-1997)

Lors de l'élaboration du SAGE (1994-1997) et de manière chevauchante du second Contrat de Rivière (1996-1999), le système d'action construit dans le cadre du 1er Contrat de Rivière se renforce et s'élargit. Les anciennes oppositions, en particulier entre les autorités centrales et celles locales, s'affaiblissent. La MISE nouvellement constituée vient en étroit appui de la structure intercommunale du Val de Drôme, qui prend en main le pilotage des dispositifs de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme.

Ces gestionnaires intentionnels de l'eau proposent dans le cadre du SAGE un prolongement et une extension du modèle élaboré lors du 1er Contrat de Rivière. Ils adaptent les principes de la *gestion intégrée de bassin versant* issus de la Loi sur l'Eau de 1992, au contexte et aux enjeux territoriaux qui sont les leurs. Ils construisent ainsi un modèle de *gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme*, qui inclut et dépasse la gestion patrimoniale de la rivière, des points de vue géographique, idéologique et d'organisation des acteurs. Il consiste en la construction d'un territoire *par* et *pour* l'eau et au couplage entre les enjeux environnementaux, économiques et identitaires. Contrairement au 1er Contrat et Rivière essentiellement élaboré par le couple élus/techniciens, le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière s'appuient sur une arène de concertation (la CLE) où est représenté l'ensemble des acteurs de la gestion intentionnelle et effective. Les objectifs et les programmes d'action qu'ils définissent ne sont plus limités aux seuls abords de la rivière mais concernent l'ensemble des espaces autour de la rivière, selon le découpage du développement intercommunal. Plus que la

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rivière comme patrimoine, le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière construisent l'eau comme un bien commun et sa gestion comme un intérêt général territorialisé.

Ce modèle, dont l'intention est révélée dans les documents d'orientation et de programmation du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, s'appuie sur les mêmes ressorts territoriaux que lors de la patrimonialisation de la rivière et en identifie de nouveaux :

- la conception des dispositifs de la gestion de l'eau comme des outils de développement territorial permet de justifier la préservation des ressources et des milieux aquatiques, comme facteur d'accroissement ou d'amélioration des activités économiques agricoles, touristiques et résidentielles (ressort de type *argument*) ;
- dans la continuité de la patrimonialisation de la rivière, la création d'une conscience territoriale autour de l'eau accroît la responsabilisation des usagers quant à leurs pratiques ainsi que la solidarité à l'échelle de la vallée (ressort de type *outil stratégique*) ;
- la *légitimité et la crédibilité* des porteurs de la gestion de l'eau à l'interface entre la gestion environnementale et le développement économique permettent d'engager une logique de l'effort récompensé, visant l'équilibre entre la préservation des milieux et la satisfaction des usages ;
- l'expérimentation en matière de gestion de l'eau d'outils issus du développement territorial, telle la démocratie participative (implication étroite des usagers mais aussi de la population à l'élaboration du SAGE) ou la contractualisation (élaboration d'une « *charte des usagers* », de « *protocole de partage de l'eau* »), permet d'innover en matière de gestion de l'eau (ressort de type *innovation*).

L'activation de ces ressorts repose pour beaucoup sur le positionnement des dispositifs de la gestion de l'eau à l'interface entre la gestion environnementale et le développement économique. Leur pilotage par une structure intercommunale, dont les compétences relèvent des deux champs d'action, est un facteur déterminant. Il permet d'afficher un engagement en faveur de la préservation de l'environnement selon des valeurs de l'écologie tout en accordant un soutien important au secteur productif, tel notamment celui agricole. Certains acteurs jouent des rôles clefs dans ce modèle territorial de la gestion de l'eau et son efficacité environnementale. Le président de la CLE, en tant que figure politique tutélaire de ce modèle, reconnue et légitime, facilite son appropriation. Il est appuyé dans cette mission de mobilisation politique par des agents de développement qui participent activement à la recherche des ressources nécessaires au projet de gestion de l'eau, à sa *traduction* en termes techniques ainsi qu'à la *médiation* entre les différentes parties prenantes (Jeannot, 2005) [430]. Ensemble, ce couple élu/techniciens acquiert et maintient suffisamment de pouvoir et de légitimité à agir pour à la fois convaincre les usagers de changer de pratiques mais aussi les financeurs et l'administration de leur procurer les marges de manœuvre et moyens de poursuivre leur projet. Certains acteurs de la gestion effective associés à ce pilotage de la gestion de l'eau, tels les présidents de réseaux d'irrigation, contribuent également à la traduction et à la médiation de ce modèle territorial auprès des usagers de l'eau.

[430] Cette étroite interaction entre le couple élu/agent de développement du milieu des années 1980 au milieu des années 1990 en matière de développement territorial est mise en évidence par Jeannot (2005): « *le poste d'agent de développement ne peut exister sans une volonté politique, mais en retour, il permet à l'élu de mobiliser des ressources qu'il n'aurait pu obtenir seul* ». Le projet de développement est mis en œuvre de manière « *bicéphale* », le « *politique rentrant dans les dossiers techniques et l'agent de développement portant le projet politique* ». Ensemble, ils chercher à produisent la légitimité et les financements des actions, afin de pourvoir les continuer (Jeannot, 2005).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'activation de ces ressorts permet à la fois une participation dense à l'élaboration du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, tant en nombre de participants qu'en fréquence de réunions, ainsi que l'obtention d'un compromis autour d'objectifs pour partie ambitieux du point de vue environnemental. En matière de gestion de la ressource en eau et d'entretien physique des cours d'eau, sont ainsi proposés des objectifs chiffrés et pertinents ainsi que des moyens opérationnels précis et adaptés pour à la fois préserver les écosystèmes aquatiques et satisfaire les usages dont ils font l'objet.

L'obtention de ce compromis signe l'adoption, au moins dans le principe, du modèle de la *gestion territoriale de l'eau* par l'ensemble des acteurs de la vallée de la Drôme. Il est facilité par le contexte territorial et historique. D'une part, le SAGE est initié et piloté par une structure intercommunale reconnue comme légitime et crédible pour ce faire à la fois par les élus communaux et intercommunaux, qui voient dans cette initiative locale un instrument de lutte contre les pouvoirs départementaux et régionaux, et par les représentants de l'Etat favorables à l'expérimentation locale suite à l'expérience réussie du 1er Contrat de Rivière. La MISE, la DIREN et l'Agence de l'Eau accroissent considérablement la marge de manœuvre et les moyens d'action des pilotes du SAGE par l'appui financier et technique et la confiance qu'ils leur portent. D'autre part, le SAGE est favorablement accueilli par une partie de la population, issue d'une migration récente et choisie, qui est particulièrement sensible à son cadre de vie et aux enjeux environnementaux.

La mise en œuvre des orientations du SAGE (1997-2006) : un gain environnemental limité en raison de la faible activation des ressorts territoriaux

Le modèle territorial construit lors de l'élaboration du SAGE est mis à l'épreuve lors de l'opérationnalisation du programme d'action inscrit au 2nd Contrat de Rivière. Sa mise en œuvre révèle alors les difficultés des acteurs de la gestion intentionnelle à activer les ressorts territoriaux identifiés lors de l'élaboration du SAGE.

Le SAGE et le 2nd Contrat de Rivière sont d'abord un succès en termes de gouvernance participative et concertée. Les tensions ou conflits entre usagers sont en effet régulés par la CLE du SAGE, et cette dernière connaît une participation large et fréquente des différents acteurs de la gestion intentionnelle et effective de l'eau tout au long de la période. Au sein de cette arène de concertation, les discours des représentants des usagers évoluent vers une plus grande prise en compte et une considération croisante des représentations, des pratiques, des attentes et des enjeux des autres usagers. Le développement d'une conscience territoriale à l'échelle de la vallée, c'est-à-dire le développement de sentiments d'identité et d'appartenance commune à un espace autour de la rivière, participe de l'engagement de chacun dans la discussion et dans la recherche de compromis.

Pour autant cette concertation n'est pas gage d'efficacité environnementale. De fait, cette efficacité est difficilement évaluable en raison du manque de données sur l'évolution de l'état des ressources et des milieux auqtiques ainsi que des pratiques qui les affectent. Ce déficit d'information ainsi que sa faible mise en transparence révèlent la difficulté des acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau à faire territoire *pour* l'eau. Ils ne parviennent pas à instaurer la confiance nécessaire au partage de l'information entre les différents acteurs de la gestion de l'eau, à l'échelle de la vallée.

Par ailleurs, la faiblesse du territoire *pour* l'eau se traduit par la difficile instauration de mécanismes de solidarité financière à l'échelle du bassin versant, que ce soit en faveur des irrigants de la basse vallée, des riverains du Diois ou des propriétaires de digues. Elle conduit, par exemple, à l'impossible activation du ressort de l'effort récompensé en matière agricole :

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

face aux multiples échecs de solutions d'augmentation des ressources en eau, le pacte sur la diminution des prélèvements en rivière est remis en question par les irrigants.

La déficience du territoire *pour* l'eau se traduit également par la faiblesse des moyens engagés pour la préservation et la restauration des écosystèmes naturels, mis à part en matière d'entretien des cours d'eau, et pour l'instruction de son état. La préservation des milieux aquatiques n'est pas activée comme ressort stratégique du développement territorial, comme facteur de construction identitaire ou d'activités touristiques, ce qui pourrait en retour accroître les actions en sa faveur. La structure intercommunale trouve ici sa limite, en tant qu'à la fois animateur de la gestion de l'eau et défenseur des enjeux environnementaux et du développement économique. Si la rivière Drôme a bien été mise en patrimoine, la gestion intentionnelle de l'eau ne parvient par contre difficilement à construire un territoire *pour* l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme.

Au final, la crédibilité et la légitimité de la structure intercommunale du Val de Drôme sont affaiblies. Les divergences passées en second plan lors de l'élaboration des objectifs de la gestion de l'eau s'aiguisent et se renforcent lors de la mise en œuvre des moyens pour atteindre ces objectifs. Face aux difficultés de la gestion intentionnelle du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière à solutionner différents problèmes, les usagers concernés s'organisent et construisent d'autres projets de gestion de l'eau, selon d'autres modèles et à d'autres échelles. Le Conseil Général, en réactivant le SMRD comme syndicat dédié à la seule gestion de l'eau, s'impose progressivement comme un nouveau pilote potentiel de la gestion locale de l'eau, en proposant un modèle de gestion alternatif.

Les acquis des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau : des ressources territoriales pour le développement local

Si la gestion intentionnelle peine à construire un territoire *pour* l'eau dans le cadre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, par contre, son projet permet la révélation et l'activation de ressources pour le développement territorial, englobant et dépassant la seule gestion de l'eau. Ces ressources reposent sur :

- la diversité et la qualité des ressources et des milieux naturels, dont ceux aquatiques, et les potentialités qu'ils recèlent à la fois comme facteurs de développement économique, mais également comme marqueurs identitaires du territoire[431] ;
- les savoirs et les savoir-faire des hommes en termes d'utilisation et de gestion durable et concertée de ces ressources naturelles, en matière (i) de démocratie locale[432] ; (ii) de mobilisation des moyens d'action ; (iii) d'expérimentation et d'innovation de nouvelles pratiques ; (iv) de capitalisation et de transmission de ces savoirs et savoir-faire.

[431] Les dispositifs de SAGE et de Contrats de Rivière contribuent à une meilleure identification territoriale. La rivière constitue la caution géographique à la construction d'un territoire à l'échelle de la vallée, dépassant la territorialité dioise très marquée. Elle symbolise un ensemble de valeurs communes à la partie amont et aval de la vallée : la diversité et de la qualité des ressources naturelles, l'équilibre entre la nature et l'homme. Enfin, le Contrat de Rivière est « *un formidable outil de promotion du territoire (...). Il apporte à la vallée de la Drome un peu plus de notoriété, en portant l'image d'un pays ou nature et développement local vont de pair* » (Val de Drôme Info ; 01/06/07).

[432] L'arène de la CLE participe de la consolidation d'une identité commune, en portant les valeurs de la démocratie participative, fondatrices des projets intercommunaux du Diois et du Val de Drôme.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Ces ressources sont réparties sur l'ensemble des espaces de la vallée de la Drôme et l'ensemble des structures intercommunales de l'amont et de l'aval les considèrent comme importantes dans leurs stratégies de développement. La politique locale de l'eau est l'occasion de la confrontation et de l'harmonisation de ces modèles territoriaux. Des points de convergence sont mis en avant : (i) sur l'attention portée à la démocratie participative, (ii) sur la recherche d'un « *développement humain durable* » alliant la préservation de l'environnement, le développement économique et la justice sociale (Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009). La partie IV étudie alors, sur la période 2007-2011, comment ces ressources sont mobilisées pour la construction d'un nouveau projet de territoire à l'échelle de la vallée de la Drôme par l'ensemble des intercommunalités, et surtout la place et le rôle qui est attribué à l'eau et sa gestion.

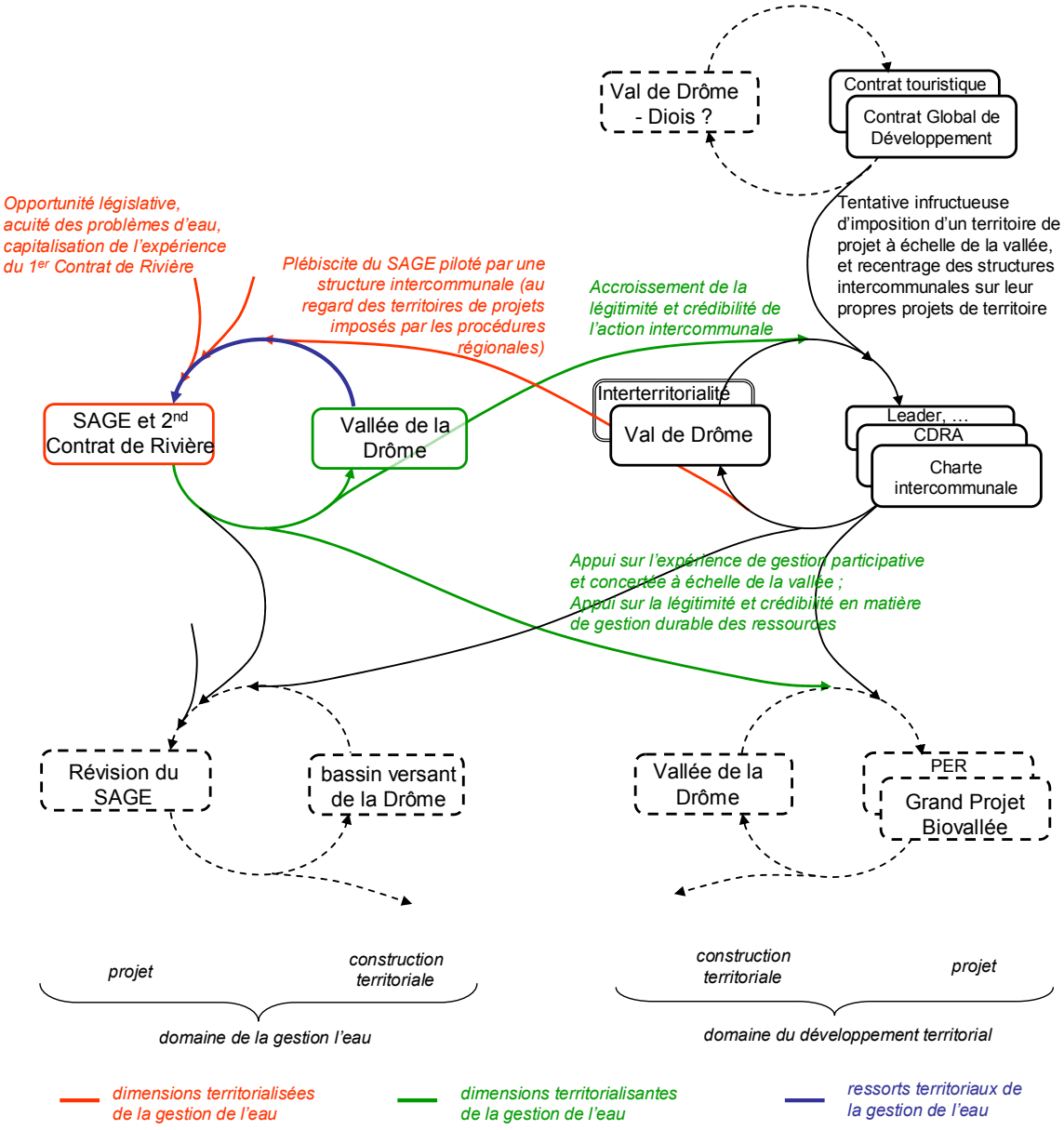


Figure 93 : Schéma des articulations entre les projets et les constructions territoriales de la structure intercommunale du Val de Drôme, en matière de gestion de l'eau et de développement territorial (1994-2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

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

Au niveau national, la transcription en droit français de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau en 2004 et la publication de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques en 2006 traduisent les engagements européens en matière environnementale. La création de l'ONEMA, la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat et leur recentrage sur les missions régaliennes marquent le repositionnement du gouvernement central en matière de politique de l'eau. Face aux impératifs de résultats, l'Etat contrôle plus étroitement les dispositifs de gestion locale et renforce ses instruments réglementaires. Par ailleurs, dans la perspective d'une nouvelle réforme territoriale, les intercommunalités, les Départements et les Régions s'interrogent sur leurs compétences optionnelles, telle celle environnementale, ce qui participe également de la reconfiguration et de la réorganisation des systèmes d'action de la gestion de l'eau.

Dans la vallée de la Drôme, en 2007, l'obligation réglementaire de révision du SAGE coïncide avec la reprise en main de la gestion locale de l'eau par le Conseil Général à travers le SMRD dont les statuts ont été renouvelés. Les deux champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial sont désormais institutionnellement découplés et les alliances d'acteurs se reconfigurent. La révision du SAGE, à laquelle est convoqué l'ensemble des acteurs locaux, apparaît alors comme une mise à l'épreuve du nouveau système d'action de la gestion de l'eau piloté par le SMRD et de son modèle territorial.

Dans le même temps, dix ans après l'échec du Contrat Global de Développement, un projet de territoire prend à nouveau forme à l'échelle de l'ensemble de la vallée de la Drôme autour des enjeux du développement durable : le projet Biovallée®. D'initiative intercommunale, ce projet se présente en filiation du SAGE et des Contrats de Rivière, mais il ne considère pas pour autant la gestion de l'eau comme un enjeu central.

Les dimensions territoriales de la gestion de l'eau et la mobilisation des ressorts territoriaux par le SMRD sont étudiées dans le cadre de la révision du SAGE et dans le contexte d'émergence du projet de territoire Biovallée® (2007-2011). L'analyse est centrée sur les résultats des entretiens semi-directifs et des cartes mentales réalisés auprès des participants de la CLE en 2009 et 2010 (chapitre 2) et complétée par l'étude des comptes-rendus de réunions, des documents de projets et de la presse locale.

Le chapitre 7 porte sur la dimension territorialisée de la gestion locale de l'eau. Il montre l'affirmation d'un territoire Vallée de la Drôme duquel participent fortement la rivière, les usages et la gestion dont elle fait l'objet. A cette échelle et s'appuyant sur la patrimonialisation de la rivière, émerge le projet de territoire Biovallée®. Dans le même

temps, la révision du SAGE est engagée par un système d'action renouvelé autour du SMRD, qui consacre la déconnexion des deux champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial.

Le chapitre 8 analyse la mobilisation des ressorts territoriaux dans le processus en cours de révision du SAGE, à travers l'étude des jeux d'acteurs et de leurs jeux d'arguments au sein de la CLE. Les facteurs et les conditions de l'efficacité environnementale de ces ressorts territoriaux sont discutés, au regard en particulier du projet de territoire Biovallée®.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 7. L'AFFIRMATION D'UN TERRITOIRE DE PROJET A L'ECHELLE DE LA VALLEE DE LA DRÔME ET LA PRISE EN MAIN DEPARTEMENTALE DE LA GESTION DE L'EAU

La révision du SAGE Drôme en 2007 intervient dans un contexte de réorganisation des acteurs locaux et de leurs projets en matière de gestion de l'eau mais également en matière de développement territorial.

Si trente ans après sa création institutionnelle, le Val de Drôme forme aujourd'hui un espace perçu et vécu par la population au même titre que le Diois, une autre construction territoriale s'affirme progressivement : la Vallée de la Drôme, comme l'espace *autour* de la rivière. Cette dernière fait partie des territorialités habitantes, ce qui témoigne de l'effort et de la réussite de la politique de patrimonialisation de la rivière. L'idéologie et le modèle territorial développés dans le cadre des deux Contrats de Rivière et du SAGE imprègnent à la fois les représentations des acteurs de la gestion de l'eau et de manière plus large celles de la population.

La Vallée de la Drôme, construction territoriale initialement portée par les intercommunalités en matière de gestion de l'eau est aujourd'hui également au centre d'un nouveau projet de développement territorial, le projet Biovallée®, traitant de l'enjeu du développement durable par la préservation et la valorisation des ressources naturelles. Il prend la forme d'un Pôle d'Excellence Rural en 2007 puis d'un Grand Projet Rhône-Alpes en 2009. Si la structure intercommunale du Val de Drôme s'engage fortement dans ce projet de territoire, elle cède par contre en 2007 le pilotage de la gestion de l'eau au SMRD, remanié et étroitement encadré par le Conseil Général. L'investissement des intercommunalités dans la révision du SAGE semble moindre que par le passé, tandis qu'au contraire, l'Etat, à travers ses services déconcentrés, l'Agence de l'eau et l'ONEMA, exerce un contrôle étroit sur le processus, en vue du respect des obligations européennes.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1. La Vallée de la Drôme : l'affirmation d'une nouvelle territorialité

Si le Diois est une territorialité très ancienne, le Val de Drôme est par contre une création institutionnelle récente de la structure intercommunale éponyme. La Vallée de la Drôme, issue de la mise en territoire des espaces autour de la rivière dans le cadre des Contrats de Rivière et du SAGE, est une invention encore plus récente. L'analyse des guides touristiques sur la période précédente (chapitre 5) a montré l'identification et l'appropriation tardive et partielle de l'unité touristique de la Vallée de la Drôme, la faible existence du Val de Drôme et inversement l'image forte du Diois. Mais comment sont perçus et vécus ces espaces par les acteurs qui les habitent et les gèrent aujourd'hui ?

Quelques signes matériels manifestent, en première approximation, de l'évolution des territorialités dans la vallée de la Drôme. Les noms pris par les établissements publics et privés font partie des marqueurs de la territorialité. Ainsi, en 2011, il est relevé dans l'annuaire (Pages Jaunes) du département de la Drôme, 27 établissements différents intitulés « *Val de Drôme* », autant se référant au « *Diois* », mais quatre seulement portant le nom de « *Vallée de la Drôme* » (Figure 94).

Figure 94 : Illustrations de noms d'établissements se référant au territoire en 2011(source : consultation des Pages Jaunes électroniques, http://www.pagesjaunes.fr/, le 25/11/2011)

Le changement des intitulés de la presse locale est un autre marqueur de territorialité (Figure 95). *Le Crestois*, qui diffuse dans l'ensemble de la partie aval de la vallée de la Drôme, est créé en 1900 avec le sous-titre de « *journal des cantons de Crest Sud et Crest Nord* ». Il change ensuite plusieurs fois d'intitulé au cours du siècle : il prend notamment celui de « *Journal catholique du Diois et de la vallée de la Drôme* », puis celui de « *Journal de la Drôme* ». En 1985, il adopte le sous titre de « *Val de Drôme Hebdo* », marquant la reconnaissance de l'entité intercommunale sur la partie aval de la vallée. En avril 2010, le journal prend le nouveau sous-titre de « *Journal de la Vallée* » et semble signifier que la Vallée de la Drôme devient une référence territoriale prégnante et porteuse, du moins pour le lectorat du Crestois.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Figure 95 : Illustrations du changement de l'intitulé de la presse locale : Le Crestois (source : le-crestois.fr et archives départementales de la Drôme)

Le Val de Drôme, créé institutionnellement en 1979 dans une optique de développement économique local, semble aujourd'hui constituer un espace vécu. « *Le Val de Drôme, qui est une construction intellectuelle au départ, (…) est complètement intégré par la société civile* » témoigne ainsi un élu (entretien personnel, 2010). « *Il y a trente ans le Val de Drôme n'existait pas. On ne savait pas ce que c'était. Le Val de Drôme a été complètement inventé par les élus et maintenant, il est passé dans les mœurs* » explique un technicien (entretien personnel, 2009). C'est également le cas pour le Diois, dont l'existence est plus ancienne. Afin de savoir ce que qu'il en est pour la Vallée de la Drôme, comme espace *autour* de la rivière ou comme entité regroupant le Diois et le Val de Drôme, deux populations différentes ont été enquêtées : (i) les habitants du bassin versant de la rivière Drôme et (ii) les participants de la CLE du SAGE.

1.1. Les représentations des habitants du bassin versant : une rivière appropriée

Les représentations de la rivière et de l'espace des habitants *autour* de la rivière sont appréhendées par une enquête par questionnaires (Barthélemy et *al*., 2009), réalisée auprès d'un échantillon de la population des communes incluses dans le bassin versant de la Drôme dans le cadre du projet Créateurs de Drôme (Partie I). Les questions de différentiation

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

géographique, entre amont et aval et d'appartenance territoriale sont plus particulièrement étudiées[433].

1.1.1. La forte appropriation de la rivière Drôme

Dans le bassin versant de la Drôme, la rivière tient une place importante pour une majorité de la population, qui la voit, qui la traverse et la fréquente fréquemment. En effet, Barthélemy et *al.* (2009) montrent que « *85,5% des personnes interrogées voient la rivière tous les jours. 97% la longent ou la traversent lors de leurs déplacements quotidiens. 14% la voient depuis leur domicile, 3% la voient de leur lieu de travail et 2% l'utilisent dans le cadre de leur travail* ». 76% des habitants ont une activité autour de la rivière Drôme, et ce essentiellement pour les loisirs (55%), la détente (15%) et le sport (11%). 38 % des personnes interrogées vont au bord de la rivière au moins une fois par semaine et les zones les plus fréquentées sont celles proches de leurs domiciles. 10 % des personnes interrogées ont choisi leur lieu d'habitation en fonction de la rivière. 61 % discutent de la rivière avec leurs amis, leurs collègues ou leur famille, 64% ont des souvenirs liés à la rivière et 75% s'intéressent à son avenir. 91% des personnes interrogées se déclarent satisfaites de vivre dans le bassin versant de la Drôme (Barthélémy *et al.*, 2009). Enfin, 45% d'entre eux définissent leur appartenance territoriale selon leur situation, le long de la rivière, en amont ou en aval. La rivière est donc un élément important du quotidien des habitants du bassin versant de la Drôme, mais également de leur identité territoriale. Elle est fortement appropriée.

Cette appropriation est corrélée à la situation géographique des habitants par rapport aux cours d'eau[434]. Plus ils habitent à proximité de la rivière ou de ses affluents, ce qui est le cas dans les villes comprises entre 500 et 2000 habitants, plus ils lui accordent de l'importance, la fréquentent et s'intéressent à son avenir. Cette appropriation de la rivière est facilitée par la configuration géographique et économique de la vallée, où la principale route et la rivière Drôme se superposent et où les principaux noyaux urbanisés se situent aux abords immédiats des cours d'eau.

Barthélemy et al. (2009) mettent en évidence l'existence de deux types de territorialité, au sein de la population. L'une est une territorialité d'origine consentie, une « *ruralité vécue* » et concerne des résidents de longue date. L'autre est une « *néo-ruralité choisie* » et à trait aux nouveaux arrivants, attirés par le cadre ou la qualité de vie du territoire. Ces derniers fréquentent et s'intéressent plus à la rivière : elle fait partie des motivations de l'émigration et constitue une partie importante de leur territorialité. Par contre, pour ceux relevant d'une ruralité vécue, l'identification et l'appartenance au territoire ne se définit pas tant sur le cadre de vie, mais plutôt par « *l'attachement à la famille, au fait de travailler et d'être né là* » (Barthélémy *et al.*, 2009).

[433] Dans le second chapitre (partie I), les limites de la construction de cet échantillon du point de vue géographique ont été mentionnées. Cet échantillon majore les représentations de la population des grosses villes et de l'aval de la vallée de par leur importance démographique, et minore inversement les représentations de la partie amont de la vallée.

[434] Le chiffrage exact de cette corrélation reste à calculer ; l'argumentation est basée ici sur la corrélation avec la taille des communes, tels que Barthélemy et *al.* (2009) l'exposent, sachant par ailleurs la corrélation étroite existante entre la taille et la localisation de communes vis-à-vis du cours d'eau : 88% des communes entre 500 et 2000 habitants sont situées à proximité immédiate de la rivière Drôme ou de son principal affluents, le Bez.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.2. La différentiation entre l'amont et l'aval de la vallée et la survalorisation de la partie amont

45% de la population définit son appartenance selon le gradient amont/aval et 62% d'entre elle différentie l'amont de l'aval. L'analyse de la répartition des réponses selon la localisation de la commune d'habitation apporte cependant quelques nuances.

La limite entre l'amont et l'aval fait l'objet d'une définition multiple. 17 noms différents de villes ou de segments de rivières entre deux villes sont cités. Les deux localités de Saillans et de Crest ont les plus fortes occurrences (Figure 96). Les habitants ont tendance à situer la limite entre l'amont et l'aval à proximité de chez eux, légèrement plus en aval de chez eux quand ils résident à l'amont et légèrement en amont de chez eux quand ils résident à l'aval.

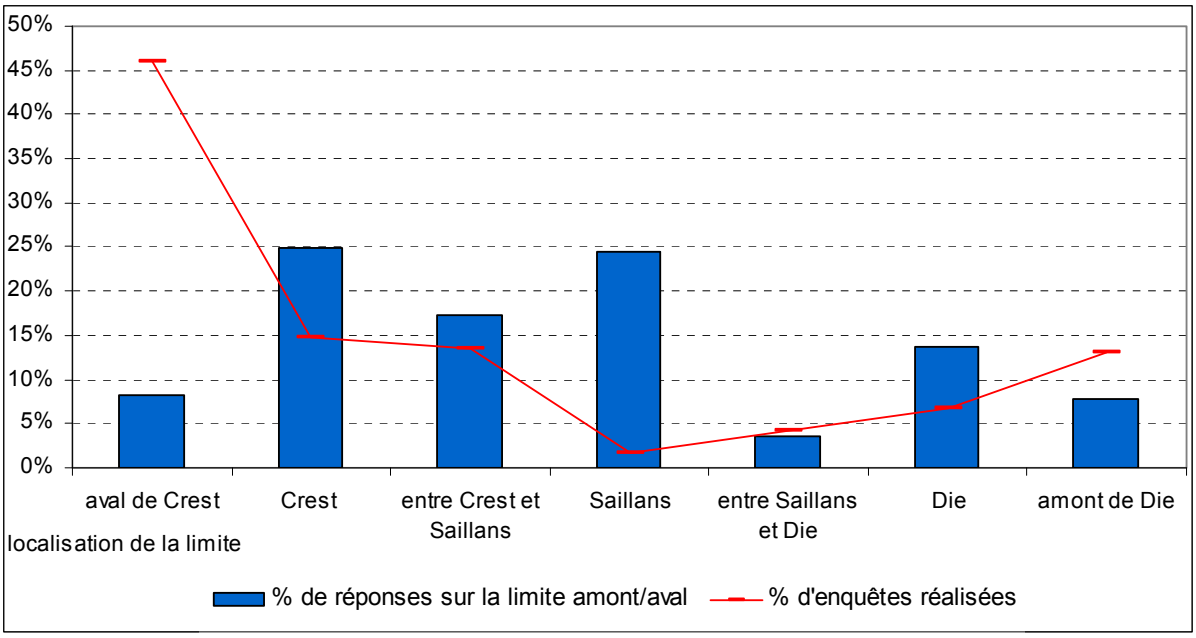


Figure 96 : Les représentations de la limite entre l'amont et l'aval de la rivière Drôme (source : Projet Créateurs de Drôme, 2009 : réalisation : Girard, 2012)

Parmi les 45% de la population qui se prononcent sur leur sentiment d'appartenance au regard de l'amont ou l'aval de la vallée, une corrélation est logiquement constatée avec le lieu d'habitation, mais elle est plus forte pour les habitants de l'amont. C'est-à-dire que ceux qui habitent l'amont se sentent plus appartenir à l'amont que ceux habitant l'aval se sentent appartenir à l'aval (Figure 97). Ce sont également ceux qui habitent à l'extrémité amont du bassin versant qui différentient le plus l'amont de l'aval (77% dans les communes à l'est de Die).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

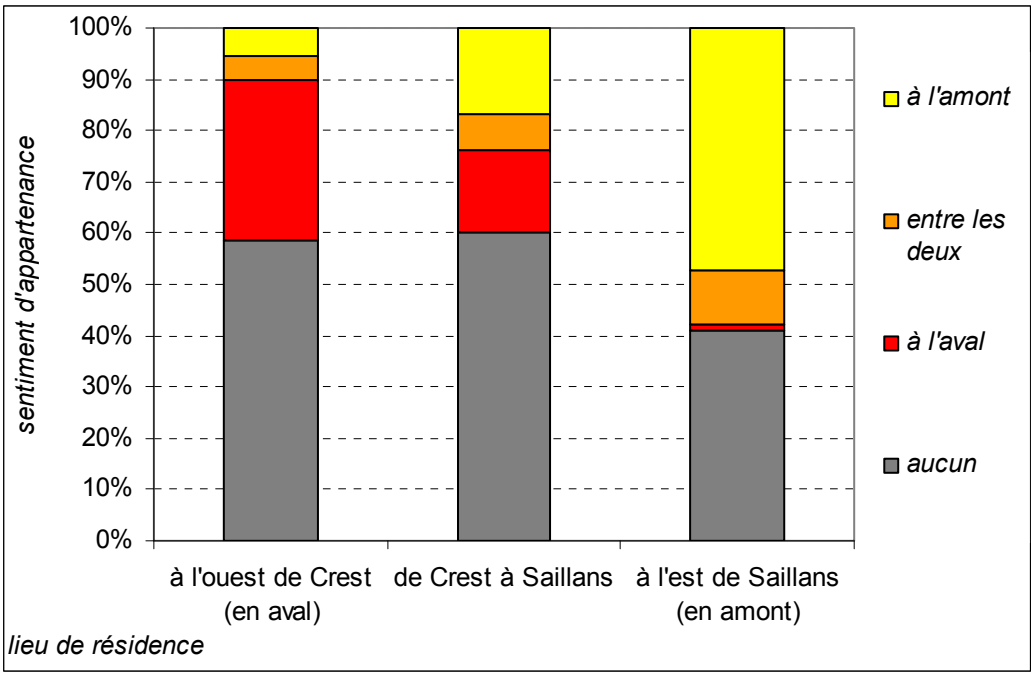
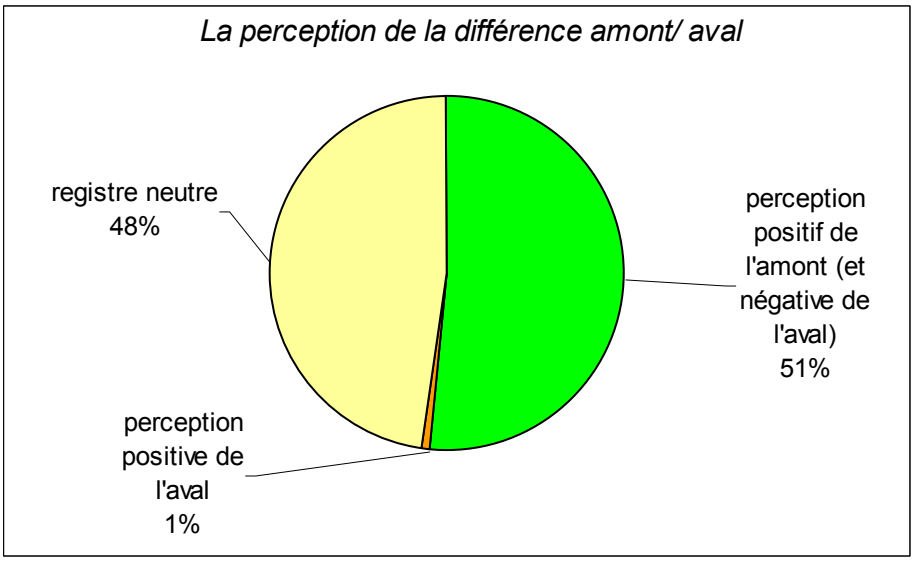


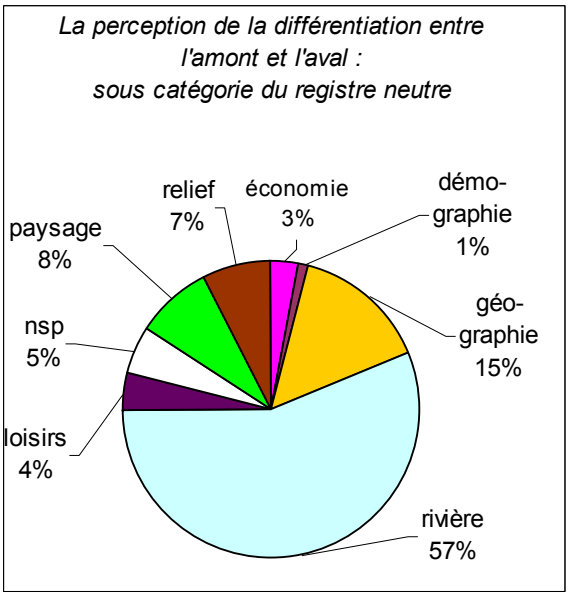
Figure 97: Le sentiment d'appartenance au regard de l'amont ou de l'aval de la rivière en fonction du lieu de résidence de la personne enquêtée (source : Projet Créateurs de Drôme, 2009 : réalisation : Girard, 2012)

Cette tendance à préférer se déclarer appartenir à l'amont de la vallée plutôt qu'à l'aval, s'explique par une perception très positive de l'amont par rapport à l'aval : 51% des personnes interrogées qualifient positivement l'amont contre moins de 1% pour l'aval (Figure 98).

Les termes de « *beau »,* de *« sauvage »,* d'*«agréable », de « propre* » sont les plus souvent cités à cet égard. Les caractéristiques biophysiques de la rivière, son débit, sa charge en graviers, sa faune et sa flore sont également les principaux critères de différentiation énoncés dans un registre plus neutre.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012





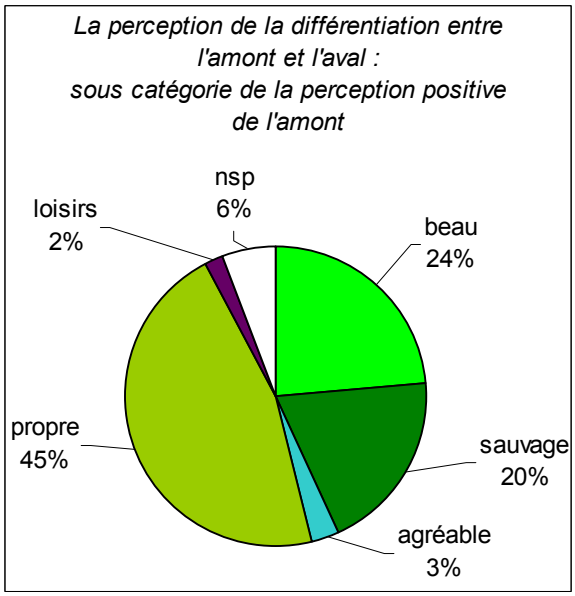


Figure 98 : Les représentations des différences entre l'amont et l'aval (source : Projet Créateurs de Drôme, 2009 : réalisation : Girard, 2012)

1.2. Les représentations des gestionnaires de l'eau : la Vallée de la Drôme, un territoire construit autour de l'eau et par la gestion de l'eau

L'analyse des représentations de la population habitante est complétée par celle des représentations des acteurs de la gestion de l'eau. 31 participants de la CLE du SAGE, dont 4 anciens membres, ont été interrogés sur leur perception de la *vallée de la Drôme,* terme générique désignant l'espace autour de la rivière, puis il leur a été demandé de la dessiner sur une feuille blanche, de mémoire, en expliquant leur dessin. Ce corpus est complété par l'enquête de 5 personnes non directement impliquées dans le dispositif du SAGE (3 habitants, 1 élu local et 1 technicien de l'aménagement du territoire) afin de questionner la spécificité ou l'homogénéité du groupe des gestionnaires de l'eau de la CLE du SAGE. L'analyse de ces

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

cartes et de ces discours montre que la Vallée de la Drôme est une entité bien identifiée et appropriée dans laquelle la rivière joue un rôle structurant. De nature essentiellement politique, cette construction s'est bâtie autour des dispositifs de gestion de l'eau.

1.2.1. Un territoire identifié et approprié mais faiblement délimité

Les dessins réalisés ainsi que les discours les accompagnant peuvent, au premier abord, laisser penser à une hétérogénéité des représentations. Cette diversité des dessins est liée, outre aux capacités individuelles de manier cet outil, à la survalorisation par l'enquêté de certains éléments de par leur proximité géographique, fonctionnelle ou élective : ceux près de chez lui, ceux liés à son travail ou à ses loisirs, ou encore ceux qu'il préfère. Mais une analyse quantitative et qualificative des objets dessinés ou mentionnés et de leur signification montre au contraire une étonnante homogénéité des représentations de la vallée de la Drôme au sein de ce groupe de gestionnaires locaux de l'eau (ANNEXE 1.6).

L'ensemble des participants actuels de la CLE produisent un dessin, alors que, parmi les autres personnes interrogées, anciens membres ou acteurs du développement territorial, plusieurs ne participent pas à l'exercice. La très grande majorité des dessins (25/31) sont des représentations de type cartographique, où la vallée de la Drôme est vue du ciel, et parmi elles, 21/25 respectent la norme d'orientation du Nord géographique. Les dessins faisant exception à la représentation cartographique prennent la forme de paysage, vu depuis le sol ou encore de symboles. Sur l'un des dessins, la rivière est par exemple représentée comme une double spirale, caractérisant son tressage, selon son auteur. Sur un autre, la vallée est représentée comme un cœur [435](Figure 99).

[435] Sur le dernier dessin, son auteur s'explique ainsi : « *Je dessine lamentablement mais même indépendamment de ça, j'aurais sûrement envie d'y rentrer beaucoup trop de choses (….), c'est une totalité cette rivière, c'est difficile de l'extraire par un dessin, surtout quand on ne sait pas dessiner. Ou alors je vous fais une boite comme … Là oui je préfère. Moi, la seule chose que je peux dessiner concernant la vallée de la Drôme, ça ne peut être que ça* », signe qu'il place la vallée de la Drôme « *au fond de son cœur* » (entretien personnel, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

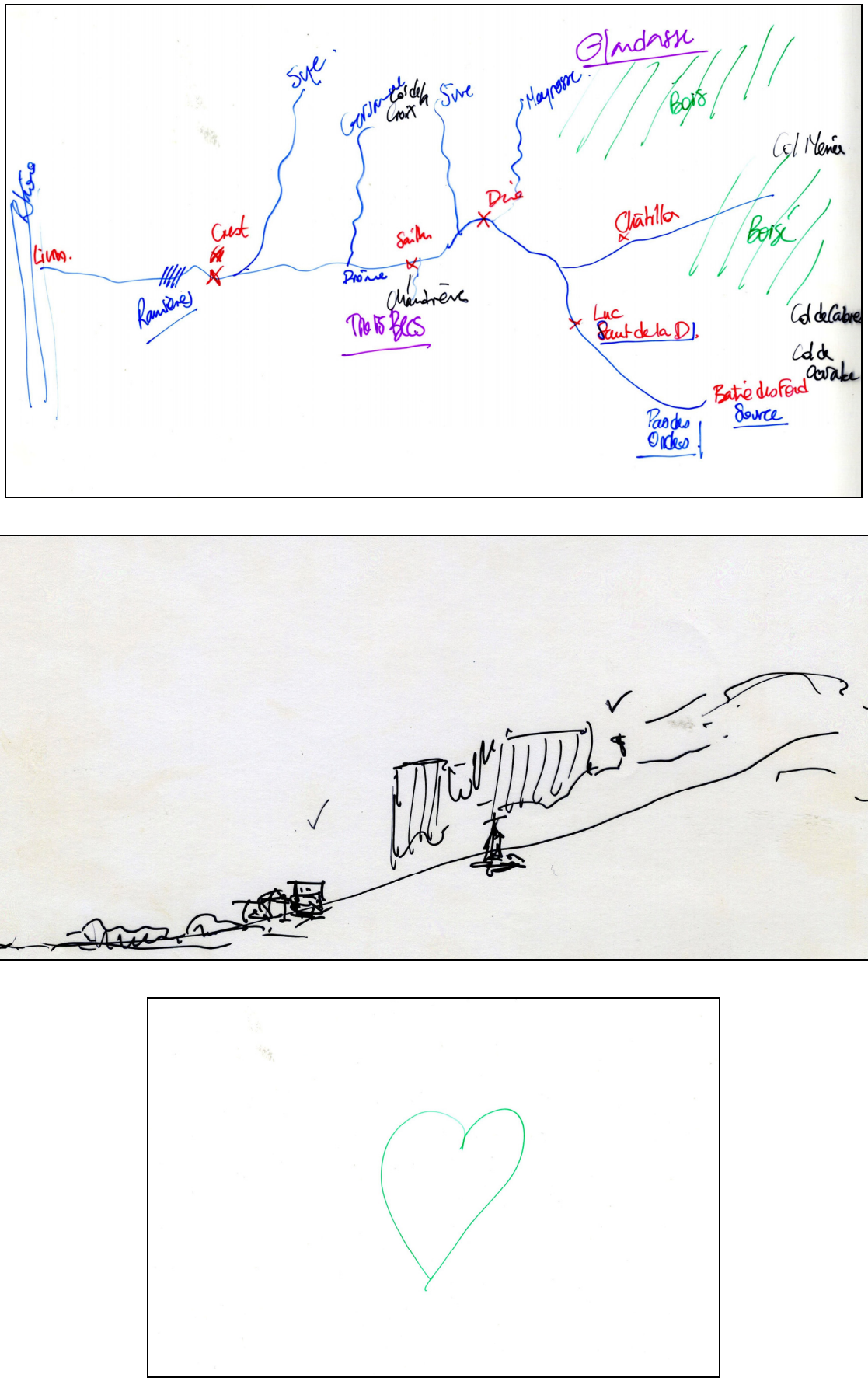


Figure 99 : Trois types de représentations différentes de la vallée de la Drôme (cartographique, paysagère, symbolique)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Un espace autour de la rivière

Ces dessins font globalement apparaître la vallée de la Drôme comme un espace identifié et approprié par ce groupe des gestionnaires de l'eau, participants actuels et anciens de la CLE du SAGE. Il est localisé, délimité, dénommé et caractérisé de manière globalement similaire.

Tout d'abord, la vallée de la Drôme est clairement identifiée comme une « *vallée* », c'est à dire comme « *un espace allongé entre deux zones plus élevées* (...) *situé de part et d'autre d'un cours d'eau* » (Le Petit Robert). La référence à la rivière Drôme est systématique pour la situer. La vallée de la Drôme « *est parallèle à la rivière* ». C'est « *une vallée par rapport au plateau du Vercors ou aux Baronnies, qui sont des méli-mélos de petites vallées et de montagnes. Nous, c'est organisé autour d'une rivière ». « C'est cette rivière, avec certains cols, qui généralement sont à la source de la rivière qui fait qu'on a cette identité* ».

Par contre, seuls un cinquième des dessins (soit 6/31) figurent une limite extérieure à la vallée de la Drôme. Parmi eux, cinq sont produits par des techniciens, mentionnant explicitement le bassin versant. Cependant, pour dénommer la vallée de la Drôme lors de l'entretien, un peu plus de la moitié des personnes interrogées utilise le terme de « *bassin versant »*, et autant celui de « *Val de Drôme »*. Le terme de « *Crestois »* est par contre peu employé, dans moins de 25% des entretiens, tandis que celui de « *Diois* » l'est fortement, dans plus de 80% des entretiens.

A défaut de limite, les personnes interrogées dessinent ou mentionnent des éléments de bornage. Dans le sens nord/sud, ce bornage est assez unanime mais imprécis : il est lié au relief lorsque les massifs sont marqués, tels ceux du Vercors au nord-ouest et ceux de Saou et des Baronnies, au sud. Le bornage est/ouest est moins consensuel, les extrêmes amont ou aval de la vallée pouvant être exclus, telle la confluence avec le Rhône ou les têtes de bassins versants. Ces éléments montrent que la vallée de la Drôme se définit plutôt comme quelque chose *autour* de la rivière que comme quelque chose de précisément délimité.

Cependant, une ambiguïté persiste autour de la dénomination vallée de la Drôme. Elle peut désigner à la fois un espace étroit et allongé, celui du fond de la vallée, jouxtant immédiatement la seule rivière Drôme, ou bien un espace plus large, comprenant l'ensemble des territoires communaux traversés ou situés à proximité de la Drôme mais aussi de ses affluents. A ce niveau, une autre ambiguïté persiste : la vallée de la Drôme est soit une entité incluant le Diois, soit une entité jouxtant le Diois. Elle est apparente dans les documents de projet du développement territorial depuis de nombreuses années (partie II et III)[436]. Le Contrat Global de Développement de 1998 entretenait déjà un flou sémantique, désignant alternativement son périmètre d'action par les expressions « *Vallée de la Drôme* » ou « *Vallée de la Drôme et Diois* ». Le CDPRA Diois de 2005, le PSADER Diois de 2007 et le Leader Pays Diois de 2007 affichent aujourd'hui toujours la même ambivalence : la vallée de la Drôme étant présentée comme englobant le Diois (« *le Diois se situe dans la vallée de la Drôme »)* et dans le même temps comme « *principale porte d'entrée du Diois* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005). En 2005, la création d'une

[436] Dans le Diois surtout, le terme de « *vallée* » (de la Drôme) permet de différentier deux zones géographiques aux caractéristiques et aux enjeux de développement distincts : d'un coté, un espace plat aux abords de la rivière, d'accès aisé et concentrant la population, les services et les activités économiques, et de l'autre, un espace montagneux, dont les contraintes de relief, de climat et d'accessibilité limitent le développement démographique et économique : « *le Diois, trois secteurs aux caractéristiques différentes : le développement de la vallée, la poursuite de la désertification dans le haut Diois, les bassins excentrés de Lus-la Croix haute et La Motte-Chalancon* » (District Rural de Développement du Diois, 2000). Si cette ambiguïté semble s'estomper avec le temps, celle sur l'inclusion ou la juxtaposition du Diois avec la vallée de la Drôme est par contre persistante.

procédure contractuelle sur la partie aval de la vallée prenant le nom de « *Contrat de Développement Rhône-Alpes - Vallée de la Drôme* », ainsi qu'un syndicat du même nom (Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme) regroupant les trois structures intercommunales du Val de Drôme, du Crestois, du pays de Saillans et la ville de Crest, vient renforcer cette ambiguïté. Le directeur de la structure intercommunale du Val de Drôme note ainsi : « *Ca ne peut plus s'appeler Val de Drôme, sinon, pour les autres partenaires, ce serait perçu ou vécu comme une assimilation à la* [structure intercommunale], *et ça peut pas bien s'appeler autrement. (…) Ca s'appelle Vallée de la Drôme, mais sans le Diois paradoxalement, si bien que ça aboutit à un truc un peu alambiqué. Aujourd'hui, quand on parle de la vallée de la Drôme, on parle de Diois- vallée de la Drôme, comme si le Diois n'était pas partie prenante de la vallée de la Drôme* ». Le terme de « *basse vallée* » apparaît alors pour désigner l'aval de la vallée, à défaut du terme « *Val de Drôme* » connoté politiquement en raison des divergences entre structures intercommunales et communes.

Des géo-symboles communs

En termes de paysages et de lieux caractéristiques, la rivière avec « *ses tresses* », la chute du Claps, les confluences Drôme/Bez, Drome/Rhône et les massifs montagneux, tels le Glandasse et les Trois becs, sont les éléments les plus cités, par les quatre cinquième des personnes interrogées. La mention du tressage de la Drôme est remarquable, car il est peu visible depuis le sol de par la densité de la végétation riveraine et parce que l'expression même de « *tresse* » n'est pas d'usage courant. Elle témoigne d'une activité réussie de communication de la gestion intentionnelle de l'eau autour de cette spécificité de la rivière[437].

La moitié des personnes interrogées mentionne également les paysages agricoles, notamment la combinaison des champs ainsi que la présence d'animaux. La vigne, la lavande, les chèvres et les moutons constituent ainsi des géo-symboles de la vallée, aux cotés d'éléments culturels, tels la Tour de Crest et certains villages perchés. En termes économiques, l'agriculture est unanimement désignée comme l'activité principale de la vallée, avec dans une moindre mesure le tourisme. Certains notent comme remarquable la faiblesse de l'industrie.

[437] Beaucoup ont en tête la photo aérienne, telle que présentée en Figure 48, p.283 et en ANNEXE 2.1.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Figure 100 : Exemples de géo-symboles de la "Vallée de la Drôme"

Une appropriation et une appartenance marquées

Cet espace, situé et caractérisé globalement de la même manière, est bien approprié par les gestionnaires de l'eau interrogés. Les qualificatifs employés lors de l'évocation de la vallée de la Drôme renvoient à des sentiments très positifs : (i) à la beauté des paysages (« *joli* », « *l'endroit le plus beau du monde* », « *magnifique* », « *sublime* », « *une vallée qui a une certaine majesté* », « *féerique* », « *sensationnel* ») et (ii) au plaisir au temps de vivre (« *quiétude* », « *bon temps* », « *repos* », « *bien vivre* », « *qualité de vie* »). Il y a une « *fierté d'habiter ici* ». Lors de cette évocation, les personnes interrogées font référence à leurs expériences vécues dans leurs loisirs ou leur travail. Des baigneurs, des canoës, des pêcheurs, des pompes d'irrigation et des champs de maïs sont ainsi représentés. Les personnes interrogées distinguent, pour certaines très explicitement, d'un coté les lieux touristiques typiques, tels que le Claps ou la Tour de Crest, et de l'autre coté, leurs propres « *coins* » :« *les miens, il y a un petit coin de paradis (...), c'est très difficile à trouver* », « *recoins cachés* »[438] . Ce double référentiel *égo/exocentré* révèle la tension propre à la construction des

[438] *Ces « recoins cachés » sont explicitement figurés dans le dessin en haut à droite de la*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

territorialités, entre, d'une part l'expérience individuelle sensible et d'autre part le poids des stéréotypes (Bailly, 1985 ; Mévillot, 1994 ; Bonin, 2004).

Cette présentation de la vallée de la Drôme sous l'angle de la beauté des paysages et de la qualité de vie, au delà de la seule représentation sous l'angle pratique du territoire, est caractéristique d'un apprentissage intellectuel (Robic, 1992), d'une appropriation choisie du territoire, et non seulement héritée. Ces résultats confirment ceux de l'enquête auprès de la population. Selon cette dernière, 88,5% des personnes interrogées sont d'accord avec l'énoncé « *la rivière est belle* » et 60% d'entre elles invoquent des raisons en termes d'esthétique (Barthélémy et *al*, 2009).

Enfin, la question des sentiments d'appartenance est posée aux personnes résidant dans la vallée de la Drôme. Pour la moitié d'entre elles, la vallée de la Drôme est l'échelon cité en premier lieu avant ou au même niveau que la référence communale, ce qui montre l'importance qui lui est accordée. En outre, les gestionnaires techniciens arrivés récemment dans la vallée pour le travail[439] se sentent bien « *accueillis* ». Ils ne parlent pas de sentiment d'appartenance mais « *d'attachement* », « *d'appropriation* » ou d' « *intégration* ».

L'entité Vallée de la Drôme apparaît ainsi comme un territoire à la fois identifié mais aussi approprié par ce groupe de gestionnaires de l'eau.

1.2.2. Un territoire construit

Les deux tiers des personnes interrogées ont une réponse paradoxale sur le caractère unitaire de la vallée de la Drôme.

Un espace fragmenté...

D'un coté, l'espace est perçu comme fragmenté sur plusieurs plans. D'un point de vue géographique et économique, les atouts et les contraintes du milieu dessinent des zones d'activités différentes notamment du point de vue agricole : (i) zones de fruitiers et de céréales intensives, (ii) de vigne et d'agriculture biologique. De plus, deux logiques de développement sont mentionnées, l'une « *tournée vers le couloir rhodanien* », en aval de la vallée, et l'autre plus autonome et « *repliée* » sur soi, dans l'«*arrière pays* ». L'existence d'un verrou géologique situé géographiquement approximativement au milieu du linéaire hydrographique de la rivière, vers Saillans, joue un rôle symbolique entre ce qui est désigné comme l' «*aval* », « *la basse vallée* » et l' «*amont* », « *la haute vallée* », le « *Diois* ». Les villes de Crest, d'Eurre ou de Grâne permettent également dans une moindre mesure de délimiter deux sous entités à la partie aval (Figure 101).

Figure 100 par un point d'interrogation.

[439] Un acteur *endogène* au territoire est originaire et imprégné des lieux ou il vit, auxquels il s'identifie, le territoire formant son espace de vie ; un acteur *exogène* considère le territoire de manière plus utilitariste et spéculative, comme un objet de convoitise, qu'il regarde avec distance, comme étant l'espace de vie des autres et sur lequel ses actions n'interfèrent pas directement son propre espace de vie ; un acteur *transitionnel* au territoire est un acteur exogène qui tend à s'intégrer dans le territoire (Di Méo, 1991).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

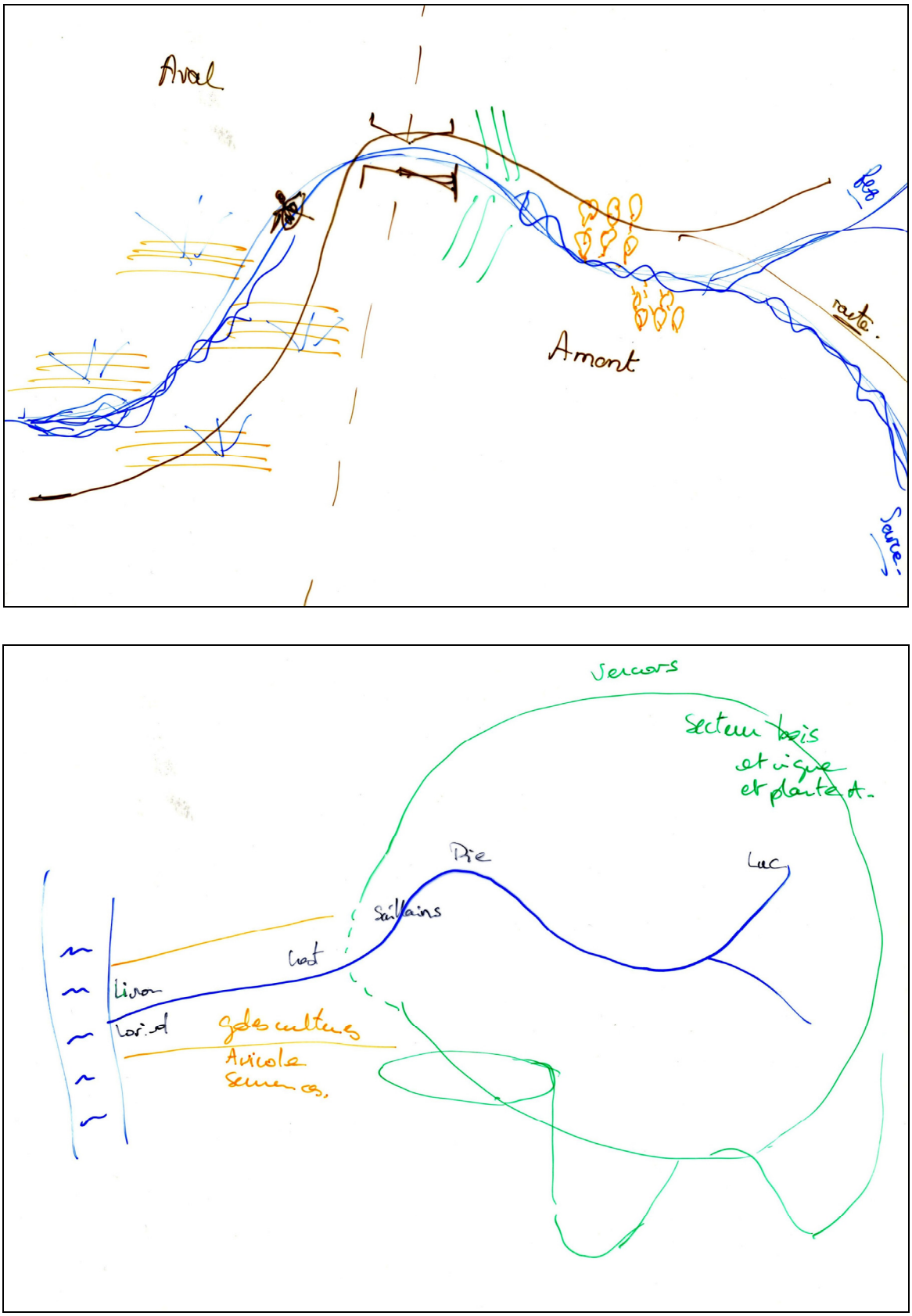


Figure 101 : Deux représentations de la vallée de la Drôme comme une entité dichotomique

Le fractionnement de la vallée est souligné sur le plan idéologique, non seulement par la dichotomie entre le « *bastion* » identitaire Diois (des « *Gaulois* ») et le reste de la vallée, mais également entre les fonds de la vallée et les têtes de bassins versants (les gens « *des plaines* »

ou « *des montagnes* »), ou encore, entre les « *protestants* » et les « *catholiques* ». L'accès aux services, à l'hôpital notamment, la pratique des loisirs ou la fréquentation des fêtes de village (les « *vogues* ») dessinent des espaces vécus selon la même opposition amont/aval.

Enfin, sur le plan politique, les personnes interrogées soulignent les fractures liées aux « *guéguerres* » de structures politico-administratives et dénoncent le « *millefeuille territorial »* en résultant, ainsi que les rivalités de certaines personnalités politiques : « *la politique n'arrange rien : vous avez un député de droite, un conseiller général de gauche, chaque fois qu'il y a un discours, ils sont contradictoires* ». Les communes de la vallée ont en effet connu, ces deux dernières décennies, une histoire assez mouvementée de regroupements et divisions de leurs intercommunalités (partie II et III).

… qui pourtant forme une unité

D'un autre coté, si la vallée est perçue selon une dichotomie amont/aval, sans pour autant de définition claire et univoque sur une frontière, elle est également présentée comme un « *tout* », une « *entité* », en reprenant, pour partie, les arguments mêmes qui servent à justifier de sa division. C'est la diversité du relief et du climat, des paysages et des activités humaines, tous ces « *contraste*s » qui font la spécificité de cette vallée. C'est également la « *bonne entente* » entre les hommes, au-delà des religions et des jeux politiques, qui fait son unité. Les éléments de division sont transformés en éléments identitaires du territoire, permettant de le spécifier vis à vis de l'extérieur. La vallée est caractérisée par sa position « *d'entre deux* »[440]. Les termes de « *intermédiaire* », de « *transition* », de *« milieu* », d'« *équilibre* » ou « *articulation* » sont mentionnés par plus de la moitié des personnes interrogées. La vallée se situe entre le « *Vercors* » et la « *Provence* », entre le « *climat froid et humide* » et celui « *chaud et sec* », entre les influences « *d'oc et d'oïl* ». Ces multiples contrastes lui confèrent justement sa « *diversité* » érigée en synonyme de « *richesse* », terme employé par les deux tiers des interrogés. Cette richesse concerne à la fois le milieu naturel mais également les activités humaines, notamment agricoles et de loisirs : ici, « *il y a tout et son contraire* », on peut « *tout faire* », « *tout trouver* ». La vallée est qualifiée de « *panel* », de « *petite France* ».

L'unité à l'échelle de la vallée est avant tout le fruit de volontés politiques, au-delà des différences culturelles, de logiques économiques divergentes ou des divisions administratives. Elle se distingue du Diois, dont la « *force géographique et historique* » est unanimement reconnue, en ce que « *c'est quelque chose de fabriqué* », « *une construction politique* » : « *la multiplication des actions communes dans tous les domaines, depuis vingt ans (…) ont fabriqué ou encouragé tout au moins un sentiment à l'échelle de la vallée* ». Cet effort de coopération entre les hommes est mentionné par les trois quarts des personnes interrogées. Il repose sur deux types d'initiatives, des initiatives politiques et des initiatives associatives.

D'un coté, la construction territoriale « *Vallée de la Drôme* » repose sur les projets regroupant l'ensemble des communes de la vallée, tels le SAGE Drôme et le projet Biovallée®, les deux projets les plus souvent cités. Elle *« est fabriquée par tout l'aspect procédure des collectivités territoriales et notamment régionale ou départementale, qui souhaitent des espaces de plus en plus grands*». Elle repose alors essentiellement sur des hommes politiques et surtout sur « *certains hommes* », « *en situation de pouvoir* », ce qui lui confère sa force mais aussi sa

[440] « *Notre spécificité, c'est d'être 'entre', et 'entre', c'est un espace de réaction, d'imagination, un interstice et c'est intéressant parce que, en termes de conséquence, c'est une biodiversité de la faune et de la flore, c'est une histoire de mixité entre néo-ruraux et ruraux traditionnels, c'est une confrontation religieuse, etc. Le 'entre' peut être un terreau fécond de choses nouvelles*» (un élu, entretien personnel, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

fragilité. Le président de la structure intercommunale du Val de Drôme, également président de la CLE, est unanimement cité comme incarnant cette volonté politique de coopération à l'échelle de la vallée. « L*'organisation politique, je dirais qu'on est une colle ou un scratch avec énormément de plasticité, d'adaptabilité aux situations* ».

D'un autre coté, la richesse de la vie associative participe également de la construction territoriale de la Vallée de la Drôme « *Une particularité de la vallée de la Drôme, c'est aussi qu'il y a un tissu associatif très important, très diversifié* ». « *La vraie force du territoire c'est la vie associative et c'est la capacité d'accueil des gens ici, l'ouverture et l'innovation* (…) ; *Il y a toujours cette terre d'asile, cette capacité à intégrer de nouveaux, et les nouveaux amènent des idées nouvelles, de conceptions nouvelles qui font que ça avance et je crois que la dessus c'est quelque chose où on est vraiment en avance. C'est vraiment ça la spécificité du territoire*». Ces assertions confirment les résultats d'une enquête sur les milieux associatifs réalisée dans le cadre du projet Créateurs de Drôme en 2011 (Chémery et Lauriac, 2011).

La représentation de la Vallée de la Drôme s'articule autour de deux pôles de valeurs :

- la « *diversité* » ou la « *biodiversité* », à la fois géographique, économique, mais aussi humaine et culturelle de la vallée, lui conférant sa « *richesse* » ; c'est « *une vraie mosaïque d'acteurs, d'horizons différents. C'est un vrai territoire de passages et de rencontres qui créent de la richesse* » ;
- l'équilibre entre l'homme et la nature, en alliant un caractère « *sauvage, naturel, préservé* », sans pour autant être « *paumé* » ou constituer « *une réserve d'indien* », c'est à dire autorisant le développement des activités humaines. « *On ne fera rien sans l'homme, l'écologie, mais avec l'humain, c'est ça qu'il faut* ».

Ainsi, sur la base de différents éléments géographiques, culturels ou économiques, des valeurs valorisantes et fédératrices sont projetées, permettant de définir une identité commune. Cette territorialité (ré)inventée à l'échelle de la vallée s'appuie fortement sur la rivière et sa gestion.

1.2.3. Un territoire construit autour de l'eau et par la gestion de l'eau

L'hydrologie comme repère d'orientation

La vallée de la Drôme est située et délimitée au regard de critères hydrographiques : elle est localisée perpendiculairement au fleuve Rhône et définie autour de la rivière Drôme.

L'hydrographie joue un rôle central en matière d'orientation symbolique dans l'espace. Par exemple, la grande majorité de personnes interrogées commencent leur dessin par le fleuve Rhône et la rivière Drôme ainsi que souvent par ses affluents principaux, avant de positionner les autres éléments, comme les villes ou les montagnes : « *je construis* [la vallée de la Drôme] *autour de la rivière* ». La rivière et ses affluents forment les axes et les points de repères clés de cet espace, comme les rues et les intersections dans les cartes mentales en milieu urbain (Lynch, 1969). La représentation de la morphologie de la rivière Drôme et de ses affluents est d'ailleurs, dans la plupart des dessins, très fidèle à la réalité.

Plus surprenant, les voies de communication sont quasiment absentes des dessins, alors qu'elles sont mentionnées comme des éléments structurants de la vallée dans les discours. La principale route, la D93, suit et s'entrecroise avec la rivière Drôme, or il semble que ces deux axes soient confondus dans les représentations graphiques. Pour preuve, sur l'un des dessins, la rivière est figurée comme prenant sa source non pas au col de Carabesse, comme c'est le cas, mais au col de Cabre, par où la route départementale sort de la vallée. Une autre personne

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

interrogée explique : « *la vallée pour moi, elle commence au col de Cabre, plutôt qu'à la Batie-des-Fonds et elle se termine à la confluence avec le Rhône* ».

La rivière et la route en fond de vallée sont aussi les points de vue les plus souvent adoptés pour décrire la vallée : c'est en longeant la rivière, en « *montant* » ou en « *descendant* » la vallée, que l'on voit tel village, tel paysage, telle montagne.

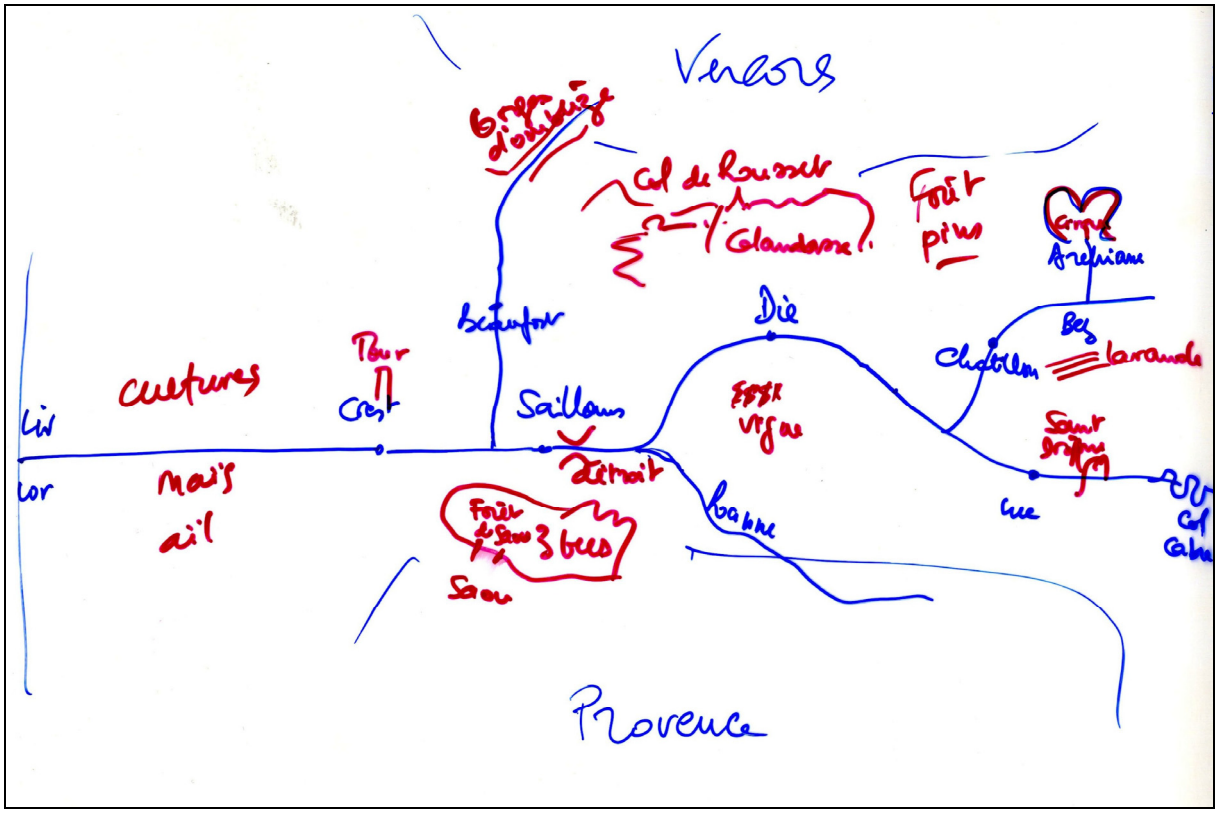


Figure 102 : Illustration du rôle de l'hydrologie dans l'orientation symbolique : la rivière est dessinée comme prenant sa source au Col de Cabre, qui est le col routier et non à celui de Carabesse

La rivière et sa gestion, facteurs d'appropriation

La rivière est en outre fortement appropriée. Les personnes interrogées y sont pour la plupart très attachées. « *On ne peut pas dire qu'on est amoureux de notre rivière, parce que je préfère être amoureux de ma femme, mais quand même, elle nous est indispensable pour notre vie quotidienne* ». Certains la personnifient : elle « *vit* », c'est « *une bête* » ou « *un être*», « *elle a une personnalité* ».

La rivière est de plus « *un élément emblématique de la vallée* » ; elle « *est vecteur d'identité* », elle joue « *un rôle identitaire formidable* ». En effet, la rivière concentre et symbolise en un même objet les valeurs clefs qui spécifient le territoire :

- le caractère divers et riche de la vallée se retrouve dans la variabilité dans le temps et l'espace des débits et de la couleur de l'eau de la rivière : « *la Vallée de la Drôme c'est des couleurs, qui sont très diverses dans le temps, aussi bien les couleurs de l'eau, qui peuvent être du bleu turquoise au jaune miel que complètement boueuse. Et aussi des paysages qui sont divers* » (ANNEXE 2.1) ;

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- l'équilibre homme / nature se retrouve d'un coté dans le caractère sauvage, sans discontinuité physique majeure de la rivière et la présence d'une réserve naturelle autour de son lit, et de l'autre coté, dans la mention des nombreuses activités humaines dont elle est l'objet : baignade, pêche, irrigation, etc.

En ce sens, la rivière fonctionne comme une « *synecdoque* » du territoire (Debarbieux, 1995), une *«expression à la fois visuelle et symbolique des territoires* » (Di Méo, Sauvaitre, Soufflet, 2004).

En outre, la rivière rassemble, c'est un *« fil conducteur* », un « *lien* », un *« liant* » : « *la spécificité du territoire c'est la rivière Drôme, c'est vraiment le lien entre tous le monde* ». Grâce à elle, la vallée forme un axe de communication, un « *barreau* », un « *passage obligé* » entre les Alpes et la vallée du Rhône.

Enfin, l'action publique locale de la gestion de l'eau a joué et joue encore un rôle clef dans l'identification et l'appropriation de la construction territoriale Vallée de la Drôme. C'est historiquement autour de l'eau que les communes situées à l'amont et à l'aval de la vallée ont commencé à travailler ensemble à travers les Contrats de Rivière et le SAGE. Cet enjeu est le premier, et a été longtemps le seul à permettre le dépassement des clivages à la fois politico-administratifs et de luttes électorales : « *la gestion de l'eau a toujours été le liant entre tous le monde, (...) il y a un discours politique commun sur la gestion de l'eau » ; « une volonté politique de travailler sur l'eau* » ; « *la rivière a fait un consensus que le politique ne fera jamais, si bon élu qu'il soit* ». L'expérience du premier SAGE a été vécue comme un succès, en termes de « *concertation* », de « *coordination* » ce que soulignent les personnes interrogées : « *dialoguer* » ; « *se comprendre et avancer* » ; « *se retrouver autour de la table et essayer de trouver des solutions raisonnables »*. L'engagement des acteurs locaux dans les démarches de SAGE et de Contrat de Rivière, pilotes et innovantes, participent même de l'identification territoriale : « *Il y a eu une volonté politique de travailler sur l'eau depuis toujours et ça a toujours été la fierté du territoire en termes d'action* » (un technicien).

1.2.4. Conclusion : une représentation de la Vallée de la Drôme traduisant le modèle territorial du SAGE

Les représentations de la Vallée de la Drôme montrent l'existence d'un groupe de gestionnaires qui se reconnaissent dans un espace délimité et caractérisé à peu près de la même manière et sur lequel ils projettent des valeurs similaires. Cet espace n'est pas borné. Il est affecté de valeurs et « *scandé* » par des lieux et symboles (Lussault, 2007). La rivière est un élément central de cette représentation de la Vallée de la Drôme, telle que construite *par* ou *pour* la gestion territoriale de l'eau.

L'homogénéité des dessins renvoie à l'efficacité de la gestion intentionnelle locale de l'eau en termes de partage d'une représentation commune de la rivière, de ses usages et de l'espace alentour. La grande aptitude des participants à dessiner des cartes ainsi que leur excellente connaissance de la géographie de la vallée traduisent en particulier l'efficacité de la mobilisation des outils cartographiques. « *Je suis cartésien, j'ai bien en tête la carte de la rivière Drôme* » explique ainsi un technicien, tandis qu'un autre précise : « *je suis formaté, je vais vous sortir la carte du bassin versant* ». Ces outils influencent les représentations des participants de la CLE, ce qui constitue, tout à la fois une ressource mais aussi une limite pour l'action. Le partage d'une même représentation facilite la coopération, mais dans le même temps, contraint le champ des possibles, autour des ressources et acteurs non figurés (André, 1998).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Cette représentation sociale commune de la Vallée de la Drôme dévoile l'idéologie et le modèle territorial des dispositifs territorialisés et participatifs du SAGE et des Contrats de Rivière. L'espace est faiblement borné, dénotant une construction de la territorialité autour de l'objet spatial rivière plutôt que par la délimitation de frontières (chapitre 6). La spécificité et les ressources territoriales de la Vallée de la Drôme reposent sur sa diversité, constituée en richesse, et sur son équilibre entre dimension sauvage et habitée. La rivière Drôme est une synecdoque de cette construction territoriale. Le président de la CLE, également président de la structure intercommunale du Val de Drôme et Conseiller Général, en constitue une *figure tutélaire* et favorise sa diffusion et sa consolidation auprès des autres acteurs de la gestion de l'eau et de la population.

Les discours du président de la CLE et des autres élus et techniciens pilotant le SAGE révèlent également un processus de *mythification* du territoire de la Vallée de la Drôme contribuant à sa consolidation. La réactivation d'éléments historiques concourant aux valeurs aujourd'hui mises en exergue permet d'ancrer la construction territoriale dans l'histoire, dans le passé et l'avenir. Les références au « *conflit fédérateur du Bez* » et à la « *terre d'accueil des protestants puis des juifs en temps de guerre* » réactivent la solidarité à l'échelle de la vallée. Des qualités supérieures voire surnaturelles sont attribuées au territoire, pour bien marquer son exceptionnalité : il est « *magnifique* », « *exceptionnel* », « *mythique* » et même « *magique* », « *féerique* ». Enfin, la création d'un dedans et d'un dehors permet de fédérer en interne les habitants et les usagers. Il y a la Vallée de la Drôme des touristes et puis celle des gens qui la connaissent, des « *initiés* », qui ont leurs « *coins cachés* ». Et ce territoire là, se « *mérite* ».

Dans les enquêtes, deux personnes interrogées, un technicien et un élu, ne participant pas à la CLE du SAGE mais investies dans l'aménagement du territoire, relativisent cependant l'importance de la rivière dans la construction territoriale de la Vallée de la Drôme et rappelle bien son caractère construit et surtout re-construit *a posteriori* : « *Aujourd'hui, quand j'entends certaines personnes dire le territoire c'est quoi ? La première réponse, c'est : 'la vertèbre, l'artère, c'est la Drôme'. Oui, c'est ce qu'on peut dire aujourd'hui, mais ça ne s'est pas passé comme cela* » ; « *Il y a un fil conducteur avec l'eau, mais c'est parcellaire quand même comme façon de voir, c'est plus territorial que lié à l'eau* » ; « *De là à dire qu'on appartient à la Vallée de la Drôme… bien sûr à force de nous le dire, on va finir par le croire* » (des techniciens, entretien personnel, 2009).

Les similitudes entre les résultats les deux enquêtes auprès des habitants et auprès des gestionnaires de l'eau montrent que les représentations de ces deux populations se rejoignent. La rivière est bien identifiée, appropriée et affectée de valeurs similaires (beauté, sauvage, diversité, richesse). Elle est un élément du quotidien et joue un rôle important dans la territorialité. Le modèle territorial des dispositifs de la gestion de l'eau semble avoir diffusé au sein de la population. L'enquête auprès des habitants montre d'ailleurs qu'ils ont une bonne connaissance des outils de la gestion de l'eau. Les trois quart d'entre eux citent au moins un acteur impliqué dans la gestion de l'eau (Barthélémy *et al.*, 2009). Plus les habitants fréquentent ou utilisent la rivière, mieux ils connaissent ces acteurs. Dans les deux enquêtes, les communes et intercommunalités sont les acteurs les plus souvent cités comme en charge de la gestion de la rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. Un projet de territoire à l'échelle de la vallée et une nouvelle organisation intercommunale

Dans les trois quart des entretiens réalisés auprès des participants de la CLE en 2009 et 2010, le projet de territoire Biovallée® est évoqué sans sollicitation de l'enquêteur. Cela témoigne du vif intérêt que les acteurs de la gestion de l'eau porte à ce projet de développement territorial. Avant d'étudier ses imbrications et interactions avec la gestion de l'eau (chapitre 8, point 3), l'origine et le contenu de ce projet sont présentés ainsi que son contexte territorial.

Si les enjeux de développement territorial sont d'intensité différente entre l'amont et l'aval et entre les fonds de vallée et les têtes de versant de la vallée de la Drôme, ils sont cependant de même nature. Les différentes structures intercommunales ont construit dans les années 2000 des projets de développement distincts mais cependant assez semblables des points de vue idéologiques et stratégiques (chapitre 5). Forte du succès en matière de gestion participative et concertée de l'eau dans le cadre du SAGE, la structure intercommunale du Val de Drôme initie, en collaboration avec la structure intercommunale du Diois, un nouveau projet l'échelle de la vallée de la Drôme en matière de développement territorial autour de l'enjeu du développement durable : le projet Biovallée®. Les deux autres petites intercommunalités du Crestois et du Pays de Saillans s'associent à elles dans ce cadre.

Dans le même temps cependant, suite aux élections municipales de 2007 puis à la réforme territoriale de 2010[441], les intercommunalités se réorganisent. Une troisième intercommunalité se profile au centre de la vallée, autour de la ville de Crest, incluant les structures intercommunales du Crestois et du Pays de Saillans. Atteignant une taille critique en nombre d'habitants, elle formera un nouveau centre de décisions dans l'organisation jusqu'alors bipolaire des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire. De plus, à la faveur de changements politiques, la structure intercommunale du Diois se recentre sur les services aux communes et semble plus timorée concernant les projets à l'échelle de la vallée. Si le projet Biovallée® concerne l'ensemble des intercommunalités, il est cependant essentiellement porté par la structure intercommunale du Val de Drôme.

2.1. La Biovallée® : l'affirmation du territoire de projet Vallée de la Drôme

Au milieu des années 2000, en partenariat avec la structure intercommunale du Diois, la structure intercommunale du Val de Drôme initie le projet de territoire Biovallée® à l'échelle de la vallée de la Drôme, en s'appuyant sur les ressources territoriales révélées et activées par les différentes collectivités locales. Ce projet prend forme à travers deux procédures : l'une nationale, un Pôle d'Excellence Rurale, l'autre régionale, un Grand Projet Rhône-Alpes.

[441] Loi de réforme des collectivités territoriales, n°2010-1563 du 16/12/2010.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1.1. Les prémices de la Biovallée® dans les projets de territoire des structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois

« Le développement humain durable » et « la nouvelle urbanité rurale » : les ferments de Biovallée®

A partir du milieu des années 1990, les deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme développent chacune de leur coté des idéologies et des modèles de territoires selon des valeurs et des modalités similaires (chapitre 5). Ils constituent, au milieu des années 2000, les ferments du projet de territoire Biovallée®.

Les deux structures intercommunales souhaitent devenir des territoires exemplaires, « *pilotes* » ou « *laboratoires* » en matière de développement durable. En mettant en avant leurs spécificités rurales, toute deux défendent un modèle de développement alternatif à celui urbain, qui allie la « *modernité* » à la préservation et valorisation de la «*nature* » et qui place l'homme au cœur des changements sociétaux (Syndicat d'Aménagement du Diois et Comité de développement agricole du Diois, 1993 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995 ; District Rural de Développement du Diois, 1995).

La structure intercommunale du Diois cherche à mettre en valeur les atouts de l'enclavement et du relatif éloignement des zones urbaines, comme garants d'une certaine qualité de vie mais aussi des produits et de l'environnement, et qui constituent les nouvelles exigences de la société moderne. Elle mise en particulier sur le développement de l'agriculture biologique et la transformation de ses productions (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b). Elle avance la notion de « *développement humain durable* » dans sa charte de territoire de 2005[442].

Pour la structure intercommunale du Val de Drôme, c'est au contraire la proximité des zones urbaines et le positionnement « *interstitiel »,* entre villes et arrière-pays, qui fonde son modèle de « *nouvelle urbanité rurale* ». L'enjeu de sa charte de 2000 est de construire « *une ruralité innovante : faire exister le Val de Drôme comme un territoire ouvert, rural, moderne et innovant, reconnu pour la haute qualité de son accueil et de ses produits* » (District d'Aménagement du Val de Drôme, 2001). A la qualité environnementale de ses arrière-pays, la structure intercommunale du Val de Drôme allie la proximité des services urbains et des marchés économiques pour attirer la population et les activités. Elle s'appuie sur la notion de développement durable dès la fin des années 1980, traduit par l'expression du « *développement transversal, solidaire et durable* », et comme dans le Diois, elle accorde une attention particulière à sa dimension humaine[443].

Les deux structures intercommunales cherchent de plus à démarquer leurs territoires autour de l'image de la qualité environnementale. Pour la structure intercommunale du Diois, cette image allie « *la qualité nature et la modernité* » (Syndicat d'Aménagement du Diois, 1994b) et se base sur « *la beauté des paysages, la qualité de son environnement, et de ses*

---

[442] « *Si nous devions résumer en trois mots l'intention générique de notre projet, celle qui anime notre action, nous parlerions d'un développement humain durable plutôt que d'un développement durable tout court. Car elle envisage, et c'est essentiel, l'économie ou la croissance non pas comme des finalités premières et définitives mais comme des moyens au service de l'accomplissement de l'Homme en harmonie avec son environnement* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005).

[443] « *Un développement transversal, toutes les actions visant à renforcer l'activité économique et l'emploi ; un développement équilibré, solidaire sur l'ensemble du territoire ; un développement durable, privilégiant l'approche patrimoniale et la valorisation de l'environnement* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994).

productions, le renouveau et la dynamique de son activité » (Syndicat d'Aménagement du Diois et Comité de développement agricole du Diois, 1993) ». Pour la structure intercommunale du Val de Drôme, « *la qualité de l'environnement (...) est l'élément vraiment constitutif du projet, et c'est là que s'affirme l'identité propre* [du] *territoire. Le développement est durable parce qu'il s'appuie sur la valorisation du patrimoine commun et la valorisation de l'environnement* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994 ; District d'Aménagement du Val de Drôme et AGEPAR, 1995).

Enfin, elles montrent toutes deux de fortes capacités à innover, à mobiliser la population et les élus communaux ainsi qu'à attirer des financements importants, malgré leurs tailles démographiques et économiques modestes.

Dans les années 2000, cette convergence idéologique et stratégique amène progressivement les équipes dirigeantes des deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois à réfléchir à un projet de territoire commun à l'échelle de la vallée, reprenant les ressources territoriales identifiées et activées dans chacune des intercommunalités. Le Pays Diois enfin reconnu, la structure intercommunale du Diois est disposée à s'ouvrir sur le reste de la vallée. Comme celle du Val de Drôme, elle prend conscience de l'intérêt de l'échelle de la vallée de la Drôme pour gagner en crédibilité auprès des partenaires de l'aménagement du territoire (entretien personnel, 2009). Le projet Biovallée® doit permettre de disposer de « *la taille suffisante pour porter des projets structurants et être reconnue de nos partenaires à une époque ou l'argent est cher* » explique ainsi le président de la structure intercommunale du Val de Drôme (*Le Crestois*, 30/10/2009). « *Il y avait en 1987 deux structures intercommunales et c'est tout dans la vallée. Après il y eu des ruptures qui n'ont rien fait gagné. Aujourd'hui on est en train de faire des opérations qui reconstruisent une solidarité à l'échelle de la vallée, parce que on se rend compte que c'est à cette échelle là qu'on a de la crédibilité* » (un cadre dirigeant, entretien personnel, 2010). La coopération à l'échelle de la vallée doit aussi permettre de faire jouer la solidarité dans un espace marqué par les disparités de richesses et dont le subventionnement des zones défavorisées est de moins en moins garanti.

Afin de convaincre les financeurs, la stratégie du projet Biovallée® repose sur la construction d'une image forte de territoire innovant en matière de développement durable : un « *Fribourg rural Français* », en référence au « *14.000 visiteurs par an à Fribourg sur l'aspect développement durable de la ville* » (le chargé de mission Biovallée®, entretien personnel, 2009). Les ressources spécifiques de l'amont et de l'aval peuvent être mutualisées pour cet objectif : l'image bio et nature du Diois et la vitalité économique du Val de Drôme.

Un projet initialement agricole

Le premier et le principal point de convergence entre les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois concerne le développement de l'agriculture biologique (Encadré 63).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La vallée de la Drôme et en particulier le Diois, est une des zones pionnières de l'agriculture biologique en France[444]. Dès la fin des années 1970, des agriculteurs s'installent ou se convertissent aux pratiques d'agriculture biologique (Polo et Veyron, 1982 ; Schmitt et Méjean, 2002 ; Tual). Seulement une centaine en 1980, les exploitants en agriculture biologique sont presque huit cent en 2009, alors que dans le même temps, le nombre d'exploitation total est divisé par deux. Ils exploitent 16,2% de la SAU de la vallée de la Drôme contre 2,6% en moyenne en France. Les productions concernées en 2009 sont l'élevage pour 70% des surfaces, les grandes cultures pour 20% des surfaces et les plantes aromatiques et médicinales, l'arboriculture, la vigne et les légumes pour les 10% restant (Tual, 2011). Le développement de l'agriculture biologique est à la fois plus précoce et plus important dans la partie amont de la vallée. En 2000, le Diois compte déjà 15% de ses agriculteurs en mode de production biologique (Schmitt et Méjean, 2002). Ils sont 31% en 2009 exploitant 18% des surfaces contre 15% dans la basse vallée exploitant 14% de la SAU (Agribiodrôme, 2009).

Le développement de l'agriculture biologique dans la vallée de la Drôme résulte de la conjonction de trois facteurs (Tual, 2011):

- des installations et des reconversions précoces à l'initiative tant de néo-ruraux que d'agriculteurs natifs, qui se structurent en de multiples réseaux locaux ou départementaux d'expérimentation de nouvelles pratiques : des syndicats professionnels, des CETA, ou encore des associations, telle Agribiodrôme[445] ;
- la structuration économique de la filière et sa reconnaissance dans le monde agricole par le biais de la création de coopératives de plantes aromatiques[446] et de céréales ainsi que l'intégration dans celles existantes, telle la cave coopérative vinicole de Die ;
- l'intervention des structures intercommunales par le biais des procédures contractuelles de développement rural et d'aménagement du territoire et au sein de leurs projets de territoire.

Encadré 63 : Le développement de l'agriculture biologique dans la vallée de la Drôme

La structure intercommunale du Diois s'investit précocement dans le développement de l'agriculture biologique sur son territoire (chapitre 3 et 5). Au début des années 1990, elle incite à la conversion des exploitations agricoles à l'agriculture biologique en aidant à la structuration des filières, au sein des coopératives et en organisant des formations techniques. Elle s'appuie notamment sur les financements des programmes structurels européens : PIM, PDZR, PDR Objectif 5b et Leader. En 1992, elle lance un Programme Intercoopératif de Développement de l'Agriculture Biologique autour des cultures viticoles, de céréales et de plantes aromatiques et médicinales. Elle expérimente les Plans de Développement Durable, initiés par le Ministère de l'Agriculture en 1993, concernant l'utilisation et la gestion des

[444] Au niveau français, les premiers mouvements associatifs d'agriculture biologique émergent dans les années 1950. La Loi d'Orientation Agricole de 1980 définit pour la première fois l'agriculture biologique et met en place des systèmes de certification. Au niveau européen, le premier règlement sur l'agriculture date de 1991.

[445] L'association départementale Agribiodrôme voit le jour en 1987 en vue de « *promouvoir, coordonner, gérer tout projet ou action inhérents au développement de l'agriculture biologique dans le département* » (*L'agriculture drômoise*, 14/01/1988). Elle adhère par la suite à l'Association de Développement Régional de l'Agriculture Biologique, aujourd'hui dénommée Corabio. En 2010, elle comprend 300 adhérents et dispose d'une équipe professionnelle de cinq personnes (3 chargés de mission et deux agents administratifs). Elle est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et des acteurs du développement agricole en Drôme concernant l'agriculture biologique. Ses missions concernent : *« développer et soutenir la production bio ; structurer les filières ; Accompagner les collectivités dans leur projet de développement de la bio ; communiquer et informer »* (http://www.corabio.org/agri-bio-drome)

[446] La filière des plantes aromatiques, médicinales et à parfum se structure dès le début des années 1980 grâce à l'installation de deux entreprises de transformation, à l'initiative de deux nouveaux arrivants, l'Herbier Diois de Tom Vink en 1979 et de la Coopérative des Plantes Aromatiques et Médicinales du Diois de Michel Manœuvrier en 1985.

espaces par les éleveurs en contexte de déprise (*L'agriculture drômoise*, 12/09/1996). En 1994, elle met en place de groupes de travail au sein de sa commission agricole sur la reconversion à l'agriculture biologique et son lien au tourisme. A partir de 2005, les Contrats Territoriaux d'Exploitation sont mobilisés pour accompagner le développement de l'agriculture biologique (entretien personnel, 2009). La structure intercommunale du Diois développe une politique spécifique en matière de développement et d'appui à l'agriculture biologique, considérée non seulement sur le volet productif, mais également dans une éthique globale de commercialisation et consommation, équitable et saine. Elle procure un appui à la fois à la conversion, en matière de techniques de production, mais aussi à la commercialisation en circuits courts et à l'éducation des consommateurs (Communauté de Communes du Diois, 2007a, 2007c).

Comme dans le Diois, l'agriculture est également historiquement un axe fort de la politique de développement de la structure intercommunale du Val de Drôme depuis son émergence. Elle identifie l'agriculture biologique comme un enjeu prioritaire dans sa charte de territoire de 1994 et en particulier les filières de production d'œufs, de plantes aromatiques et de petits fruits (District d'Aménagement du Val de Drôme et URBANIS, 1994). Ce n'est cependant qu'en 2002 que cette dernière engage concrètement une réflexion sur le thème dans le cadre du « *Projet Bio* ». Ses motivations sont de trois ordres. Premièrement, la structure intercommunale du Val de Drôme fait preuve de pragmatisme et d'opportunisme : elle profite du dynamisme induit par le Diois et comble un vide thématique, l'agriculture biologique n'étant alors que peu investie par la Chambre d'Agriculture (entretien personnel, 2009). Deuxièmement, la motivation est économique : l'agriculture biologique comme secteur de niche, constitue une opportunité d'accroître la compétitivité du territoire vis-à-vis d'autres régions agricoles. Enfin et troisièmement, la motivation est idéologique et politique, en ce que la production biologique s'inscrit dans la logique d'un développement durable, notion clef autour de laquelle la structure intercommunale du Val de Drôme construit son projet politique et son identité territoriale. Si elle reconnaît le Diois comme le « *berceau de la bio* », la structure intercommunale du Val de Drôme considère qu'elle dispose d'atouts et d'outils pour contribuer à la structuration de la filière, notamment en matière de transformation et de commercialisation. Dans le même temps, elle compte s'appuyer sur cette filière pour renforcer son image et son identité en matière de développement durable (entretien personnel, 2009).

La structure intercommunale du Val de Drôme fait appel en 2002 à la prestation d'un bureau d'étude, Agro-Synergie, afin de « *formaliser le concept de 'projet bio'* » et concevoir un première plan d'action pour accompagner et développer l'agriculture biologique sur le territoire intercommunal (AgroSynergie et Communauté de Communes du Val de Drôme, 2004). Cette étude définit une double stratégie, axée sur la mise en oeuvre : (i) d'une politique de développement de la filière bio par le biais de la valorisation des matières premières, de la commercialisation et de la consommation, et (ii) d'un marketing territorial en vue de communiquer sur le caractère « *bio* » de la vallée. Cette dernière stratégie conduit à une autre étude, menée par une agence de communication (Essentiel) sur la définition d'une identité visuelle et d'une charte graphique afin de matérialiser et de communiquer en interne et en externe sur « *projet bio* ». Les marques *Biovallée*® et *Ecovallée*® sont déposées à cette occasion par la stucture intercommunale du Val de Drôme à l'Institut National de la Propriété Intellecturel (INPI) le 07/01/2002[447]. L'intitulé Biovallée® affiche l'ambition de « s*'affirmer comme leader national dans le développement économique de la bio* », en portant une

[447] Marque déposée à nouveau, de manière collective le 17/02/2006.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

« *image moderne, dynamique, de synergie et de recherche* ». Un slogan est accolé, « *terre de savoirs bio* », et apporte un équilibre à la « *connotation technologique* » du nom Biovallée® (AgroSynergie et Communauté de Communes du Val de Drôme, 2004).

Ce projet bio ne se concrétise cependant qu'au minimun, en raison des réticences d'une partie du conseil intercommunal qui dénonce une inégalité de traitement entre agriculteurs bio et conventionnels (Mehay, 2005). Le plan d'action concernant le développement de la filière d'agriculture biologique n'est pas mis en place et seuls sont réalisés un site Internet d'information sous le nom de domaine « *biovallée.fr* » et des outils de communication à destination des producteurs et des transformateurs. La principale avancée de ces réflexions sur l'agriculture biologique consiste donc en l'invention de la marque Biovallée®.

2.1.2. Le projet politique de Biovallée® et sa traduction institutionnelle

Si le terme de Biovallée® est initialement avancé dans la réflexion de la structure intercommunale du Val de Drôme en matière d'agriculture biologique, il est ensuite repris de manière géographique et thématique plus large, dans une réflexion commune entre les deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme. Biovallée® est alors à la fois une marque mais aussi un concept fondant un projet « *partagé et à partager* » (chargé de mission Biovallée®, entretien personnel, 2010). Ce projet prend la forme d'un Pôle d'Excellence Rural, puis d'un Grand Projet Rhône-Alpes, mais il ne s'y restreint pas. Il ambitionne de définir une politique locale de développement indépendante mais appuyée sur différentes procédures contractuelles.

L'évolution du logo de la Biovallée® est éloquente. Celui défini en 2004 dans le cadre du « *projet bio* » est repris par la suite en excluant les références à l'agriculture et aux entités géographiques. Il traduit la volonté de privilégier le caractère exemplaire et universel du projet plutôt que son ancrage local (Bourcet et Dubreuil, 2010). Biovallée® est pensé comme un concept, un territoire école, pouvant servir d'exemple, de pilote, de laboratoire, à l'échelle régionale, nationale, voir européenne.

Figure 103 : L'évolution du logo Biovallée® (de gauche à droite : en 2004 dans le cadre de l'étude d'Agrosynergie ; en 2009 puis en 2010 sur le site Internet institutionnel dédié : http://www.biovallee.fr/blog/)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Pôle d'Excellence Rurale Biovallée®

Si le « *projet bio* » de la structure intercommunale du Val de Drôme reste au point mort, cette dernière poursuit cependant les réflexions avec la structure intercommunale du Diois. Ces réflexions aboutissent à une candidature commune à un Pôle d'Excellence Rurale (PER)[448] acceptée en 2007. La structure intercommunale du Diois porte le projet et les structures intercommunales du Pays de Saillans, du Crestois ainsi que la ville de Crest y adhèrent également. Le PER est intitulé « *PER Biovallée® : le développement des filières plantes et écoconstruction, deux premiers axes d'une stratégie de développement humain durable des territoires de la Vallée de la Drôme* ». Il reprend et associe deux idées phares des structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois : la « *Biovallée®* » et « *le développement humain durable* ». Il est centré sur le développement de deux filières, celles des plantes aromatiques, médicinales et à parfum et celle de l'éco-construction. L'excellence est recherchée en termes de maîtrise de la qualité des filières, de mise en commun des compétences et de recherche de solutions innovantes de valorisation de ces ressources locales (Communauté de Communes du Diois, 2007a).

La labellisation à un PER permet la mobilisation de crédits étatiques mais dans une proportion assez modeste : 33% des montants éligibles avec un maximum d'1 M €. Plus que le soutien financier de 600.000 €, les structures intercommunales visent la reconnaissance du territoire et de son projet, en interne comme en externe. Le PER est en fait « *une formidable occasion de fédérer les acteurs privés et publics autour de valeurs qui rendent ce territoire atypique* » et d'« *être identifié, au niveau national, comme un espace stratégique pour le développement durable* » explique ainsi le président de la structure intercommunale du Val de Drôme (Val de Drôme Info n°15, 01/06/2007). Il constitue une étape dans la stratégie locale de construire un projet de territoire à l'échelle de la vallée, en l'élargissant à d'autres filières et à d'autres thématiques et par le biais d'autres types d'action. Le directeur de la structure intercommunale du Val de Drôme résume ainsi : « *Le PER n'a été qu'un outil très parcellaire, un moyen de redistribuer un peu d'argent aux entreprises de ces filières et à structurer quelques actions collectives par rapport à cela* (…). *Et puis après, on a pris la procédure Grand Projet qui évidement a donné une toute autre dimension à nos ambitions, qui nous a donné enfin la possibilité de les concrétiser*» (entretien personnel, 2009).

L'étape suivante est la candidature à un Grand Projet Rhône-Alpes. Les deux présidents des structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme cosignent une lettre d'intention en ce sens adressée à la Région Rhône-Alpes en octobre 2007. Dans cette lettre, ils explicitent les deux objectifs du projet Biovallée® : (i) à l'horizon de 15 ans, il s'agit de « *construire un territoire école* » à l'échelle française, dans les domaines des bio-ressources, de l'éco-construction et des énergies renouvelables ; (ii) à l'horizon de 5 ans, il s'agit de contractualiser avec la Région dans le cadre d'un Grand Projet afin de renforcer le développement économique de ces trois filières, de constituer un pôle de recherche et de formation dans ces domaines et d'amorcer la réflexion sur un SCOT. Le Grand Projet Rhône-Alpes constitue donc une des procédures devant permettre la concrétisation du projet de territoire Biovallée®.

[448] Partant de la conviction que « *les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national et contribuent a l'attractivité et au développent de la France* », l'Etat lance fin 2005 l'appel à projet des Pôles d'Excellence Rural dont l'objectif est de soutenir les initiatives locales porteuses de projets créateurs d'emplois, innovants, ambitieux, autour de partenariats publics / privés.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée®

L'élaboration du Grand Projet[449] Biovallée® démarre en octobre 2008, par des réunions avec les acteurs locaux et des allers-retours avec la Région[450].

Les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois invitent les deux autres intercommunalités et la ville de Crest à candidater avec elles. Le protocole d'accord est approuvé le 29/06/2009 par le Département et le 09/07/2009 par la Région. Il est signé le 08/10/2010, mais certaines actions démarrent dès l'automne 2009[451]. Le projet est porté par les structures intercommunales du Val de Drôme, du Diois, du Crestois et du Pays de Saillans, mais il n'est par contre pas soutenu par la ville de Crest, toujours en raison des divergences politiques entre les élus dirigeants (Encadré 64).

Pour la mise en œuvre du Grand Projet Biovallée®, les quatre structures intercommunales optent pour un portage juridique et administratif par la structure intercommunale du Val de Drôme et non pour la création d'une structure porteuse autonome. Une convention est signée entre les quatre parties prenantes fixant une contribution financière au prorata du nombre d'habitants. Les différentes collectivités se portent ensuite maîtres d'ouvrages des actions prévues dans le projet, avec des conventions de partage des coûts. Les moyens humains sont limités, avec la constitution d'une équipe d'animation par la mise à disposition d'agents employés dans les structures intercommunales, pour un total de 1,2 ETP : 0,2 ETP de direction, 0,8 ETP de chef de projet et 0,2 ETP de secrétariat. Les chargés de mission des structures intercommunales sont également sollicités de manière informelle en appui aux différentes missions du projet Biovallée®. Ces moyens humains sont renforcés en 2011, avec le recrutement de deux chargés de missions, l'un sur l'agriculture, et l'autre sur l'accueil et la coordination des stages et formations.

[449] Le Grand Projet Rhône-Alpes est un label de la Région accordé à des « *grands projets structurants* » dans le cadre de sa politique territoriale. Les orientations sont celles de la politique des contrats de développement, avec une exigence de mise en place de « *projets transversaux et articulés dans les divers champs du développement, s'inscrivant dans la démarche de développement durable* », en s'appuyant sur la « *démocratie participative* ». En outre, ces projets doivent contribuer « *à la notoriété et au rayonnement international de la Région* », en se fondant sur des « *domaines d'excellence* » et en mettant en œuvre des « *stratégies innovantes* » (délibération du Conseil Régional du n° 05.07.384 du 20/05/2005). Les Grand Projets labellisés font l'objet d'un protocole signé entre le maître d'ouvrage et la Région pour une durée de 5 ans et bénéficie d'une enveloppe financière spécifique, en plus des autres budgets de la politique régionale.

[450] Le fait qu'un cadre dirigeant de la structure intercommunale du Val de Drôme soit également Conseiller Régional, délégué à l'environnement, joue un rôle important dans la candidature des intercommunalités à un Grand Projet Rhône-Alpes.

[451] Telle la réhabilitation thermique du centre d'hébergement touristique et d'éducation à l'environnement du Martouret à Die, la construction d'une salle de conférence et d'une pépinière d'entreprises sur l'éco-site du Val de Drôme à Eurre, l'aménagement d'un éco-quartier de 80 logements à Loriol (http://www.biovallee.fr/blog/).

Les objectifs du GPRA Biovallée® sont définis ainsi : « faire de la vallée de la Drôme un territoire de référence au niveau européen en matière de développement humain durable » en faisant « *converger vers cet objectif commun l'ensemble des politiques publiques conduites sur le territoire, les initiatives économiques, associatives et citoyennes* », et « *en mettant en avant la préservation et l'enrichissement des ressources vitales 'biens communs de l'humanité' (eau, air, sol et biodiversité)* » (Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009).

Le GPRA Biovallée® se décline en fiche -actions selon trois axes (Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009):

- « *l'aménagement d'un éco-territoire de référence* », comprenant des actions sur le foncier, comme l'élaboration d'un « *éco-SCOT* » ou d'éco-quartiers, sur les économies d'énergie, la réorganisation des transports ou privilégiant les modes doux, le développement de l'éco-construction, la gestion durable de l'eau, la gestion des déchets, la préservation de la biodiversité, l'amélioration qualitative des services publics de santé, culturels, sportifs ;
- « le développement économique autour de la protection et de la valorisation des bio-ressources et le développement des éco-activités », en particulier autour des filières de l'énergie renouvelable, du bois, des PPAM, de l'agriculture biologique ainsi que de l'éco-construction, de conseil et l'ingénierie dans le développement durable et de l'écotourisme ;
- l'accueil des activités de recherche et de formation, en vue de constituer un « *éco-territoire école du développement durable* », en partenariat avec les universités et les centres de formation, en s'appuyant et en renforçant les initiatives déjà engagées tels l'écosite de Eurre, le centre du Martouret et la Gare des Ramières.

L'enveloppe spécifique accordée par la Région est de 10 M € sur 5 ans, à laquelle s'ajoute le soutien de 5 M € du Département pour un budget total estimé à 68 M €. Ces subventions intègrent les enveloppes prévisionnelles au titre des politiques territoriales des deux collectivités, estimées à 7 M € pour la Région et 1 M € pour le Département[452]. En termes de répartition selon les axes du projet, 35% du budget est attribué à l'aménagement du territoire, 45% sur le développement des éco-activités, 18% sur le « *territoire-école* », et 2% pour l'animation.

Encadré 64 : le Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée®

La Biovallée® : un territoire à construire

Le projet Biovallée® bénéficie d'un contexte favorable, à la fois en interne et en externe à la vallée. Il s'inscrit bien dans les orientations politiques en termes de développement durable et de préservation environnementale tant au niveau départemental, régional que national. Il s'appuie de plus sur une dynamique locale enclenchée depuis plusieurs décennies : une population sensible aux questions d'environnement, un milieu associatif très actif et des entrepreneurs orientés vers des activités économiques respectueuses ou valorisant les ressources naturelles. Un technicien témoigne ainsi : « *Si on est capable de faire la Biovallée®, c'est grâce aux néo-ruraux. Ce sont des gens qui ont dit il y a 20 ou 30 ans, 'on va changer de vie, on va s'installer, on va faire le retour à la terre'. C'est inestimable ce qu'ont apporté ces gens, car ils étaient cultivés, avec des projets personnels, avec une éthique. Il y en a qui se sont plantés mais ceux qui ont eu la chance de réussir leur coup, maintenant ils sont maires, élus, ce sont des gens actifs, qui font marcher l'économie rurale* »

[452] Pour rappel, cette subvention régionale était de 3.3 M € et 1.2 M€ pour le CDRA Val de Drôme et le CDPRA Pays Diois respectivement. C'est donc, comparé au deux CDRA/ CDPRA de 2005-2010, un budget plus de cinq fois supérieur.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

(entretien personnel, 2009). Ces facteurs facilitent l'expérimentation et l'innovation en matière de développement durable, objectifs du projet Biovallée®.

Cependant, une partie de la population, des usagers et des élus de la vallée de la Drôme est, à son démarrage en 2009, sceptique devant le projet. Elle reste à convaincre pour y adhérer et s'y impliquer.

La perspective d'une labellisation « *bio* » questionne et inquiète en particulier la profession agricole. Les partisans de l'agriculture biologique comme ceux de l'agriculture conventionnelle manifestent des réticences face au projet Biovallée® (Portier, 2009). Les premiers critiquent son manque d'ambition car certaines formes d'agriculture jugées contraire à une éthique environnementale sont tolérées, telles en particulier les cultures OGM et les céréales intensives irriguées : *« les plus hostiles ont été les agriculteurs bio, parce que vous allez donner le label bio l'ensemble du territoire en quelque sorte »* explique ainsi un technicien (entretien personnel, 2009). Les seconds dénoncent l'atteinte à leurs libertés de choix en matière de modes et de natures de production : « *ils veulent tous nous faire une vallée bio, mais moi je ne suis pas d'accord, le bio il en faut, mais raisonné, raisonnablement* (…). C*e que je n'apprécie pas c'est quand on veut obliger les gens du conventionnel en bio, on n'est pas en Russie ici (….) Le maïs a encore sa place, avec l'irrigation*» explique ainsi un agriculteur et il ajoute que le « *moule étriqué de la Biovallée® ne convient pas à la diversité des pratiques* (entretien personnel, 2009). *« L'intégrisme bio me fait peur* » témoigne également un élu (entretien personnel, 2009). Par ailleurs, le milieu associatif, ainsi que de manière générale les citoyens, se plaignent d'une information et surtout d'une implication insuffisante dans la construction du projet (Bourcet et Dubreuil, 2010). La communication, essentiellement centrée dans un premier temps sur l'extérieur du territoire fait craindre une stratégie « *seulement cosmétique* », sans « *actions concrètes* » (entretiens personnels, 2009). Pour faire face à ces critiques, en 2011, la structure intercommunale du Val de Drôme engage une démarche de prospective territoriale participative afin d'impliquer les acteurs socio-économiques du territoire. Elle recrute également un chargé de mission agricole pour développer un plan d'action en matière d'agriculture biologique.

Enfin, si le projet Biovallée ® est initialement porté par les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, suivies par les autres intercommunalités, les élections de 2007 puis la réforme territoriale de 2010 reconfigurent les positions et les stratégies intercommunales. La structure intercommunale du Val de Drôme s'affirme alors comme le porteur principal du projet Biovallée® face aux implications moindres des autres intercommunalités.

2.2. La réorganisation des structures intercommunales

La structure intercommunale du Val de Drôme poursuit les coopérations avec ses voisins du sud et de l'est dans une logique d'interterritorialité : en plus du PER et du GPRA Biovallée®, elle engage un second programme Leader + « *Calades en senteurs* » avec les communautés de communes du Pays de Dieulefit et du Pays de Marsanne en 2007[453] ainsi qu'un Contrat de

[453] En novembre 2008, les trois communautés de communes du Pays de Dieulefit, du pays de Marsanne et du Val de Drôme, regroupées dans le GAL Calades et Senteurs obtiennent un programme Leader + pour la période 2007-2013. Le GAL obtient une enveloppe financière de 1,4 M € du FEADER pour un budget total de 2,6 M€. L'objectif est, comme dans le précédent programme, de mettre en valeur les patrimoines naturels et culturels, en

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Développement Durable Rhône-Alpes « *Vallée de la Drôme* » avec les structures intercommunales du Crestois, du Pays de Saillans et la ville de Crest en 2010[454]. Les collaborations au sein de la vallée de la Drôme sont cependant rendues difficiles en raison des réorganisations et des réorientations des structures intercommunales du Diois et du centre de la vallée, suite aux élections de 2007 puis à la réforme territoriale de 2010.

2.2.1. Le recentrage de la structure intercommunale du Diois sur les services aux communes et l'implication au minimun dans le projet Biovallée®

Après deux décennies de réflexion sur l'identité et le projet Diois et suite à la reconnaissance du Pays Diois au niveau national et régional en 2005, la structure intercommunale du Diois décide de s'ouvrir et de négocier avec les territoires voisins : avec le PNR du Vercors vers le nord et avec les autres intercommunalités de la vallée de la Drôme vers l'ouest. Elle participe activement à la construction du projet Biovallée® au coté de la structure intercommunale du Val de Drôme et porte le PER correspondant. Cependant, la nouvelle mandature élue en 2007 choisit de ne s'engager qu'au minimum dans cette coopération émergente, ce que certains observateurs traduisent comme un nouveau « *repli sur le territoire* », après une très courte période d'ouverture (un technicien, entretien personnel, 2009).

Avec le renouvellement de son équipe dirigeante, la structure intercommunale du Diois se « *recentre sur des compétences de services aux communes* », moins ambitieuses en termes d'innovation et d'expérimentation que le projet de Pays développé par l'équipe précédente. « *On assiste à un sacré délitage (...). Le grand projet de Pays Diois s'est complètement effondré, ce grand projet fédérateur de territoire avec de la démocratie participative, etc., c'est fini (...) il n'y a plus ce grand message* » (un technicien, entretien personnel, 2009). La structure intercommunale du Diois *« est revenue à des choses beaucoup plus pratiques et pragmatiques qui intéressent plus directement les élus plutôt que sur la réflexion elle-même »* (un élu, entretien personnel, 2009). Un technicien ajoute : « *en 2007, on a doublé notre volume de compétences et donc notre assise fiscale. On travaille aujourd'hui sur le recentrage des équipes (...). On a des compétences dures qu'on doit exercer par nous-mêmes et pour nous-mêmes avec notre fiscalité. On est beaucoup moins aidé. Ca suppose une ingénierie d'un autre type : plus d'administration, plus de compétence de gestion, de technique et moins d'animation* » (entretien personnel, 2009). Pour des thématiques autrefois très développées, telle celle du développement agricole, cette réorganisation se traduit par une diminution drastique des moyens humains (un demi Equivalent Temps Plein contre 4 ou 5

se recentrant sur ceux « *identitaires* » : (i) l'environnement et le cadre de vie, avec la forêt de Saou, la réserve naturelle des Ramières, la vallée de la Gervanne et les villages perchés; (ii) l'agriculture avec la filière caprine, celle des plantes aromatiques et médicinales, celle biologique, celle du bois et le pastoralisme et (iii) le savoir-faire, avec les métiers d'art, la céramique en particulier et les savoirs faire agricoles liés aux productions 009) (Groupe d'Action Locale des calades et des senteurs, 2009).

[454] Les Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes sont la nouvelle procédure contractuelle de la Région Rhône-Alpes avec ses territoires pour la période 2011-2015 et comportent la double exigence d'un développement durable et de propositions sur le climat et l'énergie. En 2010, les structures intercommunales du Val de Drôme, du Crestois, du Pays de Saillans et la ville de Crest sont incitées par la Région à réfléchir à une nouvelle contractualisation pour la période 2010-2015 dans le cadre de la procédure des Contrats de Développement Durable Rhône-Alpes. Leur candidature sur le même périmètre que le contrat précédent est validée par la Région Rhône-Alpes le 22/01/2010. La nouvelle charte de territoire « *Vallée de la Drôme* » est validée le 13/10/2011, et le Contrat est encore en cours de négociation fin 2011.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

quelques années auparavant) et la seule activité de gestion des procédures territoriales déjà engagées. Cette réorganisation de la structure intercommunale du Diois correspond à une volonté du Conseil Général ainsi que des communes et s'inscrit dans la logique de modernisation de l'action publique, autour de critères d'efficacité et de services.

La structure intercommunale du Diois reste centrée sur son périmètre statutaire, à travers notamment la reconduite de deux procédures contractuelles, avec l'Europe et la Région. Elle se porte à nouveau candidate pour un programme Leader en 2007-2013, axé sur la nature, le sport et la santé[455], ainsi qu'à un Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes en 2010 sur son périmètre[456].

La nouvelle équipe de la structure intercommunale du Diois s'investit de manière mesurée dans le projet Biovallée® alors qu'au contraire la structure intercommunale du Val de Drôme s'empare du projet. La première reproche à la seconde son pilotage trop directif dans le cadre du GPRA, d'avancer trop rapidement et trop seule sans respecter les rythmes, les méthodes et les moindres capacités financières de ses partenaires. « *La première année, la communauté de communes devait mettre 30.000€ et on est passé à 50.000€. Nous derrière, on a pas les mêmes moyens que la* [structure intercommunale du Val de Drôme] *et donc on freine. On veut avancer à notre propre rythme et pas à un rythme qui est imposé par plus gros que nous* » explique ainsi un cadre dirigeant (entretien personnel, 2010). La structure intercommunale du Diois craint de ne pas maîtriser les aspects financiers et de perdre en autonomie politique, comme l'illustrent ces deux remarques d'élus : « *j'ai toujours l'image des ruisseaux et de la Drôme : les financements, ça descend toujours et c'est beaucoup plus dur à remonter. C'est peut-être un réflexe de vieux paysan* » ; « *il y a toujours une peur de se faire manger par plus gros que soi (…), que tout soit drainé par des thématiques qui sont bien plus grosses chez eux et qu'on ne maîtrise pas, qui sont démesurées pour nous »* (entretiens personnel, 2010).

En contrepoint, la structure intercommunale du Val de Drôme porte fortement, à la fois politiquement et techniquement, le projet Biovallée® sur l'ensemble de la vallée.

2.2.2. Vers une troisième intercommunalité au centre de la vallée

A la fin des années 2000, les petites structures intercommunales du Crestois et du Pays de Saillans ainsi que la ville de Crest réfléchissent à des rapprochements entre elles ou avec les structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme[457]. La réforme territoriale des intercommunalités de 2010 accélère le mouvement[458]. La ville de Crest et les deux structures

[455] Le sport est considéré comme un moyen à la fois « *d'éducation à la santé et du bien être* » mais aussi de sensibilisation à la nature et d'expérimentation de la citoyenneté : « *faire société ensemble dans un rapport respectueux a l'environnement* ». Le programme porte sur la structuration de l'offre touristique en matière d'hébergement et de produits, sur la valorisation de l'agriculture biologique en circuits courts et le développement de débouchés pour la filière des plantes aromatiques et médicinales, ainsi que sur la valorisation et préservation des espaces naturels. Son budget est de 3,16 M € .

[456] La candidature de la structure intercommunale du Diois est validée le 22/01/2010 par la Région.

[457] En 2007, par exemple, les structures intercommunales du Pays de Saillans et du Crestois engagent une réflexion commune sur leur développement futur qui prend la forme d'une « *charte de territoire intercommunautaire ».* Cette charte comprend un diagnostic et un programme d'action (Fourure, Communauté de Communes du Crestois et Communauté de Communes du Pays de Saillans, 2006a, 2006b).

[458] Loi de réforme des collectivités territoriales, n°2010-1563 du 16/12/2010. Elle vise à simplifier et à accroître la cohérence intercommunale en obligeant notamment toutes les communes à adhérer à une structure intercommunale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

intercommunales du Crestois et du Pays de Saillans projettent alors de s'associer pour former au 1er janvier 2013 une troisième et unique intercommunalité au centre de la vallée de la Drôme. Leur projet est entériné par le Préfet dans le Schéma Départemental de Coopération intercommunale du 05/12/2011[459] malgré l'opposition de la structure intercommunale du Val de Drôme, qui défend au contraire une intercommunalité élargie, de Loriol à Saillans (*Le Crestois*, 17/06/2011 ; 02/12/2011 ; 09/12/202011).

Cette nouvelle intercommunalité au centre de la vallée possède un poids démographique et économique notable, avec 15 communes et 13.500 habitants, soit plus que l'intercommunalité du Diois. En termes de partis politiques, elle s'affiche de droite, entre les deux autres structures à l'amont et de l'aval ancrées à gauche (entretiens personnels, 2010). La création d'un tel contrepoids local va probablement reconfigurer les jeux d'acteurs et les enjeux du développement territorial jusqu'alors fortement dominés par la polarité entre les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, et ce d'autant plus que la structure intercommunale du Val de Drôme perd six communes du canton de Bourdeaux. En outre, à la différence de la structure intercommunale du Val de Drôme, la ville de Crest affiche la volonté de construire une intercommunalité avec des moyens limités, centrée sur les seuls services aux communes[460]. La ville de Crest est absente du projet Biovallée®, ce qui constitue un frein à sa mise en place, car elle constitue, avec Livron, Loriol et Die l'un des quatre centres des bassins de vie des habitants de la vallée, qui viennent y travailler, y faire leurs courses ou accéder à différents services et loisirs. Le positionnement de la nouvelle intercommunalité sur le projet Biovallée® influera très probablement ses avancées.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

[459] Le Schéma Départemental de Coopération intercommunale du 05/12/2011 confirme la création d'une nouvelle structure intercommunale entre les anciennes communautés de commune du Pays de Saillans, du Crestois et la ville de Crest à l'exception de la commune de Saint Benoit qui rejoint la Communauté de Communes du Diois. Six communes du canton de Bourdeaux rejoignent la communauté de communes du Pays de Dieulefit et trois d'entre elles demeurent avec la communauté de communes du Val de Drôme (Le Crestois, 09/12/202011).

[460] Elle défend en particulier une « *intercommunalité respectueuse du fait communal, de l'argent du contribuable, la mise en place d'une structure légère* », permettant de mutualiser les moyens sans créer de nouveaux impôts ni de nouvelles contraintes (Le Crestois, 09/12/2011).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3. La révision du SAGE, pilotée par le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme

La révision du SAGE est une obligation réglementaire visant la mise en compatibilité avec la LEMA[461] ainsi qu'avec les SDAGE, eux-mêmes révisés conformément aux exigences européennes[462]. De nouvelles modalités d'élaboration des SAGE et de composition de la CLE sont définies (Encadré 65).

La circulaire d'application de la LEMA du 21/04/2008 fixe l'échéance du 30/12/2011, puis la Loi Grenelle II, portant engagement national pour l'environnement (n° 2010-788 du 12/07/2010) fixe une nouvelle date butoir au 30/12/2012. Le décret n°2007-1213 du 10/08/2007 ainsi que les circulaires d'application du 21/04/2008 puis du 04/05/2011 précisent le contenu et les modalités d'élaboration des nouveaux SAGE.

De nouveaux documents doivent être produits : un état des lieux, un règlement (recueil des mesures contraignantes), un rapport environnemental (études d'incidences), un atlas cartographique ainsi qu'un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques, comprenant une synthèse de l'état des lieux, les enjeux de la gestion de l'eau, la définition des objectifs, l'indication des délais et conditions ainsi que les moyens matériels et financiers nécessaires à leur mise en œuvre et suivi). La démarche de SAGE comprend désormais une phase d'enquête publique sur la base de ces documents avec la consultation obligatoire des collectivités et du public. Il doit être compatible avec le SDAGE et la DCE et est opposable au tiers.

Le décret modifie également la composition de la CLE. Il limite la représentation de l'Etat et prévoit une représentativité égale ou supérieure à 50% des collectivités territoriales dont au moins 50% de maires et un représentant des Conseils Régionaux et Départementaux. Il établit également une liste plus précise des usagers devant être représentés, qui doivent constituer au moins 25% des membres de la CLE. Le décret instaure enfin de nouvelles règles de fonctionnement de la CLE dont notamment celle d'un quorum de 2/3 pour un certain nombre de prises de décisions, telles sur les règles de fonctionnement de la CLE, l'adoption du projet de SAGE et sa révision).

Encadré 65 : Les nouvelles modalités des SAGE (2008)

Dans la vallée de la Drôme, cette obligation réglementaire coïncide temporellement avec la fin du 2nd Contrat de Rivière et le lancement de l'étude bilan du SAGE et de ce 2nd Contrat de Rivière (2007). La question quantitative de la ressource en eau pour l'irrigation et celle de la protection contre les inondations demeurent au centre des problématiques, car elles n'ont été que partiellement réglées. D'autres enjeux se manifestent plus fortement, liés à l'urbanisation et au développement touristique : (i) les conflits entre les usages de loisirs comme la pêche, le canoë, la baignade et plus récemment le canyoning, (ii) la mise aux normes de l'assainissement individuel et (iii) surtout la sécurisation et la diversification des sources d'alimentation en eau potable (Encadré 66). Le président de la CLE en fait un enjeu central en 2007, au moment de démarrer la révision du SAGE.

[461] Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques, n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.

[462] Échéance de 2009 pour les SDAGE selon la loi du 21/04/2004.

Les conflits entre pêcheurs, baigneurs et canoéistes sont régulièrement l'objet d'articles de presse et de discussions au sein de la CLE. Dans *Le Crestois*, on peut ainsi lire par exemple : « *des incivilités sur la rivière Drôme* » ; des « *comportements critiquables qui s'accentuent d'année en année* » … des « *agressions des canoéistes par certains jeunes baigneurs : jets de pierre, bouteilles de bières abandonnées ou jetées dans la rivière* » (*Le Crestois*, 05/06/2009). A la fin des années 2000, un nouveau conflit apparaît, opposant les sportifs d'eaux vives, pratiquant le canyoning ou la randonnée aquatique dans les affluents de la Drôme, aux associations de pêcheurs et de protection de la nature qui dénoncent les risques pour l'équilibre des écosystèmes naturels (commission thématique du 15/10/2009 puis 10/12/2009).

La dispersion des habitats pose des soucis croissants d'assainissement autonome, en particulier pour les petites communes. Cette problématique n'est pas nouvelle, mais par contre la Loi sur l'eau de 1992 puis celle de 2006 imposent le contrôle de la mise aux normes des installations existantes à l'échéance de 2005 ensuite repoussée à 2012. Les petites communes sont démunies financièrement et techniquement pour y faire face. Le 2nd Contrat de Rivière avait prévu une étude pour l'amélioration de l'assainissement individuel lancé mi 2001. Ensuite, chaque structure intercommunale ou communale développe sa propre stratégie, à travers l'élaboration de Services Publics d'Assainissements Non Collectifs. La structure intercommunale du Diois rencontre en outre deux autres problèmes en matière d'assainissement : le mauvais rendement et les coûts d'entretien des équipements sous exploités des petites communes (financés a 100% dans le cadre du 1er et 2nd Contrats de Rivière) et l'épandage des boues de stations d'épuration, dont les agriculteurs ne veulent pas, en raison des nuisances aux voisins et de l'incompatibilité avec les exigences de qualités imposées par les filières aval (le *Journal du Diois*, 21/07/2000).

Encadré 66 : De nouveaux enjeux de la gestion de l'eau lors de la révision du SAGE Drôme

Dans le même temps, le pilotage du SAGE est confié au Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, dont les statuts sont renouvelés. De nouveaux élus participent au Comité syndical et une nouvelle équipe technique est recrutée pour l'animation de la gestion locale de l'eau. Cette gestion intentionnelle de l'eau dans la vallée de la Drôme fait à nouveau figure de précurseur. Si le Ministère de l'environnement met en place un groupe de travail pour élaborer une démarche de révision du SAGE début 2008, le SMRD a déjà engagé les démarches de révision et expérimente son propre plan d'action (Gudefin, 2009). Il est cependant très étroitement suivi et encadré par les services de l'Etat.

3.1. Le SMRD: un nouveau pilote pour la gestion locale de l'eau

3.1.1. La nouvelle organisation du SMRD

Le SMRD adopte des statuts révisés le 29/01/2007, validant un nouveau périmètre d'action et de nouvelles compétences. Il comprend 82 communes, soit l'ensemble des communes du bassin versant de la rivière Drôme ainsi que deux communes sur le bassin du Rhône, Cliousclat et Mirmande (Figure 90, chapitre 5). Le SMRD se fixe trois missions : (i) celle d'animation et de coordination de la politique de la rivière, en particulier l'animation de la CLE et l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'actions, (ii) celle de réalisation de travaux d'entretien sur l'ensemble du bassin versant et (iii) celle d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de mandat de maîtrise d'ouvrage (http://www.riviere-drome.fr/). Il devient le « *référent unique de la rivière en matière d'entretien* » (*Le Crestois*, 16/03/2007).

Son organe décisionnel est formé par le Comité syndical, qui est composé de représentants des six collectivités territoriales membres : le Conseil Général (10 représentants), les structures intercommunales du Val de Drôme (10 représentants), du Diois (4 représentants),

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

du pays de Saillans (2 représentants), du Crestois (2 représentants) et la ville de Crest (4 représentants). Il élit un président et nomme un bureau.

La partie exécutive du SMRD comprend : (i) une équipe administrative, constituée d'un directeur et d'une coordinatrice financière[463] située au Conseil Général, et (ii) une équipe technique, dont le siège est à Saillans. Cette dernière est composée d'une chargée de mission, de deux techniciens de rivière et d'une secrétaire[464]. Les techniciens rivière, transférés depuis les deux structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois, exercent initialement les mêmes missions chacun sur leur territoire précédent d'action. Puis, leurs missions sont réorganisées en 2010 : l'un des techniciens se centre sur « *l'hydraulique et les risques* » et l'autre sur « *le patrimoine naturel* » (entretien personnel, 2010). L'équipe d'entretien de la structure intercommunale du Val de Drôme est également mise à disposition pour 70% de son temps auprès du SMRD contre une indemnisation équivalente. Elle intervient sur la partie aval, jusqu'à la hauteur de Pontaix, pour la mission d'entretien de rivière. Dans la partie amont, un marché à bon de commande est passé annuellement puis pluri-annuellement avec des entreprises privées.

La chargée de mission du SMRD est donc sous les ordres de « *trois patrons* » selon ses termes : le président du SMRD, le directeur du SMRD ainsi que le président de la CLE.

Le budget du SMRD est en croissance progressive : de 0,95 M€ en 2007, il atteint 1,7 M€ en 2010, dont 1,3 M€ en budget de fonctionnement. Il s'autofinance à hauteur de 15%, à raison d'une participation statuaire paritaire entre le Département et les EPCI à hauteur chacun de 2,25€/habitant. L'Agence de l'Eau, le Département et la Région sont les principaux contributeurs financiers.

Le SMRD se donne des nouveaux moyens de communication : un logo propre, un site Internet, et le journal *Inf'Eau*, qui est revisité dans sa forme, son fond et sa cible de diffusion (grand public).

3.1.2. Le fort investissement du Conseil Général dans la politique locale de l'eau

L'environnement n'est pas une compétence obligatoire des Départements. A partir des années 2000, le Conseil Général de la Drôme s'implique cependant davantage dans les questions de gestion de l'eau sur son territoire. Dans le cas de la vallée de la Drôme, cette velléité se traduit par le long travail de reprise en main du Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (chapitre 6) et sa prise de compétence en matière d'animation et de coordination de la gestion locale de l'eau. Le Conseil Général participe statutairement à hauteur de 50% au financement du SMRD et délègue un équivalent temps plein pour sa direction et son administration. Par ce biais, il encadre et pilote étroitement la révision du SAGE Drôme.

En 2006, le Conseil Général s'investit également activement dans la Conférence Départementale de l'Eau aux cotés des services de l'Etat et l'Agence de l'Eau. Cette instance, qui remplace le Comité Sécheresse, vise non seulement à gérer les périodes de crises

[463] Pour un équivalent temps plein au total.

[464] Soit de quatre équivalents temps plein. La nouvelle chargée de mission ainsi que la secrétaire sont recrutées au 01/06/2007. Les techniciens de rivière sont transférés au SMRD le 29/01/2007 mais restent pendant une période transitoire, mis à disposition des deux structures intercommunales afin de finaliser les actions encore en cours dans le cadre du 2nd Contrat de Rivière.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

quantitatives, mais également à traiter de manière anticipée l'ensemble des thématiques de la gestion de l'eau à travers des sous commissions dédiées (voir chapitre 8, point 2).

En 2007, le Conseil Général met fin à sa politique antérieure de « *guichet* », en abolissant son Règlement sur l'Eau qui permettait le subventionnement systématique de nombreux ouvrages d'adduction en eau (entretien personnel, 2008). Afin de définir une nouvelle stratégie, il élabore un Schéma Directeur de l'Irrigation, la question quantitative étant un des enjeux centraux de l'agriculture pour le Département. Dans le même temps, et dans la logique de l'instruction du bon état écologique des masses d'eau de la DCE, il se dote d'un observatoire de l'eau. Ce dernier est constitué d'un réseau de suivi des eaux superficielles et souterraines ainsi que d'une base de données de manière articulée et complémentaire aux réseaux et aux observatoires existants des services de l'Etat.

En 2011, le Conseil Général marque sa volonté de continuer à prendre des compétences en matière de gestion de l'eau, en se portant candidat à un futur SAGE sur la nappe souterraine de la Molasse, dont le périmètre recoupe la partie aval de la vallée (compte-rendu de la CLE plénière du 15/06/2011).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2. Le projet de révision du SAGE : un calendrier prévisionnel serré pour une opérationnalisation rapide

L'étude bilan du 2nd Contrat de Rivière et du SAGE Drôme est achevée mi 2007 et est présentée en CLE le 13/09/2007. Elle fournit des orientations et préconisations pour la révision du SAGE (Asconit consultants *et al.*, 2007). Elle recommande la poursuite de l'articulation du SAGE avec les démarches d'aménagement et de développement du territoire, un traitement plus différentié géographiquement des problématiques et une meilleure écoute et prise en compte des savoirs et savoir-faire locaux. Elle considère la gestion quantitative des ressources en eau comme un enjeu central et toujours d'actualité, car les problèmes sont seulement partiellement réglés. Elle recommande la dissociation des instances du SAGE et du Contrat de Rivière et la succession chronologique des processus d'élaboration des deux types de procédures.

Avant même le rendu final de l'étude bilan, début 2007, le président de la CLE fait adopter le principe de la révision du SAGE (compte-rendu du bureau du 27/03/2007).

L'étude bilan du SAGE et la démarche de révision du SAGE Drôme sont présentées et validées en Comité d'agrément du Bassin Rhône Méditerranée Corse le 09/10/2008. Ce dernier encourage la démarche : il « *prend acte des nouveaux enjeux du bassin versant de la Drôme et de la nécessité d'engager une révision du SAGE en vue d'améliorer la gestion quantitative de la ressource en eau et de définir des règles de partage de l'eau qui permettent d'assurer le fonctionnement biologique des milieux et l'ensemble des usages avec une priorité à l'alimentation en eau potable* » (extrait de délibération n°2088-32). L'élaboration de la révision du SAGE est soutenue par la Région et l'Agence de l'Eau par le financement de postes de chargés de mission et des études nécessaires.

La CLE fait le choix d'une révision rapide du SAGE, en dix huit mois, soit de début 2009 à mi 2010. La concertation et la rédaction de documents du SAGE est prévue sur le premier semestre 2009, la validation finale par échanges entre les collectivités locales et le Comité de bassin pour le second semestre 2009 et l'enquête publique début 2010 pour une approbation du SAGE mi 2010.Ce choix a une double justification : (i) ne pas lasser les participants et (ii)

enclencher rapidement une phase opérationnelle. Le président de la CLE s'explique ainsi : « *relancer la concertation sur un territoire où ces sujets sont traités depuis vingt ans n'est pas forcément évident. Il faut convaincre de la nécessité de se remettre autour d'une table* (…) *L'objectif est d'obtenir une validation de la révision du SAGE mi 2010 de façon à organiser ensuite un programme d'action à travers un nouveau Contrat de Rivière* » (*Le Crestois*, 3/04/2009).

La stratégie de révision du SAGE adoptée par le SMRD consiste : (i) à accroître la représentation au sein des arènes de discussion et de décision, (ii) à s'appuyer sur les ressources et moyens existants et (iii) à conduire des réalisations concrètes en parallèle des réflexions sur l'élaboration du nouveau SAGE.

3.2.1. L'accroissement de la représentation dans les instances de discussion et de décision

Dans l'esprit de la LEMA qui vise à rendre la CLE plus démocratique et représentative, et face au constat d'un certain déficit de communication en interne lors du précédent SAGE, le SMRD procède à la révision de la composition et du fonctionnement de la CLE. Il propose également une nouvelle approche de la concertation afin de renforcer la participation des usagers, à travers l'organisation de commissions thématiques pour la révision du SAGE. « *On a rééquilibré la CLE et on va essayer d'impliquer de façon plus forte les gens de la vallée* » explique le directeur du SMRD (entretien personnel, 2008).

La nouvelle composition de la CLE et de son bureau : une représentation plus large

La première décision de la CLE, nouvellement animée par le SMRD, consiste en la révision de sa composition et de ses règes de fonctionnement, afin de se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation (CLE plénière du 12/12/2008)[465].

La nouvelle composition de la CLE est fixée par l'arrêté préfectoral du 20/11/2008 à 54 membres contre 44 précédemment, dont : 27 représentants des collectivités locales (15 maires, 4 Conseillers Généraux, 1 Conseiller Régional, des représentants des quatre structures intercommunales, du SMRD, du PNR du Vercors et du Syndicat Intercommunale d'Assainissement du Val de Drôme) ; 16 représentants des usagers (dont 3 du monde agricole, 3 du tourisme, 2 de l'industrie, 2 des riverains, 1 des écologistes, 1 des chasseurs, 1 des pêcheurs, 1 des forestiers, 1 de la CNR et 1 des associations de consommateurs) et 11 représentants de l'Etat. La nouveauté réside dans la représentation des riverains, à la fois des digues en aval et des berges en amont. Par contre, la proposition de la chargée de mission de représenter également l'agriculture biologique est rejetée au motif que la Chambre d'Agriculture représente tous les agriculteurs.

Pour le bureau de la CLE, le président suggère une cooptation immédiate en séance par collège à raison de huit membres pour les collectivités locales, quatre pour les usagers et quatre pour les représentants de l'Etat (CLE plénière du 12/12/2008). Il propose en outre pour le collège des collectivités locales, la représentation des quatre communautés de communes, de la commune de Crest, du SMRD et de deux maires, un de la partie aval, un de la partie

[465] « *On a vraiment fait ça de manière à avoir toutes les représentations possibles. A l'intérieur de chaque collège, on a essayé d'avoir une représentativité par territoire et par fonction aussi. On a essayé d'être très large pour que tous les avis soient présents* » (le président du SMRD, entretien personnel, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

amont. Cette proposition est validée (CLE plénière du 12/12/2008). Pour la première fois, des représentants des usagers, de la FRAPNA, de la Fédération de pêche, des irrigants et d'une association de riverains, sont officiellement représentés au bureau de la CLE.

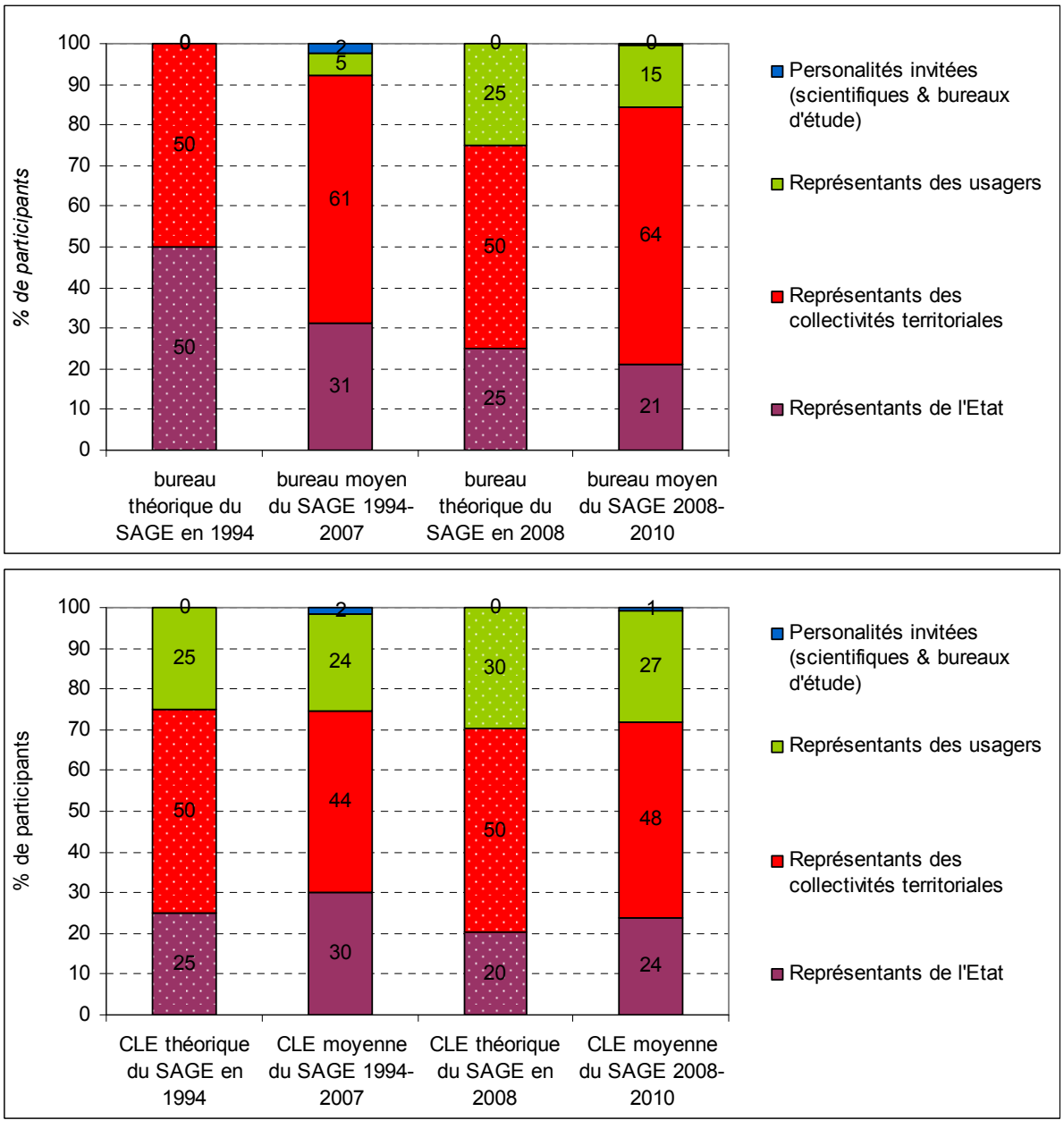


Figure 104 : Comparaison des compositions théoriques et effectives des CLE et de leurs bureaux en 1994 et en 2008 (1er SAGE et révision du SAGE Drôme)

Une révision participative par commissions thématiques

La chargée de mission propose une nouvelle approche de la concertation par commissions thématiques, « *de façon à répartir les réflexions au niveau de groupes opérationnels, techniques, auxquels sont associés des experts* » (la chargée de mission SMRD, *Le Crestois*, 03/04/2009). L'objectif est de rassembler les participants de la CLE concernés par ces différents « *usages* » ainsi que des experts externes à la CLE afin de proposer des solutions concrètes (CLE du 12/12/2008). Des scientifiques sont appelés à participer comme ceux ayant

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

participé à l'expertise concernant la gestion physique (Landon *et al.*, 1995) ou ceux du projet APPEAU sur la question quantitative (Ruelle, Mailhol, Le Grusse, Chaib *et al.*, 2010 ; Ruelle, Mailhol, Le Grusse, Leconte *et al.*, 2010).

Ces commissions sont définies selon des « *points d'entrée usages* » : les « *usages agricoles et industriels* », les « *usages domestiques et riverains* », les « *usages biophysiques*, les « *usages partagés* » et les sujets abordés dans chacune d'elles sont prédéfinis. Quelques mois plus tard, deux autres commissions sont créées, l'une sur « *l'observatoire* » de la rivière et l'autre sur « *le transport solide et les espaces de liberté* » issue de la scission de la commission usages biophysiques (note sur la méthodologie de validation révision SAGE Drôme validée en CLE du 17/03/2010 ; CLE du 29/09/2009). Enfin, début 2011, une dernière commission sur les usages en « *eaux vives* » est également créée afin de traiter spécifiquement des usages conflictuels de loisirs autour des cours d'eaux (bureau de la CLE du 16/02/2011) (ANNEXE 2.11).

Cette organisation, si elle permet d'optimiser les temps de participation des membres de la CLE et aussi d'approfondir le traitement des différents sujets, tend par contre, en dissociant les usages, à occulter les possibles tensions existantes entre eux et à compliquer le débat sur les priorités et les choix entre usages.

Cinq séries de réunions des commissions thématiques sont organisées. La première série de réunions porte sur l'état des lieux, à partir de l'étude bilan du 2nd Contrat de Rivière et du SAGE et d'autres études disponibles début 2009 selon les thématiques[466]. La seconde série vise l'analyse du SDAGE Rhône Méditerranée Corse, afin à la fois de formuler un avis de la CLE sur le document en cours de révision, mais aussi de s'assurer de la future compatibilité du SAGE avec le SDAGE. La troisième série de réunions porte sur la définition des objectifs généraux (dits « *spécifiques* ») du SAGE sur la base des orientations du futur SDAGE et la quatrième série de réunion sur la validation de l'état des lieux et de ces objectifs. Une dernière série de réunions des commissions thématiques permet d'affiner les sous-objectifs et les actions, les recommandations et les articles du règlement en découlant. Ces séries de réunions ont lieu de janvier 2009 à janvier 2010.

Une première version des différents documents du SAGE est rédigée lors de l'été 2009 : état des lieux, PAGD, règlement, évaluation environnementale, atlas cartographique. Ces documents sont discutés en CLE plénière le 23/09/2009 et l'état des lieux est validé.

[466] Le calendrier de révision du SAGE accuse un premier retard, du fait de la non validation de cet état des lieux, notamment par la commission thématique « *usages agricoles et industrielles* ». Les usagers agricoles ainsi que la DDAF contestent les chiffres concernant les surfaces irriguées non prises en compte des surfaces des communes de Livron et Loriol et des irrigants individuels, les volumes prélevés ainsi que les volumes supplémentaires obtenus grâce à la réserve des Juanons. Cette dernière connaît des problèmes techniques d'étanchéité et ne fournit réellement que 350.000 m3 sur les 1,2 Mm3 prévus ; les autres projets, tels celui de la nappe d'accompagnement de la Drôme n'en sont encore qu'au stade expérimental (commission thématique du 15/01/2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2.2. L'utilisation des moyens disponibles en interne

La révision rapide du SAGE se justifie par « *vingt ans d'acquis et la confiance et la reconnaissance existante* » (président de la CLE, CLE du 16/04/2009). Dans cette logique, la CLE choisit de ne pas faire appel à un bureau d'étude extérieur, mais de confier la révision du SAGE, en interne, au SMRD[467]. Le SMRD accroît pour ce faire ses moyens et ses compétences humaines. A partir de janvier 2009, un responsable de l'observatoire et de la cartographie vient compléter l'équipe technique. Entre avril 2009 et décembre 2011, le SMRD emploie également l'équivalent de 19 hommes/mois en contrats temporaires pour l'élaboration du nouveau SAGE, dont principalement un juriste en vue de préparer la rédaction du règlement.

La CLE et le SMRD choisissent également de limiter la réalisation de nouvelles études, préférant s'appuyer sur la masse d'informations déjà disponible sur le bassin versant, à commencer par la toute récente étude bilan du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière, très largement reprise dans la rédaction de l'état des lieux du SAGE.

Quatre études sont commanditées sur la période de révision du SAGE : celle réglementairement obligatoire sur les volumes prélevables et trois autres à l'initiative du SMRD : l'une portant sur les points de baignade et la qualité de l'eau (Aboudou *et al.*, 2009), une deuxième portant sur la géomorphologie du bassin versant dans le cadre des PAPI[468], et la dernière consistant en un diagnostic de l'agriculture irriguée sur la partie amont du bassin versant[469]. Ces études n'alimentent que très partiellement le nouveau SAGE puisque toutes, à l'exception de celles sur la baignade, sont encore en cours au moment de la validation du SAGE, en décembre 2011.

L'étude de détermination des volumes maximums prélevables, également dénommée de manière simplifiée l''*étude volumes prélevables*' est instaurée par la circulaire du 30/06/2008[470]. Cette étude doit permettre la mise en œuvre d'une gestion volumétrique de

---

[467] *« Je voulais que ce soit fait en interne. On aurait pu prendre un bureau d'étude qui nous fasse un SAGE. On a dit : il y a suffisamment de choses sur la rivière Drôme qui s'est fait. Il y a eu un 1er SAGE, il y a eu le bilan du 1er SAGE, on ne part pas de rien. Je me suis dit si on veut vraiment se l'approprier, il faut que ce soit fait en interne plutôt que d'être parachuté, que le bureau d'étude fasse trois réunions. Il n'aurait pas fait autant de réunions thématiques et tout. Ca n'aurait pas été le fruit de tout un territoire. Là je veux vraiment que ce soit le fruit de tout le territoire* » (président du SMRD, entretien personnel, 2010).

[468] L'objectif de « *l'étude géomorphologique* » est d'établir un référentiel du fonctionnement morphologique et écologique des cours d'eau et de proposer une stratégie globale et priorisée pour le maintien ou la restauration du bon fonctionnement de ces cours d'eau, en matière de « *gestion du transport solide, d'entretien de la végétation des cours d'eau, de lutte contre les plantes invasives et d'aménagement des ouvrages hydrauliques* » (bureau de la CLE du 23/03/2011 ; *Inf'Eau* n°6, 02/2011). La collecte et l'analyse d'une partie des données de cette étude sont réalisées directement par les agents du SMRD, et l'autre partie est confiée à un bureau d'étude, pour un coût estimé à 200.000€ et financé par l'Agence de l'Eau et la Région.

[469] A la suite du projet de recherche APPEAU qui portait sur la partie aval du bassin versant, le SMRD mandate un bureau d'étude, comprenant une partie de l'équipe du projet APPEAU afin de poursuivre l'étude sur la partie amont du bassin versant. Cette étude vise à «*mieux connaître les pratiques d'irrigation sur l'amont du bassin versant, les besoins et les enjeux* » (*Inf'Eau* n°6, 02/2011). D'un coût de 25.000€, elle est autofinancée à 20% par le SMRD (42% Agence de l'Eau et 38% Région).

[470] La circulaire du 30/06/2008 relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation, en application de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, concernant les mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

l'eau[471] en définissant, en fonction des débits minimums biologiques, pour chaque usage, les volumes maximums prélevables dans les cours d'eau du bassin versant, selon la localisation et les périodes de l'année. Le bassin versant de la Drôme est désigné comme l'un des bassins prioritaires pour la réalisation de cette étude dans le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée (Comité de bassin Rhône-Méditérranée, 2009). Un cahier des charges est élaboré par l'Agence de l'Eau et la DREAL afin d'aider le SMRD à réaliser l'appel d'offre. L'étude d'un montant total de 140.000 € est financée à 80 % par l'Agence de l'eau, 19% par le Conseil Régional et 1% par le SMRD. Elle démarre en mars 2010 et devrait se terminer mi 2012.

3.2.3. La concrétisation opérationnelle précoce

Craignant la démobilisation des élus pour beaucoup en fin de mandat municipal (mai 2008), les présidents du SMRD et de la CLE souhaitent, outre la révision rapide du SAGE, la mise en œuvre concrète d'actions dès que possible (CLE du 23/09/2009). Ce passage à l'opérationnel est également un souhait fortement manifesté par l'équipe technique du SMRD dont c'est la principale vocation. Elle a enfin une raison financière, car les subventions sont moindres sans programmes d'action (entretiens personnels avec le personnel technique du SMRD, 2009).

Ainsi, dès que la CLE valide le démarrage de la révision du SAGE, elle valide également l'élaboration d'un nouveau Contrat de Rivière, en vue d'être opérationnel pour la mise en œuvre de nouvelles actions dès début 2010 (CLE du 27/09/2007 ; *Le Crestois*, 16/03/2007). « *On essaie de faire rapidement parce qu'on veut faire de manière concomitante à la fois la révision du SAGE et la rédaction d'un troisième Contrat de Rivière, qui soit l'application des recommandations du SAGE. Et nous avons besoin d'un troisième Contrat de Rivière rapidement pour trouver des financements, pour réaliser un certain nombre de travaux, par exemple, sur des stations d'épuration ou l'assainissement non collectif ou le financement des politiques d'entretien* » (le président de la CLE, entretien personnel, 2009).

Par ailleurs, le SMRD s'engage dans des réalisations concrètes, sans attendre et en anticipant « *la mise en place d'un prochain programme d'actions qui permettra de mettre en œuvre les objectifs du SAGE lorsqu'ils seront approuvés*» (*Inf'Eau* n°6, 02/2011).

La nouvelle équipe du SMRD reprend ainsi physiquement en main l'observatoire de la rivière Drôme fin 2007 (CLE du 23/09/2007). Elle fait un bilan des outils et données disponibles début 2008 : les stations piézométriques, débimétriques et météorologiques installées entre 2004 et 2006 sur le bassin versant n'ont eu qu'un fonctionnement globalement intermittent et techniquement insuffisant ne permettant pas une exploitation fiable des données (note interne, SMRD 2008). En conséquence, les règles fixées dans le SAGE et par la législation nationale ne peuvent donc pas être appliquées. De plus, les ouvrages ne sont pas non plus aux normes au regard de la franchissabilité piscicole.

Le SMRD prend alors en charge une nouvelle réhabilitation du seuil des Pues, qui connaît des dysfonctionnements depuis sa reconstruction en 1999. Sa configuration entraîne un engravement récurrent de la passe à poisson et une fiabilité insuffisante des mesures de

menace de sécheresse, et du décret d'application 2007-1381 du 24 septembre 2007 relatif à l'organisme unique chargé de la gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation.

471 La gestion volumétrique de l'eau d'irrigation repose sur l'attribution d'un quota d'eau en volumes prélevables pour une période définie et une ressource en eau donnée (Granjou et Garin, 2006).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

débits[472]. La réfection du seuil vise le double objectif : (i) d'«*améliorer la franchissabilité piscicole du seuil piscicole*» et de contribuer ainsi à la restauration de la continuité écologique de la rivière conformément au SDAGE RMC, et (ii) d'« *avoir un suivi fiable des débits d'étiage de la Drôme en aval des principaux prélèvements en eau, action inscrite au SAGE Drôme* » (*Inf'Eau* n°6, 02/2011).

Le SMRD prend également la maîtrise d'ouvrage de l'entretien de la rivière par le biais du Plan Pluriannuel d'Entretien de la végétation (PPE). Ce plan, d'une durée de 5 ans (2007-2012), consiste en la définition et la mise en œuvre d'opérations d'entretien sur l'ensemble de la rivière Drôme et de ses affluents. Préparé conjointement par les deux structures intercommunales du Diois et du Val de Drôme juste avant le transfert de la compétence au nouveau SMRD, il est validé par le Comité syndical le 12/03/2007. Une procédure de Déclaration d'Intérêt Général est lancée, afin de permettre l'intervention en domaine privé et aboutit en 2008, après l'avis favorable de la CLE le 16/05/2008[473].

3.3. L'étroit encadrement de la révision du SAGE par les représentants de l'Etat

La LEMA de 2006 marque une plus forte implication de l'Etat dans les dispositifs de gestion locale de l'eau afin de garantir et de contrôler l'atteinte des objectifs fixés au niveau européen et national en matière de préservation et de restauration du bon état écologique.

3.3.1. Le renforcement des missions de contrôle de la réglementation

A partir de 2006, la DDAF met en place des plans de contrôle pour suivre les restrictions des arrêtés sécheresse : le respect des tours d'eau, la conformité des installations, les éventuelles fuites d'hydrocarbures des pompes mobiles, etc. Ces contrôles concernent à la fois les réseaux collectifs, les particuliers et les ASA qui prélèvent dans les canaux. 7.5% des installations sont ainsi vérifiés en 2006 et parmi elles, un dixième montrent des irrégularités (bureau du 09/11/2006). A partir de 2009, le département de la Drôme expérimente le rapprochement des polices de l'eau et de la nature, entre la MISE, l'ONEMA et l'ONCFS. Ces services mettent en place des plans de contrôle conjoints afin de vérifier la conformité des pratiques et des ouvrages à la réglementation en vigueur.

La DDAF réorganise en outre son dispositif de connaissance et de contrôle des prélèvements des ressources en eau. Si les prélèvements collectifs, en raison de leur ampleur sont soumis à

[472] Le seuil des Pues reconstruit en 1999 s'avère à l'usage inapproprié à la mesure du débit d'étiage de par la formation récurrente d'un atterrissement en amont du seuil, malgré des travaux d'entretien réguliers. Il est lié à un mauvais fonctionnement de la protection de la passe à poisson, entraînant une dérivation du débit, loin du capteur de mesure. Cet engravement entrave également de bon fonctionnement de la passe à poisson. De plus, après les actes de vandalisme successifs, la centrale d'acquisition a été placée au fond d'un tunnel de chemin de fer empêchant la télétransmission des données, et sujettes aux inondations. Le matériel de mesure est ainsi retiré du seuil des Pues mi 2008.

[473] La prise en charge des travaux d'entretien et de restauration des cours d'eau qui incombent normalement aux propriétaires riverains doit être justifiée par l'intérêt général et doit faire l'objet d'une déclaration au titre de la Loi sur l'Eau.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

autorisation au titre de la Loi sur l'eau, les prélèvements individuels ne sont soumis qu'à déclaration et ne sont pas nécessairement remis à jour annuellement. Seuls 5% des préleveurs transmettent leur consommation en fin de campagne en 2006. En 2007, la DDAF met en place un nouveau système de recensement des surfaces irriguées, permettant de compter celles abandonnées et celles à nouveau disponibles. L'ensemble des préleveurs est sollicité par courrier pour ce faire et une « *notification* » leur est attribuée annuellement. Le taux de déclaration des préleveurs individuels atteint ainsi 25% en 2007 (bureau du 13/09/2007) et 95% en 2008 (CLE du 12/12/2008). A partir de 2010, cette nouvelle base de données contient également des informations sur les consommations réelles en fin de campagne en plus des volumes déclarés en début de campagne.

3.3.2. La forte implication des représentants de l'Etat dans la procédure de révision du SAGE

L'Agence de l'Eau, l'ONEMA et la DREAL au niveau régional ainsi que la DDT au niveau départemental[474] suivent étroitement la révision du SAGE Drôme. La méthode de révision du SAGE employée par le SMRD est progressivement remise en question par les services de l'Etat à partir de mi-2009. Les ajustements successifs requis par ces derniers témoignent d'une forte reprise en main par le gouvernement central de la gestion locale de l'eau.

Une méthode de révision remise en question

Les représentants de l'Etat critiquent tout d'abord le manque de débat politique préalable à la rédaction des orientations du nouveau SAGE et en particulier l'absence d'élaboration de scénarios tendanciels : « *ils sont partis à l'envers (….) ; ils ne se sont pas d'abord imaginés ensemble collectivement quelles idées ils se faisaient du futur SAGE, la nouvelle couleur, les nouvelles tendances, les nouvelles orientations. Ils sont partis de petites choses, de détails de contenu et ils en ont déduit la couleur du SAGE (…) mais l'étape des scénarios tendanciels n'a pas été faite ; ils se sont mis à rédiger tout de suite* » (un représentant de l'Etat, entretien personnel, 2009). Cette faible discussion des enjeux du SAGE s'explique selon les représentants de l'Etat par deux raisons. D'une part, les pilotes du SAGE pensaient que « *les enjeux, on les connaissait et qu'il n'y avait pas forcément besoin de les retravailler »* et qu'« *il fallait réaliser le SAGE surtout pour le mettre en conformité avec la Loi sur l'eau et le SDAGE* » (entretien personnel, 2009). D'autre part, la révision du SAGE Drôme étant une première française, le *« secrétariat technique du Comité de bassin n'a pas proposé au SAGE Drôme de présenter, avant de commencer le travail de révision, ses orientations stratégiques »* (entretien personnel, 2009).

Les représentants de l'Etat critiquent également le fonctionnement des commissions thématiques pour trois raisons. D'une part, leur organisation selon les différents usages de l'eau ne permet pas la confrontation d'intérêts et donc la négociation entre les divers usages

[474] En Rhône-Alpes, à partir du 29/06/2009, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) remplace la DIREN, la DRE et la DRIRE, dont elle reprend les missions. Dans la Drôme, la Direction Départementale des Territoires (DDT) fusionne la DDE et la DDAF à compter du 01/01/2010.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

autour d'enjeux communs[475]. D'autre part, ces réunions étant « *longues* », « *très techniques* » et en même temps nombreuses et rapprochées dans le temps, elles tendent à décourager les élus de participer et rendent difficile leurs suivis par les services de l'Etat (un représentant de l'Etat, entretien personnel, 2009). Enfin, la capacité de décision du dispositif est limitée. La CLE plénière est en effet la seule instance de confrontation des points de vue, et compte tenu de l'importance de l'assemblée et le nombre d'enjeux à traiter, elle peine à formuler et à valider des décisions (un représentant de l'Etat, CLE du 06/07/2009).

Les services de l'Etat requièrent alors l'élaboration d'un document transversal permettant de rendre lisibles les principaux enjeux, en croisant les problématiques des différents usages (CLE du 10/02/2010). Ils souhaitent également « *replacer le bureau* [de la CLE] *au cœur du dispositif* » comme organe technique intermédiaire, capable de transformer les réflexions produites par la concertation au sein des commissions thématiques en projets rédigés soumis à validation en CLE plénière (lettre du chef de MISE au président de la CLE, 19/02/2010).

Début 2010, le SMRD élabore une nouvelle méthodologie pour la finalisation et la validation du SAGE, reposant sur une réorganisation des instances de décision. Elle est validée en bureau de CLE le 17/03/2010. Les commissions thématiques ne sont plus sollicitées, sauf en cas de besoin, sur des sujets ou manque encore de la concertation[476]. Le bureau de la CLE, qui ne s'est réuni qu'une fois depuis le démarrage de la révision du SAGE, en avril 2009, est à nouveau fortement sollicité. Organe de conseil technique, il est chargé d'étudier en amont les différents documents du SAGE, d'émettre « *des validations de principe* » et les projets de délibérations soumis en CLE. La CLE, par contre, n'est sollicitée qu'en dernière étape, afin de donner un avis sur des documents les plus aboutis possibles. Un « *comité de suivi* » regroupant l'Agence de l'eau, la DREAL, la Région, l'ONEMA et la DDT, est constitué, afin d'apporter un appui technique et réglementaire au SMRD dans la rédaction des documents du SAGE. Ils s'assurent notamment de leurs compatibilités entre eux et avec la loi (première réunion le 23/02/2010). Un autre comité technique restreint, comprenant toujours les représentants de l'Etat est créé début 2011 afin de suivre spécifiquement la relecture juridique des documents du SAGE, pour laquelle une expertise auprès d'un cabinet d'avocats est commanditée par l'Agence de l'Eau (bureau de la CLE du 16/02/2011).

Cette nouvelle méthodologie consiste également en la rédaction et validation de « *l'architecture générale du SAGE et de ses grands principes* », sous la forme d'un *« document cadre* » avant la discussion des sous-objectifs (méthodologie de validation, note SMRD, 17/03/2010). Ce document cadre est discuté en bureau de CLE le 01/04/2010 et validé lors de la CLE plénière du 06/05/2010.

Le calendrier révisé de la procédure d'élaboration du SAGE

L'autre point d'achoppement entre le SMRD, le président de la CLE et les représentants de l'Etat concerne le calendrier de révision du SAGE. Le président de la CLE défend une révision rapide du SAGE, avant fin 2010, comme prévu au lancement de la procédure. Il argumente du travail de concertation déjà effectué et du risque de découragement des participants si la procédure se prolonge encore plusieurs années et si des actions concrètes ne

[475] Par exemple, autour de l'enjeu quantitatif, les représentants des irrigants, des pêcheurs, des baigneurs ou des usagers de l'eau potable, ne peuvent pas confronter leurs points de vue, car ils font partie de commissions thématiques distinctes (« *usages agricoles et industriels* », « *usages partagés* » et « *usages domestiques* »).

[476] Les commissions agricoles, usages domestiques et usages partagés se réunissent ainsi plusieurs fois. En 2011, une nouvelle commission thématique sur les usages d'eaux vives est créée, en raison de tensions persistantes.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

sont pas engagées, tel un Contrat de Rivière. Il défend la validation d'un SAGE en fonction des données existantes et des compromis obtenus à ce jour et suggère une mise à jour régulière du SAGE, tous les cinq ans, en fonction des évolutions réglementaires et de l'acquisition de nouvelles données (lettre du président de la CLE à la DREAL, la DDAF, l'AERMC et la Région, le 31/07/2009). Cette échéance coïncide également avec l'obligation réglementaire de révision des SAGE avant fin 2011 issue de la LEMA de 2006. Les représentants de l'Etat requièrent au contraire une remise à plat du calendrier de révision du SAGE. Ils regrettent la faible « *ambition* » des documents du SAGE tels que rédigés à mi parcours, du fait de ce planning trop serré et du report des « *chantiers* » sur les enjeux clefs après l'approbation du SAGE. Ces chantiers concernent l'étude des volumes prélevables, la définition d'espaces de liberté de la rivière et la stratégie de gestion et de classement des zones humides. L'Agence de l'Eau défend également le report du calendrier afin de permettre une relecture juridique des documents du SAGE selon une expertise technique proposée par l'Agence et disponible seulement au premier semestre 2010 (lettre du délégué de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse au président de la CLE, du 01/09/2009). L'agence souligne également le temps nécessaire à l'appropriation par l'ensemble des participants de la CLE des évolutions réglementaires importantes, au risque d'un rejet ultérieur lors de l'enquête publique (entretien personnel, 21/07/2010).

L'échéance de fin 2010 souhaitée par le SMRD est progressivement reportée, en raison notamment du renvoi de la date butoir de révision des SAGE par la Loi Grenelle II à fin 2012 mais aussi de par la réticence du Comité syndical du SMRD à lancer dès 2010 la procédure de préparation d'un nouveau Contrat de Rivière (chapitre 8, point 2). L'année 2010 est finalement consacrée à la phase de validation du SAGE. Mi-2010, cinq bureaux sont envisagés sur six mois, mais finalement quinze bureaux seront nécessaires à la relecture et à l'approbation de l'ensemble des documents. Le bureau de la CLE valide le 29/09/2011 le PAGD, soit presque dix-huit mois après avoir commencé sa relecture. Une relecture juridique est ensuite engagée et se poursuit jusqu'à mi décembre (Figure 105).

L'ensemble des documents du SAGE est approuvé par la CLE plénière le 15/12/2011. La validation du SAGE requiert ensuite une phase de consultation des services de l'Etat et des collectivités (4 mois minimum), puis du Comité de bassin et du comité technique de la Région (4 mois minimum) et enfin une enquête publique (2 mois minimum) avant l'approbation définitive par le Préfet. La procédure de consultation est prévue au premier semestre 2012. L'année 2012 est également celle du renouvellement de la CLE (bureau du 20/04/2011).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

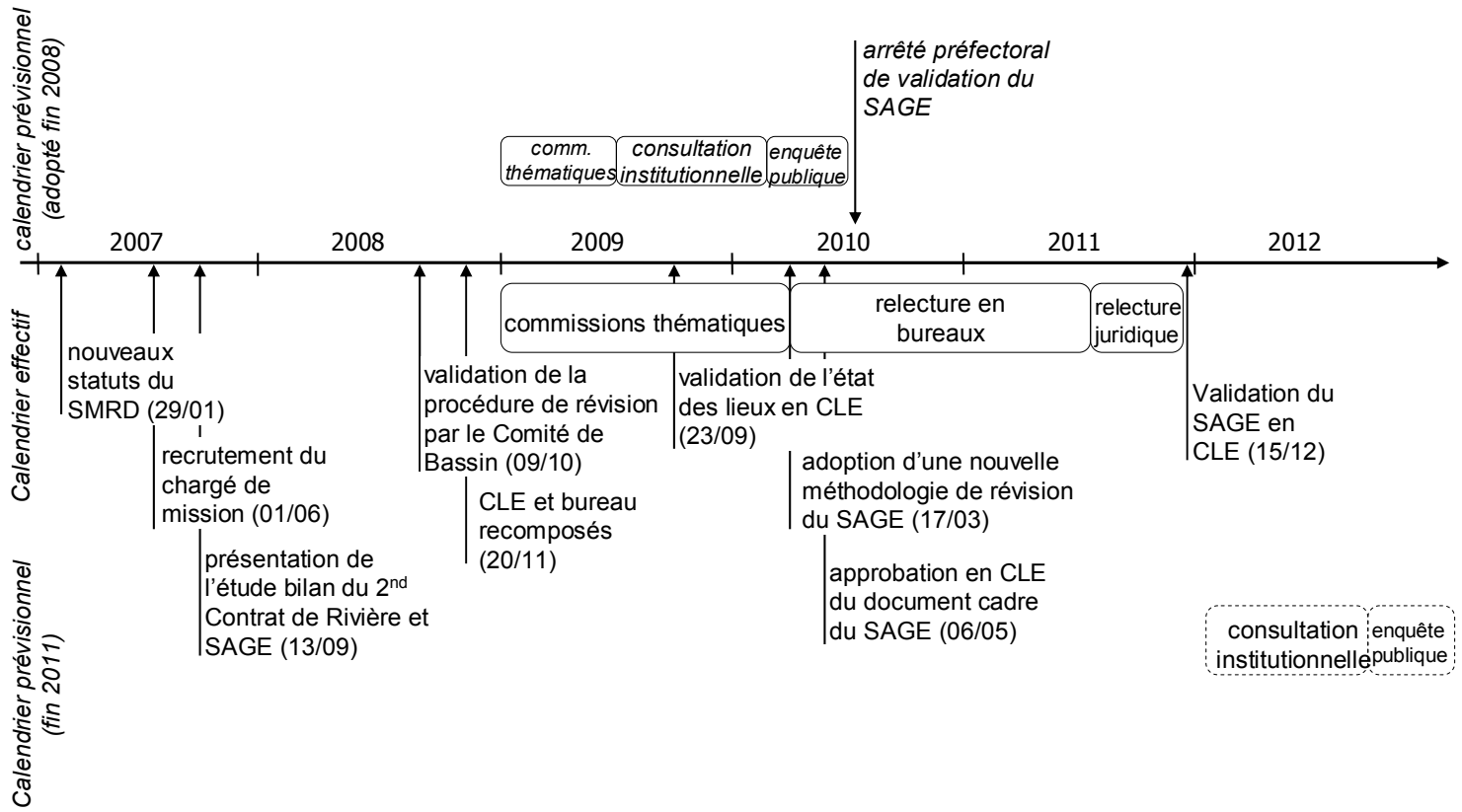


Figure 105 : Les plannings prévisionnel et effectif de la révision du SAGE Drôme (2007-2012)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CONCLUSION PARTIELLE

La révision du SAGE Drôme est rendue nécessaire par une obligation réglementaire mais elle coïncide également localement avec la réorganisation du système d'action de la gestion de l'eau. La structure intercommunale du Val de Drome cède l'animation de la CLE et le pilotage du SAGE au SMRD dont les statuts ont été révisés afin d'inclure l'ensemble des communes comprenant au moins en partie le bassin versant de la rivière Drôme. Le Conseil Général, participant statutairement pour moitié au SMRD pilote étroitement la révision du SAGE. Cette dernière est également fortement encadrée par les services de l'Etat, garants des exigences européennes de bon état écologique.

Dans le même temps, les structures intercommunales lancent un nouveau projet de développement territorial à l'échelle de l'ensemble de la vallée de la Drôme, le projet Biovallée®, qui prend la forme d'un Pôle d'Excellence Rural puis d'un Grand Projet Rhône-Alpes. Ce projet mobilise fortement une partie des élus communaux et intercommunaux surtout dans la partie aval de la vallée.

La révision du SAGE est souhaitée rapide par les élus et par les techniciens formant la nouvelle équipe du SMRD. Le planning initial est prévu sur une année et demie. Des oppositions avec les représentants de l'Etat sur le contenu ainsi que sur la méthodologie de révision du SAGE viennent cependant perturber ce calendrier et nécessitent des ajustements[477].

Fin 2011, soit trois ans après le démarrage de sa révision, le nouveau projet de SAGE est validé par la CLE plénière. Le chapitre suivant explore les conditions et les facteurs favorables et limitants à la mobilisation des ressorts territoriaux de ce système d'action renouvelé de la gestion locale de l'eau et les implications en termes d'efficacité environnementale.

[477] De vives manifestations verbales d'agriculteurs contre les représentants de l'Etat lors de l'été 2009 particulièrement sec, viennent rappeler la période noire d'avant le SAGE : « *On a eu des coups de fusils quand même dans la station de la DREAL au seuil des Pues et puis encore récemment en 2009, les agents de l'ONEMA ont été menacé de mort. Il a fallu que la déléguée régionale demande audience au Préfet et convoque les présidents des Syndicats d'Irrigation. On est arrivé à un stade plus que tendu* » (un représentant de l'Etat, entretien personnel, 2009). « *On aurait pu penser avec le 1er SAGE à une évolution des mentalités, et en fait, on s'aperçoit qu'on en était resté exactement psychologiquement au même stade* (…). *On a vu ressortir les éléphants blancs des années 1990* » explique un autre représentant de l'Etat à propos des projets de barrage (entretien personnel, 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CHAPITRE 8. LA REVISION DU SAGE DRÔME ET LE PROJET BIOVALLEE® : CONTRAINTES ET OPPORTUNITES DE LA MOBILISATION DES RESSORTS TERRITORIAUX

La réorganisation des acteurs de la gestion locale de l'eau et la reconfiguration de leurs enjeux dessinent un nouveau système d'action dont l'efficacité est questionnée au regard des exigences environnementales définies au niveau européen (DCE), national (LEMA) et de grand bassin hydrographique (SDAGE). Les facteurs et les conditions de la mobilisation des ressorts territoriaux par les gestionnaires intentionnels de l'eau sont en particulier interrogés. Les participants de la CLE du SAGE se reconnaissent dans un espace délimité et caractérisé à peu près de la même manière autour de la rivière Drôme, sur lequel ils projettent des valeurs similaires. Comment l'existence de cette construction territoriale, la Vallée de la Drôme, fortement portée par certains acteurs de la gestion de l'eau et appropriée par l'ensemble des participants à la CLE, interfère dans le processus de révision du SAGE ?

A partir de l'enjeu de la gestion quantitative de la ressource en eau et à travers l'analyse des jeux d'acteurs et des jeux d'arguments au sein de la CLE, il est tout d'abord identifié et qualifié la nature territoriale des difficultés rencontrées dans la révision du SAGE, allongeant les délais initialement envisagés pour la mener à bien. L'opposition sectorielle traditionnelle entre le développement économique et la préservation des milieux est transcendée par l'affrontement entre les niveaux local et central. Il est ensuite mis en évidence la capacité limitée du SMRD à activer les ressorts territoriaux, tels que révélés dans le précédent SAGE. Enfin, il est questionné la possible contribution du projet de territoire Biovallée® à l'efficacité environnementale de la gestion locale de l'eau. Ce dernier s'appuie en effet sur l'expérience réussie du 1er SAGE et des Contrats de Rivière et est fortement investi par la majorité des participants locaux de la CLE, laissant penser que l'avenir de la gestion de l'eau se réglera au moins pour partie dans ce cadre.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1. La longue procédure de révision du SAGE : une négociation fortement territorialisée, le cas de l'enjeu quantitatif

La gestion quantitative de la ressource en eau, en lien avec son utilisation agricole, est, comme par le passé, un enjeu crucial de la révision du SAGE. C'est la thématique la plus souvent et la plus longuement abordée lors des entretiens semi-directifs avec les participants de la CLE (entretiens personnels, été 2009 – automne 2010). C'est également le thème le plus fréquemment traité lors des réunions de la CLE plénière et de son bureau entre 2007 et 2011 (Figure 106).

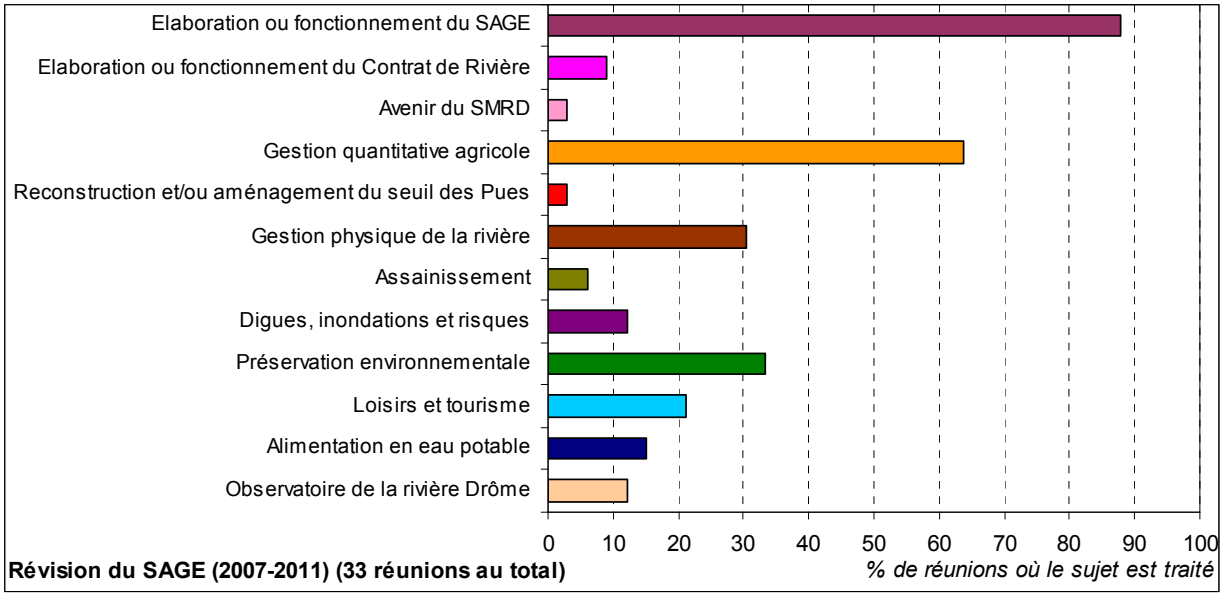


Figure 106 : Les thèmes abordés en réunions de la CLE et de son bureau lors de la révision du SAGE (2007-2011)

L'enquête auprès de la population du bassin versant de la rivière Drôme révèle également que 87,5% des personnes sont d'accord avec l'affirmation d'un manque d'eau problématique pour la rivière Drôme et ses affluents. La sécheresse est le deuxième problème le plus souvent cité après celui de la pollution, par 12,8 % des personnes interrogées (contre 30,7% pour la pollution). En outre, le niveau d'eau est le sujet le plus souvent abordé lors de discussion à propos de la rivière, par 30,4% des personnes interrogées (Barthélémy et *al.*, 2009).

Enfin, la fréquence des arrêtés de restriction en eau pris sur le bassin versant de la Drôme ces dernières années montre également l'acuité de cet enjeu. La situation de crise que le SAGE ne prévoyait qu'une année sur quatre, est en réalité beaucoup plus fréquente, puisque entre 2003 et 2010, des restrictions ont été prises 5 années sur 8 (Tableau 33).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Année	*Nombre de réunions du Comité Sécheresse ou Comité de gestion quantitative*	*Nombre d'arrêtés préfectoraux concernant la gestion quantitative*	*Niveau maximal de restrictions adopté dans le bassin versant de la Drôme*
2003	12	7	- 60 % pour les prélèvements individuels et collectifs
2004	7	2	- 40% pour les prélèvements individuels et collectifs
2005	8	3	- 40% pour les prélèvements individuels et collectifs
2006	6	3	- 20% pour les prélèvements individuels et collectifs
2007	7	1	vigilance
2008	6	1	vigilance
2009	5	5	- 60% pour les prélèvements individuels et collectifs
2010	3	1	vigilance

Tableau 33 : Nombre et caractéristiques des arrêtés préfectoraux de restriction des usages de l'eau concernant le bassin versant de la Drôme entre 2003 et 2010

Autour de la question quantitative, sont analysés les jeux d'acteurs et les jeux d'arguments au sein des arènes de négociation de la révision du SAGE, constituées par la CLE, le bureau de la CLE et les commissions thématiques. Le corpus est constitué des entretiens réalisés en 2009 et 2010 auprès des participants de la CLE du SAGE ainsi que des comptes-rendus des différentes réunions de la révision du SAGE sur la période 2007-2011[478].

1.1. La reconfiguration des enjeux de la gestion de l'eau

Lors de la révision du SAGE Drôme, les différents acteurs de la CLE ne portent pas les mêmes enjeux : ils ne visent pas les mêmes objectifs et l'atteinte de ces objectifs ne revêt pas la même importance à leurs yeux. Le problème du manque d'eau est directement lié à l'usage agricole de l'eau puisque l'approvisionnement pour l'irrigation se fait très majoritairement dans le lit vif de la rivière Drôme ou dans sa nappe d'accompagnement. La baisse du niveau du cours d'eau, occasionnellement et ponctuellement jusqu'à des assecs, entraîne des conflits entre les différents usagers de la ressource : irrigants, baigneurs, canoéistes, pêcheurs et met en péril le fonctionnement écologique des milieux aquatiques. Le manque d'eau dans la rivière est un enjeu pour le monde agricole mais aussi pour les gestionnaires intentionnels de l'eau, puisque c'est le principal facteur limitant du bon état écologique : « *l'enjeu milieu est lié à l'enjeu quantitatif* » explique ainsi un représentant de l'Etat.

Dans la continuité de la Loi Pêche de 1984, l'article L.214-18 de la LEMA (Loi n° 2006-1772) impose le respect d'un débit « *réservé* » ou « *biologique* », qui est le « *débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux* ». L'échéance de mise en conformité est fixée au 01/01/2014. La LEMA ainsi que

[478] Sauf mention contraire, l'ensemble des citations qui suivent sont extraites des entretiens auprès des participants de la CLE en 2009 et 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ses décrets et circulaires d'application (circulaire du 30/06/2008 ; décret d'application 2007-1381 du 24/09/2007) proposent également un ensemble d'outils pour répondre aux exigences de la DCE. Ils se traduisent par la mise en œuvre de la gestion volumétrique de l'eau suite à la réalisation d'études sur les volumes prélevables et la création d'organismes uniques pour gérer la répartition de ces volumes entre usagers[479].

Autour de ce problème quantitatif, se manifeste une opposition classique entre la préservation des milieux aquatiques et la défense de l'usage agricole de la ressource en eau (Riaux *et al.*, 2008). Deux autres groupes d'acteurs interférent dans ce rapport de force : (i) ceux visant avant tout l'obtention d'un compromis, tels la structure intercommunale du Val de Drôme et le SMRD, et (ii) ceux n'ayant pas d'enjeu directement lié à la question quantitative, mais qui peuvent s'allier à l'un ou l'autre des autres groupes d'acteurs, tels par exemple certains maires ou représentants d'autres usagers de l'eau.

1.1.1. L'usage agricole de l'eau : sécuriser l'accès à l'irrigation

La question quantitative de la gestion de l'eau dans le cadre de la révision du SAGE est un enjeu particulièrement fort pour une partie de la profession agricole. La survie économique des agriculteurs irrigants des réseaux collectifs de la partie aval du bassin versant est dépendante de l'approvisionnement en eau depuis la rivière Drôme. Certains de leurs systèmes de culture, notamment le maïs sous contrat, nécessitent un accès à l'eau à la période où les étiages sont les plus sévères et où la concurrence avec les autres usages est la plus critique, entre début juillet et début août. Si dans le cadre du 1er SAGE, le débit réservé a été fixé de manière consensuelle à 2.4m3/s, cette référence a jusqu'à présent peu servi dans les décisions préfectorales de restriction de l'irrigation (chapitre 6). « *Les arrêtés cadres sécheresse n'étaient jamais appliqués parce que la profession agricole faisait pression…Le chantage politique, le rapport de force en fait, depuis toujours, permettaient de reculer l'échéance, de retarder, de passer aux raz des pâquerettes en allant jusqu'à l'assec de la rivière quand même* », témoigne un représentant de l'Etat. Mais le renforcement des exigences réglementaires concernant le bon état écologique des masses d'eau, vient remettre en question les arrangements du passé. « [Les agriculteurs] *se sont rendus compte qu'ils étaient complètement hors la loi, qu'ils ne pourraient pas continuer comme ça indéfiniment, qu'il leur fallait impérativement deux millions de m3 d'eau supplémentaires, non pas pour étendre l'irrigation mais pour simplement continuer à irriguer ce qu'ils irriguent actuellement tout en respectant le débit réglementaire* », explique un autre représentant de l'Etat. Un irrigant confirme « *que dans les mentalités, on sent bien (...) que le débit réservé sera opposable au tiers demain. On sent que le couperet se rapproche du cou* ». « *Je crois qu'on aborde le nouveau SAGE avec plus d'appréhension que le premier peut-être, parce qu'on sent que derrière, il y a un durcissement des pouvoirs publics* », une « *épée de Damoclès réglementaire* », expliquent d'autres représentants des usagers agricoles. Si la profession agricole a jusqu'à présent pu négocier des dérogations à l'obligation du respect du débit réservé dans le cadre du 1er SAGE comme au sein des Comités Sécheresse, le durcissement réglementaire la pousse à changer de stratégie : à défaut de faire reculer à

[479] La circulaire du 30/06/2008, relative à la résorption des déficits quantitatifs en matière de prélèvement d'eau et gestion collective des prélèvements d'irrigation, instaure la création d'un organisme unique pour la gestion de ces volumes prélevables (opérationnel pour 2011). Dans la Drôme, la seule candidature est celle conjointe de la Chambre d'Agriculture, du SYGRED, de l'ADARII.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

nouveau l'échéance, il s'agit de faire prendre en charge collectivement la construction des ouvrages nécessaires à la mise en conformité.

Pour ces irrigants, l'enjeu, dans le cadre de la révision du SAGE est donc de sécuriser leur accès à l'eau. Il s'agit d'abord de faire reconnaître la légitimité de leur usage de l'eau, alors qu'ils sont accusés de dégrader les ressources et les milieux aquatiques, ce qui est d'autant plus difficile que le maïs irrigué bénéficie d'une image médiatique très négative : « *On stigmatise le maïs (…), 'Le mec il est subventionné et il nous vide la rivière', on l'entend tous le temps* » (un usager agricole, commission thématique du 23/04/2009). Au delà, il s'agit également de faire valoir leur légitimité à être aidés, à la fois dans la sécurisation de cet accès à l'eau et dans la mise aux normes des ouvrages existants selon les nouvelles exigences environnementales, car ils ne peuvent autofinancer seuls de tels investissements : « *il faut savoir si la population est prête à travers des financements publics à soutenir ces projets* » explique un agriculteur[480].

Pour porter cet enjeu, les irrigants mandatent des représentants de leurs réseaux d'irrigation collective. Ces derniers sont fortement appuyés au sein de la CLE par la Chambre d'Agriculture, par le syndicat regroupant l'ensemble des irrigants collectifs au niveau départemental (SYGRED) et par l'association des irrigants individuels (ADARII). Ce groupe défendant l'usage agricole de l'eau est structurellement très présent dans les dispositifs du SAGE, y compris au sein du bureau de la CLE (Figure 107). S'il constitue en théorie 21% du collège des usagers de la CLE et 25% de celui de son bureau, en pratique, sur la période 2008-2011, il forme, en moyenne, 42 % des usagers présents aux réunions de la CLE et 26% à celles du bureau. Ce groupe se présente très soudé, défendant une ligne assez homogène : orienter les débats sur la recherche de solutions au manque d'eau dans la rivière en proposant des solutions techniquement plus ou moins avancées.

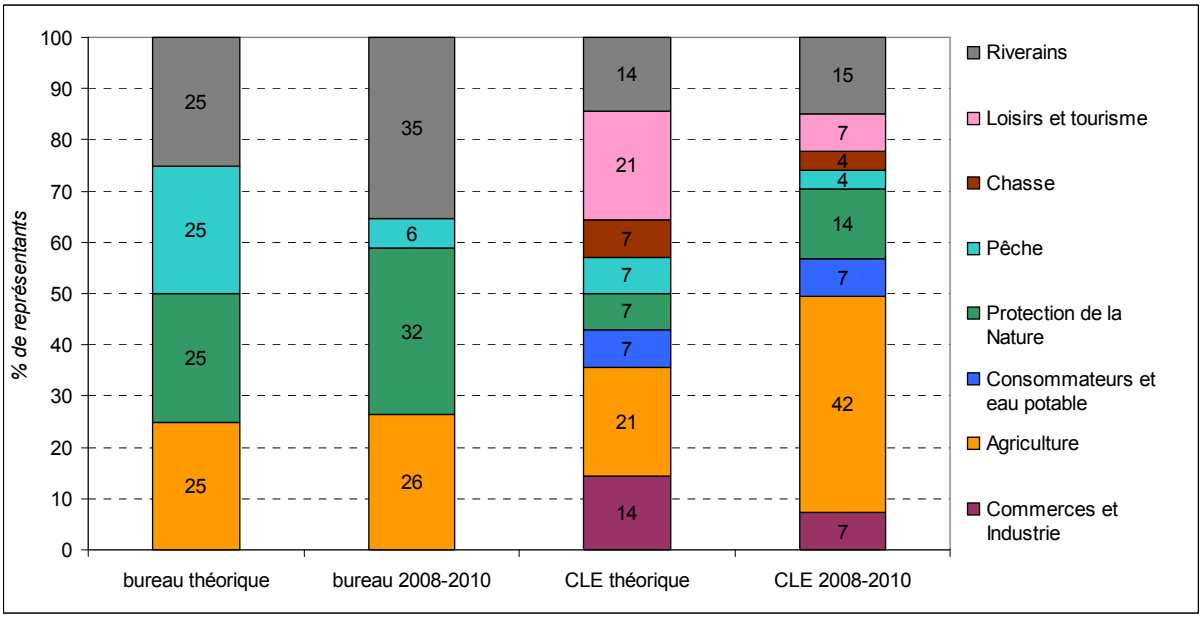


Figure 107 : Les compositions moyennes du collège des usagers de la CLE et de son bureau en théorie et en pratique (sur la période 2008-2010)

[480] Dans le premier cas, ils requièrent une aide sur différentes solutions d'approvisionnement supplémentaires en eau (commission thématique du 23/04/2009). Dans le second cas, ils requièrent une aide à la construction des passes à poissons sur les seuils permettant leurs prises d'eau en rivière, devenue une obligation réglementaire au nom de la continuité écologique (bureau de la CLE du 10/12/2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.2. La préservation des milieux aquatiques : faire respecter la réglementation

En France, l'enjeu de préservation des milieux aquatiques a longtemps été porté par le Conseil Supérieur de la Pêche, en vue de l'usage piscicole en particulier. Les associations de défense de la nature, comme la FRAPNA et les fédérations de pêcheurs sont également des porteurs et défendeurs historiques de cet enjeu. Avec les évolutions successives des lois sur l'eau, il est devenu une prérogative d'intérêt plus global et de la responsabilité à la fois des MISE, des DREAL, des Agences de l'Eau et de l'ONEMA (Richard et Rieu, 2009)[481]. Ils doivent « *faire valoir l'usage milieu par rapport à d'autres usages* » (un représentant de l'Etat) en s'appuyant sur la valeur du débit réservé qui est la valeur définie réglementairement pour l'usage milieu : « *l'objectif c'est que le débit biologique puisse être respecté* ». Un autre objectif concerne la préservation « *des milieux aquatiques remarquables où il y a encore une fonctionnalité existante qu'on ne peut pas se permettre d'abîmer, comme des ruisseaux à écrevisses à pattes blanches ou des secteurs en tresse …* » (un représentant de l'Etat).

L'enjeu pour les représentants de l'Etat est, à travers le dispositif du SAGE, de permettre, de garantir et de contrôler l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau, tel que la France s'y est engagée au niveau européen dans le cadre de la DCE. Ils visent à faire évoluer les pratiques et les usages responsables de la dégradation de cet état et en particulier, concernant l'état quantitatif, ceux des agriculteurs irrigants. Leur mission se décline en deux types d'actions : (i) des activités d'appui technique aux acteurs locaux sur les aspects réglementaires et (ii) des activités du contrôle du respect de la réglementation par le biais de la police environnementale.

Ils doivent donc faire prendre conscience aux usagers et aux élus locaux des nouveaux impératifs en matière environnementale (« *un rôle d'alerte sur les aspects réglementaires »*), mais également faire comprendre leur changement de posture en vue du respect de ces exigences. Parce « *qu'ils ont l'idée de l'ancien SAGE* », les usagers et les élus « *ne se rendent pas compte* » de ces nouvelles exigences réglementaires et de l'impact potentiel des nouveaux documents du SAGE dont la portée juridique s'est accrue, notamment en matière d'urbanisme (un représentant de l'Etat). De plus, les usagers agricoles et une partie des élus se sentent « *abandonnés* », voire « *trahis* » par les services déconcentrés de l'Etat, qui les ont par le passé beaucoup appuyés dans leurs initiatives. « *Avant à la DDAF, on y allait pour demander des conseils, pour résoudre nos problèmes. Aujourd'hui, on y va pour se faire taper sur les doigts* » note ainsi un agriculteur. La position de la DDAF est d'autant plus délicate et son rôle est mal compris en ce qu'elle est à la fois «*instructrice* » et donc en « *accompagnement du pétitionnaire pour monter son dossier* » et « *contrôleur* » à travers son activité de police.

[481] Les différents représentants de l'Etat ont des rôles distincts dans la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau. Si seul l'Etat est responsable au titre de la DCE, ce qui explique les missions d'appui sur les aspects réglementaires et de contrôle des obligations réglementaires de ses services déconcentrés (DDAF-DDT et DREAL, avec une visée plus stratégique au niveau régional), il s'appuie cependant sur des institutions intermédiaires. Le rôle de l'ONEMA est « *d'apporter un appui technique et scientifique pour appréhender les milieux aquatiques et leur fonctionnement* » et ses missions concernent « *la connaissance des milieux aquatiques, les réseaux de collecte de données, et le contrôle des usages, a travers sa police »* (un représentant de l'ONEMA). L'Agence de l'Eau gère les moyens de mise en œuvre de la politique nationale de l'eau, mais elle met en place sa propre stratégie, déclinée dans le cadre de programmes d'interventions. Elle est organisée en unités de planification (pour la gestion des SAGE) et en secteurs d'intervention territorialisés (pour la gestion des aides financières au quotidien).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

« *On peut avoir des relations de proximité pour monter les dossiers et après des relations de police à administrés* » explique un représentant de l'Etat.

La défense de la préservation des milieux aquatiques est difficile à plusieurs titres. Elle est d'abord malaisée à argumenter de par les incertitudes scientifiques quant aux impacts réels des usages sur l'état des milieux et quant aux impacts de l'état des milieux, sur la vie biologique et sur la résilience des écosystèmes aquatiques : « *la personne de l'ONEMA l'a pratiquement admis : si le seuil a un moment n'est plus suffisamment alimenté pendant un mois, qu'il* [le poisson] *n'arrive pas à remonter, et qu'il est obligé de rester à l'aval pendant un mois, est ce que ça a vraiment une incidence terrible sur la vie de ce poisson ?* » (un agriculteur). De plus, il est difficile de lutter contre la rhétorique de type « *pseudo-humaniste* » (Mermet, 2002) qui oppose la survie des poissons à celle des hommes :

> « *Cette année là les poissons ont bien du tous crever, depuis il en est revenu. Mais les agriculteurs s'ils crèvent, ils ne reviennent pas » (un agriculteur). « Il y a des poissons, mais il y a aussi des gens dans la vallée (...) Est ce qu'on intègre les hommes dans le débit biologique ?* » (un agriculteur, commission thématique du 23/04/2009).
>
> « *Le débit réservé c'est bien beau mais il y a pas que des poissons. On préfère qu'il y ait 10 poissons qui crèvent que 10 exploitants qui mettent la clé sous la porte* » (un technicien) ;
>
> « *Pour qu'une plante se porte bien, il faut ça d'eau, pour que le poisson se porte bien il faut ça d'eau. Si il y a moins d'eau, il faudrait baisser la quantité d'eau pour les deux, mais non, le poisson il faut qu'il garde et la plante qu'elle en ait moins. Et ça, quelque part, ça ne va pas. La misère il faut la partager* » (un irrigant) ;
>
> « *La nature, tous le monde défend la nature, mais est ce que la vie humaine n'est pas plus importante ?* » (un autre irrigant)

« *Au point ou j'en suis actuellement, je suis un peu bloqué, parce que ça va être un argument économique contre un argument environnemental* » résume ainsi un représentant de l'Etat.

La stratégie de l'Etat consiste d'abord à afficher une « *position commune* » entre ses différents représentants. Un représentant de l'ONEMA explique : « *On a signé une convention partenariale avec l'Agence de l'Eau. On a formalisé un partenariat sur différents thèmes et on a dit qu'on portait ensemble les messages. Donc on se coordonne, on vérifie au préalable qu'on est d'accord sur les sujets. En amont, on échange. On définit des messages forts sur lesquels on peut s'appuyer* ». La stratégie de l'Etat consiste également en la recherche d'appuis sur des acteurs du territoire : les associations de protection de la nature et les fédérations de pêche. Ils concentrent leurs requêtes et leurs actions sur le contrôle des obligations réglementaires : « *on demande que soit mis en place tout un tas de contrôles techniques qui permettent de savoir qui prélève, combien on prélève, quel est vraiment le débit à tel ou tel endroit et que ce ne soit pas du 'dites moi monsieur ce que vous avez prélevé cette année' mais 'je vais vérifier sur votre compteur monsieur ce que vous avez prélevé cette année'* » (un représentant d'association).

La marge de manœuvre de l'Etat repose ensuite pour partie sur l'objectivation scientifique de l'état des milieux. Il s'agit notamment d'assujettir les décisions à l'étude sur les volumes prélevables : « *on préconise au SAGE de ne pas mettre de chiffres dans les objectifs et de s'en remettre à l'étude 'volumes prélevables' (...) qui va permettre de faire un point zéro sur le bassin versant de la Drôme en terme de gestion quantitative et de recadrer (...) le fonctionnement notamment des masses d'eau souterraines qu'on connaît très mal et qui va permettre d'éclairer les différents projets qu'il peut y avoir* » (un représentant des services de l'Etat). Cependant à cette argumentation est opposée celle de l'insuffisance des données, qui

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

conduit à un report des décisions, conditionnées à l'acquisition de toujours plus d'information : « *l'étude sera remise en cause, on tombe toujours dans le même processus, on n'a pas assez de données, on ne sait pas, prouvez nous. On s'use et c'est sans fin. C'est une technique d'usure (…) pour gagner du temps* », explique ainsi un représentant de l'Etat.

La DDAF-DDT et l'ONEMA disposent également des leviers d'action de la Police de l'eau. Ils usent des outils de la police judiciaire (dresser des procès verbaux en constatant une infraction) et de la police administrative afin de rappeler la réglementation (lettre de rappel à la loi et arrêté de mise en demeure). Cependant, les moyens humains de cette police sont limités et les constats d'infraction concernant les débits réservés n'ont qu'un impact limité sur les usages de l'eau, en raison des dérogations accordées par le Préfet. En outre, la fonction de police est affaiblie par la sollicitation des mêmes agents de l'Etat pour les activités de verbalisation et de concertation avec les usagers au sein des instances du SAGE. Les représentants de l'Etat s'appuient donc sur d'autres moyens d'action. Ainsi, en 2007, le chef du service Environnement de la DDAF se saisit du dossier de renouvellement des demandes d'autorisations des trois syndicats d'irrigation collective de la basse vallée de la Drôme pour à la fois, accéder à une connaissance plus fine de la réalité de prélèvements, mais également pour faire prendre conscience aux irrigants des nouveaux impératifs en matière environnemental : pour « *donner un message fort, qu'on ne va pas continuer de dérogation en dérogation, en dehors des clous. Il va bien falloir à un moment se donner une échéance et régler le problème une fois pour toute* », pour « *remettre à plat un certain nombre de choses* » (un représentant de l'Etat). Il s'agit de sensibiliser plutôt que de pénaliser en disposant de la pression de l'outil répressif (Encadré 67).

Les autorisations des trois syndicats d'irrigation de la basse vallée, qui ont été délivrées au début des années 1980 pour 20 ans, prennent fin, pour la plus tardive, en 2006. Les trois syndicats sollicitent une nouvelle autorisation en 2007. Le dossier est incomplet et jugé irrecevable par les services de l'Etat qui délivrent une autorisation provisoire d'un an seulement et sollicite le dépôt d'un nouveau dossier en 2008. Le bureau de la CLE donne un avis favorable (le 18/2/2008) à cette autorisation temporaire, validée par les services de l'Etat le 20/03/2008.

Le nouveau dossier d'autorisation présenté par les trois réseaux d'irrigation est encore jugé insatisfaisant par la DDAF en 2008, ce qui entraîne un conflit ouvert avec certains représentants des réseaux d'irrigation. En 2009, la DDAF accorde à nouveau, suite à l'avis favorable de la CLE, une autorisation de prélèvement provisoire de deux ans aux trois réseaux irrigués, justifiant de l'attente des résultats de l'étude volumes prélevables. Cette autorisation est assortie de deux recommandations : (i) rendre opérationnel la mesure des débits réservés avant le démarrage de la saison d'irrigation, en signant un protocole entre les différents partenaires sur le mode de gestion des ouvrages permettant la mesure de ces débits dans le respect des milieux écologiques ; (ii) assurer la franchissabilité des seuils utilisés pour les prises d'eau (SMARD et Pues) dans un délai de deux ans (bureau du 19/02/2009).

La non mise en œuvre d'un système opérationnel de contrôle des débits prélevés au seuil des Pues est constaté et sanctionné par la police de l'eau en 2009, ce qui durcit les tensions entre les syndicats d'irrigation et les représentants de l'Etat, les premiers se sentant « *persécutés*». En prenant en charge la réfection de ce seuil et la mise en place d'un observatoire des débits, le SMRD se positionne alors en médiation. L'autorisation provisoire de prélèvements des trois syndicats d'irrigation est à nouveau renouvelée fin 2010, dans l'attente des résultats de l'étude sur les volumes prélevables (bureau le 10/12/2010).

Cette action a permis, selon un représentant de l'Etat, une prise de conscience de ces nouvelles exigences réglementaires, « *que la justice arrive, qu'il y a des lois* (…) *et qu'on était hors la loi depuis dix ans* » (un représentant de l'Etat).

Encadré 67 : Le renouvellement des dossiers d'autorisations des trois syndicats d'irrigation de la basse vallée de la Drôme

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.1.3. Le SMRD et la structure intercommunale du Val de Drôme : le compromis à tout prix

Pour des raisons différentes, le SMRD et la structure intercommunale du Val de Drôme visent avant tout, dans la révision de ce SAGE, l'obtention d'un compromis, de manière rapide et en minimisant les tensions entre usagers. Des participants de la CLE résument ainsi leur perception du fonctionnement de la CLE, animée par le SMRD et présidée par la structure intercommunale du Val de Drôme : « *La CLE affirme des objectifs assez clairs mais dans le même temps, elle serait capable, par soucis de préservation d'un dialogue harmonieux et équilibré d'accepter beaucoup de choses* » (un représentant de l'Etat) ; le président de la CLE « *ne veut pas casser le ressort, le cordon avec les irrigants, on est dans la négociation* » (un technicien). «*Il faut avancer tout en mettant de l'huile dans les rouages, sans perdre de vue les aspects environnementaux et économiques. Le débat est utile* » (un élu, bureau de la CLE du 23/03/2011).

Dans le cas du SMRD, l'enjeu est double. Il s'agit d'une part de faire ses preuves, en tant que structure nouvellement porteuse du SAGE (« *on est attendu au virage, c'est un challenge* », un élu du SMRD), et, d'autre part, de passer le plus rapidement possible à de la maîtrise d'ouvrage, qui est le cœur de métier de sa partie technique : « *On attend de monter en puissance en travaux, histoire d'avoir un peu plus de grains à moudre* » (un technicien du SMRD).

Dans le cas de la structure intercommunale du Val de Drôme, l'enjeu est de nature politique. Même si elle a transféré la compétence de la gestion de l'eau au SMRD, elle conserve la présidence de la CLE. Elle a besoin de maintenir sa légitimité en matière de gestion de l'eau afin de renforcer celle en matière d'aménagement du territoire, tant en interne qu'en externe, et ce d'autant qu'elle initie le projet de territoire Biovallée®. En interne, il s'agit de ne pas casser les liens tissés avec les différents usagers de l'eau, également habitants et citoyens, et en particulier avec les agriculteurs, qui sont amenés à jouer un rôle important dans la construction territoriale de la Biovallée® comme « *pilier de* [son] *développement économique*» (le président de la CLE, commission thématique usages agricoles et industriels, 16/12/09). Vis à vis des financeurs et des partenaires supra-locaux, il s'agit de reconduire le succès de la gouvernance locale reconnue dans le 1er SAGE et qui constitue une ressource territoriale pour la construction et la justification du projet de territoire Biovallée® (point 3 de ce chapitre).

Dans l'optique d'obtenir rapidement un compromis et d'éviter les tensions entre les acteurs locaux, les présidents de la CLE et du SMRD cherchent ainsi : (i) à associer le maximum de gens à la démarche par la refonte de la CLE et (ii) à favoriser l'appropriation de la révision du SAGE afin de réduire les oppositions au moment de sa validation (chapitre 7, point 3). De même, il est choisi de ne pas mettre sur la table certains sujets très conflictuels, tel celui de l'entretien des digues, par exemple : « *On n'a pas trop poussé parce qu'on ne veut pas que ça bloque la réflexion générale autour de la rivière* » (un technicien de collectivités territoriales).

En conclusion, les anciennes alliances font place à de nouvelles, liées au repositionnement de l'Etat dans le jeu local : ce dernier est de plus en plus exigeant en matière environnementale et recentre ses missions sur le contrôle de la réglementation. Les associations de protection de la nature trouvent auprès de lui un appui inédit, tandis que les usagers agricoles sont déstabilisés par ce changement de posture.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1.2. L'argumentation d'une gestion de l'eau territorialisée

La reconfiguration des jeux d'acteurs et des jeux d'arguments montre une évolution de l'opposition sectorielle entre la préservation de l'environnement et l'usage économique des ressources vers un affrontement entre les niveaux local et central de la gestion de l'eau.

Deux questions focalisent en particulier les débats en matière de gestion quantitative de l'eau superficielle :

- la nature des objectifs : doivent-ils être exprimés en débits biologiques de la rivière, en volumes prélevables ou en surfaces irriguées ?
- la formulation des objectifs et en particulier la ponctuation de la relation entre les enjeux sur l'état des ressources et des milieux aquatiques et leurs usages : préserver la ressource en eau pour assurer la durabilité de son usage ou bien restreindre son utilisation pour garantir le débit biologique ?

Sur ces deux questions, les constructions territoriales et leurs projets sont mobilisés par les acteurs locaux comme des arguments pour négocier des ajustements aux injonctions supra-locales.

1.2.1. D'une opposition entre la préservation des milieux et l'usage agricole de la ressource en eau ...

Les stratégies d'argumentation déployées par les défenseurs de l'usage agricole et par ceux de la préservation du milieu suivent la même logique : (i) prouver sa bonne foi et ainsi la légitimité de ses arguments ; (ii) ne pas parler de soi, mais au nom de l'intérêt général et déplacer les enjeux vers des registres supérieurs d'argumentation.

Les usagers agricoles : des «efforts » et « des bonnes raisons »

Les défenseurs de l'usage agricole déploient une panoplie d'arguments, pour la plupart déjà avancés lors de l'élaboration du premier SAGE et des Contrats de Rivière, afin de défendre leur prélèvement en eau en vue du maintien de leur activité productive.

Ils argumentent tout d'abord sur les efforts qu'ils ont fournis par le passé et qu'ils continuent de fournir en termes d'économie d'eau ou de recherche de solutions au manque d'eau, ainsi que sur leur bonne volonté d'« *avancer* » ou d'« *être raisonnables* ». S'ils reconnaissent une responsabilité dans les assecs de la rivière, ils ne se sentent pas coupables, d'une part parce que la promesse d'un barrage sur le Bez puis de l'apport de 2 Mm3 à la rivière n'a jamais été tenue, et d'autre part parce qu'ils font depuis des années des efforts pour trouver des solutions compensatrices.

> « *Il faut voir pourquoi on en est là. Les réseaux ont été construits entre 1978 et 1982. C'est la DDAF qui les a montés. Il y a des années qu'on dit que la rivière a des assecs. La DDAF a sorti le barrage du Bez. On a créé les besoins avant la ressource, et qui s'est fait berner ? Depuis, on court après la ressource. Il ne faut pas tout nous mettre sur le dos. On est encore prêt à mettre de l'argent mais il faut nous laisser le temps* » (un usager agricole, commission thématique du 23/04/2009).
>
> « *La décision de ramener 2Mm3 de plus dans la Drôme a été prise en 1995. Elle a été prise en réunion plénière de la CLE à l'unanimité. Personne n'était opposé, tout*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

> *le monde était favorable à ça. (…) C'était un objectif affiché du SAGE, ce n'était pas seulement :'les agriculteurs débrouillez vous avec ça'*» (un représentant des irrigants, entretien personnel, 2009)

Certains de ces efforts ont abouti, tels la réfection du seuil des Pues pour relever le niveau de la nappe d'accompagnement de la Drôme, la construction de la réserve des Juanons et le maillage des réseaux du SISEV, du SIAM et du SICN ou encore l'opération Irrimieux. D'autres solutions sont en cours d'étude, initiées et pilotées par la profession agricole : la construction de nouvelles retenues collinaires, le maillage avec le réseau d'Etoile-Livron, la recharge de la nappe d'accompagnement de la Drôme[482], des forages dans la molasse du miocène sur la plaine de Chabrillan ou encore l'utilisation des eaux rejetées par la STEP d'Allex-Grâne.

Les agriculteurs irrigants argumentent qu'ils ne gaspillent pas l'eau, qui sinon serait perdue, car elle « *va à la mer* », et qu'ils l'utilisent pour de « *bonnes raisons* ». Ils justifient l'irrigation par la viabilité économique des exploitations agricoles, car elle permet de sécuriser les rendements, d'augmenter la valeur ajoutée et d'atteindre des normes de qualité imposées par les filières. « *On défend l'irrigation par rapport à nos culture spécialisées, qui sont vitales pour nos exploitations* » (un irrigant). Ils argumentent également être au maximum des efforts en termes de réduction de prélèvements et d'économie d'eau par l'optimisation des outillages, ce que montre l'étude Irrimieux (Flachaire et Batut, 2007). L'étude APPEAU (Ruelle, Mailhol, Le Grusse, Chaib *et al.*, 2010 ; Ruelle, Mailhol, Le Grusse, Leconte *et al.*, 2010) vient ensuite conforter leur position. Elle « *démontre l'avantage économique de l'irrigation pour notre agriculture en chiffrant la valeur ajoutée apportée par m3 d'eau d'irrigation et en chiffrant également les conséquences économiques des restrictions mises en place l'été en période d'étiage* » (*Inf'Eau*, n°6, 02/2011). Un représentant des agriculteurs explique que « *l'étude de M. Ruelle est super intéressante. Si on arrête l'irrigation, le jour ou le seuil des 2,1m3/s est atteint, le 12 juillet, cette année, qu'est ce qui se passe ? Il y a plus d'un million d'euros perdus pour les agriculteurs, sur la basse vallée. Un million quand même. (…) Après, encore une fois ça dépend le prix qu'on met à maintenir de l'eau pour le poisson* ». Les usagers irrigants argumentent alors qu'« *il n'y a plus d'autre marge de manœuvre* » que de chercher des solutions d'augmentation des ressources en eau (commission thématique du 16/12/2009).

La CLE entend ces arguments : « *Ces résultats* [de l'étude APPEAU] *ont fini de convaincre la CLE de l'urgence à faire aboutir un ou plusieurs projets de substitution de façon à rendre les irrigants moins dépendants de la rivière pendant le mois critique d'été* » (*Inf'Eau*, n°6, 02/2011).

Les usagers agricoles déplacent l'argumentation de leurs propres intérêts vers un intérêt plus général : de la survie des exploitations agricoles irriguées dépend aussi la vitalité économique

[482] Le projet d'utilisation de la nappe d'accompagnement de la Drôme par le pompage de 200l/s serait envisageable, selon la dernière étude du bureau d'étude Id'eaux en 2008, mais reste à confirmer sur plusieurs années. Ce projet permet d'en faire émerger un autre : celui de réalimenter la nappe d'accompagnement de la Drôme en avril et mai pour réutiliser cette eau en été. L'étude Id'eaux montre en effet que la nappe, au niveau du Lac des Freydières est verrouillé par une zone imperméable et se renouvelle, entre Eurre et Grâne, sur 2 mois, ce qui permettrait de s'en servir comme d'un réservoir naturel, rempli au printemps et utilisé en été. Dans un premier temps, les conduites et les ouvrages du seuil SMARD et du SICN seraient utilisés pour l'expérimentation. Le bureau de la CLE donne un avis favorable avant passage en CODERST à l'autorisation temporaire de prélèvement du SIAM pour cette expérimentation (bureau du 10/06/2009). Le bureau de la CLE reconduit cet avis favorable pour une nouvelle campagne de mesure au printemps 2010 (bureau de la CLE du 01/04/2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

de la vallée, en termes d'emplois ou encore la qualité de l'environnement par l'entretien du paysage et des milieux aquatiques. A propos d'un projet de retenue collinaire, le président du SICN se justifie ainsi : « *ll faut avancer car si l'agriculture disparaît ici, ce ne sont pas seulement les agriculteurs qui seront concernés, c'est cette région qui mourra. On évaluait à un moment à 150 le nombre de personnes qui vivaient indirectement d'une exploitation agricole en sous traitante indirecte : les commerçants, le machinisme agricole, une partie de l'administration. Il faut être conscient de cela* » (*Le Crestois*, 20/05/2011). Ils soulignent aussi que les solutions qu'ils proposent pour sécuriser l'accès à l'eau, comme la construction de réserves d'eau pour réalimenter la rivière seraient profitables tant aux autres usagers, baigneurs, canoéistes ou agriculteurs ne disposant pas actuellement de l'irrigation[483] qu'à la vie aquatique.

Enfin, ils invoquent des enjeux plus globaux, tels que : (i) le réchauffement climatique, le stockage d'eau étant une solution pour se prémunir des pénuries, (ii) l'alimentation humaine que seule une agriculture irriguée peut fournir en quantité suffisante, ou (iii) la performance environnementale, le maïs irrigué polluant et consommant proportionnellement moins que d'autres cultures comparé à son rendement en matière sèche.

Les défenseurs des milieux aquatiques : au nom de l'intérêt général

Les défenseurs des milieux aquatiques soulignent qu'ils connaissent les difficultés des agriculteurs et qu'ils reconnaissent la part de responsabilité collective dans ces difficultés. Ils reconnaissant également leurs efforts, mais manifestent leur souhait que davantage soit fait : « *ils pourraient faire beaucoup plus d'efforts en ce qui concerne les économies d'eau même s'ils en ont déjà fait, il faudrait en faire un peu plus* » (un représentant d'association de protection de la nature).

Ils rappellent les obligations réglementaires et leurs échéances. Les représentants de l'Etat soulignent en particulier qu'ils ont eu jusqu'à maintenant de la souplesse dans l'application des restrictions et la verbalisation des infractions, mais que cette marge de manœuvre se restreint, devant les exigences européennes : « *la seule manière c'est d'entrer dans les clous (...) de changer de tactique, de coopérerer* » (un représentant de l'Etat, entretien personnel, 2009). Ils s'appuient pour faire passer ce message sur la réorganisation de l'Etat, qui confère un rôle plus important au niveau régional, en matière de prise de décision. Le SAGE doit maintenant être validé par le Préfet de Région : « *La DDT est quand même très en prise localement, une pression politique forte, un Préfet pas toujours pour elle*». Le niveau régional apporte « *un recadrage un peu supérieur* », « *ça dépassionne le débat localement* » explique ainsi un représentant de l'Etat.

[483] Les représentants des grands périmètres irrigués de l'aval cherchent l'alliance des autres agriculteurs de la vallée : ceux de l'agriculture biologique ou encore ceux de l'amont, tel les éleveurs ou les producteurs de noix : « *Quand il y a une sécheresse, l'éleveur est doublement pénalisé, il n' a pas de ressources alimentaires, il ne peut pas nourrir son troupeau, il et il faut qu'il achète de la nourriture pour son troupeau. (...). Permettre aux agriculteurs de disposer d'une ressource, des retenues qui dont 50 à 10 000 m3, c'est très important, ça permet la diversification et ça sécurise les systèmes d'élevage, pour la partie amont.* » (un représentant de l'agriculture).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les représentants de l'Etat argumentent également que la préservation des milieux aquatiques est aussi une préservation de la ressource en eau et de la pérennité de l'ensemble des usages qui lui sont associés, y compris de l'irrigation :

> « *Préserver le débit biologique, c'est aussi préserver l'accès à l'eau pour* l'irrigation », rappelle un représentant des services de l'Etat (commission thématique usages agricoles, 16/12/2009) ;
>
> « *Ce n'est pas parce qu'on se préoccupe de l'usage milieu, qu'on est contre l'irrigation. C'est malheureusement un raccourci qui est fait trop souvent par les usagers agricoles, (...) et à la limite c'est se préoccuper de l'avenir de l'agriculture que de se préoccuper de l'accessibilité à la ressource, a la sécurisation de la ressource* » (un représentant des services de l'Etat, entretien personnel, été 2009).

Les collectivités territoriales : une argumentation paradoxale

Dans ce rapport de force, le parti pris des collectivités territoriales participant à la révision du SAGE est déterminant. Or leur argumentation est paradoxale.

D'un coté, elles soutiennent l'usage agricole en reprenant certains des arguments de leurs défenseurs, sur les efforts faits et leurs contributions à l'intérêt général, en soulignant toutefois les marges de manœuvre de la profession agricole en termes d'économie d'eau.

Mais de l'autre coté, elles ne se prononcent pas clairement sur les solutions techniques de renforcement ou de substitution de la ressource en eau, sur lesquels leur portage politique et financier est attendu. Elles évoquent les difficultés de financement de tels ouvrages, n'entrant plus dans les politiques des collectivités territoriales, que ce soit au niveau intercommunal, départemental ou même régional. « V*ue l'évolution des structures financières des départements, on n'aura pas les moyens et de plus, je ne suis pas sur qu'on ait la volonté* », explique un conseiller général à propos des projets d'augmentation des ressources en eau pour l'agriculture. « *Au niveau du Conseil Régional, on a drastiquement réduit nos aides à l'hydraulique agricole. Pratiquement, c'est réservé à des opérations à haute valeur ajoutée, on ne s'amusera plus à financer de gros ouvrages ou même des équipements lambda. Elle peut le faire sur des petits ouvrages et s'il y a un intérêt économique constaté. Autrefois la Région mettait facilement 40% sur ces trucs là. L'Europe a arrêté de payer aussi.»,* explique un conseiller régional. Certains élus locaux expriment également leur souhait, à terme, de voir disparaître certains types de cultures et d'usages de l'eau, comme le maïs irrigué, par exemple : « *Ca m'énerve quand je vois arroser les maïs (...) peut–être qu'on peut faire autre chose que du maïs dans la Drôme* », déclare ainsi un élu local.

Dans une stratégie d'évitement, ces élus des collectivités territoriales tendent à minimiser le problème posé par l'usage agricole de l'eau et à le présenter comme quelque chose de quasiment réglé : « *sur les usages partagés, on a une vraie dynamique suite à deux Contrats de Rivières, il y a une culture qui est en marche* » ; « *des solutions existent* » ; « *c'est une affaire de 500 000 m3, on les trouvera facilement* » (des élus). Inversement, ils mettent en avant un autre enjeu sur l'eau, peu conflictuel et très fédérateur : le maillage et la sécurisation de l'eau potable à l'échelle de la vallée.

Les agriculteurs dénoncent ce faible appui des élus :

> « *Je ne me fais pas d'illusion, même si tout le monde autour de la table dit qu'il faut trouver un million de M3, personne a une volonté farouche de les trouver (...) Lorsqu'on est devant le problème ce n'est pas* [les élus] *qui nous soutiennent. Le politique, il nous soutient quand il y a des élections, quand il y a des problèmes au*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

plus haut niveau. On ne se plaint pas, on a un député qui nous écoute, qui dit 'oui oui vous avez raison', des conseillers généraux qui nous disent 'oui oui vous avez raison', mais ce n'est pas eux qui vont trouver des solutions. Donc c'est nous » (un agriculteur).

« *Aujourd'hui, seuls les irrigants cherchent des solutions (...). Il y a « une réticence générale à ce que le SMRD se lance dans un appui aux irrigants* » (un technicien).

1.2.2. … à une opposition entre la gestion locale et le pouvoir central

Bien que poursuivant des objectifs différents, les défenseurs de l'usage agricole et les élus des collectivités territoriales portant le SAGE se retrouvent autour d'une argumentation commune qui tend à opposer une gestion territorialisée de l'eau à une gestion centralisée et bureaucratique. Elle vise à faire reconnaître à la fois les spécificités locales et les capacités d'autogestion pour justifier de dérogations ou d'ajustements aux injonctions nationales ou européennes. Même les défenseurs locaux des milieux aquatiques soutiennent certaines revendications agricoles. Par exemple, « s*ur les demandes d'autorisations de renouvellement, même les associations de protection de la nature ne sont pas montées au créneau* » s'étonne un représentant de l'Etat. « *Sur l'aspect qu'il faut soutenir économiquement l'activité agricole,* [le représentant de la FRAPNA] *est un soutien pour la cause des agriculteurs* » note un autre représentant de l'Etat. La réaction est identique pour la réserve des Ramières, qui est pourtant fortement tributaire du débit de la rivière, et qui s'est « *jugée incompétente pour donner un avis sur les demandes d'autorisations»* (un représentant de l'Etat).

L'ensemble des participants de la CLE reconnait l'importance de la préservation des milieux, mais dans une certaine mesure, et cette « *juste mesure* » est argumentée, non plus sur des critères liés à chaque usage, mais au regard de critères propres au territoire concerné. Les ressources révélées et activées dans la construction territoriale de la Vallée de la Drôme sont mobilisées dans l'argumentation portant à la fois sur l'état de référence, la définition des objectifs et des moyens à mettre en œuvre dans le SAGE. Les acteurs locaux tentent ainsi de *territorialiser* le SAGE, c'est-à-dire d'obtenir des adaptations en fonction de spécificités territoriales. Ces spécificités sont argumentées sur les plans à la fois géographique (pluviométrie et hydrologie), économique (survie de l'activité agricole), idéologique (la nature comme élément identitaire) et politiques (les capacités d'autogestion).

Des dérogations au nom des spécificités locales

Concernant les spécificités locales, l'argumentation consiste, d'une part, à pointer la méconnaissance des pratiques et des usages locaux ainsi que l'inadéquation de règles fabriquées « *loin* » du terrain, « *là-haut* » à Paris ou à Bruxelles, car « *on ne peut pas gérer la Drôme comme la nappe de la Beauc*e », et d'autre part à mettre en avant l'identité territoriale propre à la vallée. « *On est dans une approche méridionale où on a besoin d'eau pour faire de l'agriculture. Le fonctionnement d'une rivière méditerranéenne n'est pas celui d'une rivière nordique. Il y aura beaucoup d'eau en automne et pas une goutte l'été* (…) *et ça vu de Paris ça les dépasse complètement. C'est des gens du nord, ils voient couler leurs rivières que ce soit en été ou en hiver et encore, ils ont peut-être plus d'eau en été qu'en hiver* » (des élus).

C'est en particulier le cas concernant la règle du respect d'un débit réservé dans la rivière et la prescription de la mise en place d'une gestion volumétrique sur la base de l'étude sur les volumes prélevables. Le caractère « *méditerranéen* », « *torrentiel* », avec de très fortes

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

variations de débit, ainsi qu'un « *assèchement naturel* » de la rivière, est invoqué pour justifier de l'inadéquation de cette règle :

> « *La Drôme c'est improprement appelée une rivière (...) c'est un oued* » ; « *naturellement il peut y avoir des assecs très sévères, ne me demandez pas de définir naturellement, mais historiquement, avant les pompages, l'eau manque pour soutenir les milieux aquatiques visibles, de toutes façons* » (des élus).
>
> « *La Drôme est un cours d'eau particulier : que l'on irrigue ou pas, le débit biologique peut être égal à zéro et donc en assec (...) la Drôme est un cours d'eau de type torrent méditerranéen et la souplesse est de rigueur* » (président de la CLE, compte-rendu de la CLE du 23/09/2009).

Vu le fonctionnement particulier de la rivière, il ne s'agit plus tant de respecter un débit d'étiage, arbitrairement fixé, mais d'œuvrer à « *laisser la rivière naturelle* », puisque que c'est ce qui fait l'identité et la richesse même du territoire. Le caractère « *sauvage* » de la rivière et de la vallée, collectivement reconnu, justifie de ne plus construire d'ouvrage entravant cette continuité écologique remarquable : « *c'est clair que le barrage, un mur en travers de la rivière, ça c'est fini parce que, on ne l'avait pas compris au tout début mais on nous a bassiné avec ça, il reste plus que quelques rivières en Europe libre comme la Drôme, donc on oublie* » (un irrigant). Cependant ce caractère « *sauvage* » est également mobilisé pour argumenter de « *ne rien faire* » sur la rivière et notamment de ne pas engager d'action ni en matière de zone humide ni de mise en œuvre de Natura 2000 (un technicien).

Un autre élément identitaire de la vallée est mis en avant pour justifier de certains usages de l'eau, même au détriment des milieux aquatiques : sa dimension « *naturelle et habitée* », l'équilibre entre une nature préservée et des activités humaines vivant des ressources naturelles. « *On ne veut pas d'un parc naturel où on a la rivière pour regarder les poissons » ; «La rivière est un élément de la vallée où il y a des gens qui vivent là et c'est un ensemble et on ne peut pas négliger ça. La vallée vit encore parce qu'il y a des paysans* » (des élus). Les spécificités agricoles locales sont en particulier soulignées : grâce à l'irrigation, l'agriculture peut se maintenir sous la forme de petites exploitations aux systèmes de culture diversifiés, contribuant non seulement au maintien de la vie sociale et économique locale, mais également à l'identité de la vallée :

> « *C'est un **paysage** qui a été relativement préservé, parce que ce sont des petites exploitations* » (un élu).
>
> « *L'intérêt des périmètres irrigués ce qui permet de maintenir des agriculteurs **nombreux**. On est dans la polyculture (...) Le maïs intervient dans la rotation et permet de faire vivre les exploitations. (...) l'important c'est que ce maïs est consommé **localement*** » (un technicien).
>
> « *Dire qu'il ne faut pas développer l'irrigation, c'est la mort de l'agriculture et d'une grande partie du **territoire**. C'est clair et net. Tout simplement les agriculteurs qui se maintiennent sont ceux qui font de l'irrigation. Quand on regarde les marges brutes, il n'y a pas photo* » (un représentant des agriculteurs).
>
> « *D'un point de vue économique,* [l'activité agricole] *représente du monde, et puis il y a toute une filière, un agriculteur, en amont, en aval, des boites de semences, des salariés agricoles, des **emplois** induits en été, c'est toute une échelle. Et puis, bon après, c'est des **familles** qui vivent, des **enfants**, des **commerces**, des **administrations**, tout est lié* » (un technicien).

Ainsi la structure intercommunale du Val de Drôme, à la présidence de la CLE, soutient les irrigants dans les arènes de négociation de la révision du SAGE : elle reconnaît « *les progrès notoires* » des irrigants collectifs, que « *l'agriculture a besoin de l'eau et* [que] *la Vallée doit*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rester ouverte avec des haies et une diversité agricole » (CLE du 12/12/2008). « *L'agriculture est indispensable pour notre territoire* (…) *et quelle que soit l'agriculture, même biologique, il faut de l'eau* (…) S*i l'on qualifie l'eau potable de prioritaire, envisager de cultures sèches sur notre territoire est malgré tout utopique* » (le président de la CLE, compte-rendu du bureau de la CLE du 01/04/2010).

L'argument identitaire est particulièrement mis en avant dans l'état des lieux du SAGE : le secteur agricole est qualifié d'« *élément identitaire de la Vallée de la Drôme ».* Il 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* (…) *Le secteur agricole ne peut donc être perçu uniquement comme un simple secteur économique mais aussi comme un acteur majeur du maintien du cadre de vie et donc du degré d'attractivité du territoire* » (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2009).

Plus de liberté au nom des capacités d'autogestion

Concernant les capacités à gérer localement et par eux-mêmes les ressources et les milieux aquatiques, les agriculteurs irrigants et les collectivités territoriales s'appuient sur le succès rencontré lors du 1er SAGE (« *être en avance* » ; « *l'exemplarité en termes de gestion de l'eau et de paix sociale* », commission thématique du 16/12/2009) pour justifier de « *ne pas recevoir de leçon* » et d'«*avancer vite* » dans la révision du SAGE, malgré les réticences des représentants de l'Etat.

Les points d'achoppement entre les représentants de l'Etat et les acteurs locaux portent sur la reconnaissance et la légitimité des règles produites localement, face au contraire, à celles imposées par les niveaux supra-locaux.

L'étude '*volumes prélevables'* concentre les oppositions. Les représentants de l'Etat souhaitent conditionner la définition des objectifs et l'inscription des actions du SAGE aux résultats de cette étude : « *faire traîner le SAGE le plus longtemps possible et avancer le plus vite possible l'étude volumes prélevables, puisqu'on est parti à l'envers*», un représentant de l'Etat. Ils remettent en question les chiffres, objets du compromis du 1er SAGE : le débit réservé au seuil des Pues de 2.4 m3/ s (« *le dogme* ») et le volume de 2 millions de m3 de ressources en eau manquantes (CLE du 06/07/2009). « L*es services de l'Etat s'en remettent à l'étude volumes prélevables, parce qu'ils ne croient pas à ce chiffre* – le débit réservé de 2.4m3/s -*, mais moi je suis persuadé qu'on en sera pas loin* » (un technicien du SMRD).

Le principe de l'étude sur les volumes prélevables est présenté en CLE plénière du 19/02/2009 et soulève les inquiétudes et réticences de nombreux usagers et élus. Les uns craignent qu'il ne s'agisse d'une étude de plus, ne levant pas mieux les incertitudes inhérentes aux milieux que celles précédentes. Elle est qualifiée d'« *énième étude* », de « *grosse machine à gaz* », qui ne changera pas le problème quantitatif : « *de toute façon, que ce soit un, deux, ou trois millions de m3, on manque d'eau* » (un agriculteur). D'autres redoutent qu'elle coûte beaucoup d'argent, comme par le passé les études sur le karst de la Gervanne, ou qu'elle ne soit pas adaptée aux caractéristiques hydrologiques particulières de la Drôme. Les derniers enfin appréhendent qu'elle ne retarde voire annule les efforts passés de concertation ayant conduit à la définition d'actions à entreprendre. Ecologistes, agriculteurs et maires sont sur ce point pour partie d'accord. Le président de la CLE reprend leurs points de vue en marquant son opposition au conditionnement des objectifs et moyens du SAGE à l'étude volumes prélevables : « *elle ne doit pas jouer le rôle de censeur, mais éviter les conflits d'usage* » (CLE du 06/07/2009) ; « *On ne peut pas laisser la Région et l'Agence de l'Eau se*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

réfugier derrière cette étude, compte tenu de la situation agricole très difficile. On a trouvé 1.6 Mm3, mais il en manque encore 0.5 à 0.6Mm3 » argumente-t-il (Comité syndical du SMRD du 09/12/2009). Si la réalisation de cette étude est une injonction nationale à laquelle il faut se plier, « *cela n'empêchera pas de rechercher le million de m3 manquant à l'aide de ressources alternative*s» rajoute-t-il. Il estime en effet qu'un « *territoire pauvre en eau* » n'est pas nécessairement voué à le rester, que les échanges entre bassins sont possibles et que les projets agricoles ne doivent pas être freinés (le président de la CLE, CLE plénière du 19/02/2009). Les acteurs locaux rappellent que les décisions ne se prennent pas, sans accord local : « *de toute façon ce débit sera aussi fixé par le comité pilotage* » (un technicien du SMRD). Cette argumentation renvoie en fait à la requête des acteurs locaux d'être reconnus et légitimés dans leur capacité à négocier, à obtenir et à mettre en place leurs propres règles et dispositifs afin de satisfaire aux exigences nationales ou européennes.

La non-reconnaissance par les services de l'Etat de l'accord social passé entre la CLE et les syndicats d'irrigants à propos du partage de la ressource en eau entre les syndicats d'irrigation en cas de crise est ainsi une importante source de tension (protocole d'accord sur les « *modalités de partage de l'eau entre agriculteurs à l'aval de Crest* » du 13/05/2005 ; chapitre 6, point 3). Si ce protocole a été adopté en CLE, il n'est pas validé par un arrêté préfectoral. Il n'a donc pas force de loi et la DDAF refuse de l'appliquer[484]. Le président de la CLE appuie les irrigants contre la position de la DDAF: « *la convention de partage a été votée, elle a une valeur pour la CLE* ». Il propose qu'un objectif du prochain SAGE soit d'obtenir un nouveau protocole de partage en accord avec la DDAF et les irrigants individuels (CLE du 19/02/2009). Le président de la CLE rappelle en outre que le chiffre des 2 Mm3 a été proposé par des scientifiques et que l'accord sur sa définition a été unanime lors de la signature du 1er SAGE. Reprenant les attentes de nombreux élus et usagers, il souhaite donc maintenir fermement cet objectif pour le SAGE (CLE du 06/07/2009) : Le chiffre des 2 M m3*, « c'est ce qui fait tenir le milieu agricole aujourd'hui. On leur avait promis le Bez, ils ne l'ont pas eu, on leur promet deux millions, si on ne l'écrit pas aujourd'hui, ce n'est pas honnête. Après le chiffre je n'en sais rien, mais il faut qu'il y ait un chiffre d'inscrit et qu'on aille au bout de cette démarche sinon on sortira jamais du problème* » (un technicien).

La tension perdure dans les modalités d'établissement et de contrôle du débit réservé. L'ONEMA souhaite que ce débit soit inscrit et contrôlé au droit de chaque ouvrage, comme la loi le prévoit. Les élus des intercommunalités, les représentants des irrigants et les techniciens du SMRD souhaitent au contraire que le dispositif de mesure mis en place lors du 1er SAGE

[484] Le chef de service Environnement de la DDT (ex-DDAF) s'explique ainsi : « *Cette fameuse convention, les services de l'état ne la valident pas (...). C'est une convention qui a été passée entre les trois syndicats (...) : comme financièrement ils ont participé de manière dégradée aux Juanons, ils se sont mis d'accord pour dire qu'ils doivent subir les restrictions de manière différenciée.(...) Les adhérents du syndicat Crest Nord ont participé au Juanons 'plein pot', le Syndicat d'Irrigation de Allex-Montoison a participé en partie et Crest Sud pas du tout. Donc le syndicat de Crest Nord dit que, lorsqu'il y a des mesures de restriction, il est exonéré : jusqu'à 40 % de restriction il n'est pas concerné parce qu'il a payé à hauteur de 40% ; le SIAM dit : 'nous on a payé à hauteur de 20% pour les Juanons donc on est exonéré jusqu'à 20%, jusqu'au premier niveau de restriction' et Crest sud par contre prend tout de suite les restrictions. Nous [la DDT], on n'a pas validé ça pour une raison assez simple : une partie des irrigants de Crest Nord et du Syndicat d'Irrigation de Allex-Montoison est déconnectée en permanence, mais d'autres continuent de prélever dans la rivière. Certes ils ont payé plein pot mais quand la rivière elle est a 2,4 m3, on doit arrêter. A la limite, le fait qu'il y ait les Juanons, ça peut retarder le moment où la rivière est en situation de crise parce que ça fait autant de volumes d'eau qui ne sont plus prélevés dans la rivière. C'est pour ça que le chiffre de deux millions de m3, qui est vu à l'échelle d'une campagne d'irrigation, ne veut rien dire. Pour étager, si ça doit être gradué entre les syndicats (...) il y pas trente six solutions, il ne faut pas commencer quand on est a 2,4 m3/s, mais à 3,6, puis à 3,2. On déclencherait les restrictions beaucoup plus tôt* » (entretien personnel, 2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

soit maintenu : c'est à dire que le chiffre de 2.4m3/ au seuil des Pues, en aval des trois réseaux irrigués, soit le chiffre de référence. Le seuil des Pues est en effet qualifié de « *juge de paix* ». Il est symbolique des accords trouvés par le passé entre l'ensemble des acteurs locaux, par la négociation, dans un contexte pourtant alors conflictuel (chapitre 6, point 1). Pour ces acteurs locaux, il a plus de valeur que les nouvelles injonctions de l'Etat (bureau du 16/02/2011). Le président de la CLE « *demande à ce que l'on garde un mode social de gestion de l'eau et donc de ce débit, il ne faut pas l'inscrire dans le marbre* » (commission thématique du 16/12/2009).

Un dernier point d'affrontement entre les représentants de l'Etat et les acteurs locaux repose sur la production des règles du SAGE : doivent-elles être plus contraignantes que la législation existante ? Trois positions différentes se confrontent. Les représentants régionaux de l'Etat souhaitent être « *plus ambitieux* » que la loi. Les associations de protection de la nature souhaitent s'en tenir à la loi (« *l'application de la loi c'est tout* »). Une partie des élus communaux et intercommunaux ainsi que des usagers insistent sur l'applicabilité des règles émises : « *nous ne sommes pas là que pour fixer des obligations et des délais, mais pour se soucier de la possibilité de leur mise en œuvre réelle par les maîtres d'ouvrage* » (un élu, bureau du 16/02/2011) ; « *faut-il aller plus loin que la loi pour finalement ne pas l'appliquer ?* » (un autre élu, bureau de la CLE du 23/03/2011). Ils craignent en particulier le manque de souplesse dans l'application des règles : « *Il convient de demander de la souplesse, là ou c'est possible dans le respect de la loi »* (un élu, bureau de la CLE du 23/03/2011)[485].

1.3. L'affrontement de deux modèles territoriaux

Deux projets différents de SAGE sont défendus, d'un coté par les représentants de l'Etat au niveau régional et de bassin (Agence de l'Eau, ONEMA et DREAL) et de l'autre coté par les élus des collectivités locales et une partie des usagers. Ils s'appuient sur des idéologies et des modèles territoriaux distincts.

1.3.1. Un territoire *par* et/ou *pour* l'eau ?

Les représentants de l'Etat au niveau régional et de bassin tentent de centrer le projet de SAGE sur les seules obligations réglementaires : l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau et la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'instruction et au contrôle de ce bon état. Ils défendent la construction d'un territoire avant tout *pour* l'eau.

Par contre, comme par le passé, une majorité des élus locaux et des usagers considèrent le SAGE comme un outil de développement économique. La chargée de mission du SMRD et le

[485] Par exemple, une tension, concerne l'entretien des seuils -prises d'eau, afin à la fois de maintenir en état la prise d'eau mais aussi d'assurer le bon fonctionnement de la passe à poissons. Les syndicats d'irrigation sont en charge, à titre de mesures compensatoires, de cet entretien. Mais l'ONEMA, déplorant un entretien trop intrusif pour le milieu, exerce un contrôle sur ces interventions, qui réglementairement doivent faire l'objet d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau puisqu'elles sont situées en lit mineur. Les syndicats se plaignent du manque de souplesse et de réactivité que cela occasionne, dans une rivière dont la configuration se modifie à chaque grosse pluie (commission thématique du 02/04/2009).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

président de la CLE considèrent également que c'est un moyen efficace de mobiliser les usagers et les élus autour de la problématique de la gestion de l'eau, en montrant les bénéfices réciproques de la gestion conjointe des deux domaines d'action. L'évolution du SAGE que défendent les représentants de l'Etat autour « *d'un enjeu purement environnemental* » est critiquée par ces acteurs (commission thématique agricole du 16/12/2009). Ils insistent sur la prise en compte également de l'enjeu agricole, au regard de la place qu'il tient dans le développement économique du territoire, « *au regard des emplois créés par ces secteurs* (agricoles) *qu'il faut absolument maintenir en zone rurale malgré la suppression des aides PAC et les diverses difficultés du territoire* » (note de préparation de la CLE du 12/12/2008). Ces élus locaux et ces usagers défendent ainsi la construction d'un territoire *par* l'eau et *pour* l'eau, en étroite articulation avec les territoires du développement local. Parmi ces territoires, une construction est particulièrement mise en avant, celle du projet Biovallée®. L'eau contribue au territoire Vallée de la Drôme, au même titre que d'autres ressources naturelles et d'autres activités et savoir-faire humains, dont celles agricoles. C'est donc un équilibre entre ces éléments à trouver, un « *juste milieu* » : déterminer les débits objectifs et les volumes prélevables pour partager l'eau, sécuriser et économiser l'eau dans le secteur agricole et maintenir un débit dans les tronçons court-circuités (CLE du 10/02/2010).

Les négociations autour de la formulation des objectifs et des sous-objectifs du PAGD traduisent l'affrontement entre ces différents modèles et projets territoriaux de la gestion de l'eau (ANNEXE 2.12). Les élus locaux défendent une rédaction des enjeux en fonction des problématiques d'usages tandis que les représentants de l'Etat revendiquent une formulation en fonction de l'état des ressources et milieux aquatiques. De plus, les élus locaux et certains usagers insistent sur la mention des articulations entre la gestion de l'eau et le développement économique et territorial comme étroitement dépendantes, tandis que les représentants de l'Etat défendent une rédaction orientée sur les seuls objectifs de bon état des milieux aquatiques et les moyens pour l'atteindre et contrôler son atteinte.

L'analyse de l'évolution de la rédaction des objectifs et sous-objectifs des versions successives du PAGD montre ainsi la transformation du point de vue adopté dans le SAGE et dévoile le compromis obtenu. Les objectifs initialement rédigés au regard des enjeux sur les usages des ressources en eau et milieux aquatiques, dans la logique du 1er SAGE et de la constitution des commissions thématiques, sont progressivement reformulés au regard d'enjeux portant sur l'état de la ressource et des milieux aquatiques conformément aux exigences réglementaires de la DCE et de la LEMA (Tableau 34). De plus, les références au développement territorial, et en particulier à ses aspects économiques sur l'usage agricole, sont progressivement supprimées ou minimisées.

Par exemple, la rédaction du premier objectif du PAGD évolue de la « *gestion équilibrée et durable du territoire* », à celle « *des ressources en eau* », puis « *des milieux aquatiques* », montrant bien le passage d'un point de vue centré sur le développement territorial à celui centré sur la gestion de l'eau, et encore plus précisément sur l'eau comme milieu plus que comme une ressource.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

PAGD présenté à la CLE du 23/09/2009	*PAGD présenté en CLE le 10/02/10 (après travail des com. thématiques)*	*Document cadre proposé au bureau le 01/04/10 et PAGD de mars 2010*	*Document cadre approuvé en CLE le 06/05/10*	*PAGD validé en bureau le 29/09/2011 et en CLE le 15/12/2011*
I. Objectifs généraux permettant de faciliter une gestion équilibrée et durable du **territoire**	I. id	Orientation spécifique n°1 : dispositions générales (pour une gestion équilibrée et durable de **la ressource en eau**…)	Dispositions générales (pour une gestion équilibrée et durable de la **ressource en eau**…)	Enjeu n°1 : Pour une gestion durable des **milieux aquatiques**
II. Objectifs spécifiques pour une meilleure gestion quantitative	II. Objectifs spécifiques de maintien du débit objectif d'étiage des cours d'eau en lien avec l'économie du bassin	Orientation spécifique n°2 : Pour un bon état quantitatif des eaux superficielles	Orientation spécifique n°1 : Pour un bon état quantitatif des eaux superficielles et souterraines	Enjeu n°2 : id
III. Objectifs spécifiques pour une meilleure qualité des eaux	III. Objectifs spécifiques pour une meilleure qualité des eaux de surface	Orientation spécifique n°3 : id	Orientation spécifique n°2 : Pour une bonne qualité des eaux superficielles et souterraines et une qualité baignade	Enjeu n°3 : id
	IV. Objectifs spécifiques de **bon état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines** et nappes d'accompagnement, dans la perspective d'un usage en eau potable prioritaire	Orientation spécifique n°4 : id		
IV. Objectifs spécifiques pour préserver et restaurer les milieux aquatiques **remarquables, les zones humides** et la biodiversité	IV. id	Orientation spécifique n°5 : pour préserver et **valoriser l**es milieux aquatiques**, restaurer la continuité écologique** et **conserver** la biodiversité	Orientation spécifique n°3 : id	Enjeu n°4 : id
V. Objectifs spécifiques pour favoriser le bon fonctionnement des cours d'eau en s'investissant efficacement dans la prévention et la gestion des risques liés aux crues	V. id	Orientation spécifique n°6 : pour un bon fonctionnement **et une dynamique naturelle des cours d'eau**	Orientation spécifique n°4 : id	Enjeu n°5 : id
		Orientation spécifique n°7 : Pour gérer les risques d'inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des cours d'eau	Orientation spécifique n°5 : id	Enjeu n°6 : id
VI. Objectifs spécifiques pour un territoire vivant autour de la rivière	VI. Objectifs spécifiques Pour un territoire vivant **et en harmonie** autour de la rivière	Orientation spécifique n°8 : id	Orientation spécifique n°6 : id	Enjeu n°7 : id
VII. Objectifs spécifiques pour le suivi du SAGE et l'observatoire	Pour un suivi du SAGE à travers la mise en place d'un observatoire	Orientation spécifique n°9 : id	Orientation spécifique n°7 : id	Enjeu n°8 : id

Tableau 34 : L'évolution des intitulés des objectifs du PAGD au cours des versions successives du document (source : PAGD ; réalisation : Girard, 2011)

Un autre exemple illustre la reformulation des enjeux d'une perspective d'usage vers celle d'état des milieux. Concernant les aspects quantitatifs, l'objectif de « *meilleure gestion quantitative* » devient celui de « *bon état quantitatif des eaux superficielles et souterraines* » (Tableau 34). Dans la présentation de cet objectif, les premières versions du PAGD, jusqu'en mars 2010, accordent une place importante à l'argumentation du soutien de l'agriculture irriguée, justifiant de la recherche de solutions de substitution. L'agriculture est présentée comme le *« secteur économique le plus important avec le tourisme »,* disposant en termes d'économie d'eau d'une « *marge de manœuvre faible* ». L'irrigation du maïs est justifiée pour l'approvisionnement local des élevages « *générateurs d'emplois »* : il paraît « *aberrant de réduire la production de maïs en local pour en favoriser l'importation* ». Cette mise en avant de l'enjeu économique agricole dans la présentation de l'objectif quantitatif est critiquée par les défenseurs des milieux aquatiques (bureau du 01/04/2010). Cette formulation est cependant maintenue dans la version finale du PAGD (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011a).

Lors des discussions sur le document cadre du bureau du 01/04/2010 et de la CLE du 06/05/2010, la rédaction de deux sous-objectifs fait débat (Tableau 35). La reformulation montre clairement l'évolution de l'équilibre entre le développement agricole et la préservation des ressources en eau. Les verbes « *maintenir* » et « *prendre en compte* » utilisés à la place de celui de « *garantir* » consacrent la déresponsabilisation de la CLE vis-à-vis de la recherche de solutions d'augmentation des ressources en eau pour subvenir aux besoins des irrigants. D'ailleurs, la mention d'un objectif chiffré sur les besoins agricoles en eau (« *un million de m3 promis mais non obtenu lors du premier SAGE* ») est supprimé (bureau du 16/06/2010) et les descriptions précises des projets d'augmentation de la ressource en eau n'apparaissent progressivement plus au fil des rédactions successives du PAGD.

Document cadre discuté en bureau du 01/04 et en CLE du 06/05/2010	*Document cadre approuvé en CLE le 06/05/10*
Déterminer puis **garantir** les débits objectifs par une meilleure répartition des volumes prélevables entre usages	Déterminer puis **maintenir** les débits et niveaux piézométriques objectifs par une répartition optimisée des volumes prélevables entre usages
Maintenir les débits objectifs par une réduction des prélèvements de surface **tout en garantissant** un accès à l'eau au secteur agricole	Maintenir les débits objectifs par une réduction des prélèvements en période d'étiage **tout en prenant en compte** un accès à **l'eau pour le** secteur agricole

Tableau 35 : L'évolution de la formulation de deux sous objectifs concernant l'enjeu quantitatif dans le PAGD (source : PAGD ; réalisation : Girard, 2011)

L'objectif « *pour un territoire vivant autour de la rivière* » est également l'objet de critiques de la part des représentants de l'Etat. La première version du PAGD de septembre 2009 fait référence à plusieurs reprises au projet Biovallée® : « *une réflexion sera apportée sur l'intégration de certains objectifs du projet de labellisation Biovallée® aux documents du SAGE » ;* « *zéro terre agricole urbanisée dans Biovallée® »* ; et « *utilisation du label Biovallée®* ». L'ONEMA dénonce la déconnexion de ces objectifs et de ces actions des questions de la gestion de l'eau (commission thématique du 15/10/2009).

L'un des quatre sous-objectifs porte sur « Pérenniser la vie économique (agriculture, secteur industriel, tourisme) grâce à un partage équilibré de l'eau et de l'espace de la vallée », mais ne

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

propose des actions et des recommandations qu'en matière de développement agricole[486] : Le représentant des associations de protection de la nature critique cette formulation du seul point de vue agricole. L'Agence de l'Eau dénonce l'absence de référence aux objectifs réglementaires de la DCE et du SDAGE. Elle pointe en particulier l'indépendance de la question de la constructibilité des terres agricoles avec celle du bon état de la rivière, ne justifiant pas, selon elle, de constituer un objectif du SAGE (Commission thématique du 15/10/2009 et du 10/12/2009)[487]. Ce sous-objectif est finalement supprimé de la version suivante du PAGD d'avril 2010 mais des références à la Biovallée® continuent d'être mentionnées dans la version finale du PAGD : par exemple, la recommandation 10 « maintenir une grande diversité d'assolement et de pratiques » de l'objectif 2B concernant le maintien des débits objectifs prévoit une « réflexion (…) en collaboration avec le Grand Projet Biovallée® »[488]. Cette position de services de l'Etat, et en particulier de l'Agence de l'Eau est inédite, dans la mesure où cette dernière a fortement encouragé, par le passé, l'articulation entre les champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial (chapitre 6) (AERMC, 2001, 2003).

Les négociations sur la délimitation du périmètre du nouveau SAGE traduisent également cette opposition de modèles et de projets territoriaux. Les collectivités locales souhaitent le maintien du périmètre antérieur selon un découpage communal dans une logique d'articulation avec l'aménagement du territoire, tandis que les représentants de l'Etat défendent sa redéfinition selon les seuls critères hydrologiques, conformément à la LEMA et à la circulaire d'application du 21/04/2008. Finalement, l'ancien périmètre est retenu par dérogation afin de ne pas retarder à nouveau la validation du nouveau SAGE, mais avec un engagement sur sa prochaine révision.

Après trois ans de négociation et au moment de valider une rédaction définitive des documents du SAGE, le débat sur son rôle dans le développement territorial se poursuit encore entre les représentants de l'Etat, les usagers et les collectivités locales. Si pour les services de l'Etat, le rôle de la CLE est l'élaboration et la mise en œuvre du SAGE strictement, pour le président de la CLE « *il ne peut pas basculer vers un document de préservation exclusive des milieux dans le mesure où l'eau, à travers les choix de la CLE, est également un levier de développement de la vallée* » (Compte-rendu de la CLE plénière du 15/06/2011). Ce dernier acte cependant que le dispositif du SAGE n'est plus un outil de

---

[486] « *Prendre en compte la valeur socio-économique des terres agricoles lors de crues* », « *informer et sensibiliser aux efforts faits par les agriculteurs de la vallée* », ainsi que « *gérer et limiter au maximum la constructibilité des terres agricoles* », « *garantir au maximum l'irrigation aux exploitations ayant investi dans ces systèmes* » (PAGD de septembre 2009).

[487] « *Dans le PAGD, ils avaient mis : 'la CLE souhaite encourager le label Biovallée®'. Mais j'ai dit le SAGE traite des questions de l'eau : en disant cela il faut que vous justifiez que cela rentre dans les objectifs du SAGE. Ca ne peut pas être un postulat du SAGE (…) Ils veulent faire intégrer dans le SAGE le fait qu'il y a un truc Biovallée® et que c'est ça la référence (….). Et je n'ai pas osé le dire, mais c'est inversement, c'est le projet Biovallée® qui devrait intégrer les orientations et les objectifs du SAGE. Mais j'ai senti que si je le disais, je devenais la sorcière, j'ai senti qu'il y avait des limites à ne pas dépasser. Je suis prêt à rester en retrait, je reste dans mon rôle, je ne vais pas plus loin que là où j'ai le droit d'aller* » (un représentant de l'Etat).

[488] Le GPRA Biovallée® est également mentionné concernant trois autres objectifs : (i) l'objectif 2C « *Atteindre le bon état quantitatif des eaux souterraines et nappes d'accompagnement par la gestion et la sécurisation des réseaux d'eau potable* » concernant les deux actions : *« économiser l'eau potable et récupérer l'eau de pluie pour les usages non sanitaires* » et « *étudier l'opportunité d'une saisonnalité du prix de l'eau* » ; (ii) pour l'objectif 3A « *Atteindre une bonne qualité des eaux superficielles et souterraines* » concernant l'action « *encourager le bio et les pratiques respectueuses de l'environnement* » ; (iii) l'objectif 7B « *Promouvoir un tourisme 'vert' sur le bassin versant* » concernant l'action « *développer un tourisme 'vert ' au sein des espaces protégés du SAGE et du réseau Natura 2000* » (Commission Locale de l'Eau et SMRD, 2011a).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

réflexion et d'action intégré pour le territoire comme il l'a été par le passé : « *Le document du SAGE, indique* [le président de la CLE] *fait partie d'un ensemble plus vaste, qui comprend notamment un développement politique des territoires, des consignes gouvernementales et un développement économique, et d'autres éclairages. Le SAGE n'est qu'un élément, pas une bible qui régit la vie de tous les jours* » (Compte-rendu de la CLE plénière du 15/06/2011). Le choix du terme de « *bible* » est particulièrement symptomatique de l'annonce d'un changement de cap. En effet, il avait été utilisé, au contraire, lors de la mise en œuvre du 1er SAGE pour présenter ce dernier comme la référence incontournable de la gestion locale de l'eau et au-delà, du développement territorial de la vallée (le *Journal du Diois*, 21/05/1999 ; chapitre 6).

1.3.2. L'opposition au pouvoir central renforcé par la crainte de la domination urbaine

Les usagers agricoles et certains élus locaux replacent la question sur la gestion quantitative de l'eau de la rivière Drôme au sein d'une réflexion plus large sur le développement territorial de la vallée. Ils remettent en particulier sur le devant de la scène une menace ancienne et historiquement fédératrice : l'urbanisation (chapitre 3). Cette menace constitue un argument efficace de mobilisation des acteurs endogènes au territoire. En interrogeant sur les choix idéologiques et politiques pour l'avenir, elle contribue fortement à la territorialisation de la Vallée de la Drôme (Di Méo, 2006). L'étude APPEAU vient confirmer, en donnant une caution scientifique, que les agriculteurs gèrent au mieux l'eau. L'agriculture « *est entre de bonnes mains* » reconnaissent une majorité d'élus et de représentants des usagers de la CLE, y compris les représentants des associations de protection de la nature. Maintenant « *il faut se concentrer sur l'urbanisme* », explique ainsi un élu.

La partie aval de la vallée de la Drôme connaît en effet une urbanisation croissante. Les lotissements se multiplient aux abords des villages, ce qui crée de multiples conflits d'usage du sol et de voisinage avec l'activité agricole[489]. De nouvelles contraintes apparaissent pour les irrigants. La mauvaise presse du maïs irrigué ou de l'irrigation par aspersion (« *les flaques d'eau sur les routes* ») les inciterait presque à choisir leur assolement en fonction de la visibilité de leur champ depuis les axes de circulation. Si les conflits avec les usagers de la rivière (baigneurs, pêcheurs, etc.) les ont poussés à rechercher des solutions d'augmentation de la ressource déconnectées de la rivière, telle la réserve des Juanons, ils se trouvent confrontés à de nouvelles oppositions : les habitants, craignant pour la qualité de leur cadre de vie, se mobilisent contre la construction de retenues collinaires (chapitre 6).

Une majorité d'élus locaux ainsi que les représentants des usagers soutiennent les agriculteurs dans la défense du maintien de leur activité face à l'urbanisation croissante. Cette alliance est par exemple manifeste à propos d'un nouveau captage d'eau potable dans la basse vallée de la Drôme (Encadré 68).

[489] *« Il faut laisser la campagne à la campagne, après il y a des maisons partout, on ne peut plus rien faire, le bruit, les odeurs, …* » (un agriculteur) ; « *je voulais construire un poulailler bon, mais il cachait un paysage pour les baraques qui s'étaient construits, c'étaient des Parisiens, je n'ai rien contre eux, mais mon permis a été refusé deux fois* » (un agriculteur).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le Syndicat Intercommunal des Eaux Ouvèze-Payre (SIOP), composé de 13 communes ardéchoises, est dédié à la production, au stockage et à la distribution de l'eau potable. En 2000, il commence des prospections afin de compléter ses ressources en eau insuffisantes. Après de premiers essais infructueux du coté ardéchois, sur la commune du Pouzin, il s'oriente vers un forage d'essai au lieu-dit les Ventis sur la commune de Loriol, en 2005. Après négociation et accord avec le Syndicat Intercommunal Drôme-Rhône et la commune de Loriol, à titre d'expérimentation dans le premier temps, le SIOP fait réaliser des études hydrogéologiques par le bureau d'étude Idées-eaux (2006) et sollicite une autorisation de pompage d'essai auprès de l'administration, en 2007. Ce pompage se situe dans la nappe d'accompagnement de la rivière Drôme et sur des terres agricoles exploitées. Le projet portant initialement sur 150 m3/h pour les seules communes du SIOP est progressivement étendu à 600 ou 800 m3/h en incluant le service de la ville ardéchoise de Privas. Le projet bénéficie du soutien technique et financier de l'Agence de l'Eau.

La CLE n'a pas été informée ni sollicitée sur ce premier forage, ce qui crée un premier motif de mécontentement. Son avis est par contre requis lors de la seconde demande d'autorisation de pompage d'essai en juin 2009. Le bureau de la CLE se prononce favorablement au titre de l'expérimentation seulement (bureau du 10/06/2009). La CLE ne peut qu'admettre la nécessaire solidarité en matière d'eau potable, qui est la première des priorités en terme d'usages de l'eau, législativement reconnue, mais elle souligne cependant le caractère de déficit structurel de la vallée et les difficultés rencontrées de longue date et non réglées pour l'approvisionnement en eau d'irrigation. En juillet 2009, le dossier est débattu en CLE et les responsables du SIOP sont invités à présenter leur projet (CLE du 06/07/2009). L'avis de la CLE est favorable, mais des craintes sont à nouveau soulevées sur les problèmes d'approvisionnement en eau de la basse vallée de la Drôme pour l'irrigation.

Le débat s'oriente clairement sur les choix idéologiques et politiques de développement territorial. Les communes demandeuses sont attaquées sur leur manque de maîtrise de l'urbanisation. Le représentant de la FRAPNA dénonce une urbanisation au détriment de la nature et souligne le problème d'une « *démographie croissante sans fin* », entraînant une surconsommation d'eau, et « *gérée au coup par coup* ». Il note et regrette que les collectivités locales ardéchoises ne fassent pas d'effort pour gérer l'urbanisation et demande de l'eau de manière « *irraisonnée* » (CLE du 06/05/2010). Les agriculteurs dénoncent la perte de terres cultivables en raison des périmètres de protection de captages, ainsi que le possible impact sur l'irrigation en termes de diminution de leur allocation de volumes prélevables (bureau du 10/12/2010). Le président de la CLE et d'autres élus «*rejoignent les inquiétudes [du représentant de la FRAPNA] sur la sécurisation du réseau d'eau potable. Il n'y a pas opposition, car le sujet est important, mais il serait souhaitable de se baser aussi sur la ressource en eau. Il faudrait rester dans une juste mesure* » (Compte rendu CLE plénière 06/07/09). S'il déclare ne pas pouvoir « *assoiffés* » ses voisins, le président de la CLE note tout de même que « *certains territoires s'organisent alors que d'autres ne le font pas* », pour réduire et maîtriser leurs consommations et limiter l'urbanisation en particulier (bureau du 10/12/2010).

Encadré 68 : Le positionnement de la CLE concernant le projet d'alimentation en eau potable de communes ardéchoises dans la nappe d'accompagnement de la Drôme

La question de la gestion quantitative de l'eau renvoie à une question d'aménagement du territoire, de définition des modalités du vivre-ensemble : veut-on de l'agriculture dans la vallée de la Drôme et quelle agriculture ? Quels moyens lui donne-t-on pour se développer ? Dans l'arène de la révision du SAGE, les agriculteurs ne portent pas qu'un enjeu économique, ils portent également un enjeu existentiel et identitaire. En requérant la reconnaissance de leur droit à utiliser l'eau, ainsi qu'à être aidés dans la sécurisation de cet accès à l'eau, ils réclament une reconnaissance de leur place et de leur fonction sociale. Un représentant de l'Etat confirme : « *La réalité des choses, c'est que à cet endroit* [le pompage du SIOP], *c'est de l'eau qui six heures après sera dans le Rhône et se trouve en quantité illimitée. Le rabattement est dérisoire (…). Mais c'est le coté symbolique, ils n'admettent pas qu'on puisse donner de l'eau aux ardéchois, alors que eux on leur avait promis… L'amalgame va loin* ».

Ces questions sont au cœur du projet de territoire Biovallée®, qui fait de la maîtrise de l'urbanisation un enjeu central : il vise la mise en place d'un « *eco-SCOT* » et à « *ne plus détruire de sols agricoles pour l'urbanisation dès 2015* » (http://www.biovallee.fr/). La vallée de la Drôme pourrait faire le choix d'un développement essentiellement touristique en mettant en avant la tranquillité, la qualité de vie et des paysages et ne plus soutenir une agriculture, économiquement moins viable que dans d'autres régions et concurrençant les ressources pour le développement touristique, tels l'eau ou le foncier. Ce serait peut-être une solution en termes de préservation écologique. Ce n'est clairement pas le choix des élus portant le projet Biovallée® ni ceux participant à la CLE du SAGE, qui défendent, au contraire, l'activité agricole comme centrale du projet de territoire.

Le SAGE apparaît donc comme une arène d'expression des oppositions des acteurs locaux, à la fois contre les injonctions du pouvoir central, mais également contre des acteurs extérieurs à la vallée, utilisant ses ressources. La coalition pour organiser la lutte est un ferment important de territorialisation.

1.3.3. Conclusion : la reconfiguration du jeu d'acteurs et la mobilisation des arguments territoriaux

Les comptes-rendus des réunions de la CLE plénière et de son bureau durant l'année 2011 ainsi que les documents du SAGE validés en CLE en décembre 2011 renseignent sur le compromis négocié entre les différentes parties prenantes (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2009, 2011b, 2011a).

En l'absence des résultats de l'étude sur les volumes prélevables, qui est encore en cours, les acteurs locaux obtiennent le maintien de la formulation des objectifs du nouveau SAGE, tels qu'elle l'était dans l'ancien SAGE en matière de gestion quantitative. Ces objectifs avaient fait l'objet d'un premier consensus et sont encore aujourd'hui reconnus comme légitimes par l'ensemble des usagers et élus locaux. Les objectifs concernant l'irrigation ne sont ainsi pas formulés, comme cela est réglementairement prescrit, en termes de volumes prélevables au droit des différents ouvrages, mais en termes de quota de surfaces (de 4 800 ha) et de respect d'un débit biologique en un seul point, en aval de l'ensemble des ouvrages (seuil des Pues). Cependant, à la différence du premier SAGE, ces surfaces irriguées sont à la fois mieux connues et mieux contrôlées par les services de l'Etat, qui ont mis en œuvre depuis 2006 un dispositif de collecte et de contrôle de ces données. En outre, la mention d'un volume d'eau annuel à trouver est retirée. Les syndicats d'irrigation de la rive droite de la Drôme obtiennent à nouveau des dérogations au titre de la déconnexion de la rivière Drôme d'une partie de leurs terres, irriguées par la réserve des Juanons (bureau du 25/05/2011). Enfin, conformément aux souhaits des acteurs locaux, le périmètre du SAGE selon un découpage communal et non strictement hydrologique, est provisoirement maintenu.

Les acteurs locaux résistent ainsi aux schémas que tente d'imposer l'Etat (Andreu-Boussut et Choblet, 2006). Ils jouent sur les dimensions à la fois *territorialisées* et *territorialisantes* du dispositif du SAGE. D'un coté, ils essaient de *territorialiser* le SAGE, en obtenant des dérogations par rapport à la législation nationale au nom de leurs spécificités territoriales. De l'autre coté, ils se servent des outils et de l'arène de négociation fournis par le SAGE pour construire un projet de territoire dépassant la seule gestion de l'eau. Ils peuvent ainsi déplacer les critères de jugement au regard desquels sont jugés leurs pratiques. Les prélèvements agricoles sont ainsi évalués non pas seulement au regard de leur impact sur l'écosystème aquatique, mais au regard des multiples services rendus, en termes d'emploi, de qualité de vie, de beauté des paysages, pour le développement territoriale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Sur la question quantitative, le jeu d'acteurs se reconfigure en opposant : (i) d'un coté, les représentants de l'Etat au niveau régional et de bassin (DREAL, ONEMA et Agence de l'Eau) dont la priorité est clairement l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau ; et (ii) de l'autre coté, les élus et usagers endogènes au territoire : les maires et présidents des intercommunalités ainsi que les irrigants, qui recherchent un équilibre entre les questions économiques et environnementales. Les représentants des riverains, des pêcheurs et même des associations de protection de la nature, les soutiennent en grande partie. Le SMRD tente un rôle de médiation. Les conseillers généraux des cantons de la vallée de la Drôme sont par contre divisés, entre ceux soutenant clairement l'activité agricole et ceux de sensibilité écologique. « A*u sein du Conseil Général, les consignes ne sont pas évidentes non plus* » avec d'un coté le Schéma Départemental de l'Irrigation et de l'autre la révision du SAGE, témoigne un technicien.

La DDT adopte une position intermédiaire, tendant à tempérer et à modérer les injonctions régionales, en fonction de sa connaissance des enjeux socio-économiques et politiques locaux. Sa position est essentiellement pragmatique : « *faire valoir l'usage milieu et trouver un équilibre entre les usages milieux et les usages économiques* » (un représentant de la DDT). Tout d'abord, sous les ordres du Préfet, et en contact direct et quotidien avec les usagers et la population, elle se doit, tout en assumant ses missions, de participer à la « *paix sociale* » : « *Trois années sur quatre, au 1er juillet on commence les restrictions. Aujourd'hui, on ne peut pas l'appliquer, parce que c'est socialement, économiquement inacceptable, mais n'empêche que, environnementalement ce n'est pas acceptable non plus de continuer. Evidemment que le Préfet, il va être sensible aux enjeux économiques et sociaux* » (un représentant de la DDT). La DDT appuie le SMRD dans la recherche d'un compromis. Elle tend à considérer le dispositif du SAGE comme un outil essentiellement de connaissance et discussion avec les acteurs de terrain, afin d'améliorer les relations qu'elle a avec eux. Elle préfère mobiliser par ailleurs d'autres outils et d'autres instances pour faire appliquer la réglementation, telle la police administrative. Un représentant de la DDT explique ainsi : « *ce que le SAGE peut nous apporter, c'est tout le dialogue avec l'ensemble des usagers locaux. Cette gouvernance locale est importante, surtout quand on a un problème majeur qui cristallise un certain nombre de passions. On ne peut pas, les services de l'Etat et le Préfet, être à coté de ce qu'il se passe sur le terrain. C'est un outil qui nous permet de mieux connaitre nos interlocuteurs, de mieux comprendre leurs préoccupations, leurs doutes, leurs peurs et leurs questions, de tenter de pouvoir y répondre. C'est vraiment un outil intéressant le SAGE, en 1er lieu pour nous (...) On peut s'appuyer sur cette gouvernance locale, en y participant pour travailler sur les sujets les plus délicats, pour avancer* ». De plus, afin que les objectifs fixés ne restent pas un « *vœu pieu* » (commission thématique du 29//2009), elle vise d'une part, à ce que les acteurs locaux intègrent bien les nouveaux impératifs réglementaires et d'autre part à ce que de réels moyens soient mis en œuvre pour les atteindre. L'un de ces moyens est l'articulation des questions de développement agricole avec celles de la préservation des ressources en eau, afin de modifier les pratiques des agriculteurs. Si pour l'Agence de l'eau et l'ONEMA, la mention de l'enjeu agricole n'a pas de raison d'être au sein de la formulation de l'enjeu n°2 du PAGD sur la gestion quantitative, elle est par contre soutenue par la DDT : « *cette rédaction ne me parait pas gênante dans la mesure où l'usage agricole est important pour le bassin versant. Le SAGE doit être adapté au contexte local (...) précise* [le représentant de la DDT] » (bureau du 01/04/2010).

Le discours des acteurs locaux de la gestion de l'eau sur le territoire de la Vallée de la Drôme est double. D'un coté, la vallée est présentée comme fragile, ce qui justifie des adaptations aux injonctions supra-locales et notamment le maintien et l'appui de l'irrigation, même au prix de sacrifices environnementaux, car il s'agit de « *sauver un arrière-pays* » ou *« une*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

agriculture qui risque sa peau ». De l'autre coté, la vallée est présentée comme avant-gardiste, comme un « *pilote* », « *une vitrine* », une « *école du développement durable* ». Le premier discours est dans le registre « *industriel* » (Boltanski et Thevenot, 1991), considérant l'eau essentiellement comme une ressource, dont l'utilisation doit être optimisée, tandis que le second discours s'inscrit plutôt dans le registre « *civique* », de l'intérêt général, et dans celui de « *l'opinion* », de la renommée, ce qui justifie sa possible coproduction chez un même acteur (Narcy, 2000). Ces discours se rejoignent dans la production d'un territoire Vallée de la Drôme, construit autour de l'eau et de l'agriculture, faisant toutes deux sa richesse et son identité. De cette construction territoriale, les usagers agricoles, appuyés par de nombreux élus locaux, tirent des arguments et des moyens stratégiques afin d'adapter et de justifier l'adaptation des cadres réglementaires nationaux ou européens à leurs spécificités locales et de minimiser les contraintes environnementales.

L'adoption par la CLE plénière des documents du SAGE ne signe pas la fin des oppositions sur la gestion de l'eau. Tout d'abord ces documents seront soumis à consultation des collectivités territoriales et de la population, à travers la procédure d'enquête publique lors de l'année 2012, avant l'approbation du Préfet. Cette année 2012 sera marquée au niveau local par le renouvellement de la CLE, et le président de la CLE a d'ores et déjà annoncé qu'il ne se représenterait pas (bureau du 20/04/2011 et CLE plénière du 15/06/2011). De plus, le document, en reportant la définition des objectifs aux résultats de l'étude volumes prélevables ne fait office que de *statu-quo* provisoire. Les vrais débats auront lieu lors de la négociation concernant l'interprétation de ces résultats : « *on reporte pour dans un an la vraie discussion et tout va sauter* » (un représentant de l'Etat). Enfin, les vraies questions se poseront également au moment de la traduction de ces objectifs en modalités opérationnelles pour les atteindre dans un futur programme d'action : « *on avance, on avance, tant que ça ne mange pas de pain, mais arrivé à la fin, quand on parle argent et contraintes réglementaires, on remet tout en cause* » (un représentant de l'Etat).

2. La difficile mobilisation des ressorts territoriaux par le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme

La réorganisation de la gestion de l'eau autour du SMRD, comprenant l'ensemble des communes du bassin versant et dédiée à la seule gestion de l'eau, signe l'institutionnalisation d'un territoire de l'eau à cette échelle. Pour autant, est-elle gage d'une plus grande efficacité environnementale ? A défaut de répondre à cette question, l'histoire étant en train de s'écrire, cette recherche argumente des opportunités et des limites offertes au SMRD par la mobilisation de ressorts territoriaux de la gestion de l'eau. La frilosité des élus locaux ne semble pas permettre pleinement au SMRD d'affirmer les ambitions et de remplir les missions qu'il s'est initialement fixé lors de la modification de ses statuts en 2007.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.1. Les nouvelles opportunités du SMRD : des espoirs déçus par un faible portage politique

En 2005, le SMRD justifie de sa réorganisation pour des raisons à la fois stratégique, technique et financière (document pédagogique, SMRD, 2005 ; chapitre 6). La délégation de la gestion de l'eau à un syndicat dédié à cette seule compétence, se constituant maître d'ouvrage unique, devrait permettre d'améliorer la lisibilité et d'accroître ses capacités de décision et d'action. Si le fonctionnement du SMRD ne peut être évalué sur seulement quelques années de fonctionnement (2007-2011), les difficultés qu'il rencontre pour mener à bien ses missions peuvent, par contre, être mises en évidence. Elles sont liées à la démobilisation et à la frilosité des élus participants tant à la CLE du SAGE qu'au Comité syndical du SMRD.

2.1.1. Une compétence exclusive de gestion de l'eau : un gage d'engagement environnemental ?

Sur la lisibilité des rôles des structures et des fonctions des dispositifs de la gestion de l'eau

Le pilotage de la gestion locale de l'eau par un syndicat dédié à cette seule thématique devrait améliorer la lisibilité dans le partage des compétences entre structures dans la vallée de la Drôme.

Dans les faits et dans les premiers temps, le maintien à la présidence de la CLE du président de la structure intercommunale du Val de Drôme, fait que cette dernière est encore majoritairement sollicitée par les usagers plutôt que le SMRD en cas de problèmes de gestion de l'eau : « *Je vois, par exemple au niveau de l'agriculture, si on travaille sur les besoins en eau de la basse vallée, les agriculteurs sont venus me trouver moi, président de l'intercommunalité. Il se trouve qu'auparavant je suis président de la CLE et qu'auparavant je manageais cette politique là. Ils ne sont pas allés trouver le SMRD et le SMRD n'a pas cette culture là* » (le président de la CLE, entretien personnel, 2009).

Le SMRD s'impose cependant progressivement auprès des usagers et des élus comme le principal interlocuteur concernant la gestion de la rivière Drôme. La présence de deux techniciens de terrain sur l'ensemble du bassin versant facilite cette reconnaissance. Il est même sollicité sur des thématiques plus larges que celle relevant de ces missions. « *Les communes, dès qu'il y a une difficulté quelconque, elles renvoient vers le SMRD. Ils auraient tendance à tout nous refourguer en disant ce serait bien d'observer ce qu'il se passe sur les plantes invasives, sur l'Apron, toute une ribambelle de choses… En même temps c'est sympathique. On se dit qu'ils font confiance dans ces structures. On est bien affiché comme coordonnateur de bassin donc quand il y a des problèmes, ils renvoient. En même temps quand ils sont embêtés, ils se défaussent. Il y a de ça aussi*» (le directeur du SMRD, 2010).

Comme lors de la période précédente, les dispositifs de SAGE et de Contrat de Rivière sont encore pour de nombreux usagers et élus confondus. La connotation technique et opérationnelle des premières réunions de la CLE ainsi que les propositions très concrètes d'action dans les premières versions du PAGD, comme par exemple sur les projets d'augmentation des ressources en eau, montrent cette confusion. « *Ils ont l'impression que* [le SAGE] *est simplement un outil pour financer derrière un Contrat de Rivière* » ; « *ils abordent*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

le SAGE comme un Contrat de Rivière (….) ; *la confusion vient peut-être du fait que c'est exactement le même territoire » (*des représentants de l'Etat).

Sur les ambitions environnementales

Par rapport à un portage par une structure intercommunale, le portage du SAGE par un syndicat dédié à la seule compétence de la gestion de l'eau devrait être garant d'une exigence plus forte concernant la définition et la mise en œuvre des objectifs environnementaux, tels que réglementairement définis aux niveaux national et européen.

Dans les faits, les élus locaux, y compris les présidents du SMRD et de la CLE appuient peu la chargée de mission dans ses propositions d'engagement plus important en matière environnementale. Par exemple, ils ne sont pas favorables à la maîtrise d'ouvrage des documents d'objectifs des sites Natura 2000[490] par le SMRD. Certains élus évoquent une question de priorité dans la charge de travail propre au syndicat. D'autres manifestent une opposition globale au dispositif à la vue des contraintes qu'il implique (Comité syndical du SMRD du 09/09/2009). Du coté des élus du SMRD, il semble que les héritages historiques soient persistants : l'entretien de la végétation et des graviers restent dans les consciences le cœur de métier du syndicat. Du coté de la CLE, les sujets de protection des milieux aquatiques ont été peu travaillés dans l'ancien SAGE et ces enjeux sont aujourd'hui faiblement portés par les représentants des usagers ou des élus de la nouvelle CLE. Les associations de protection de la nature sont dans une position essentiellement critique et ne sont que faiblement force de proposition sur la thématique. La préservation environnementale est défendue principalement à l'échelon régional par les représentants de l'Etat, mais elle rencontre l'opposition des élus locaux autour d'arguments économiques. « *Il n'y a aucun élu qui peut porter de intérêt autre que ce pour quoi il a été élu, donc il y a que l'Etat qui peut porter l'intérêt général. Or l'Etat se désengage de tout »* déplore un représentant de l'Etat.

Les ambitions du SAGE sont, au final, modestes en matière environnementale. Le SAGE révisé est beaucoup plus précis que le précédent en termes de protection des milieux aquatiques, mais « *toutes les choses contraignantes ont été enlevées* » (un technicien). Une des difficultés de cette nouvelle génération de SAGE réside paradoxalement dans leur force juridique. Plusieurs dispositions contraignantes du PAGD et plusieurs articles du règlement, rédigés et actés en CLE, ont finalement été retirés des documents définitifs suite à leur relecture juridique, en raison de leur non-conformité au droit français.

Au final, le PAGD ne comporte que 4 dispositions contraignantes (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011a): les deux premières concernent la mise aux normes des rejets domestiques en vue de l'atteinte des objectifs de bon état écologique des masses d'eau du bassin versant et de baignabilité des cours d'eau ; les deux autres dispositions portent sur la mise en conformité des documents d'urbanisme avec les objectifs de préservation des zones humides et des ripisylves[491]. Le PAGD comporte également 92

[490] En 2009, la DDAF sollicite le SMRD pour porter la maîtrise d'ouvrage des documents d'Objectifs (DOCOB) des sites situés sur le bassin versant de la Drôme, et encore non portés en particulier : le marais des Bouligons, la confluence Drôme-Bez et les mares de Carabès.

[491] Les quatre « *dispositions de mises en compatibilité* » avec la réglementation existante sont : Comp. 1 : « Eliminer 100 % des « *points noirs* » sur l'ensemble du périmètre du SAGE » ; Comp. 2 : « *Disposer d'un système de traitement adapté entre mai et septembre* » ; Comp. 3 : « *Préserver les zones humides, y compris celles de moins de 1 000 m², dans les documents d'urbanisme locaux (cartes communales / POS/ PLU / SCOT)*»; Comp. 4 : « *Développer une politique de préservation de la ripisylve*» (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011b).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

recommandations, qui sont des rappels de la réglementation existantes, des orientations de gestion ou des mesures incitatives ainsi que 74 propositions d'actions, accompagnées des modalités prévisionnelles de mises en œuvre et de suivi.

Le règlement comporte 5 articles, trois sur la préservation des milieux aquatiques [492]et deux concernant la gestion quantitative des ressources en eau. Sur ce dernier point, le règlement reprend et traduit par une règle l'objectif phare du premier SAGE concernant le gel des surfaces irriguées[493]. La référence demeure les volumes consommés pour l'irrigation en 1995 mais le chiffrage des surfaces a été réactualisé par la DDT en fonction de l'amélioration des connaissances sur les prélèvements individuels : il est ainsi porté à 4800 ha contre 2960 ha dans le précédent SAGE (article 1 du règlement). Le règlement encadre également la procédure de création de retenue de type plan d'eau en interdisant les « *ouvrages transversaux aux cours d'eau* » et en imposant le stockage de l'eau « *en période de hautes eaux* » (article 5 du règlement). Il reconnait et protège ainsi la spécificité territoriale de la Drôme, « *rivière sauvage* », dont la continuité hydrologique est entière.

2.1.2. Une maîtrise d'ouvrage unique : une plus grande capacité de décision et d'action ?

Le regroupement de l'ensemble des communes au sein du SMRD est censé faciliter la concertation des différents points de vue et simplifier la prise de décision à l'échelle du bassin versant. La désignation du SMRD comme maître d'ouvrage unique pour l'ensemble de ces communes devrait permettre une meilleure coordination des actions et faciliter leurs portages et mises en œuvre. Elle est également censée améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources financières et favoriser la solidarité entre les différentes parties du bassin versant.

Le SMRD bénéficie du soutien financier et technique de l'Agence de l'Eau, mais aussi de la Région et du Département. Les financeurs et les services de l'Etat (ONEMA, DREAL, DDT) apprécient sa nouvelle organisation. Ils disposent d'un interlocuteur unique, dont les compétences géographiques recouvrent bien l'ensemble du périmètre hydrographique, à la différence du précédent dispositif piloté par la structure intercommunale du Val de Drôme.

Fort de ces soutiens, le SMRD peut ainsi, dès sa création, réaliser différents projets : des études, la remise en fonctionnement de l'observatoire de la rivière Drôme, le Plan Pluriannuel d'Entretien. Le portage de ce dernier par une structure unique maître d'ouvrage permet la solidarité nécessaire à l'échelle du bassin versant, jusqu'alors difficilement acceptée. L'autofinancement du PPP repose en effet sur un système proportionnel au nombre d'habitants et non au linéaire de berges de chaque commune. Le coût aurait sinon été insurmontable pour les plus petites communes dioises en particulier. Le président du SMRD

[492] L'article 2 porte sur l'adaptation des prélèvements en eau aux besoins d'utilisation ; l'article 3 sur la prévention de la dégradation des zones humides supérieurs à 1000 m2 et de leurs fonctionnalités ; l'article 4 sur la maintien de la franchissabilité piscicole de tout nouvel ouvrage, installation ou travaux (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011b).

[493] Article 1 : « *Toute nouvelle installation, ouvrage, travaux et activités relevant de l'une des rubriques du titre I de l'article R214-1 du CE, engendrant l'irrigation de surfaces supplémentaires à celles arrêtées par le gel des surfaces, sera conditionnée au retrait de la surface irriguée équivalente. Ce gel ne s'applique pas aux extensions localisées de surfaces dont la ressource en eau n'est pas prélevée en eaux superficielles et nappes d'accompagnement pendant la période du 1er juin au 15 septembre et sous réserve de l'obtention des autorisations ou déclarations délivrées au titre de la Loi sur l'eau* » (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011b).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

explique ainsi : « *L'avantage c'est que, maintenant, l'ensemble des collectivités et des intercommunalités sont impliquées financièrement. Il y a donc une espèce d'équité pratiquée sur le territoire en matière de gestion. L'entretien se fait sur l'ensemble de la vallée ce qui n'était pas le cas auparavant. Dans la partie aval, il y avait une équipe d'entretien qui était plus présente sur le territoire, dans la partie amont un peu moins. On peut dire que de ce coté là les choses se sont améliorées* » (entretien personnel, 2010).

Cependant malgré ces avancées, l'échec du lancement d'un troisième Contrat de Rivière montre au contraire les limites de la capacité d'action du SMRD. Si le SMRD a la mission de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des procédures territorialisées de gestion de l'eau, il dépend pour ce faire des moyens financiers et humains qui lui sont attribués par son Comité syndical. Or ce Comité syndical est composé de 34 représentants élus des communes membres, dont seulement la moitié est également présente à la CLE du SAGE. La chargée de mission observe un « *grand décalage de niveaux de débats* » entre les deux instances. Seule une partie des membres du Comité syndical est sensibilisée aux problématiques des usages et de la gestion de l'eau telles qu'elles sont réfléchies et débattues lors de la CLE (entretiens personnels, 2010). Lorsqu'il s'agit de discuter du financement des objectifs et des plans d'actions définis en CLE, les élus du SMRD sont beaucoup plus frileux. L'exemple de l'échec du lancement de la procédure du Contrat de Rivière en 2010 en est une illustration.

L'engagement d'une réflexion sur les moyens opérationnels d'action en parallèle de la révision du SAGE est une requête des élus de la CLE dès l'engagement de la procédure en 2008. A cet égard, le SMRD sollicite les communes fin 2009 sur des propositions d'actions sur les cinq prochaines années (CLE du 23/09/2009). Comme par le passé, l'assainissement est à nouveau la préoccupation principale et quasiment unique, mais elle ne peut, seule, justifier un nouveau Contrat de Rivière[494]. Des études et réflexions complémentaires sont nécessaires afin de dégager d'autres volets d'action structurant dans le bassin versant dans le cadre d'un Dossier Sommaire de Candidature (CLE du 10/02/2010)[495]. La chargée de mission du SMRD réalise des estimations de budget pour préparer un tel dossier de candidature et en déduit une nécessaire augmentation des cotisations statutaires au SMRD[496] (Comité syndical du 30/06/2010). Dans le même temps, en lien avec la réforme territoriale et le recentrage des compétences, la Région et le Département émettent des incertitudes sur la poursuite des financements du SMRD en matière de gestion de l'eau[497]. L'augmentation de budget

[494] Ces demandes constituent plus de 80% des requêtes des communes et concernent la création de nouvelles infrastructures d'assainissement ou l'amélioration de celles existantes. Les autres requêtes portent pour l'essentiel sur l'alimentation en eau potable, et seulement à la marge sur des aménagements touristiques ou de préservation environnementale (entretien personnel, 2010).

[495] Les premières études à engager concernent l'entretien de la végétation, le transit sédimentaire et la gestion de plantes invasives ; le futur Contrat pourrait également porter sur l'amélioration de la gestion quantitative (substitution des ressources en eau pour l'irrigation), sur des aménagements touristiques et sur la valorisation du patrimoine lié à l'eau ; sur la préservation des milieux aquatiques (trame bleue), sur des aménagements piscicoles, sur l'éducation pédagogique (CLE du 10/02/2010).

[496] De 6 à 9 € contre 5€/habitant actuellement

[497] La Région conditionne le financement des postes du SMRD à la réalisation d'un Contrat de Rivière ou d'un autre type de contrat, si bien que sans projet de Contrat de Rivière, des postes pourraient être supprimés alors qu'ils sont nécessaires pour monter le projet. La compétence eau n'est pas obligatoire pour le Département et ce dernier a abrogé en 2010 son règlement eau qui permettait le financement de multiples actions des collectivités locales. S'il maintient sa contribution statutaire au SMRD et la mise et disposition de deux demi ETP, ce qui constituent déjà un subventionnement très important, il ne s'engage par contre pas clairement sur des subventionnements d'actions futures (entretien personnel, été 2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

nécessaire à la réalisation du Dossier de Candidature Sommaire doit donc être assumée par les seules structures intercommunales membres du SMRD.

Les élus représentés au Comité syndical manifestent leur réticence à cette augmentation des cotisations préférant un « *fonctionnement* a minima » de la structure (Comité syndical du 30/06/2010)[498]. Ils proposent un « *statu quo* » pour 2011 et le report de la décision sur l'engagement dans une démarche de Dossier Sommaire de Candidature à 2012. Cette réaction, montrant le manque d'engagement des élus, inquiète les représentants de l'Etat : « *Les collectivités ont arrêté un montant de participation par habitant sur lequel elles ne veulent pas revenir. Alors qu'on voit bien que, pour poursuivre les travaux du SAGE et pour mettre en place un Contrat de Rivière sur des actions concrètes, ça ne parait pas suffisant. (…) On sent une fragilisation. Mais si le SMRD ne se consolide pas, ça peut présenter de grosses difficultés pour le SAGE puisque tout est porté par le SMRD* » (un représentant de l'Etat)[499].

Le débat sur le financement du dossier de candidature d'un prochain Contrat de Rivière illustre les difficultés des nouvelles modalités d'action locale en matière de gestion de l'eau. Si l'Agence de l'Eau finance toujours les actions à hauteur de 80% sous la condition qu'elles entrent bien dans les modalités de son programme d'intervention, les contributions des collectivités régionales et départementales sont par contre plus incertaines, la compétence environnementale étant facultative. Les communes et intercommunalités peinent alors à financer les 20% complémentaires. Elles ont également été habituées à une prise en charge financière très élevée voire intégrale des actions de gestion de l'eau, avec la mise en place du Fonds de Financement Intercommunal dans le cas des deux précédents Contrat de Rivière (partie II et III). « *C'est une période de vache maigre par rapport à une époque où on avait facilement des financements à 80 % voire à 100% … L'effet pervers, c'est qu'on a déresponsabilisé les communes et les riverains avec des financements à 100%* » constate ainsi un technicien (entretien personnel 2009).

En conclusion, les exemples précédents montrent le portage politique limité du SAGE. La participation à la CLE du SAGE le traduit en partie. Par exemple, le quorum des deux tiers n'est pas atteint lors de la réunion prévue pour le vote du document cadre définissant les principales orientations du SAGE (CLE du 06/05/2010). Le président de la CLE doit faire un rappel à l'ordre auprès des élus locaux. Par ailleurs, les élus du Comité syndical du SMRD, semblent frileux à investir dans la politique locale de l'eau. L'amoindrissement des leviers d'action territoriaux à disposition du SMRD semble participer de ce désinvestissement politique.

[498] Ils argumentent que, « *vu la situation des finances locales et l'incertitude de positionnement de certains de nos financeurs, il n'est pas apparu possible d'espérer un effort financier aussi important des communes en 2011* » (lettre du président du SMRD à l'Agence de l'eau du 270/7/2010).

[499] A défaut, pour l'année 2011, le SMRD sollicite auprès de l'Agence des subventions en vue d'engager, en lieu et place du DSC, une première phase de diagnostic sur l'espace de fonctionnement de la Drôme, sur l'évolution du lit du cours d'eau, sur la gestion des ripisylves et des plantes invasives ainsi que sur l'élaboration de plan de gestion de la végétation, du transport solide et de la franchissabilité piscicole (lettre du président du SMRD à l'Agence de l'eau du 27/07/2010).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2. Des leviers d'actions territoriaux amoindris à l'origine du désinvestissement des élus

L'équipe technique du SMRD fait des efforts pour activer des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : (i) par le biais de l'information et de la communication en vue de sensibiliser et de responsabiliser les usagers et (ii) en présentant le SAGE et un éventuel futur plan d'action, tel un Contrat de Rivière, comme des outils de développement territorial.

Elle insiste sur la mise en transparence de l'information, tant en matière d'état du milieu que sur les processus de concertation et les différentes actions menées. Dès son arrivée, elle reprend en main l'observatoire de la rivière Drôme et réhabilite la station de mesure du seuil des Pues. Elle met en place également un site Internet d'échange d'informations concernant la révision du SAGE et l'ensemble des actions menées par le SMRD. Elle réactualise le journal d'information *Inf'Eau* et accroît son public de diffusion. L'objectif 8C du PAGD porte sur : « *informer et sensibiliser* » : « *La création d'un observatoire est un élément essentiel de centralisation et de production de données locales (...) et doit permettre une sensibilisation de la population et des acteurs locaux sur la nécessité de préserver la rivière et les milieux naturels. Il s'agit à la fois de participer à l'amélioration des connaissances du territoire et des problématiques liées à l'eau mais également de faire évoluer les mentalités et les pratiques. Faire prendre conscience que la rivière est un bien commun fragile et que chacun peut agir à son niveau pour la préserver* » (Commission Locale de l'Eau et SMRD, 2011a). Il marque l'intention de faire territoire de l'eau par l'acquisition, la diffusion et le partage de l'information et des connaissances.

L'équipe technique du SMRD rencontre cependant des difficultés car la construction et le projet territorial autour de l'eau, tels que initiés dans les deux Contrats de Rivière et le SAGE passés, reposent essentiellement sur les volontés politiques des élus locaux. Ces volontés politiques s'épuisent en raison, d'une part de l'amoindrissement des marges de manœuvre du SMRD et d'autre part de la déconnexion des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial, en termes d'objectifs et de moyens d'action. Tandis que le dispositif du SAGE perd de son intérêt aux yeux de certains élus et usagers de l'eau, d'autres dispositifs s'affirment : la Conférence Départementale de l'Eau en matière de gestion de l'eau et le projet Biovallée® en matière de développement territorial.

2.2.1. Les marges de manœuvre réduites du SMRD

Des capacités d'innovation bridées

Le plus grand encadrement réglementaire de la révision du SAGE limite les possibilités d'innovation et les marges de manœuvre des élus locaux, des usagers et des équipes techniques. L'opportunité de tester de nouveaux outils, de disposer d'une large confiance, de marge d'action et d'appuis financiers et techniques qui avaient motivé l'engagement dans le premier SAGE n'existent plus dans la nouvelle procédure en cours. Le SAGE apparaît sous le seul angle contraignant : « *Les gens voient plutôt le SAGE comme une contrainte, une usine à gaz* » (un technicien de structure intercommunale). Il n'est perçu « *que comme un outil réglementaire imposé et du coup les gens le font mais un peu à contre cœur»* (un représentant de l'Etat).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La logique de la DCE et de la LEMA est à ce niveau, paradoxale : les textes requièrent une production locale de la politique de l'eau, prenant en comptes les spécificités, les usages et les enjeux territoriaux, mais dans le même temps, ils imposent une représentation normée de l'hydrosystème et de sa gestion. L'équipe technique du SMRD perçoit alors son rôle, non plus comme tant celui d'un médiateur permettant la réflexion collective sur les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs fixés, mais plutôt comme celui d'un exécutant devant convaincre les usagers de changer de représentation et de modèle de gestion pour adopter ceux du cadre très normatif imposé par la DCE et la LEMA (entretien personnel, 2010).

Un affaiblissement de la confiance des élus et des usagers

Le manque de reconnaissance par les représentants de l'Etat des accords sociaux passés ainsi que la révision des méthodes employées localement contribuent à diminuer la confiance de l'échelon local envers l'échelon central. Les acteurs locaux se sentent dépossédés de l'outil du SAGE. Le changement radical de rôle de la DDT dans les dernières années, de l'appui technique vers le seul contrôle réglementaire, est mal compris par les usagers et les élus locaux et accroît leur méfiance. « C*e qui déçoit, c'est qu'on avait des relations très privilégiées avec la DDAF parce que c'est eux qui avaient réalisé les trois réseaux d'irrigation. (…) On n'était pas forcément d'accord, mais on a toujours résolu autour d'une table les problèmes. Mais quand on commence à vous envoyer des recommandés ou que vous vous trouvez au tribunal et tout, ça change tout. Là, je pense qu'il y a quelque chose de casser* » (un représentant agricole).

De plus, la délégation de la gestion de l'eau des intercommunalités au SMRD crée un échelon intermédiaire supplémentaire entre les usagers et les gestionnaires :

> « *Avant c'était les collectivités locales qui géraient toutes seules maintenant c'est le Conseil Général, ça fait un échelon supplémentaire, est ce que c'était vraiment nécessaire ?* » (un technicien).
>
> « *Il y a une distance plus grande entre les problématiques et les lieux de prise de décision (…). Ca fait beaucoup trois étages, la commune, l'intercommunalité, le syndicat (…). Je sens qu'il y a une distance politique qui s'est mise là, et qui fait que peut-être, à l'avenir, ça présentera des difficultés pour la mise en place d'action* » (un élu).

Ce manque de confiance se traduit en termes d'acquisition et de partage de l'information. Comme dans la période précédente, les usagers agricoles sont toujours réticents à rendre transparentes les données sur leurs pratiques ou à accepter une mesure précise de l'état du milieu qui permettrait la lisibilité des responsabilités individuelles (mesure du débit en chaque point de prélèvement). Ils jouent en particulier avec les incertitudes sur les prélèvements individuels, en nappe d'accompagnement et en amont du bassin versant. En 2009, encore, le Schéma Départemental de l'Irrigation mentionne : « *le système actuel ne permet pas une évaluation précise des prélèvements d'eau agricole en raison de la connaissance insuffisante des prélèvements individuels* » (Conseil Général de la Drôme et BRL, 2009).

En outre, l'incertitude sur le soutien des financeurs, de la Région et du Département notamment, est également une raison importante de la réticence des élus du Comité syndical à augmenter la part d'autofinancement du syndicat. Cependant, cette capacité limitée d'autofinancement conduit paradoxalement le SMRD à une plus grande dépendance des financeurs et notamment de l'Agence de l'Eau et donc de leurs normes et de leurs procédures de la gestion de l'eau, diminuant d'autant les marges de manœuvre locale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2.2. La déconnexion des champs d'action du développement territorial et de la gestion de l'eau

Le découplage des champs d'action du développement territorial et de la gestion de l'eau conduit à une moindre capacité de mobilisation des ressorts territoriaux. C'est ce dont témoignent de nombreux élus locaux et techniciens interrogés :

> « *La création d'un syndicat dédié, fondamentalement voulu par le département, et surtout par les services techniques plus que par les élus, pose un réel problème d'articulation avec le développement. Il n'y a pas de légitimité du SMRD pour parler avec les forces économiques* » (un élu, entretien personnel, 2009).
>
> « *On est sur un syndicat spécialisé, il n'y a plus autant qu'auparavant la connexion avec les enjeux globaux du territoire. Ce n'est plus la même motivation, c'est clair. Il n'y a plus personne qui (…) a les moyens de mettre l'argent qu'il faudrait sur les digues par exemple. C'est le problème de créer des syndicats spécialisés* » (un technicien, entretien personnel, 2009).
>
> « *Le discours des collectivités, c'est quelque chose que j'entends bien : on ne monte pas une structure pour gérer un objet, comme la rivière en soi. On fait du développement, et la rivière, c'est un outil du développement. (…) On fait des syndicats pour des objets alors que les objets n'ont que vocation à permettre le développement et l'aménagement des territoires. Plus les structures sont intégrées et poly-thématiques, mieux c'est et plus les choix qu'on fait sont en lien avec les autres questions (…). La gestion de l'eau c'est tellement important que c'est dommage de faire un syndicat propre à ça. Elle doit être intégrée au reste des questions* » (un technicien, entretien personnel, 2008).
>
> « *Un syndicat avec un objectif qui est l'eau n'est pas en situation de faire du lien avec l'ensemble du projet de territoire, comme peuvent le faire les intercommunalités* » (un élu, entretien personnel, 2009).

A la différence du premier SAGE, les participants de la CLE ne s'entendent pas sur une représentation et un projet partagé. L'opposition entre les acteurs locaux et le pouvoir central repose sur deux modèles territoriaux différents, l'un *par* et *pour* l'eau, et l'autre plus strictement *pour* l'eau. La construction et le projet de territoire ne peuvent donc fonder le compromis de la gestion de l'eau.

Dans le premier SAGE et le second Contrat de Rivière qui l'a accompagné, la gestion de l'eau était clairement identifiée et présentée comme un outil de développement territorial. Le comité de rivière et la CLE étaient des arènes de discussion et de négociation d'enjeux et d'objectifs plus larges que la seule gestion de l'eau. Comme par le passé, nombre d'usagers et d'élus ont aujourd'hui envers le SMRD des attentes qui dépassent largement la seule compétence eau mais relève de l'aménagement du territoire ou du développement économique. De plus, les attentes portant bien sur la gestion de l'eau restent orientées dans leur formulation sur des objectifs de développement territorial, tel en matière d'assainissement, de construction de digues ou de réserves de substitution[500]. Lorsque le

[500] Ainsi, lors des premières commissions thématiques de la révision du SAGE, les débats sur la préservation des milieux aquatiques portent sur la lutte contre les plantes invasives de l'ensemble du territoire, les débats sur l'irrigation traitent de la place et du mode de développement agricole dans la vallée, et les débats sur les conflits d'usage de loisirs de la rivière questionnent le modèle de développement touristique souhaité. C'est ce dont témoignent les premières versions rédigées du PAGD affichant, par exemple, en matière de gestion quantitative, des objectifs relevant du développement de l'activité agricole (point 1.3.1).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

SAGE était porté par la structure intercommunale du Val de Drôme, ces attentes entraient pleinement dans les préoccupations et les prérogatives que le bureau de la CLE considérait être siennes, et la structure intercommunale pouvait les prendre en compte et les mettre en application par ailleurs dans sa politique de développement territorial. Si la structure intercommunale du Val de Drôme était en capacité de traduire ces demandes en matière de développement territorial, voire de les intégrer dans le champ de la gestion de l'eau, ce n'est actuellement plus le cas avec le transfert en 2007 des compétences d'animation du SAGE au SMRD. L'équipe technique du SMRD perd à ce niveau un levier d'action stratégique central, fortement mobilisé dans l'élaboration et la mise en œuvre du précédent SAGE.

Le SMRD, non seulement ne dispose d'aucune compétence en matière d'aménagement et de développement du territoire, mais il est en outre contraint par les représentants de l'Etat, à une définition strictement environnementale des enjeux sur l'eau. Le SMRD ne peut alors plus mettre en avant ni favoriser les synergies entre les deux domaines d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial. Le SAGE n'est plus perçu comme une opportunité par les usagers et les élus locaux. « *Je pense que c'est une rupture dans l'approche »,* explique ainsi un ancien technicien de la structure intercommunale du Val de Drôme qui a participé à premier SAGE et il poursuit *:*

> « *On a quand même fait pendant une vingtaine année une approche intégrée de développement. J'ai beaucoup défendu cette idée, qu'on ne pouvait pas traiter isolément ce milieu de toute la vie économique et sociale du territoire. Ca tombait particulièrement bien qu'on soit dans une structure qui pouvait en même temps parler économie, habitat, agriculture, et non pas une structure dédiée uniquement à la rivière. Le travail qu'on a pu faire avec le monde agricole tenait 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. Et puis aussi, quand on est comme cela généraliste, on est obligé de prendre en compte l'ensemble des interactions. On ne peut pas faire l'impasse. On ne peut pas dire, j'applique la loi sur le débit réservé par exemple, comme ça sans s'interroger un peu plus sur ce que ça veut dire de sortir une phrase de ce type là* » (entretien personnel, 2009).

Si l'articulation entre la gestion de l'eau et le développement territorial ne se fait plus au sein de l'arène de la CLE dans le cadre de la révision du SAGE, elle reste cependant possible, comme en témoigne un technicien : « *cette articulation est faisable, techniquement et politiquement parce que on a des élus dans cette vallée qui ont des approches globales assez sensibles et puis qui sont d'un très bon niveau, qui ont un haut niveau de réflexion sur leurs territoires. Ils peuvent arriver à compenser par leurs personnalités les barrières qui s'imposent par la structuration* ». Seulement, elle se pratique dans d'autres arènes, et en particulier :

- en matière de développement territorial, dans celle du projet de territoire Biovallée® : « *c'est à partir d'autres outils qu'on recrée des lieux de rencontre. Je pense que actuellement c'est le projet Biovallée® qui est le lieu de rencontre le plus dense sur l'ensemble de la vallée* » (un élu, entretien personnel, 2009)
- en matière de gestion de l'eau au niveau départemental.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2.3. Les dossiers clefs de la gestion quantitative traités dans d'autres arènes

La Conférence Départementale de l'Eau pour la régulation locale des usages

Si en matière de gestion quantitative des ressources en eau, les services de l'Etat montrent des exigences de plus en plus fortes en matière de respect de la réglementation, des marges de manœuvre sont toujours possibles. Elles ne se négocient cependant pas au sein de la CLE du SAGE, mais au niveau départemental au sein de la Commission de Gestion Quantitative de la Conférence Départementale de l'Eau.

Suite aux années de sécheresse de 2003 à 2005 et en application du Plan de Gestion de la Rareté de l'Eau de 2005, le Conseil Général, la Chambre d'Agriculture et l'Agence de l'eau élaborent un plan de gestion de la ressource en eau au niveau départemental afin de mieux anticiper les pénuries d'eau. Il se traduit en 2007 par la mise en place d'un Conférence Départementale de l'Eau, remplaçant les anciens Comité Sécheresse. Elle comprend différents comités de suivi, dont un sur la gestion quantitative de l'eau, un autre sur l'amélioration de la qualité et un dernier sur l'épandage des boues et matière organique. Il est associé à l'observatoire départemental de l'eau du Conseil Général. Ce comité de suivi de la gestion quantitative est présidé par le Préfet et animé par la MISE et associe le Conseil Général, l'association des maires, l'ADARII, le SYGRED, la Chambre d'Agriculture, les Syndicats d'Eau potable, Météo France, la Fédération de pêche, les associations de consommateurs et de protection de l'environnement, la CCI, les animateurs de Contrats de Rivières ou d'autres structures porteuses d'actions territoriales. Il se réunit, comme son prédécesseur, le comité sécheresse, en cas d'étiage marqué, en vue de la prise d'arrêtés préfectoraux de restriction, mais également plus régulièrement tout au long de l'année en vue d'anticiper les périodes de crises.

La CLE du SAGE Drôme ou le SMRD ne sont conviés à cette Commission qu'en cas de crise concernant leur secteur. La Commission n'utilise pas les mêmes bases de données sur l'état du milieu que celle dont dispose la CLE. Elle ne reconnaît pas le dispositif de mesure des débits du seuil des Pues, qui est pourtant une référence du SAGE Drôme. La convention de partage des ressources en eau entre la CLE et les trois réseaux d'irrigation n'est pas non plus reconnue dans cette instance. Les décisions que cette Commission prend peuvent donc être en décalage avec celles qu'adopte la CLE.

Dans cette instance, la négociation est primordiale. Le Préfet joue un rôle central, puisque que suite à la discussion, il prend ou non, la décision de la restriction et de son niveau. En cas d'étiage exceptionnel, l'autorité administrative est même législativement autorisée à fixer temporairement des débits inférieurs à ceux réservés[501]. Comme par le passé, les représentants des agriculteurs sont fortement présents en leur sein, ce qui montre l'importance pour ces acteurs de défendre dans cette arène leurs intérêts.

[501] Article L214-18 de la loi sur l'eau de 2006 : « *Lorsqu'un cours d'eau ou une section de cours d'eau est soumis à un étiage naturel exceptionnel, l'autorité administrative peut fixer, pour cette période d'étiage, des débits minimaux temporaires inférieurs aux débits minimaux* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'accord cadre sur l'irrigation : la négociation directe de la profession agricole avec les financeurs

Puisqu'ils ne sont pas soutenus financièrement et politiquement par les élus, malgré les discours au sein de la CLE, les associations d'irrigants négocient directement le subventionnement d'études et de solutions de gestion quantitative de l'eau auprès du Conseil Général ou de l'Agence de l'eau (chapitre 6, point 3). C'est en particulier le cas à travers l'accord cadre sur l'irrigation reconduit en 2007 (« *Accord cadre : gestion collective de la ressource en eau en agriculture, volet quantitatif, programme 2007-2009*»). Il se présente comme un outil de « *gestion collective de la ressource en eau* » complémentaire au SAGE ou Contrat de Rivière et cohérent avec les orientations du futur SDAGE. Cet accord cadre précise (i) la composition et les modalités de fonctionnement du Comité de suivi de la gestion quantitative, (ii) les modalités de la procédure mandataire mise en œuvre par la Chambre d'Agriculture, en particulier les efforts d'amélioration du système de collectes des données ainsi que (iii) le programme d'actions envisagé[502].

Cet accord cadre prévoit notamment la réalisation d'un Schéma Départemental de l'irrigation (SDI), sous maîtrise d'ouvrage du service agricole du Conseil Général. Ce dernier souhaite par ce biais évaluer son action passée en matière de développement de l'irrigation depuis 20 ans et redéfinir sa politique agricole pour les années à venir. Il ne collabore pas particulièrement avec le service environnement sur ses grandes orientations si bien qu'il prend la forme d'un « *document d'aménagement du territoire classique* » (un technicien du Conseil Général, entretien personnel, 2009). Le bureau d'étude BRL est retenu et l'étude est rendue en 2010. Dans un premier temps, cette étude définit des objectifs et propose des actions afin de soutenir l'agriculture irriguée qui ne prennent pas en compte les réflexions menées localement en matière de gestion de l'eau. Le président de la CLE du SAGE Drôme rappelle à plusieurs reprises au bureau d'étude et au service agricole du Conseil Général les évolutions politiques et réglementaires récentes de la politique nationale et régionale de l'eau ainsi que sur les réflexions passées et en cours au sein de la révision du SAGE Drôme[503]. Les premières versions du SDI proposent ainsi de nombreuses solutions d'augmentation de la ressource en eau, y compris des projets de barrages d'envergures, qui entravent le lit vif des cours d'eaux et qui ont par le passé été rejetés par la population et les élus locaux. *« On n'a peut-être pas été très innovants sur ces scénarios, c'est une reprise de ce qui a été fait avant, on n'a pas été pionniers en la matière ; il y avait des solutions qui avaient été envisagées et qui n'avaient pas pu voir le jour, on les a reprises* » (un technicien du Conseil Général, entretien personnel, 2009). Le Schéma définitif est finalement beaucoup plus modéré. Il recommande de n'envisager des solutions de stockage que là où la maîtrise foncière est déjà acquise, sans nécessité de portage politique des élus, ainsi que des retenues collinaires individuelles ou de quelques usagers seulement.

[502] Mise en place d'un guichet unique de déclarations des volumes prélevés ; généralisation des tours d'eau ; amélioration de la connaissance de la ressource en eau par le biais de l'Observatoire du Conseil Général ; accompagnement de l'ADARII ; élaboration d'un schéma départemental de l'irrigation.

[503] Le SDI procède notamment au découpage en deux sous bassin versant de la vallée de la Drôme, ce contre quoi le président de la CLE manifeste son opposition (CLE du 09/07/2008).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La CLE, en quête de reconnaissance

Les usagers comme les élus utilisent d'autres arènes et d'autres dispositifs pour réfléchir et traiter les problématiques qui les interpellent, tels la Conférence Départemental de l'Eau et l'accord cadre sur l'irrigation, dans le cas des irrigants, ou le projet Biovallée® concernant une partie des élus interpellés par le développement économique de leurs territoires. Lors de la CLE plénière du 25/05/2011, la chargée de mission prend soin de réaffirmer l'importance et l'utilité de la CLE, lorsqu'elle présente le projet définitif de PAGD. Elle souligne le rôle que cette dernière a joué pour « *avancer sur un certain nombre de sujets non consensuels* », parmi lesquels la gestion quantitative et le rôle qu'elle devra continuer de jouer dans l'application territorialisée des objectifs définis. Par exemple, concernant les mesures de gestion quantitative, la chargée de mission rappelle que « *une fois ces volumes prélevables déterminés, la CLE jugera des adaptations à apporter* » (prescription 1 du PAGD).

La réhabilitation du seuil des Pues par le SMRD apparaît ainsi comme une action à nouveau symbolique de l'affirmation de la place et du rôle du syndicat dans la gestion locale de l'eau. Bien que de simples améliorations soient suggérées par la commission thématique « *observatoire* », le SMRD insiste pour procéder à la rénovation du seuil des Pues et prendre en charge cette réhabilitation. C'est une manière de rappeler l'importance de l'acquisition de l'information sur la rivière afin de pouvoir mettre en œuvre les protocoles de partage tels que définis dans le SAGE. C'est également un signe de soutien aux syndicats d'irrigation mis en demeure de mesurer les débits prélevés, conformément aux exigences réglementaires. Mais surtout, cette réappropriation du seuil est une manière de réaffirmer le rôle que le SMRD joue dans la régulation et la coordination des usages de l'eau sur la rivière, à la fois au niveau local, où le seuil est considéré comme « *un juge de paix* », mais également vis-à-vis du niveau départemental. En effet, le seuil des Pues en raison de ses dysfonctionnements n'est pour le moment pas référencé comme point nodal de mesure des débits par la Commission de gestion quantitative qui se réunit, afin de décider de la prise ou non d'arrêté de restriction au regard des informations hydrologiques et météorologiques disponibles.

2.2.4. Conclusion

Si le SMRD bénéficie de l'appui technique, matériel et politique des institutions supra-locales, tels l'Agence de l'Eau, le Département et la Région, il peine par contre à justifier de son intérêt auprès des élus des communes et des intercommunalités, qui ne lui accordent que des moyens limités de fonctionnement. Le progressif désintéressement des élus communaux et intercommunaux pour le projet de SAGE possède de multiples raisons. De par le renforcement des exigences réglementaires et la reprise en main des services de l'Etat sur la gestion de l'eau, le SMRD dispose de moins de marge de manœuvre pour adapter la gestion locale de l'eau aux spécificités territoriales. En outre, de par la déconnexion des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial, le SMRD ne peut plus jouer sur les arguments et les leviers stratégiques de l'aménagement du territoire pour justifier du projet de gestion de l'eau.

Le positionnement du président de la structure intercommunale du Val de Drôme, également président de la CLE, et qui jusqu'alors a incarné le modèle d'action de la gestion territoriale de l'eau, joue un rôle central. En cédant le pilotage du SAGE à une structure syndicale dédiée à ce seul champ d'action, puis en se désengageant progressivement de la démarche, jusqu'à

annoncer son prochain départ[504], il confirme que la CLE et le SAGE ne sont plus les outils de la construction collective d'un projet du territoire *par* et *pour* la gestion de l'eau.

Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau tels qu'activés dans les précédents SAGE et Contrats de Rivières le sont difficilement par le SMRD. Les acteurs locaux se décentrent ainsi sur d'autres dispositifs plus stratégiques pour la décision et l'action et remettent ainsi en question les acquis obtenus en matière de gestion locale de l'eau depuis 20 ans. La *gestion territoriale de l'eau* telle que bâtie dans le premier SAGE, comme bien commun territorialisé, plaçant l'eau au cœur du développement territorial se désagrège. Si l'eau n'est plus érigée en élément central de la construction et du projet territorial, elle ne justifie plus la recherche et le maintien de l'équilibre fragile entre le développement économique et la préservation environnementale.

3. Le projet Biovallée®, territoire par l'eau, sera-t-il aussi un territoire pour l'eau ?

Le projet Biovallée® est évoqué dans les trois quarts des entretiens menés auprès des participants de la CLE en 2009 et 2010 sans sollicitation sur le sujet. « *On n'arrête pas d'entendre parler de Biovallée® par* [le président de la CLE], *c'est un peu du bourrage de crâne* » note ainsi un représentant de l'Etat (entretien personnel, 2010). Que ce soit pour vanter ses mérites, partager ses doutes, ou manifester ses craintes, le projet Biovallée® apparaît comme une préoccupation majeure des gestionnaires de l'eau. Ce projet est une initiative politique des quatre intercommunalités de la vallée de la Drôme qui vise à transformer le territoire à la fois en une vitrine, un pilote et une école du « *développement humain durable* » (chapitre précédent). Il affiche sa filiation avec plus de vingt ans de politique locale de l'eau, mais pour autant, ne propose pas de projet structurant dans ce champ d'action. Au regard des éléments récents, les opportunités et les limites offertes par ce nouveau projet de territoire en matière d'efficacité environnementale de la politique de l'eau sont discutées.

3.1. Le projet Biovallée® : une paternité reconnue de la gestion de l'eau

Dans les années 1990, la collaboration à l'échelle de la vallée de la Drôme, qui n'était pas possible dans le champ d'action de l'aménagement du territoire en raison des héritages et enjeux culturels, politiques et économiques des différentes structures intercommunales de la vallée de la Drôme, s'est progressivement mise en place dans le champ de l'action publique de gestion de l'eau.

A la fin des années 2000, au moment où le système d'action de la gestion de l'eau de la vallée de la Drôme se réorganise et se recentre sur les seuls objectifs environnementaux, un nouveau

[504] Le président de la CLE annonce «*qu'après dix-sept ans d'investissement personnel, il va falloir penser à sa succession en qualité de Président de CLE.*» (Compte-rendu de la CLE plénière du 15/06/2011).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

système d'action prend forme en matière de développement territorial à la même échelle, dans le cadre du projet Biovallée®. Le transfert du pilotage du SAGE de la structure intercommunale du Val de Drôme au SMRD accélère-t-elle la définition et la mise en œuvre du projet Biovallée® ? Ou bien sont-ce les avancées du projet Biovallée® qui décident la structure intercommunale à céder le pilotage du SAGE ? Sans établir de relations causales et il est probable que les liens soient réciproques et multiples (Bethemont, 2001), le constat est cependant que la construction du projet Biovallée® s'appuie sur les acquis de vingt ans de politique territorialisée de l'eau sur le bassin versant de la Drôme et en particulier sur l'image positive et fédératrice de la rivière.

Les dimensions *territorialisantes* de la gestion de l'eau ainsi que leur mobilisation dans la construction du projet territorial Biovallée® sont étudiées en reprenant la grille d'analyse présentée en partie I : (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[505]. Les ressources territoriales identifiées et activées dans le cadre des dispositifs de Contrat de Rivière et de SAGE sont réinvesties dans le projet Biovallée® : elles justifient le projet et le territoire et lui procurent de premiers moyens d'action.

3.1.1. La rivière patrimonialisée et territorialisée : de multiples ressources révélées pour la construction territoriale et le projet Biovallée®

Une construction territoriale nécessite la prise de conscience de l'intérêt de faire territoire ainsi que la révélation de l'intention de faire territoire, qui permet de convertir les potentialités en ressources territoriales. La gestion locale de l'eau, à travers le premier Contrat de Rivière puis le SAGE et le second Contrat de Rivière, a permis aux riverains de la Drôme puis à l'ensemble des habitants du bassin versant de prendre conscience de la place et du rôle de la rivière à la fois dans leur activités quotidiennes et dans le développement territorial de la vallée. « *La mise en place du 1er SAGE a permis d'appréhender l'ensemble de la problématique territoriale liée à l'eau* » (Communauté de Communes du Diois et Pays Diois, 2005 ; Communauté de Communes du Val de Drôme, Communauté de Communes du Pays de Saillans, Communauté de Communes du Crestois, Ville de Crest *et al.*, 2005). La patrimonialisation de la rivière puis les mises en territoires autour de la gestion de l'eau ont révélé un ensemble de ressources territoriales, qui sont ensuite réinvesties dans le projet Biovallée®, afin de justifier de l'intérêt de ce projet et de la construction territoriale de la Vallée de la Drôme. L'eau et sa gestion forment ainsi des arguments centraux du projet de territoire Biovallée®, tels que présentés dans les dossiers de candidature aux procédures de Pôle d'Excellence Rural et de Grand Projet Rhône-Alpes (Communauté de Communes du Diois, 2007b ; Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009).

[505] La troisième partie de la grille d'analyse des dimensions territorialisantes qui concerne l'adoption du territoire ne peut être analysée, faute d'informations et de recul suffisant sur la toute récente construction du projet Biovallée®.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'eau, ressource naturelle majeure du projet Biovallée®

> « *Il n'y a que trois ou quatre vallées dans le monde comme la Vallée de la Drôme, à travers tous ses ingrédients : l'eau, les sols, les pratiques humaines, le climat. Donc on a creusé cette veine là*» (Le président de la structure intercommunale du Val de Drôme, entretien personnel, 2009).

L'eau, en tant qu'une des ressources naturelles clefs de la vallée de la Drôme, est un élément central du projet Biovallée®. La charte Biovallée®, annexée au Grand Projet Rhône-Alpes, affiche ainsi l'objectif de « *préserver les ressources vitales et biens communs que constituent l'eau, les sols et la biodiversité, tous d'une qualité exceptionnelle dans notre vallée* ». Le président de la structure intercommunale du Val de Drôme explique ainsi : « *On s'est dit quitte à asseoir le développement, autant l'asseoir de manière durable. Qu'est ce qui dure ? (…) Je me suis dit ce serait intéressant de travailler sur ce qui constitue les invariants de la vallée, au regard des transformations humaines. Donc on a regardé un petit peu comment les choses s'étaient passées dans l'histoire et en fait c'est là qu'on est tombé sur : l'eau, les végétaux, le soleil, le vent et on a mis en place ce projet Biovallée® autour de ça* » (entretien personnel, 2009). Le chargé de mission du projet Biovallée® complète : la spécificité de la vallée de la Drôme « *c'est sa capacité à avoir su préserver les biens communs de l'humanité que sont ses richesses naturelles et patrimoniales, c'est à dire : la qualité de l'eau, que l'on a retrouvé ces quinze dernières années avec les Contrats de Rivière ; la qualité de l'air, car on voit encore les étoiles chez nous; la qualité des sols car on a encore des sols qui n'ont pas été détruits ou pas complètement, et qui ont su se reconstruire grâce à l'agriculture biologique notamment ; la capacité à produire une biomasse de qualité, avec plein de biodiversité grâce au soleil qui n'est pas masqué. Ca c'est vraiment ce qu'on appelle nous des 'bioressources' et qui sont des valeurs fondamentales à préserver : l'eau, l'air, le sol, l'énergie solaire* » (entretien personnel, 2009).

La gestion de l'eau : le consensus au delà des clivages politico-administratif

La gestion de la rivière témoigne de la « *culture partenariale* » existant depuis 30 ans et se manifestant notamment par 14 années de collaboration à travers deux Contrats de Rivière et un SAGE (Communauté de Communes du Diois, 2007b).

La gestion de l'eau a en effet réussi à faire consensus à l'échelle de la vallée là ou les hommes et structures politiques avaient échoué sur d'autres thèmes ou objets. C'est donc devenu un outil puissant de pouvoir politique, en particulier intercommunal.

La présence en particulier d'une « *figure politique* (…) *porte-parole* » (Lussault, 2007 p. 126) tel le président de la CLE, a facilité l'appropriation de cette représentation auprès de l'ensemble de la population, au-delà des seuls usagers de l'eau : « *C'est lui la locomotive, c'est lui qui tire tout le monde, et je pense que si on en est là, c'est grâce à lui*» (un technicien ; entretien personnel, 2009). « *Quand la* [structure intercommunale du Val de Drôme] *dit quelque chose, tout le monde suit.* [Son président] *est un personnage fort politiquement et très charismatique. Il n'a pas d'équivalent, de contrepoids* » (un technicien, entretien personnel, 2009).

Le président de la CLE et de la structure intercommunale du Val de Drôme a acquis ainsi une légitimité forte auprès des élus et des usagers. « *Il ne s'exprime pas beaucoup les élus…sauf le président. Le président un jour il dit blanc et tous les élus disent blanc et un autre jour il dit noir et les élus aussi* » note un représentant de l'Etat. Un autre ajoute : « *ce que je ressens*

c'est un pouvoir énorme du président de la CLE vis-à-vis des élus » (entretiens personnels, 2010).

La gestion de l'eau : le témoin de l'excellence du savoir-faire en matière de développement durable

Le projet Biovallée® s'appuie également sur l'expérience acquise de coopération intercommunale en matière de développement durable dans le domaine de la gestion de l'eau, ainsi que sur la reconnaissance de l'excellence de ces actions. « *Il y a eu tout le travail sur la CLE, où (…) petit à petit, on a mis en place des modèles qui se nourrissaient et s'inspiraient du développement durable. Ensuite, il y a eu des lectures que nous avons faites les uns les autres sur la notion de développement durable, parce que c'est une notion qui est arrivée il y a une vingtaine d'année environ dans les universités américaines, par des revues suisses* » explique le président de la structure intercommunale du Val de Drôme (entretien personnel, 2009).

La création d'une réserve naturelle sur une portion de la rivière ainsi que l'obtention en 2005 du Riverprize pour la gestion de l'eau témoignent de ce savoir-faire en matière de protection et valorisation des ressources naturelles ainsi que de « *l'excellence* » de ce savoir faire : « *L'excellence de ce territoire et de ses projets est reconnue internationalement. La Drôme est la dernière rivière entièrement naturelle et de qualité bactériologique de cette taille en Europe. Sa gestion a été reconnue par le prix international Riverprize en 2005, le label site pilote de la directive cadre et le prix des éco-maires* » (Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009). La gare des Ramières, est mise en avant comme un site témoignant de l'excellence en matière de développement durable des collectivités locales : « *site pédagogique et touristique dont le positionnement est fondé sur la rivière Drôme, un monde vivant et préservé, en lien avec la réserve naturelle qu'elle gère* » (lettre d'intention à la procédure des Grands Projets Rhône Alpes, du 10/10/2007).

3.1.2. Le SAGE Drôme : une réinterprétation partagée de la vallée de la Drôme

La représentation renouvelée de la Vallée de la Drôme proposée par le SAGE

Faire territoire, c'est partager la même représentation du territoire et la même intention de faire territoire. Le SAGE Drôme propose en cela une réinterprétation de la Vallée de la Drôme autour de la rivière. La rivière Drôme, érigée en objet emblématique et le bassin versant délimitant les frontières de sa gestion procurent des éléments clefs d'une saisie renouvelée du réel spatial. L'importante production cartographique associée à la démarche d'élaboration du SAGE ainsi que les efforts de communication auprès du grand public contribuent à l'appropriation de cette nouvelle représentation de la Vallée de la Drôme. La rivière, qualifiée de « *Joconde* », est mise en avant comme l'élément remarquable phare de la vallée, emblématique de sa « *qualité naturelle* » et justifiant la candidature à un Grand Projet Rhône-Alpes, au même titre que les Grottes Chauvet ou le Lac Léman[506] : « *Autour de la rivière, on construit une stratégie de territoire. C'est le seul* [élément commun] *qui soit*

[506] En 2010, la Région compte sept Grand Projets labellisés : « *la grotte Chauvet* », « *Rovaltain* », « *Design dans la cité* », « *le lac du Bourge*t », le « *Nord-Isère* », le « *Franco-Valdo-Genevois* » et la « *Biovallée*® ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

vraiment territorial » (un élu). Le titre de l'objectif du protocole du Grand Projet Biovallée® concernant la gestion de l'eau est ainsi explicite : « *gestion durable de l'eau : la Drôme, joyau de la Biovallée*® » (Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009).

La Biovallée®, fille du SAGE : une mise en récit territorialisante

Le projet Biovallée® est présenté par ses initiateurs comme « *un enfant du travail fait sur la rivière* » (un élu, entretien personnel, 2010), comme l'aboutissement d'une dynamique intercommunale qui a été enclenché grâce et autour de la gestion de l'eau. Ce serait la suite logique et naturelle de l'histoire des collectivités locales de la vallée de la Drôme. En s'appuyant sur les héritages du passé, et en particulier sur l'histoire d'une coopération réussie, les porteurs du projet Biovallée® contribuent à mieux projeter les habitants dans un avenir commun.

Cette mythification de la réalité transparaît à l'extérieur du territoire. Par exemple, en 2010, des experts du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux en mission sur le projet Biovallée® écrivent : « *C'est la rivière Drôme, conjonction d'un élément géographique et d'une volonté humaine d'assurer sa qualité, qui fonde l'identité de ce territoire et le projet porté par les collectivités. (...) Ce projet a plus de 30 ans. La contractualisation entre la Région et la vallée date de l'Etablissement Public Régional, antérieur à 1977 et l'intercommunalité se met en place assez tôt, aux alentours de 1979. L'acte fondateur est l'élaboration du Contrat de Rivière, le deuxième de France après celui de l'Ardèche, en 1987, qui sera signé en 1990*. » (Bourcet et Dubreuil, 2010).

En conclusion, le travail autour de la gestion de l'eau dans le cadre du SAGE et des deux Contrats de Rivière a enclenché une dynamique de construction territoriale à l'échelle de la vallée, notamment par le biais des efforts de réappropriation de la rivière par l'ensemble des habitants de la vallée et qui s'est traduite par une cristallisation des territorialités autour de cette rivière.

3.2. Les opportunités et les limites du projet Biovallée® pour une gestion durable de l'eau dans la vallée de la Drôme

Le projet Biovallée® s'appuie sur l'expérience et les acquis des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau, mais dans quelle mesure et en quoi ce nouveau projet de territoire peut-il contribuer au projet de la gestion de l'eau ? S'agit-il de projets concurrents ou complémentaires ? Les efforts des acteurs locaux se reportent-ils sur le projet Biovallée® au détriment de la gestion de l'eau ? Ou bien, au contraire, le projet Biovallée® permet-il de consolider la solidarité en matière de gestion de l'eau et de se projeter dans un avenir commun ? La construction du projet territorial Biovallée® constitue déjà, malgré sa définition encore floue, un levier d'action stratégique en matière de gestion de l'eau, mais il vient également brouiller et affaiblir le dispositif du SAGE.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2.1. Le projet Biovallée® comme ressort territorial pour la gestion de l'eau

Bien qu'un certain nombre d'usagers de l'eau émettent des craintes sur le projet Biovallée®, comme pour tout nouveau projet susceptible de modifier la situation existante, il reçoit dans l'ensemble un *a priori* plutôt positif. Ils « *attendent de voir* » (entretiens personnels, 2009-2010).

Le projet de territoire Biovallée®, bien que récent, procure déjà des ressorts territoriaux, mobilisés par les acteurs de la gestion locale de l'eau, afin de transformer les pratiques et les usages de l'eau.

Tout d'abord, la référence à la Biovallée® renforce les ressorts déjà mobilisés lors de la mise en territoire du bassin versant dans le cadre du premier SAGE et du second Contrat de Rivière et en particulier la responsabilisation des usagers par l'identification et l'appartenance territoriale (chapitre 6, point 3).

La construction territoriale du projet Biovallée® est également un moteur de changement. Elle facilite l'identification d'une rupture de paradigme, d'une nécessaire évolution des pratiques : *« Biovallée® c'est un changement de mentalité ; on exagère dans les objectifs et dans les discours, mais c'est comme ça qu'on change* » (un technicien, commission thématique usages agricoles et industriels du 23/04/2009). Elle traduit au niveau local les évolutions politiques et idéologiques engagées au niveau international : « *Les gens ne peuvent plus dans leurs discours politiques faire l'impasse sur les questions environnementales de développement durable et d'écologie* ». Les représentants des associations de protection de la nature, se sentent aujourd'hui plus écoutés dans leur argumentation : « *On ne passe plus (...) pour un emmerdeur, un empêcheur de tourner en rond »* (un représentant d'association, entretien personnel, 2009).

Le projet Biovallée® propose une orientation pour l'avenir : « C*'est vivre probablement comme on va vivre dans vingt ou quarante ans, c'est à dire avec des ressources limitées, que ce soit l'eau ou les matières premières, et avec l'utilisation bien plus intelligente des énergies* », explique un représentant d'association (entretien personnel, 2009). D'autres complètent : « *Ce qui a de l'avenir, c'est une agriculture avec des circuits courts, la qualité, le moins possible de pesticides* ». Et les agriculteurs « *ont conscience, au moins à moyen terme qu'il va falloir qu'ils y passent, (...) utiliser moins de pesticides, faire de la qualité* » (entretiens personnels, 2009).

Le projet Biovallée® tend ainsi à institutionnaliser ainsi un nouveau cadre de référence idéologique. Le terme de « *Biovallée®* » est ainsi utilisé de manière normative, pour argumenter ce que l'on peut ou ne pas faire : « *Nous en plus, on a le critère Biovallée® sur la Drôme, donc on se dit, il faut qu'on laisse à nos enfants : un, des solutions de ressources en eau potable ; deux, une rivière où ils puissent se baigner sans prendre des maladies ; et, trois, une rivière avec de l'eau* », explique ainsi un élu. Un autre élu, remet en question la pratique de l'irrigation : « *Après c'est des choix politiques : pourquoi il faudrait développer l'irrigation dans une Biovallée®* ? ». Les agriculteurs mêmes rejettent la solution d'augmentation des ressources en eau à partir d'un pompage dans le Rhône en se connectant aux réseaux de la plaine de Valence en raison de sa mauvaise qualité, incompatible le projet de territoire Biovallée®. Un agriculteur justifie ainsi : dans la plaine de Valence les irrigants «*n'ont pas la même mentalité que dans la Vallée de la Drôme où on est une unité* (…) *avec une eau particulière quand même* » (commission thématique usages agricoles et industriels du

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

23/04/2009). Et on peut ainsi lire dans le SDI : « *Certains avancent que le concept de Biovallée® mis en place sur le Val de Drôme n'est pas compatible avec des transferts d'eau du Rhône en raison de la qualité de cette eau, ce qui exclurait la solution de maillage du réseau SIILE – SIAM* » (Conseil Général de la Drôme et BRL, 2009).

Ce nouveau cadre idéologique peut s'appuyer sur des moyens matériels accrus et dédiés, *via* l'instauration de nouveaux critères de financements des actions locales, comme autant d'incitations et de régulation des activités sur le territoire. « *Si ça se trouve, dans Biovallée®, ils vont développer des systèmes encore plus performants pour les économies d'eau, des modes de cultures et d'habitats écologiques et économes en eau qui vont dans le sens des orientations du SAGE* » reconnaît un représentant de l'Etat. Par exemple, la Biovallée® est « *une incitation pour les agriculteurs à passer encore plus en bio* », elle permet « *que les agriculteurs soient subventionnés pour leurs plateformes de nettoyage* », expliquent des élus. L'agrégation des communes à l'échelle de la vallée, en mettant en avant le caractère « *innovant* » particulièrement « *vendeur* » de la démarche, permet de capter de nouveaux financements, à une échelle enfin « *crédible* » pour les financeurs (Agence, département et région) : « *l'Agence de l'Eau peut être intéressée par un bassin versant 100% bio* » (un technicien de collectivité territoriale) ; « *On est labellisé Biovallée®, ça va pleuvoir des financements, c'est normal faut qu'il y ait des gens qui mènent le sens de la marche. Parce qu'on a des bons élus, des bons dossiers. Et qu'on a des bonnes idées* » (entretiens personnels, 2009 et 2010). Le projet Biovallée® touche de plus un public plus large que le SAGE, et ce, directement, dans ses habitudes quotidiennes, en finançant par exemple des kits d'économie d'eau comprenant, entre autres, des réducteurs de débits des robinets ou de volumes des chasses d'eau (CLE du 01/04/2010).

3.2.2. La gestion de l'eau au sein du projet Biovallée® : une attention limitée

La gestion de l'eau ne constitue pas pour autant un enjeu central du GPRA Biovallée®. Ce dernier met en avant plutôt ceux de la consommation énergétique, de l'agriculture et de l'alimentation biologique, du traitement des déchets, de la maîtrise du foncier et de la formation en matière de développement durable (http://www.biovallee.fr/).

Le programme d'action du Grand Projet Biovallée® concernant la gestion de l'eau est pour le moment limité. Le seul objectif dans ce domaine est l'objectif n°5 et s'intitule : « *gestion durable de l'eau : la Drôme, joyau de la Biovallée®* ». Il fait partie de l'axe stratégique de «*l'aménagement d'un éco-territoire de référence* » (Communauté de communes du Val de Drôme *et al.*, 2009). La gestion de l'eau n'est donc pas présentée comme un enjeu de gestion environnementale mais plutôt comme un enjeu de démonstration de la collaboration en matière de développement durable. Cet objectif n°5 comprend trois sous-objectifs. Le premier consiste en « r*edéfinir une politique ambitieuse avec des outils performants* : *un nouveau SAGE avec des objectifs ambitieux dès 2011* » et s'appuie sur les dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau existants ou à construire. Les deux autres objectifs sont centrés sur l'usage de l'eau potable. L'un consiste à «p*rotéger et garantir la ressource en eau potable* » pour un « *territoire à sécheresse régulière* » et se décline en deux fiches actions, l'une sur la sécurisation des réseaux d'adduction en eau potable et l'autre sur les économies d'eau domestiques. Le dernier objectif porte sur le renforcement d' «*une gestion partagée pour des usages raisonnés* » mais ne comprend qu'une fiche action : « *développer le micro-hydro-électrique sur les réseaux d'adduction* ». Ces actions ne sont que très peu détaillées.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

D'après les entretiens menés en 2009-2010 et à la lecture des documents existants, l'articulation entre le GPRA Biovallée® et le SAGE Drôme, si elle est mentionnée, n'est pas pour autant explicite. Les chargés de mission respectifs ne collaborent actuellement que marginalement entre eux. Pour la chargée de mission du SMRD, il y a une « *répartition claire des tâches* » car « *Biovallée® ne peut pas tout faire, il délègue au SMRD les questions d'eau* ». Et pour le chargé de mission Biovallée®, le projet traite de la gestion de l'eau « *par subsidiarité. On ne s'en occupe pas, on mentionne les objectifs politiques et en vérifiant avec les structures porteuses, que ça leur va. Et après ils déclinent. Il y a quand même des lignes qu'on traite en propre comme la récupération d'eau dans les éco-quartiers par exemple* ». Le président de la CLE souligne « *qu'il y a des choses qui vont se faire dans le cadre de Biovallée® et d'autres dans le cas du SAGE. Ce n'est pas tout dans le SAGE ou tout dans Biovallée®. Les choses vont être plus diverses et plus mixtes* ». Mais il conclut que « *c'est trop tôt pour savoir* » (entretien personnel, 2009). Pour le moment, le président de la CLE ainsi que celui du SMRD mentionnent surtout les articulations possibles en termes de démonstration et de formation. Il s'agit de montrer ce que l'on peut faire et ce que l'on sait faire en matière de gestion durable des ressources en eau et des milieux aquatiques sur le territoire de la Biovallée®.

Lors du précédent SAGE, les acteurs locaux ont expérimenté ce qui pourrait être un cercle vertueux entre le développement territorial et la gestion de l'eau se confortant l'un l'autre dans une optique de durabilité. Cette dynamique ne semble plus pouvoir se poursuivre dans le cadre de la révision du SAGE, mais le pourrait-elle dans le cadre du projet Biovallée® ? Ce dernier pourrait constituer un levier d'action stratégique pour la gestion de l'eau. Les débats sur le développement agricole ou le développement touristique souhaités pour la vallée de la Drôme, qui n'ont pas pu réellement trouver leur place lors de la révision du SAGE, sont menés dans le cadre du projet Biovallée®. Si la question de l'usage et de la gestion de l'eau est abordée dans cette articulation au développement territorial, alors les orientations collectivement définies permettront aussi peut-être de clarifier les objectifs et les moyens de la gestion de l'eau. Actuellement, les élus locaux reconnaissent les besoins de ressources en eau supplémentaires pour les irrigants mais sont réticents à les financer. Ils admettent aussi la nécessité économique d'un développement touristique autour de la rivière mais ne s'engagent pas dans l'aménagement des aires de baignades. Ils apprécient le travail de préservation et de mise en valeur de la rivière, de ses milieux et usages réalisés par le SMRD, mais sont réticents à augmenter la contribution financière à son bon fonctionnement. La mise en perspective de ces choix en matière de gestion de l'eau dans le cadre du développement territorial pourrait permettre d'accroître la motivation des élus et leur implication politique et financière dans les dispositifs de la gestion locale de l'eau. Si la rivière est maintenue et reconnue comme ressource territoriale du projet Biovallée®, une synergie entre la gestion durable de l'eau et le développement territorial *par* et *pour* l'eau serait possible. La gestion de l'eau pourrait bénéficier des moyens financiers, du capital scientifique et intellectuel, ainsi que de la notoriété et de légitimité dont dispose le projet Biovallée® et qui risque de lui faire prochainement défaut.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CONCLUSION DE LA PARTIE IV

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

Le pilotage de la gestion locale de l'eau, jusqu'alors opéré par une structure intercommunale à vocation de développement territorial, est transféré à un syndicat mixte dédié à la seule compétence de la gestion de l'eau, à partir de 2007. Ces deux types de pilotages présentent des avantages comparatifs inverses d'une part en termes de capacité à mobiliser les acteurs locaux et à obtenir des consensus, et d'autre part à défendre la protection de l'environnement face aux intérêts économiques. La révision du SAGE est également marquée par une reprise en main de l'Etat, le renforcement des outils de contrôle et de sanction, et inversement la diminution des marges de manoeuvre des acteurs du territoire pour expérimenter de nouvelles pratiques de gestion de l'eau.

Si la CLE du SAGE demeure une arène de connaissance réciproque et de dialogue entre les acteurs locaux et avec les partenaires administratifs et financiers supra-locaux, elle semble par contre perdre en capacité de décision et d'action au profit d'autres arènes, telle la Conférence Départementale de l'eau en matière de gestion quantitative ou le projet Biovallée® en matière d'articulation au développement territorial. Misant sur d'autres outils pour porter leurs enjeux ou pour mener à bien leurs missions, une partie des élus, des usagers et même des représentants de l'Etat se désinvestissent du dispositif du SAGE ou tendent à en limiter ses ambitions.

La Vallée de la Drôme comme construction territoriale autour de l'eau est par contre fortement investie par les acteurs du développement territorial dans le cadre du projet Biovallée®. Il offre de nouvelles opportunités d'expérimentation, d'innovation et de structuration inter-intercommunale, là ou le nouveau dispositif du SAGE trouve ses limites. Son ambition de former un *« Fribourg rural Français »* est également plus valorisante que celle du SAGE, serait-il le premier réalisé et révisé de France, ce qui explique la forte mobilisation des élus à son égard. L'omniprésence actuelle dans les discours des participants de la CLE du projet de territoire Biovallée® laisse penser que l'avenir de la gestion de l'eau se jouera pour partie dans ce cadre. Il reconnait une filiation avec le SAGE et procure d'ores et déjà de nouvelles ressources pour la gestion de l'eau.

Cependant, il vient également perturber le processus de révision du SAGE et des interrogations demeurent sur l'importance que ce dernier accordera aux objectifs environnementaux en matière de gestion de l'eau. En effet, la préservation des milieux aquatiques, bien qu'obligation européenne depuis 2000, ne semble pas être considérée comme l'objectif principal au sein de la CLE par une majorité d'acteurs locaux, représentants des collectivités territoriales et usagers. Le PAGD et le règlement du SAGE révisé montrent une ambition environnementale limitée. D'un coté, les représentants de l'Etat défendant cet enjeu tendent à être discrédités selon une opposition gestion locale / pouvoir central. D'un autre coté, la préservation des milieux aquatiques est présentée comme un objectif secondaire, par

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

rapport à l'objectif à la fois plus englobant mais aussi plus mystifiant de « *développement humain durable* » tel que construit au sein du projet Biovallée®.

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

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Conclusion

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La territorialisation de la politique de l'eau comme gage d'efficacité environnementale

La gestion territoriale de l'eau est-elle gage d'efficacité environnementale ? Plus qu'une affirmation ou infirmation, ce travail de recherche visait à comprendre les mécanismes par lesquels la territorialisation de la politique de l'eau en France peut contribuer à l'atteinte des objectifs environnementaux fixés.

La territorialisation de la politique de l'eau relève d'un double processus : l'action publique est à la fois (i) *territorialisée*, dans la mesure où elle est transformée, modelée par les acteurs chargés de la mettre en place selon les spécificités locales. Mais elle est aussi (ii) *territorialisante* dans le sens où elle modifie, conforte, défait ou reconstruit les territorialités existantes. L'efficacité environnementale peut se juger sur la capacité des acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau à modifier les comportements des acteurs de la gestion effective qui affectent l'état des ressources et des milieux aquatiques. L'hypothèse posée est alors que les acteurs intentionnels de la gestion de l'eau s'appuient sur des *constructions territoriales* et sur l'activation de *ressorts territoriaux* pour modifier la gestion effective de l'eau et gagner en efficacité environnementale.

Recourant aux outils conceptuels du territoire développés ces dernières années en géographie sociale (Di Méo, 1998 ; Gumuchian et al., 2003 ; Lajarge et Roux, 2007), une grille d'analyse a été élaborée en vue d'étudier à la fois : (i) les mécanismes et les produits de la *construction territoriale autour de l'eau, par* et *pour* le projet de gestion de l'eau ; (ii) la révélation et l'activation de *ressorts territoriaux* issus de cette dialectique projet / territoire ; (iii) les processus et les conditions de leur *efficacité environnementale*. Cette grille a été appliquée au cas de la vallée de la Drôme sur la période 1970-2011. Le choix d'un unique terrain d'étude a permis une analyse fine et approfondie de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositifs successifs de Contrats de Rivière et de SAGE. L'étude s'est centrée sur les logiques et les stratégies territoriales développées par les gestionnaires intentionnels de l'eau afin de transformer la gestion effective.

L'histoire récente de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme recouvre en trois périodes, comme trois reconfigurations à la fois du système d'action, du projet de gestion de l'eau et de sa construction territoriale (Tableau 36) :

- La mise en œuvre d'un 1er Contrat de Rivière marque la transition de multiples systèmes d'actions sectoriels vers un système d'action unifié de la gestion de l'eau, piloté par les structures intercommunales de la vallée (1970-1996). Ces acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau procèdent à la mise en patrimoine de la rivière et développent un projet de *gestion patrimoniale* de cette dernière. L'activation de différents ressorts patrimoniaux permet de modifier certains comportements dégradant pour l'environnement (la pollution domestique essentiellement), d'engager des actions de restauration et de préservation écologique et physique des cours d'eau et surtout

d'instaurer une dynamique de concertation autour des usages et de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée.

- L'élaboration puis la mise en œuvre d'un SAGE puis d'un 2nd Contrat de Rivière par les structures intercommunales de la vallée de la Drôme, appuyées par les services de l'Etat, constituent une expérimentation pionnière du modèle de la *gestion territoriale de l'eau* (1994-2006). Ce dernier est basé sur la *mise en territoire* du bassin versant et le couplage des enjeux environnementaux, économiques et identitaires, dans la poursuite et l'extension du modèle de la *gestion patrimoniale de la rivière*. Les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau rencontrent cependant des difficultés dans la mise en œuvre de cette stratégie territoriale, liées à la manifestation de territorialités concurrentes. Les ressorts territoriaux sont faiblement activés et le gain environnemental demeure partiel et limité. Cependant, l'ensemble des efforts fournis en matière de gestion de l'eau permet la révélation et l'activation de ressources de développement territorial dont les structures intercommunales se saisissent pour construire un nouveau projet de territoire, le projet Biovallée®.
- La révision du SAGE Drôme, à partir de 2007, est marquée par la reconfiguration du système d'action de la gestion de l'eau et de son modèle de gestion. Les structures intercommunales cèdent son pilotage à un syndicat mixte dédié à la seule compétence de la gestion de l'eau, ce qui marque une déconnexion des deux champs d'action environnemental et de développement territorial. Les représentants de l'Etat, et particulièrement ceux de l'échelon régional et de bassin, investissent fortement la révision du SAGE, en vue de garantir le respect des obligations européennes du bon état écologique. Au contraire, les élus communaux et intercommunaux tendent à se désintéresser du dispositif, qu'ils perçoivent de plus en plus sous le seul angle de la contrainte, et reportent leur attention sur le nouveau projet de développement territorial Biovallée®. Une opposition central / local vient se superposer à l'opposition classique entre la protection de l'environnement et la défense des intérêts économiques en matière d'usage et de gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Si l'activation des ressorts territoriaux n'est plus guère possible dans le cadre du SAGE, elle est par contre envisageable dans le cadre du projet de territoire Biovallée®, à condition que l'eau et sa gestion en demeurent des ressources territoriales majeures.

Dans l'exercice de la rétrospective historique, un maximum de détail est conservé afin de restituer la complexité des processus, tout en dégageant des clefs de compréhension globale. Cette conclusion revient sur les points principaux de la démonstration de manière transversale ainsi que sur les avancées majeures, les limites et les perspectives de la recherche.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

	période	*1980-1993*	*1994-2006*	*2007-2011*
Pol. publiques nat.	Gestion de l'eau	Prise en compte progressive du milieu : Contrats de Rivière (1981), Loi pêche (1984), directives européennes sectorielles (env. 1990) et 2nd Loi sur l'eau (1992)	Modèle de la gestion intégrée de bassin versant : mise en place des SAGE et de Contrats de Rivière réformés ; Injonctions sur l'état des milieux : DCE (2000)	Renforcement des obligations de résultats : traduction française de la DCE (2004) et 3ème Loi sur l'eau (2006) ; Grenelle de l'environnement
	Développement territorial	Désengagement de l'Etat (lois de décentralisation) Contractualisation ciblée pour le développement des territoires : aide sectorielle ou aux zones fragiles (Contrats de Pays, PAR, PIM, PDZR, Leader I)	Apogée du projet de territoire et renforcement intercommunal: Loi ATR, LOADT, LOADDDT ; procédures contractuelles régionales, nationales et européennes Chartes de territoire intercommunales	Tournant vers le développement durable et la compétitivité des territoires (procédures contractuelles : PER, CDDRA, GPRA, Leader+) ; réforme des collectivités territoriales (2010)
Dimension territorialisée	Territoires hérités	Le Diois, territoire culturel et historique aux contours flous	Deux constructions intercommunales : Diois et Val de Drôme	Vallée de la Drôme : une nouvelle construction territoriale ?
	Dynamiques socio-spatiales	De la désertification et déprise agricole à la reprise démographique et économique ; le renforcement des usages de loisirs et des attentes environnementales	Attraction démographique ; orientation économique sur la qualité et spécialisation des produits ; différentiation plaine/ montagne et amont / aval ; Tensions liées à la multiplication des usages et attentes sur les ressources et milieux aquatiques	
	Logiques et stratégies de dév. territorial	Structuration progressive des intercommunalités et émergence de politiques locales de développement Révélation des potentialités économiques de la rivière	Tentative d'imposition de territoire de projet par les échelons supra locaux et recentrage des intercommunalités sur leurs projets de territoires ; l'eau atout de dév . économique	Lancement d'un projet de territoire à l'échelle de la vallée (projet Biovallée®), dont l'eau et sa gestion sont des ressources territoriales
	Logiques et stratégies de gestion de l'eau	Des oppositions entre systèmes d'actions sectoriels (irrigation / extraction de granulat) à la mise en place d'un unique système d'action piloté par les intercommunalités autour du Contrat de Rivière	SAGE et 2nd Contrat de Rivière sous pilotage intercommunal : la gestion de l'eau saisie comme outil de revendication locale et de développement économique Compromis par la concertation et la négociation	Prise en main de la gestion intentionnelle par une structure dédiée à la compétence eau : le SMRD, appuyés par l'AERMC et l'ONEMA ; reconfiguration des oppositions : non plus sectorielle mais local/ central
Dim. territorialisante	Territoire de l'eau construit	Rivière – patrimoine	vallée de la Drôme : territoire de la gestion de l'eau	bassin versant de la Drôme : territoire de gestion de l'eau / Vallée de la Drôme : territoire de développement territorial
	Intention révélée et processus de production	Mise en patrimoine de la rivière et gestion patrimoniale de cette dernière autour des potentialités économiques et identitaires de sa préservation des milieux aquatiques	Construction d'un territoire par et pour l'eau et d'un projet de gestion territoriale de l'eau par la réappropriation du périmètre et du modèle imposés (la gestion intégrée de bassin versant)	Déconnexion des projets de gestion eau et développement territorial ; construction de deux territoires : l'un *pour* l'eau (SAGE) et l'autre *par* l'eau (projet Biovallée®)
	L'eau, ressource territoriale de développement	Développement touristique par la mise en valeur de la rivière Renforcement du pouvoir intercommunal	Révélation des ressources économiques (agricole, touristique, formation), symbolique (qualité, durabilité) et politique (savoir-faire, légitimité) pour le développement intercommunal	Révélation et activation de l'eau et de la gestion de l'eau comme ressources territoriales pour le projet Biovallée®, de gestion durable des ressources naturelles
Les ressorts territoriaux : identification et activation		Argument : la rivière préservée comme ressource de développement économique Levier stratégique : responsabilisation des usages par la réappropriation de la rivière et solidarité financière Outils de légitimation : confiance des usagers et financements du pilotage intercommunal Support d'innovation : expérimentation de la démocratie participative et de la gestion patrimoniale	Identification de ressorts territoriaux, en prolongement de ceux de la rivière patrimoine, mais difficile activation de la par la concurrence d'autres territorialités autour de l'eau	Difficile mobilisation des ressorts territoriaux dans le cadre du SAGE en raison de la déconnexion des champs d'action environnemental et de développement économique Activation potentielle de ressorts territoriaux au sein du projet Biovallée®, si l'eau et sa gestion y sont considérés comme des ressources territoriales majeures.
Efficacité environnementale : état du milieu et instruction de l'état		Qualité baignade retrouvée mais questions des étiages et de l'incision non réglées	Qualité baignade accrue, rivière entretenue, plans et règles de gestion des étiages et d'entretien des cours d'eau, mais persistance de déséquilibres quantitatifs en eau et en graviers Défaut d'instruction de l'efficacité environnemental	A suivre

Tableau 36 : Synthèse de l'application de la grille de lecture des dimensions territoriales de la gestion de l'eau et l'efficacité environnementale (vallée de la Drôme)

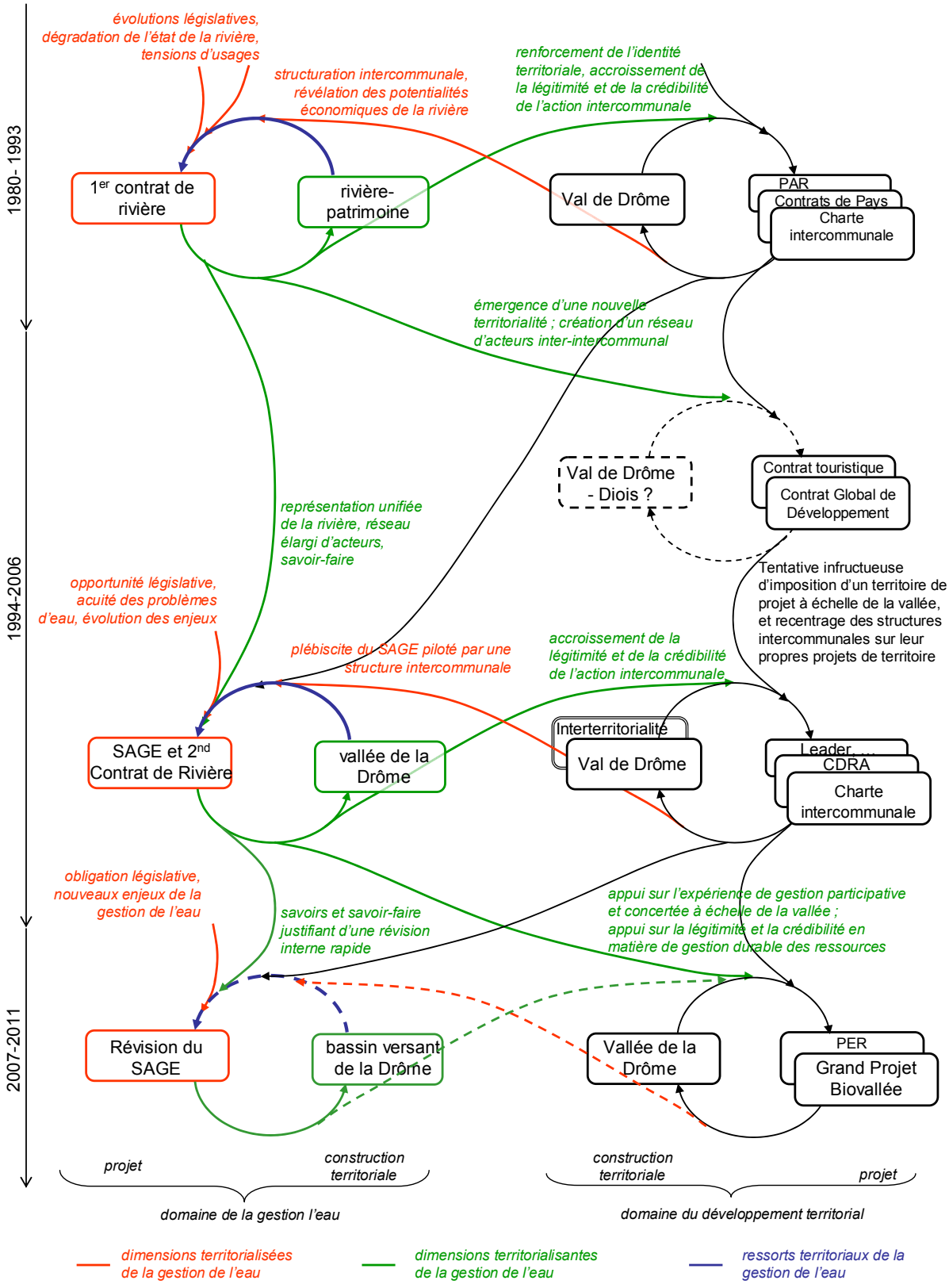


Figure 108 : Schématisation des dynamiques et des articulations entre les projets de gestion de l'eau et ceux du développement territorial ; le cas de la structure intercommunale du Val de Drôme sur la période 1980-2011

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La mise à l'épreuve des outils conceptuels du territoire et l'application au cas de la gestion de l'eau

Les interactions entre l'eau et le territoire font l'objet d'une littérature abondante, surtout ces dernières années (Girard, 2006). Par rapport aux travaux qui s'attachent à montrer que l'eau et sa gestion constituent de puissants leviers de développement territorial et que la territorialisation de la politique de l'eau contribue aux recompositions territoriales (Goussot, 2003 ; Grujard, 2003 ; Alexandre, 2004 ; Ghiotti, 2006), l'originalité de ce travail de recherche provient du point de vue adopté. Il étudie l'interdépendance eau / territoire dans le sens inverse, en posant l'hypothèse que les constructions territoriales constituent des ressources pour gérer l'eau. Le champ théorique du territoire est alors investi pour l'étude de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'efficacité des dispositifs de la gestion de l'eau.

Que le territoire fasse autant débat dans la discipline géographique est lié au fait que la notion est également fortement mobilisée dans le monde de l'action publique. Tandis que du coté de la recherche, le territoire est questionné dans ses capacités à comprendre les réalités du monde, du coté de l'action, il est plébiscité comme nouvelle échelle et comme modèle pertinent et efficace d'action publique.

Dans cette étude, le territoire est considéré à la fois : (i) comme un *outil conceptuel*, dont sont mises à l'épreuve du terrain les capacités d'analyse des dynamiques du système eau/société, et (ii) comme un *objet de recherche*, dont est questionné l'intérêt en terme d'efficacité de l'action publique. Objet et concept d'analyse ne doivent pas être confondus. L'exercice est d'autant moins aisé en raison : (i) de la polysémie du terme de territoire et de son emploi fréquent dans le langage courant et (ii) des étroits échanges d'idées entre les mondes de la recherche et de l'action en matière d'aménagement du territoire dans les dernières décennies[507].

En vue de contourner les dérives holistes et spatialistes dont le territoire fait l'objet lorsqu'il est réifié[508], une approche systémique et constructiviste est adoptée. Le territoire est conceptualisé comme une *construction territoriale* et les mécanismes de sa fabrication et de son instrumentalisation sont modélisés par le biais de la notion de *ressort territorial.*

Comme toute modélisation, le schéma théorique de la *construction* et des *ressorts territoriaux* proposé tend à occulter certaines dimensions de la réalité pour mieux en mettre d'autres en évidence. Il met l'accent sur le rôle de *l'acteur*, de ses intentions, de ses logiques et de ses stratégies pour fabriquer et instrumentaliser le territoire, par ses discours et ses actes, au détriment des autres *actants* (Lussault, 2000) et en particulier de ceux issus du milieu naturel. Ce schéma pourrait être amélioré théoriquement par l'incorporation plus explicite des

[507] Les notions de *patrimoine* dans les années 1980 puis celles de *projet de territoire* et de *développement durable* dans les années 1990, sont ainsi au cœur des politiques publiques mais aussi des interrogations scientifiques.

[508] Pour ses détracteurs, le territoire est un terme d'usage ambigu et risqué, un concept peu opératoire, qui ne permet pas de traduire l'évolution actuelle du monde ni celle notre façon de penser. Deux dérives en particulier menacent le territoire réifié : le spatialisme et l'holisme (Ripoll et Veschambre, 2001). La première réside dans le retour d'une conception naturaliste, organique de l'espace, justifiant des situations spatiales dans une logique réputée naturelle. La deuxième provient d'une lecture globalisante du social (le collectif agissant comme un seul homme) ou des rapports social/spatial (territoire comme cadre de cette action collective), réduisant la complexité sociale (Jean, 2002). Dans les deux cas, le risque est de masquer les conflits ou les contradictions sociales (Giraut, 2008).

interactions entre milieu, espace et société. La récente notion de *solidarité écologique*[509] est à explorer en ce sens. Elle permettrait de mieux comprendre les mécanismes de la responsabilisation des usagers et des gestionnaires de l'eau, au regard de leur appartenance territoriale (historique, géoéconomique, culturelle, symbolique ou politique), mais également de leur participation à un *système socio-écologique*.

La grille d'analyse élaborée sur la base de ce schéma, dissociant les dimensions territorialisées et territorialisantes de la gestion de l'eau, s'est avérée à l'usage, difficile d'emploi, tant ces deux dimensions sont imbriquées, mais elle a permis de mettre en évidence et d'analyser les processus de rétro-alimentation entre ces deux dimensions.

Le choix de la monographie s'est lui révélé fructueux. L'analyse minutieuse et diachronique[510] des mécanismes de construction et d'instrumentalisation territoriale a permis de ne pas réduire la complexité socio-spatiale ni d'occulter les contradictions existantes[511]. La difficulté réside dans l'interprétation générale de cette complexité de ces contradictions et dans la prise de distance avec les interprétations que les acteurs locaux eux-mêmes en font. Le recoupement et la mise en corrélation de multiples sources de données visent à construire et à conforter une interprétation objective des faits, dégagée des discours répétés et auto-justifiants des acteurs sur leurs territoires et les rapports qu'ils entretiennent avec lui. Le discours sur le territoire est en effet l'élément central de cette analyse, à la fois (i) comme *outil de connaissance* des représentations et pratiques des acteurs et (ii) comme *objet d'analyse* de la construction et de l'instrumentalisation du territoire par ces acteurs de la gestion de l'eau (Lussault, 1998). La distinction de ces deux types de discours est nécessaire à leur analyse et à leur interprétation [512].

L'analyse de chroniques longues et continues de données à un important niveau de détail a permis d'éclairer sous un jour nouveau le cas pionnier et expérimental de la gestion de l'eau

---

[509] La solidarité écologique est une notion introduite dans le droit de l'environnement lors de la réforme des parcs nationaux en 2006. R. Mathevet et *al.* (2010) expliquent on émergence et explorent les pistes théoriques et pratiques de son utilisation concernant la gestion des ressources naturelles des Parcs Nationaux. Les auteurs proposent de définir la solidarité écologique comme « *l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contiguës ou non* » et distinguent « *la solidarité écologique de fait, qui souligne la communauté de destin entre l'homme, la société et son environnement, en intégrant, d'une part, la variabilité, la complémentarité et la mobilité de la diversité du vivant et des processus écologiques dans le temps et dans l'espace, et d'autre part, la coévolution des sociétés humaines et de la nature au travers des usages de l'espace et des ressources naturelles* » et la « *solidarité écologique d'action, qui se fonde sur la reconnaissance par les habitants, les usagers et les visiteurs qu'ils font partie de la communauté du vivant, et qui traduit leur volonté de vivre ensemble avec les autres êtres vivants, au sein des espaces dans lesquels ils interviennent, jugeant de leurs actions ou de leur non-action selon leurs conséquences sur les composantes de cette communauté* » (Mathevet *et al.*, 2010). Traduite en projet de territoire, la solidarité écologique d'action vise la gestion d'un bien commun en termes de gestion conservatoire des ressources et de limitation des impacts anthropiques négatifs. Un projet de gestion de l'eau fondé sur une telle notion, permettrait ainsi la prise en compte des dimensions à la fois « *dynamique et fonctionnelle du patrimoine (naturel et culturel), des ressources naturelles, des services rendus par les écosystèmes, des usages et des pratiques associées*».

[510] Pour M. Marié (2008, p. 10), deux façons permettent de « *prendre de la distance* » vis-à-vis du terrain et des cadres normatifs et de donner du sens aux observations : « *travailler sur le temps de la longue durée » et « faire intervenir l'espace dans la construction de son objet*» (Marié, 2008).

[511] « *La conceptualisation du territoire pour être opératoire doit permettre de saisir les contradictions inhérentes à sa production contemporaine et à la nouvelle division spatiale et scalaire du travail politique*» (Giraut, 2008).

[512] Par exemple, les documents de projet manifestent des intentions des acteurs qui portent le projet et offrent une représentation du territoire instrumentalisée pour ce projet. La presse locale, par contre, témoigne de la diffusion de cette idéologie territoriale aux seins des représentations sociales de la population locale. Dans les entretiens menés auprès des acteurs de la gestion de l'eau, ce discours est hybride.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

dans la vallée de la Drôme[513]. 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[514]. L'apparent succès en termes de gouvernance locale et de construction d'un bien commun territorialisé 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. De plus, l'évidence du bassin versant a été remise en cause. 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 on été nécessaires pour créer une conscience territoriale à l'échelle de la vallée, dans laquelle la rivière, si elle a joué un rôle clef, n'a été qu'un des *actants*. Enfin, le rôle de certains acteurs et de leurs interactions, à la tête de la gestion intentionnelle, a été un facteur déterminant du modèle d'action mis en place et de son efficacité environnementale. La mise en retrait de ces derniers s'accompagne d'ailleurs de la reconfiguration du modèle territorial qu'ils soutenaient, dans une relation de cause à effet imbriquée. Seule une analyse minutieuse des acteurs, de leurs représentations et de leurs pratiques sur une période de plusieurs décennies permet la mise en évidence de tels éléments.

Au delà de l'étude d'un cas particulier, l'analyse monographique permet la généralisation[515], pour peu que certaines précautions soient prises dans la façon dont elle est conçue et menée (Bertrand et Bertrand, 2002). La construction des découpages de temps et d'espace a ainsi été posée comme une problématique de recherche en soi, dans l'objectif de mieux comprendre les dynamiques des réalités socio-spatiales observées. Les hypothèses ont pu évoluer au contact du terrain, ce qui a notamment amené à investiguer l'étroite articulation de la gestion de l'eau au développement territorial en raison de la particularité des gestionnaires intentionnels - des structures intercommunales. L'interprétation des processus, de leurs mécanismes et de leurs conditions de fonctionnement a été au centre de l'analyse, plutôt que l'explication contextuelle des causes et des raisons. Une telle approche permet de dégager ce qui, de l'expérience locale, est du ressort de la connaissance générale. La compréhension des processus et des mécanismes généraux de la territorialisation de l'action publique environnementale a ainsi pu être accrue.

[513] Au regard des travaux notamment de Lascoumes et Le Bourhis (1998), Le Bourhis (2004), Allain (2005), Richard et Rieu (2009).

[514] « *Le changement de focale et des outils d'analyse est ainsi parfois a même de résoudre des questions auxquelles les approches comparées ont parfois du mal a répondre quand elles ne créent pas elles-mêmes des apories théoriques qui n'ont de sens qu'à distance de l'action* » (Desage, 2006).

[515] « *La généralisation serait en quelque sorte ici la capacité à rendre intelligible une situation locale à partir de critères qui ne lui sont pas réductibles, et donc à 'faire sens' au-delà du terrain investigué* » (Desage, 2006).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les avancées de la connaissance sur les mécanismes et les conditions de l'efficacité environnementale de la gestion territoriale de l'eau

L'efficacité environnementale de l'action publique locale de la gestion de l'eau dépend d'un ensemble de facteurs dont nombre d'entre eux n'ont pas de caractère territorial[516]. Cependant, la construction et l'organisation du territoire constituent bien un enjeu de la gestion de l'eau en ce qu'elles peuvent permettre d'accroître la maîtrise de ces facteurs ou de leurs impacts[517].

L'étude empirique de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme est une mise à l'épreuve du modèle d'action théorique de la *gestion territoriale* de l'eau. Elle permet d'affiner la connaissance des mécanismes et des conditions dans lesquels les outils territorialisés de la politique de l'eau peuvent être efficaces du point de vue environnemental.

La *gestion territoriale* de l'eau repose sur la fabrication et l'instrumentalisation d'un territoire *de* l'eau par la gestion intentionnelle, dans un double objectif d'efficacité (Méasson, 2007) : (i) une *efficacité de la politique*, considérant que le modèle d'action de la gestion territoriale de l'eau est la meilleure façon de transformer la gestion effective et ses impacts sur l'état environnemental, mais également (ii) une *efficacité politique*, consistant à maintenir ou accroître ses possibilités et capacités d'action, par la reconnaissance et la légitimation à agir, à l'intérieur (les populations, les usagers gouvernés) et à l'extérieur du territoire (les partenaires financiers, contrôleurs, législateurs). Ces marges de manœuvre et capacités d'action sont importantes dans le contexte actuel, où le lobbying de certains groupes d'usagers peut être fort et où inversement l'enjeu environnemental est essentiellement porté par la seule gestion intentionnelle.

Deux sous hypothèses ont été formulées, l'une sur le ressort territorial comme outil stratégique, l'autre sur l'acteur mobilisant ces outils. Les avancées de la connaissance pour chacune d'entre elles sont résumées.

De la nature des ressorts territoriaux, des mécanismes et conditions de leur efficacité

Appuyée sur des outils conceptuels existants du territoire[518], la notion de *ressort territorial* est proposée afin de conceptualiser la relation dialectique entre la construction territoriale autour de l'eau et le projet de gestion de l'eau dans sa dynamique temporelle. Les natures, les mécanismes et les conditions d'utilisation de ces ressorts territoriaux sont précisés lors de la mise à l'épreuve empirique sur la vallée de la Drôme. La spécificité du système d'action de la gestion de l'eau de ce cas d'étude, un pilotage intercommunal, conduit à analyser les étroites interrelations entre les champs d'action de la gestion environnementale et du développement

---

[516] Tel par exemple les subventions de la Politique Agricole Communes qui orientent la nature des productions agricoles et corrélativement leurs demandes en eau.

[517] Par exemple, en démarquant et soutenant d'autres systèmes de production comme ressources territoriales.

[518] Deux approches de cette littérature ont été choisies afin de construire le cadre d'analyse. Celle de la Formation Socio- Spatiale (Di Méo, 1998 ; Di Méo et Buléon, 2005) permet d'identifier et de caractériser les constructions territoriales en cours de formation dans leur nature (géoéconomique, politique, idéologique) et leur force (stabilité, lisibilité, solidité). Pour comprendre le sens de ces constructions territoriales, les intentions, les logiques et les stratégies de leurs auteurs sont investiguées. Le modèle d'action de l'acteur territorialisé de Gumuchian et *al.* (2003) et le triptyque projet-ressource-territoire de Lajarge et Roux (2007) permettent de décrypter les systèmes d'actions et de décomposer les processus de territorialisation.

territorial. Un double ressort territorial est ainsi modélisé, l'un concernant la gestion de l'eau et l'autre le développement territorial, s'alimentant l'un l'autre de manière dynamique (Figure 109). Si les stratégies de gestion de l'eau et de développement territorial sont très imbriquées et s'il est difficile de démêler les liens de cause à effet (Bethemont, 2001), il y a par contre eu, de manière certaine, des saisies opportunes par les acteurs locaux à la fois (i) des possibilités offertes par l'eau et sa gestion pour développer le territoire et (ii) des possibilités fournies par le développement territorial pour mieux gérer l'eau.

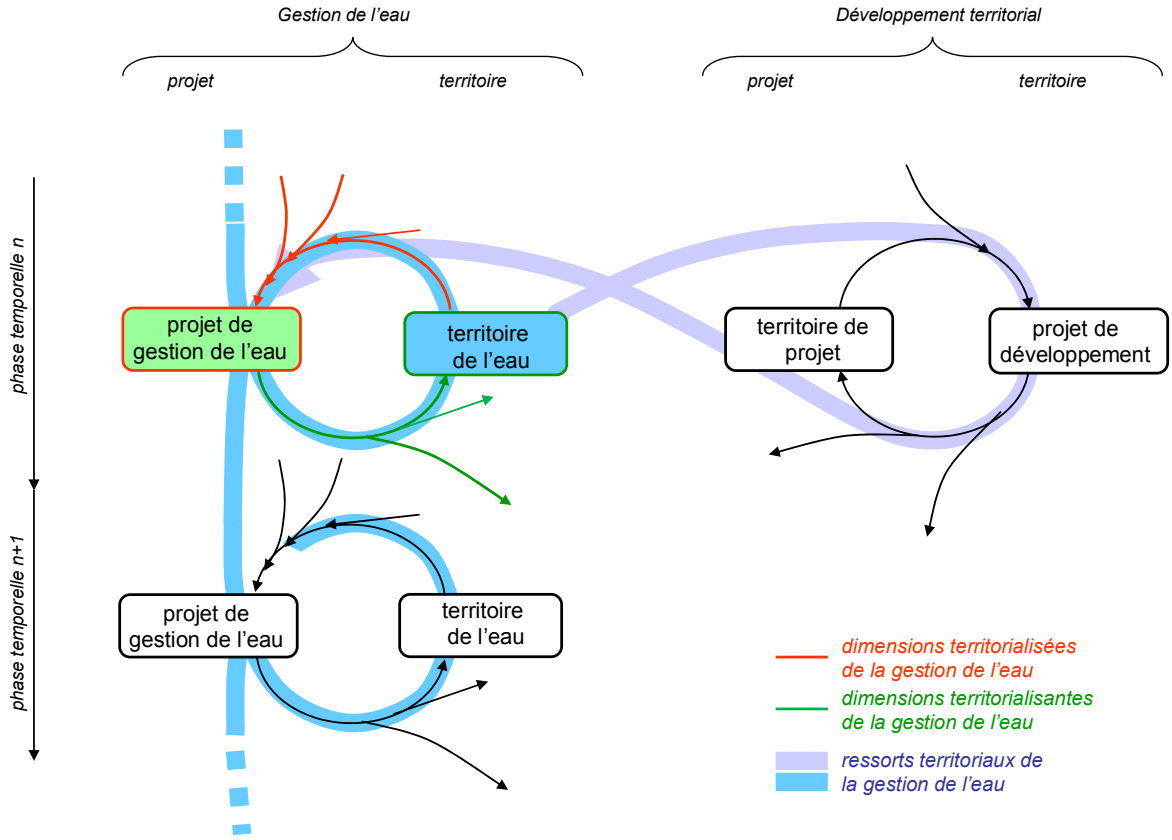


Figure 109 : Schématisation du double ressort territorial, (i) entre le projet de gestion de l'eau et le territoire de l'eau et (ii) entre le projet de gestion de l'eau et le projet de développement territorial

En théorie, quatre types de ressorts territoriaux de la gestion de l'eau ont été défini selon leur utilisation par la gestion intentionnelle, (i) comme *argument*, afin d'obtenir un compromis, (ii) comme *instrument stratégique*, pour obtenir un changement de comportement, (iii) comme o*util de légitimation* à agir pour la préservation de l'environnement ou (iv) comme *support d'innovation*, pour trouver et adopter de nouvelles pratiques. La confrontation empirique amène à une nouvelle catégorisation de ces ressorts, selon la dimension de la construction territoriale qui est mobilisée : (i) *économique*, (ii) *identitaire*, (iii) *politique* (Tableau 37).

Ces ressorts ne présentent pas les mêmes gains environnementaux et ne dépendent pas des mêmes conditions de mobilisation. Ils ne reposent pas tous sur le même degré de territorialisation. Le ressort économique peut s'appuyer sur un simple *espace de procédure*, construit ou adopté par la gestion intentionnelle de l'eau afin d'accéder à des moyens d'action. Le ressort politique nécessite par contre la construction d'un *territoire de projet*,

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

engageant également la gestion effective à y participer et adhérer. Enfin, le ressort identitaire requiert, en plus, une identification et une appropriation du territoire par la gestion effective.

Le ressort le plus efficace semble faire appel à la dimension territorialisante de la gestion de l'eau en jouant sur l'identitaire : le sentiment d'appartenance permet, en interne, de renforcer les liens des acteurs entre eux et avec l'espace autour de l'eau et l'identité territoriale permet, en externe, de rendre lisible et de spécifier le territoire. L'activation de ce ressort permet :

- d'induire une modification des comportements de la gestion effective vers une plus grande responsabilité envers l'état environnemental ;
- d'accroître les moyens d'actions et les marges de manœuvre de la gestion intentionnelle afin d'expérimenter localement des ajustements des modèles d'actions imposés ou d'innover en en proposant de nouveaux.

Ces ressorts identitaires permettent une préservation des ressources et des milieux aquatiques étendue et continue dans l'espace et durable dans le temps, mais ils requièrent un processus patient et répétitif de mise en place et une consolidation permanente, comme la construction territoriale elle-même. Ils s'appuient sur une représentation unifiée du territoire de l'eau, c'est-à-dire d'un espace aménagé et organisé pour les usages et la gestion de l'eau et structuré par un groupe d'acteurs, selon une certaine idéologie et un certain projet. C'est ce qui en constitue leur force et leur limite. La force réside dans la capacité à convaincre un ensemble d'usagers par le *mythe territorial*, qui opère une réduction des oppositions et des contradictions[519]. La limite réside dans l'enfermement dans un modèle unique, où certains objets ou acteurs, certaines pratiques ou idées, non incorporés dans ce modèle n'ont ni lisibilité, ni légitimité[520]. Le partage d'une même représentation facilite la coopération, mais dans le même temps, contraint le champ des possibles (André, 1998).

[519] « *En masquant les conflits, les contradictions sociales derrière l'adhésion à une identité collective, le territoire permettrait aux détenteurs du pouvoir de réguler les rapports sociaux et politiques et d'assurer leur reproduction à l'identique par celle du territoire* » (Aldhuy, 2008), car ces derniers ont la capacité de reproduire l'organisation sociale dont ils sont le produit (Di Meo, 2002).

[520] Le territoire peut être une « *prison* », empêchant la libre expression des territorialités multiples (Raffestin, 1986).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

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

Tableau 37 : Essai de typologie et de caractérisation des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau au regard de leur efficacité environnementale

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les structures intercommunales comme médiateurs du développement durable

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

- *Le rapport de force entre les acteurs de la gestion intentionnelle et ceux de la gestion effective de l'eau*, soit la volonté et de la capacité des uns à imposer leur construction et leur projet de territoire autour de l'eau, puis d'en mobiliser les ressorts territoriaux pour convaincre, inciter ou contraindre les pratiques des autres en vue d'améliorer l'état environnemental (Figure 110, gauche) ;
- *Les relations existantes entre les projets de gestion de l'eau et ceux de développement territorial* par le biais de constructions territoriales autour de l'eau (Figure 110, droite) : au ressort territorial entre le projet et le territoire *pour* l'eau, peut, ou non, se cumuler un ressort territorial issu de la dialectique entre le projet de développement territorial et le territoire *par* l'eau.

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

L'information constitue alors une ressource stratégique majeure de la gestion intentionnelle. La gestion de l'information comprend deux volets : (i) l'acquisition, le traitement et le stockage de *données sur l'état des milieux et sur les pratiques* et (ii) la diffusion et la communication de ces données. A chaque étape de la gestion territoriale de l'eau, l'information s'avère un levier stratégique :

- *dans la construction territoriale autour de l'eau,* en facilitant l'émergence et le partage d'une nouvelle représentation du réel spatial, en accroissant ou transformant la connaissance des milieux ou des pratiques, par la réalisation d'études et par la diffusion de cette information, par exemple, par le biais de la presse locale;
- *dans l'identification et l'activation de ressorts territoriaux*, que ce soit : (i) pour responsabiliser les usagers, par la médiatisation des pratiques dégradantes ou au contraire de celles bénéfiques pour les milieux, par l'instruction de l'état du milieu et la mise en évidence des responsabilités individuelles sur cet état ou (ii) pour convaincre les élus communaux et les financeurs d'appuyer le projet, en démontrant l'efficacité des actions menées par l'acquisition et la diffusion des données sur les moyens mis en œuvre ou leurs résultats.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

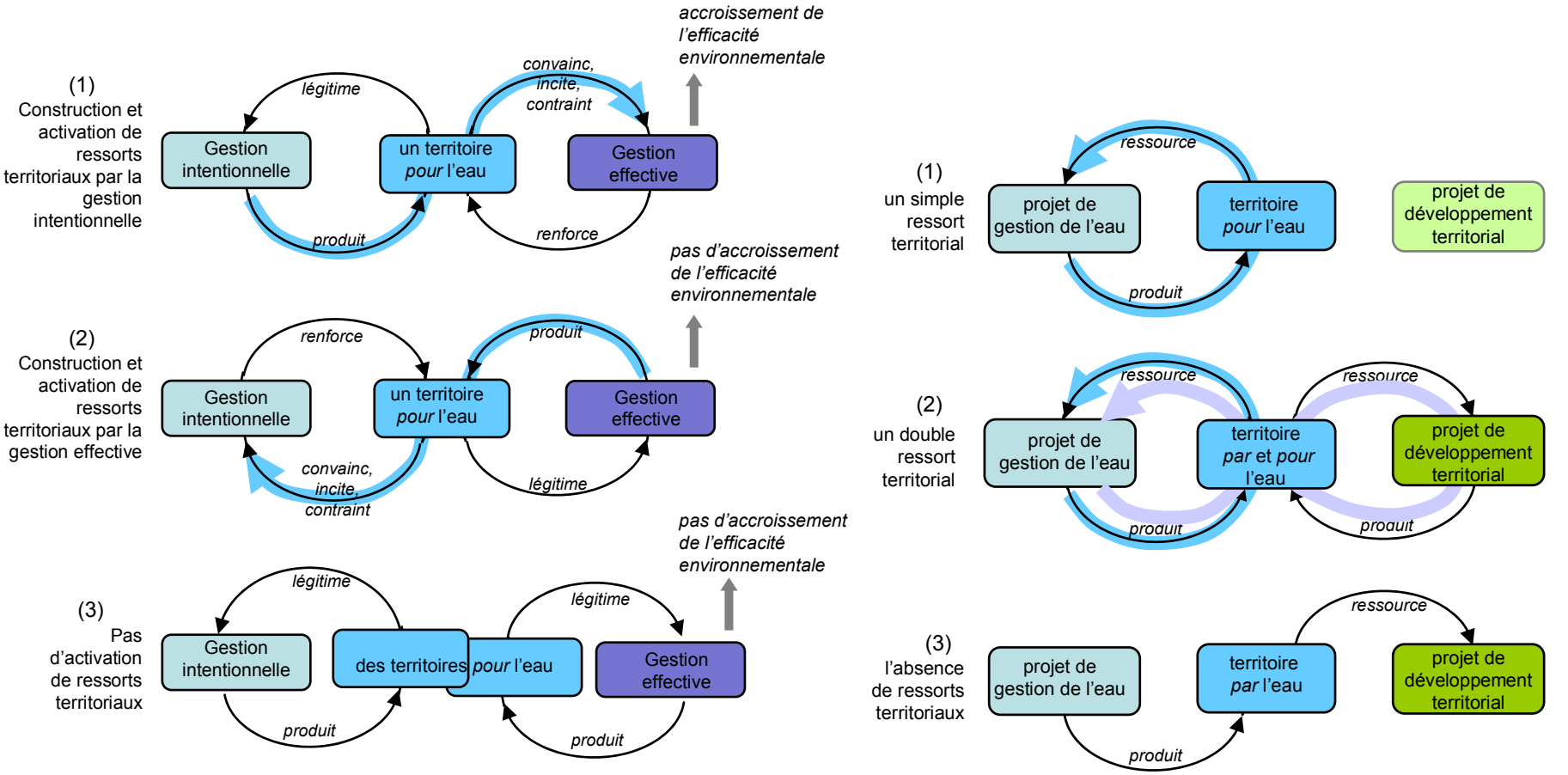


Figure 110 : Schématisation des conditions de l'efficacité environnementale de la gestion locale de l'eau par la mobilisation des ressorts territoriaux : (i) le rapport de force entre les gestions intentionnelle et effective (figure de gauche) et (ii) l'articulation entre les projets de la gestion de l'eau et du développement territorial (figure de droite)

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

- de leur taille moyenne et de leur position intermédiaire, qui leur permettent d'obtenir les moyens d'actions et les marges de manœuvre nécessaires à leur projet auprès des partenaires supra-locaux, tout en créant et conservant la confiance de la gestion effective ; d'un coté, cette taille réduite permet l'exercice d'une démocratie participative, la présence rapprochée et continue sur le terrain et la conduite d'opérations aux résultats concrets et immédiats, autant d'éléments contribuant à créer un climat de confiance avec la gestion effective ; de l'autre coté, cette taille est suffisante pour que les projets soient reconnus et appuyés par les partenaires financiers et institutionnels ;
- de leur double compétence en matière d'aménagement et de développement du territoire et en matière environnementale, qui leur permet à la fois de coupler les enjeux des deux domaines mais également de mobiliser les ressources d'un champ d'action pour l'autre et réciproquement.

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

Le cas de la vallée de la Drôme met enfin en évidence l'importance du couple élu intercommunal / agent de développement dans l'expérimentation et la mise en œuvre des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau, que ce soit par la patrimonialisation de la rivière ou la construction territoriale de la vallée de la Drôme. Animés de mêmes convictions idéologiques, ils s'épaulent l'un l'autre pour inventer de nouvelles pratiques de développement et de la gestion de l'eau. Ils forment un binôme efficace, l'élu intercommunal, comme *leader*, travaillant à la mobilisation politique des élus communaux et l'agent de développement, le *traducteur,* à la captation des ressources financières et à l'opérationnalisation technique du projet politique. Du début des années 1980 à la fin des années 1990, ils construisent progressivement une véritable politique intercommunale en matière de gestion de l'eau en réordonnant les multiples opportunités financières et en obtenant les marges d'autonomie nécessaires à l'innovation (Jeannot, 2005). Ce binôme est, complété dans le cas de la Drôme, par un troisième acteur : un agent de terrain, qui, de par sa présence permanente, participe également, au côté de l'agent de développement, à la *médiation* entre les parties mais aussi la *traduction* des attentes des uns et des décisions des autres entre les usagers et les gestionnaires.

En conclusion, la mise en perspective ces dernières décennies de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme s'avère assez symptomatique des avancées et des limites de l'action publique française en matière de développement durable, tels que les souligne le Conseil Economique, Social et Environnemental (Quintreau, 2007 ; Le Clezio, 2010). S'il y a une

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

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

Les perspectives de la recherche

Du fait du temps imparti pour l'exercice de la thèse, une partie du corpus n'a pas été traité ou ne l'a été que partiellement. Des analyses complémentaires restent à mener, en particulier par l'exploitation transversale sur l'ensemble de la période concernée et de manière comparée entre les sources d'information.

Trois corpus déjà constitués et rapidement exploitables mériteraient en particulier un approfondissement de l'analyse[521] :

- *La chronique continue sur 18 ans des comptes-rendus de réunions de la CLE* : les méthodes et objectifs même de l'analyse d'un tel corpus nécessitent une réflexion, en raison de la multiplicité de la nature des informations qu'il apporte (dates et lieux de réunions, représentation des acteurs, contenu des discussions), de l'évolution des formes qu'il peut prendre, mais aussi du statut hydride du matériel, de l'ordre du discours rapporté. L'évolution du système d'action est une piste intéressante de recherche, et en particulier la comparaison de la composition, de l'organisation et du fonctionnement dans le temps de sous-systèmes d'action, comme par exemple les collèges des représentants de l'état, des collectivités locales et des usagers. Une analyse des discours permettrait également d'analyser l'émergence de nouvelles idées ainsi que leur transformation ou non en pratiques innovantes.
- L'analyse comparée de la presse locale, à travers deux titres généralistes territorialisés (*Le Crestois* en aval et le *Journal du Diois* en amont de la vallée) et deux titres spécialisés (*Les épines drômoises*, journal de la FRAPNA et *L'agriculture Drômoise*, journal de la Chambre d'Agriculture) sur une période de 20 ans (1981-2010) : une piste intéressante est l'analyse comparée avec les documents de projets des structures intercommunales. Comment les idéologies territoriales sont-elles reprises dans la presse locale ? Par qui, quand, comment ? Comment évoluent les représentations de la population ou de sous-groupes de populations, tels par exemple les habitants de l'amont, ceux de l'aval, les agriculteurs ou les militants écologistes ?

[521] De plus, les données brutes de l'enquête quantitative menée auprès d'un échantillon de 400 habitants du bassin versant de la Drôme dans le cadre du projet Créateurs de Drôme n'ont été que partiellement exploitées (Barthélémy et *al*., 2009). L'analyse de certaines questions, notamment sur les pratiques d'usages de la rivière et sur la perception des acteurs de la gestion de l'eau, pourrait permettre de compléter cette recherche.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

- L'ensemble des documents des procédures contractuelles européennes de développement rural, et en particulier agricole, depuis la fin des années 1970 concernant la vallée de la Drôme (PIM, PDR, PDZR, Objectif 5b et Leader) comprenant à la fois (i) le document de programmation; (ii) le répertoire des opérations financées, (iii) le rapport financier de clôture et (iv) le rapport d'évaluation. Ce corpus permet l'étude des effets de l'évolution de ces politiques européennes sur la création et l'organisation des activités et des territoires dans la vallée de la Drôme, et en particulier dans leurs interactions avec le champ d'action environnemental.

Par ailleurs, deux pistes de recherche sont proposées en prolongement de ce travail, s'appuyant sur de nouvelles réflexions théoriques et investigations de terrain.

L'évolution de la territorialité par la carte et le discours sur les cartes

L'exercice de la carte mentale est apparu riche d'enseignements. La représentation du territoire produite traduit à la fois le rapport individuel de son auteur au territoire, mais également la représentation sociale du moment. Elle incorpore également la pluralité des rôles de l'acteur, à la fois homme habitant et homme agissant. L'interprétation d'un tel corpus requiert la mobilisation de sources d'informations complémentaires : (i) une explication de la carte par son auteur ; (ii) une mise en contexte historique et territorial de la production de la carte (comment se situe l'acteur dans les jeux d'acteurs, quels enjeux porte-t-il, etc.) ; (iii) une comparaison avec les représentations d'autres acteurs. La coexistence et la distinction au sein d'un même discours de ces différentes représentations du territoire méritent une réflexion plus approfondie. Comment distinguer ces représentations ? Comment sont-elles articulées ? Révèlent-elles des contradictions qui pourraient expliquer certains comportements *a priori* contradictoires des usagers de l'eau ?

Par ailleurs, le corpus collecté dans le cadre de cette recherche concerne les représentations des participants actuels de la CLE du SAGE. Il a pu être mis en relation, de manière très limitée, avec les représentations du territoire issues des guides touristiques ou de l'enquête quantitative auprès des habitants du bassin versant. Un prolongement de l'analyse consisterait en sa mise en comparaison avec d'autres corpus concernant :

- les représentations actuelles d'autres catégories d'acteurs, en particulier des usagers de l'eau ou les gestionnaires des territoires (par l'exercice de la carte mentale commentée) ;
- les représentations passées de différents types d'acteurs par le biais : (i) des documents cartographiques ou iconographiques présents dans la presse locale et spécialisée (représentation de groupes sociaux), (ii) des documents de projets ou charte de territoire (représentations des gestionnaires), ou encore (iii) de guides touristiques (représentations extérieures du territoire).

Ces comparaisons dans le temps et entre catégories d'acteurs sociaux permettraient de reconstituer la genèse et l'évolution des constructions territoriales par le biais de leur découpage et caractérisation : d'où viennent les idées qui font le territoire, et comment se propagent-elle dans la société ? Sur quelles forces (géographiques, économiques, politiques,…) s'appuient-elles ? Comment évoluent-elles dans le temps : consolidation, stabilisation, fragilisation, disparition ?

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le rôle de la territorialité dans les modifications des comportements individuels et collectifs envers l'environnement

Le parti-pris du rôle de la dimension territorialisante de la gestion de l'eau dans la contribution à son efficacité environnementale amène à explorer les mécanismes par lesquels les rapports au territoire influent sur les rapports à l'environnement.

Cette thèse est centrée sur l'évolution de l'organisation et du fonctionnement des systèmes d'action de la gestion intentionnelle de l'eau ainsi que sur les stratégies territoriales déployées pour faire changer la gestion effective de l'eau. L'analyse des mécanismes de transformations ou de permanences des comportements des acteurs de gestion effective de l'eau est un prolongement logique de ce travail. Quelles implications ont, sur les représentations et les pratiques des usagers de l'eau, le fait qu'ils soient plus ou moins concernés, plus ou moins impliqués et plus ou moins actifs dans la construction de l'action publique territorialisée ? Deux sous questions paraissent intéressantes à traiter :

- En quoi, comment et dans quelle mesure les acteurs de la gestion effective de l'eau participent des constructions territoriales autour de l'eau, de la révélation de ressorts territoriaux, et *in fine* de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies territoriales de la gestion de l'eau ?
- Par quels mécanismes et dans quelles conditions les ressorts territoriaux mobilisés par les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau, modifient-ils les représentations et les pratiques des acteurs de la gestion effective ?

Le ressort identitaire est en particulier source d'intérêt et de questionnement. Se sentir être et appartenir à un espace que l'on définit et qualifie soi-même ou collectivement par des idées et des objets environnementaux rend-il plus responsable vis-à-vis des pratiques sur cet environnement ? Cette question renvoie à la fois aux rapports entre individu et collectif et entre représentations, discours et pratiques. Son analyse parait nécessaire pour compléter la connaissance sur l'efficacité des ressorts territoriaux.

Action publique, développement durable et territoires

Enfin, d'un point de vue opérationnel, cette étude contribue à la capitalisation des savoirs et des innovations locales[522] et stimule la réflexion pour la construction de nouveaux projets, ressources et territoires du développement durable.

Les résultats de la recherche peuvent être utilisés par l'action publique de plusieurs façons. Aux différents niveaux (local, régional, national et européen), ils permettent un retour réflexif sur la déclinaison locale de quarante ans de politiques territoriales et environnementales, sur leur possible articulation et sur leur efficacité. L'analyse fine des logiques et des stratégies des acteurs territoriaux améliore la compréhension des facteurs et des conditions d'efficacité des outils territorialisés de la gestion de l'eau et du développement économique.

[522] Tels les outils et méthodes de démocratie participative (la CLE du SAGE), de solidarité financière territoriale (le Fond Intercommunal d'Investissement), de contractualisation morale (charte des usagers ; protocole de partage des irrigants), d'élaboration de lieux d'expérimentation et démonstration (la réserve naturelle des Ramières) notamment.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Références bibliographiques

ABOUDOU, N., CHARANSOL, S., GLOAGUEN, N., GROUAZEL, M., HILBERT, N., KHODABOCUS, J., MICHEL, M. A., RODRIGUEZ, C. (2009). *Qualité des milieux aquatiques et gestion de l'activité de baignade sur le bassin versant de la Drôme.* Université Lyon II, SMRD, AERMC.

ABRAMI, G. (2004). *Niveaux d`organisation dans la modélisation multi-agent pour la gestion de ressources renouvelables. Application à la mise en oeuvre de règles collectives de gestion de l`eau agricole dans la basse-vallée de la Drôme.* Doctorat Spécialité Sciences de l`Eau, ENGREF Montpellier, 423 p.

ABRIC, J. C. (Ed.). (2001). *Pratiques sociales et représentations* (3e ed.). Paris: Presses Universitaires de France, 256 p.

ACIDE, FRAPNA, CEDER. (1995). *Mieux gérer l'eau d'irrigation pour épargner la rivière Drôme ; proposition ACIDE, FRAPNA et CEDER,* 6 p.

AERMC. (1996). *SDAGE du bassin Rhône-Méditérranée-Corse.*

AERMC. (1997). *SAGE mode d'emploi : application au bassin Rhône Méditérannée Corse,* 81 p.

AERMC. (2001). Gestion de l'eau, intercommunalité et aménagement du territoire ; note de synthèse et premières réflexions.

AERMC. (2002). *SAGE mode d'emploi n°2 : premiers retours d'expérience en complément du SAGE mode d'emploi édité en mars 1997,* 78 p.

AERMC. (2003). *Guide technique n°8 : eau et aménagement du territoire en Rhone-Méditerranée-Corse,* 84 p.

AGRIBIODROME. (2009). *Biovallée. Panorama de la production biologique 2009.*

AGROSYNERGIE, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME. (2004). *Mise en place d'un projet bio : étude de faisabilité, rapport de synthèse* 23 p.

AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris: Presses des Mines de Paris, 303 p.

ALDHUY, J. (2006). *Identités, territorialités et recompositions territoriales : les Landes de Gascogne, la Chalosse et le département.* Univ. de Pau et des Pays de l'Adour, UMR CNRS 5603 SET, Pau, 341 p.

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

ALEXANDRE, O. (2004). Le territoire dans les stratégies de gestion de l'eau. De l'intégration sectorielle à l'intégration des territoires au Maroc. *Géocarrefour*, pp. 99-107.

ALEXANDRE, O., ARRUS, R. (2004). *Les "territoires" de l'eau.* Séminaire de recherche "L'eau à la rencontre des territoires", Montpellier.

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

ALLAIN, S. (2002). *La planification participative de bassin ; analyse des conditions d'emergence et des modalités d'élaboration des SAGE ; rapport final de synthèse.* INRA, ENS -Cachan, GRAPP (UPR 268 CNRS), Groupe Inter-Bassins.

ALLAIN, S. (2005). La gouvernance de bassin à l'épreuve de la régulation politique de la gestion physique des cours d'eau de la Vallée de la Drôme. In ALLAIN, S.*, et al.* (Eds.), *Gouvernance de bassin et gestion physique des cours d'eau dans la vallée de la Drôme*. Lyon: INRA-GAPP-ENS Cachan ; Institut du Droit de l'environnement ; Cemagref ; Maison du fleuve Rhone, pp. 1-103.

ALLARD, P. (2005). La presse et les inondations dans la région du bas-Rhône en 1940 et 1856. In FAVIER, R. GRANET-ABISSET, A. M. (Eds.), *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*. Grenoble: CNRS-MSH-Alpes, pp. 73-92.

ALLARD, P., LABEUR, C. (2012). *Drôme- Quelques aspects historiques de la protection contre les cours d'eau, la gestion de la vulnérabilité et l'impact du reboisement après 1860*: Projet «Créateurs de Drôme », APR Eaux et territoires*,* 18 p.

ALPHANDERY, P. (2004). L'agriculture française à l'heure de l'environnement et de la gestion des territoires. In:MARCEL, O. (Ed.), *Le défi du paysage : un projet pour l'agriculture*.Vol. 3. Champ Vallon: Les Cahiers de la Compagnie du Paysage, pp. 128-150.

AMALRIC, M., SCARWELL, H. J., LAGANIER, R. (2005). Représentation médiatique du risque d'inondation : entre déni et rumeur : le cas de la Somme (80). In FAVIER, R. GRANET-ABISSET, A. M. (Eds.), *Récits et représentations des catéstrophes depuis l'Antiquité*. Grenoble: CNRS-MSH-Alpes, pp. 129-142.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

AMBLARD, H., BERNOUX, P., HERREROS, G., LIVIAN, Y. F. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris: Le seuil, 245 p.

ANDRE, Y. (1994). Du bon usage didactique des représentations spatiales. *Revue de Géographie de Lyon, 69* (3), pp. 229-232.

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

ANDREU-BOUSSUT, V., CHOBLET, C. (2006). Entre gouvernance locale et institutionalisation des territoires : le PNR, un modèle pour la GIZC ? *Vertigo, 17* (3), pp. 1-16.

ANGEON, V., BERTRAND, N. (2009). Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? . *Géographie, Economie, Société, 11* (2), pp. 93-114.

ARMANI, G., DESBOIS, Y. (2011). *Etude socio-ethnologique des « tranchées de remobilisation des sédiments ».* Maison du fleuve Rhône ; programme de recherche Créateurs de Drôme.

ARNOULD, P. (2011). Forêt à tout faire à trop faire, à mieux faire. *Espaces naturels* (36), pp. 29-29.

ARNOULD, P., BAUDELLE, G. (Eds.). (2008). *Construire les territoires. Historiens et géographes (403)*: UGI-CNFG, 188 p.

ASCA, AERMC. (2005). *Démarches de gestion quantitative concertée de la ressource en eau.*

ASCONIT CONSULTANTS, GEOPLUS, CONTRECHAMP, CCVD. (2007). *Etude bilan, évaluation et prospectives du contrat de rivière Drôme Haut Roubion n°2 et du SAGE Drôme,* 154 p.

ASPIC, CONSEIL GENERAL DE LA DROME. (1988a). *Bilan et perspectives de l'irrigation en zone de montagne sèche ; 1ère partie : bilan ressources besoins,* 47 p.

ASPIC, CONSEIL GENERAL DE LA DROME. (1988b). *Bilan et perspectives de l'irrigation en zone de montagne sèche ; 2ème partie :synthèse et propositions,* 39 p.

AUBRIOT, O. (2004). *L'eau, miroir d'une société. Irrigation paysanne au Népal central*. Paris: CNRS Editions, 321 p.

AURIAC, F. (1986). Du spatial et du social : de la géographie d'aujourd'hui. In AURIAC, F. BRUNET, R. (Eds.), *Espaces, jeux et enjeux*. Fayard, pp. 73-81.

AUZIAS, D., LABOURDETTE, J. P. (2006). *Le Petit Futé Drôme-Ardèche*: Petit Futé, 500 p.

AZELART, E., CHAUVIN, I., GUEDON, M., PARENT, A., STANNARD, M. (1997). *Leader : un soutien aux initaitives locales exemplaires de developppement rural, de la théorie à la réalité.* ISARA, Lyon, 45 p.

AZNAR, O. (2002). *Services environnementaux et espaces ruraux. Une approche par l'économie des services.* Université de Bourgogne, 305 p.

BABIN, D., ANTONA, M., BERTRAND, A., WEBER, J. (2002). Gérer à plusieurs des ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence. In CORMIER-SALEM M.-C., JUHE-BEAULATON, D., BOUTRAIS, J. ROUSSEL, B. (Eds.), *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris: RD Éditions, pp. 79-99.

BAILLY, A. (1985). Distances et espaces : vingt ans de géographie des représentations. *L'Espace géographique, 14* (3), pp. 197-205.

BAILLY, A. (1990). Paysages et représentations. *Mappemonde, 90* (3), pp. 10-13.

BAILLY, A., RAFFESTIN, C., REYMOND, H. (1980). Les concepts du paysage : problématique et représentations. *L'Espace géographique, IX* (4), pp. 277-286.

BAILLY, A., FERRAS, R., PUMAIN, D. (Eds.). (1995). *Encyclopédie de la géographie* (2ème edition ed.). Paris: Economica, 1167 p.

BARBIER, R., LARRUE, C. (2011). Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape. *Participations* (1), pp. 67-103.

BARRAQUE, B. (1997). Subsidiarité et politique de l'eau. In FAURE, A. (Ed.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, pp. 165-201.

BARRETEAU, O. (2007). *Modèles et processus de décision collective : entre compréhension et facilitation de la gestion concertée de la ressource en eau.* Habilitation à Diriger des Recherches, spécialité Informatique, Université Paris Dauphine, 85 p.

BARRETEAU, O., ABRAMI, G., CHENNIT, S., GARIN, P. (2004). *Simulating irrigation co-ordination in a virtual basin with joint use of Role Playing Games and Agent Based Modelling.* 4ème séminaire PCSI "Coordinations Hydrauliques et Justices Sociales", Montpellier, 25-26 novembre 2004.

BARRETEAU, O., GARIN, P., DUMONTIER, A., ABRAMI, G., CERNESSON, F. (2003). Agent-based facilitation of water allocation: Case study in the Drome River Valley. *Group Decision and Negotiation, 12* (5), pp. 441-461.

BARTHÉLÉMY, C., LIZÉE, C., GENEYS, C. (2009). *Vivre avec ou sans la Drôme…Enquête quantitative menée auprès des riverains du bassin versant de la Drôme.* Projet Créateurs de Drôme, Cemagref, CNRS - UMR5600.

BCEOM. (1988). *Schéma général d'assainissement de la rivière Drôme.*

BEAUR, DDAF DROME. (1974). *Plan d'Aménagement Rural du Diois,* 168 p.

BENOIT, M., BROSSIER, J. (2005). *Modéliser et agir dans les systèmes complexes : la question des dispositifs humains. une illustration avec la gestion de l'eau dans les territoires ruraux. Atelier 10.* Intelligence de la complexité : épistémologie et pragmatique, Cerisy.

BENOIT, M., DEFFONTAINES, J. P., LARDON, S. (2006). *Acteurs et territoires locaux ; vers une géoagronomie de l'aménagement*. Paris: Cemagref, Cirad, Ifremer, Inra, 174 p.

BERENGUER, J. (1986). Les programmes intégrées méditéranéens : objectifs des PIm et perspectives pour l'agriculture en Ardéche, Drôme et Provence-Alpes-Cote d'Azur. *Géocarrefour, 61* (4), pp. 441-459.

BERENGUER, J. (1991). Freiner la désertification. l'exemple des Préalpes sèches drômoises. *Revue de Géographie deLyon, 66* (1), pp. 71-77.

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

BERTHELOT, J. M. (2001). *Epistémiologie des sciences sociales*. Paris: Presses Universitaires de France, 593 p.

BERTRAND, C., BERTRAND, G. (2002). *Géographie traversière. L'environnement à travers territoires et temporalités*. Paris: Editions Arguments, 331 p.

BERTRAND, G. (1968). Paysage et géographie physique globale. *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, 93* (3), pp. 249-272.

BETHEMONT, J. (2001). Ressources en eau et territoire hydraulique. *Revue d'Economie Méridionale (Eau, territoire et développement), 49* (2-3), pp. 123-131.

BILHER, A. (2010). *Evaluation du CDRA Vallée de la Drôme (2005-2010), rapport final.* Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme.

BILLAUD, J. P. (1984). *Marais Poitevin, rencontres de la terre et de l'eau*. Paris: L'Harmattan, 265 p.

BILLE, R. (2004). *La gestion intégrée du littoral se decrete-t-elle ? une analyse stratégique de la mise en oeuvre, entre approche programme et cadre normatif.* ENGREF, Paris, 474 p.

BIZOUARD, I. (1980). *Les nouvelles fonctions de l'espace rural diois.* Université Lyon II, Lyon, 154p.

BLANCHARD, R. (1919). Altitude moyenne des régions naturelles des alpes françaises. *recuil des travaux de l'institut de géographie alpine, 7* (2), pp. 245-238.

BLANCHARD, R. (1945). *Les Alpes occidentales : les Préalpes françaises du Sud* (Vol. 4). Paris: Arthaud, 561 p.

BLANCHET, A., GOTMAN, A. (1992). *L'enquête et ses méthodes : l'entretien* Paris: Nathan, 125 p.

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

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

BONIN, S. (2001). Les paysages et représentations dans les guides touristiques. La Loire dans la collection des guides Joanne, Guides Bleus (1856 à nos jours). *Espace géographique* (2), pp. 11-126.

BONIN, S. (2004). Au-delà de la représentation, le paysage. *Strates* (11).

BONIN, S., BLANC, N., CHARTIER, D., MARCANT, O. (2006). *Le fleuve, instrument du développement durable; rapport final*: Minsitère de l'équipement (PUCA) ; Ministère de l'écologie*,* 195 p.

BOULEAU, G., RICHARD, S. (2009). *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre*: Edition AgroParisTech ENGREF, Govagua, 125 p.

BOULEAU, G., HONEGGER, A. (2011). *Rapport axe 1 : Intégration disciplinaire, Projet Créateurs de Drôme, APR Eaux et Territoires.* UMR 5600 EVS ; Cemagref, Lyon, Montpellier.

BOURCET, J., DUBREUIL, C. (2010). *La Biovallée de la Drôme*: Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux*,* 52 p.

BOURDIEU, P. (1982). *Ce que parler veut dire, l'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard, 243 p.

BOURDIN, A. (1984). *Le patrimoine réinventé*. Paris: PUF, 239 p.

BOURDIN, A. (2010). *De la territorialisation de l'action au territoire comme dispositif.* Territoires, territorialités, territorialisation, les secondes rencontres du territoire de Grenoble : les territoires acteurs du changement ? Quelle place pour les sciences de l'action dans l'ère territorial ?, Grenoble.

BOYER, M., ISLER, F. (Eds.). (2003). *La Drôme : une terre, des hommes : encyclopédie*. Montélimar: La Fontaine de Siloé, 375 p.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

BRAVARD, J.-P., POURTIER, R. (2003). Les territoires de l'eau. *Bulletin de l'Association de Géographes Français* (3), pp. 239-241.

BRUN, A. (2003). *Les politiques territoriales de l'eau en France : le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône.* Thèse de doctorat : Géographie. Géographie et aménagement du territoire, Institut national agronomique Paris-Grignon, Paris, 411 p.

BRUN, A. (2009). La gestion de l'eau en France. Acteurs et politiques publiques. *Economie rurale, 1* (309), pp. 4-8.

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.

BRUNET, R., FERRAS, R., THERY, H. (1993). *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique.* (3 ed.). Montpellier / Paris: La Documentation Française, 520 p.

BUREL, F., BAUDRY, J. (1999). *Ecologie du paysage : concepts, méthodes et applications*. Paris: Lavoisier, 359 p.

CARON, P. (2005). A quels territoires s'interessent les agronomes ? Le point de vue d'un géoagraphe tropicaliste. *Natures Sciences Sociétés* (13), pp. 145-153.

CARRA, I. (1996). *La Drôme*. Rennes: Ouest-France, 126 p.

CASILE, P. (2004). *Des enjeux autour de la ressource en eau à la définition de l'action publique : mise en perspective historique. Cas du diois (bassin versant de la drôme).* Maison du fleuve Rhône, Lyon, 115 p.

CENTRE D'ETUDES RECHERCHES EN URBANISME ET EN AMENAGEMENT RURAL, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1988). *La clientèle touristique du Diois et du Val de Drôme*. Grenoble, 27 p.

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA DROME, DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET DE LA DROME, MISSION INTERSERVICES DE L'EAU. (1994). *Prélévements individuels d'eaux souterraines et superficielles ; département de la Drôme,* 84 p.

CHAPLAIN, M.-H. B., JEAN-MOÏSE. (2004). *Rhone-Alpes*. Paris: Hachette, 509 p.

CHATEAURAYNAUD, F. (2007). La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression publique. *Revue européenne dees sciences sociales, XLV* (136), pp. 129-148.

CHEMERY, J. B., LAURIAC, A. (2011). *Regards croisés d'acteurs associatifs du territoire sur la vallée de la Drôme, recherche Créateurs de Drôme*: Contrechamp ; Cocité, 30 p.

CHOULEUR, G. (1978). *Rapport de présentation de la rivière Drôme du chef de section des TPE*. Valence: DDE drôme, 9 p.

CLARIMONT, S. (2002). Conquete de l'eau, mutations paysageres et recompositions sociales en milieu rural : le cas des Monegros (Espagne). *Geographies Bulletin de l'Association de geographes francais, 79* (1), pp. 78-90.

COGNARD, F. (2006). Le rôle des recompositions sociodémographiques dans les nouvelles dynamiques rurales : l'exemple du Diois *Méditerranée* (3-4), pp. 5-12.

COMITE DE BASSIN RHONE-MEDITERRANEE. (2009). *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2010-2015, bassin Rhône-Méditérranée.* A.E.R.M.C., Lyon.

COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME. (1963). *Tourisme dans la Drôme : renseignements*. Romans: Domergue, 27 p.

COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME. (1973). *Tourisme dans la Drôme : renseignements*. Romans: Domergue, 27 p.

COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME. (1988). *Tourisme dans la Drôme : guide pratique*. Valence: CDT, 27 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. (1990). *Cadre communautaire d'appui pour les zones rurales de la région Rhone-Alpes, Objectif 5 b (1989-1993)* 11 p.

COMMISSION LOCALE DE L'EAU, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (2009). *Etat des lieux initial et actuel du bassin versant de la Drôme, révision du SAGE Drôme* SMRD.

COMMISSION LOCALE DE L'EAU, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (2011a). *Plan d'Aménagement et de Gestion des Eaux, révision du SAGE Drôme*: SMRD, 134 p.

COMMISSION LOCALE DE L'EAU, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (2011b). *Réglement, révision du SAGE Drôme* SMRD, 13 p.

COMMISSION LOCALE DE L'EAU, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1997). *SAGE Drôme : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin de la Drôme.*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS. (2001). *Un Pays leader dans une autre modernité, pour la valorisation équilibrée de son patrimoine, candidature du groupe d'Action Local du Pays Diois,* 27 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS. (2007a). *Diagnostic territorial PSADER Pays Diois,* 132 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS. (2007b). *Pôle d'Excellence Rurale Biovallée : le developpement des filières plantes ét éco-construction, deux premires axes d'une straégie de développement humain durable des territoires de la Vallée de la Drôme.*

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS. (2007c). *Programme d'Actions Agriculture et Développement Rural Pays Diois,* 47 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS, PAYS DIOIS. (2005). *Charte de territoire - Contrat de Developpement de Pays Rhone-Alpes,* 90 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE DIEULEFIT, COMMUNAUTE DE COMMUNES RHONE VALLOIRE, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, SIVOM LA CHAPELLE-EN-VERCORS, SIVOM DE LA REGION DE ROYANS, SIVOM DU PAYS DE L'HERBASSE, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DES BARONNIES, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU PAYS DE ROMANS. (1994). *Contribution à l'éléboration de programme régional Leader II Préalpes dromoise et Chambarrans,* 17 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME. (2006). *Dossier de candidature pour la gestion de la réserve naturelle nationale des Ramières du Val de Drôme,* 54 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, RESERVE NATURELLE DES RAMIERES. (2005). *Programme d'actions pluriannuelles d'éducation à l'environnement sur le thème de l'eau pour le val de Drôme, territoire de la CCVD, 2006-2008,* 34 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, VILLE DE CREST. (2005). *Contrat de Développement Rhône-Alpes Vallée de la Drôme, contrat définitif*. Crest-Saillans*,* 109 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, VILLE DE CREST, REGION RHONE-ALPES. (2004). *Vallée de la Drôme : diagnostic territorial,* 92 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, VILLE DE CREST, REGION RHONE-ALPES. (2005). *Vallée de la Drôme : charte de territoire et du développement durable,* 64 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, VILLE DE CREST, REGION RHONE-ALPES. (2007). *Diagnostic territorial : Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural, Contrat de Développement Rhone-Alpes - Vallée de la Drôme,* 135 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU DIOIS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, REGION RHONE-ALPES, DEPARTEMENT DE LA DROME. (2009). *Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée, procole V8 (projet au 18/05/2009) : Biovallée®, l'éco-territoire vitrine de l'éco-région Rhône-Alpes et de la Drôme, département du développement durable,* 32 p.

COMMUNAUTE EUROPEENNE, PREFECTURE DE LA DROME, CONSEIL GENERAL DE LA DROME. (1987). *Programme Intégré Méditérranéen pour le département de la Drôme* 145 p.

COMPAGNIE NATIONAL D'AMENAGEMENT DU BAS-RHONE ET DU LANGUEDOC. (1989). *Inventaire de sites potentiels de retenues d'eau sur le bassin de la Drôme* p.

COMPAGNIE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU BAS-RHONE ET DU LANGUEDOC, DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET DE LA DROME. (1991). *Etude de faisabilité et d'impact sur l'environnement du barrage du Bez.*

CONSEIL GENERAL DE LA DROME, DDAF DROME. (1991). *Programme opérationnel, Objectif 5b, Programme de Developpement des Zones Rurales, département de la Drôme,* 163 p.

CONSEIL GENERAL DE LA DROME, BRL. (2009). Schéma Départemental de l'Irrigation.

CONSEIL GENERAL DE LA DROME, PREFECTURE DE LA DROME, CONSEIL REGIONAL RHONE-ALPES, CCE. (1989). *Programme Intégré Méditérranéen de la Drôme ; seconde phase (1989-1992),* 162 p.

CONSEIL GENERAL DE LA DROME, PREFECTURE DE LA DROME, DDAF DROME, PREFECTURE DE LA REGION RHONE-ALPES, COMMUNAUTE EUROPEENNE. (1995). *Plan de Développement Rural 1994-1999, Département de la Drôme,* 68 p.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

CONSEIL REGIONAL RHONE-ALPES, PREFECTURE DE REGION, CONSEIL GENERAL DE LA DROME, PREFECTURE DE LA DROME, DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET. (1990). *Programme de Développement Rural de la montagne sèche dromoise, fiche mesures,* 37 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION. (1996). *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris: La Documentation française, 123 p.

COSSALTER, P. (1989). *L'aménagement de la vallée de la Drôme* institut droit de l'environnement, Lyon, 75 p.

COUR DES COMPTES. (2010). *Les instruments de la gestion durable de l'eau, rapport public anneul 2010,* 39 p.

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

DA COSTA, F., DA COSTA, A. (1999). *Les couleurs de la Drôme* Châtillon-sur-Chalaronne: a Taillanderie, 128 p.

DAUCHEZ, B., REYNIER, M., TRESCOL, J. P. (1977). *Le Val de Drôme : étude géographique préliminaire à l'aménagement des cantons Crest sud, Crest Nord, Loriol-sur-Drôme et Bourdeau.* Université scientifique et médicale, Grenoble, 204p.

DDAF DROME. (1984). Carte des objectifs de qualité.

DDAF DROME, SMARD. (1991). *Renforcement des ressources en eau de la rivière Drôme : le barrage du Bez ; rapport de synthèse des études préliminaires,* 56 p.

DE LOË, R. C. (1999). Dam the news : newspapers and the Oldman River Dam Project in Alberta. *Journal of Environmental Management* (55), pp. 219-237.

DE MONTGOLFIER, J., NATALI, J. M. (Eds.). (1987). *Le patrimoine du futur. Approche pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*. Paris: Economica, 248 p.

DEBARBIEUX, B. (1998). Les problématiques de l'image et de la représentation en géographie. In BAILLAY, A. (Ed.), *Les concepts de la géographie humaine*. Paris: Armand Colin, pp. 199-211.

DEBARBIEUX, B. (2003). Neuf enjeux de l'iconographie de projet et de prospective de territoire. In DEBARBIEUX, B. LARDON, S. (Eds.), *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Ed. de L'Aube, DATAR, pp. 13-34.

DEBARBIEUX, B. (2008). A-t-on vraiment besoin du concept de territorialité. In CAVAILLE, F. MILIAN, J. (Eds.), *Géodoc n°55 :Mobiliser la notion d'acteurs en géographie*. pp. 19-33.

DEBARBIEUX, B., VANIER, M. (Eds.). (2002). *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues L'Aube, DATAR, 270 p.

DEBARBIEUX, B., LARDON, S. (Eds.). (2003). *Les figures du projet territorial*. La Tour d'Aigues: Ed. de L'Aube, DATAR, 269 p.

DESAGE, F. (2006). *Comparer pour quoi faire ? Le point de vue d'un monographe.* Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance.

DESTOT, V. (1996). *Le Projet de territoire du Diois : politique publique de développement local et représentation territoriale.* Institut de géographie alpine, 73 p.

DEVERRE, C., MORMONT, M., SOULARD, C. (2002). La question de la nature et ses implications territoriales. In PERRIER-CORNET (Ed.), *Repenser les campagnes*. L'Aube - DATAR, pp. 217- 237.

DI MEO, G. (1995). Les nouvelles contradictions du territoire. *Revue de Géographie de Lyon, 70* (2), pp. 169-175.

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

DI MEO, G. (2002). Que faire du territoire ? In JEAN, Y. CALENGE, C. (Eds.), *Lire les territoires*. Tours: MSH - Villes et territoires, pp. 221-223.

DI MEO, G. (2005). Aux portes de Pau, le SIVU du Piémont Béarnais : identités rurales et réalités urbaines. In ARLAUD, S., JEAN, Y. ROYOUX, D. (Eds.), *Rural-urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 157-169.

DI MEO, G. (2006). Territoires des acteurs, territoires de l'action. *Bulletin de la société géographique de Liège* (48), pp. 7-17.

DI MEO, G. (1991). *L'homme, la société, l'espace*. Paris: Anthropos, 319 p.

DI MEO, G. (2007). *Processus de patrimonialisation et construction des territoires.* Patrimoine et industrie en Poitou-Charentes : connaître pour valoriser, Poitiers- Hâtellerault.

DI MEO, G., BULEON, P. (2005). *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*. Paris: Armand Colin, 303 p.

DI MEO, G., SAUVAITRE, C., SOUFFLET, F. (2004). Les paysages de l'identité (le cas du Piémont béarnais, à l'est de Pau). *Géocarrefour, 79* (2), pp. 131-141.

DIAPO, SYNDICAT MIXTE DE DEVELOPPEMENT DE LA VALLEE DE LA DROME. (2007). Vallée de la Drôme : valeurs et caratéristiques territoriales, découpage marketing du territoire, validation de la dénomination territoriale.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE DE LA DROME. (1978). *Rapport sur l'abaissement de la nappe phréatique dans la basse vallée de la drôme*. Valence, 15 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE DE LA DROME, PREFECTURE DE LA DROME, CONSEIL GENERAL DE LA DROME. (1988). *Schéma d'aménagement hydraulique du département de la Drôme : les ressources en eau du département de la Drôme* 55 p.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET DE LA DROME. (1984a). Schéma de vocation piscicole et halieutique, département de la Drôme.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET DE LA DROME. (1984b). Carte des objectifs de qualité.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE LA DROME, SOGREAH. (1993). *Etude diagnostic de la nappe de la basse vallée de la Drôme,* 21 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME. (1998). *Bilan d'activités : 20 ans d'intercommunalité et 10 ans du district,* 78 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME. (2001). *Val de Drôme : charte de territoire 2000-2006 : construire un territoire innovant, ouvert et valorisant ses diversités humaines et géographiques,* 11 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1988a). *Projet de contrat de rivière pour la Drôme et le Haut Roubion,* 70 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1988b). *Contrat de rivière pour la Drôme et le Haut Roubion,* 70 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, CONSEIL REGIONAL RHONE-ALPES. (1989). *Contrat de Pays de développement économique : Val de Drôme,* 70 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1990). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion,* 42 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, URBANIS. (1994). *Documents d'objectifs 1994-1998* 52 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, AGEPAR. (1995). *Developper le Val de Drôme, projet global 1995-2000,* 46 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS. (1999). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion n°2.*

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET DE LA DROME, CONSEIL GENERAL DE LA DROME. (1989). *Diagnostic d'aménagement touristique d'une réserve en eau sur le Bez.*

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1997). *Rapport de présentation pour un Contrat de Rivière Drôme et Haut Roubion,* 18 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS, REGION RHONE-ALPES. (1997). *Contrat Global de Développement Val de Drôme-Diois*. Crest, 37 p.

DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (2002). *Un SAGE pour la rivière Drôme*. Crest, 218 p.

DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS. (1995). *De l'arrière pays de l'époque productiviste à l'avant pays de l'époque de qualité, le Diois.*

DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS. (1998). *Dossier de candidature Pays Diois (Drôme), appel à projets du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement : appui aux chartes de pays.* 42 p.

DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS. (2000). *Charte du Pays Diois, ensemble osons construire un pays d'avenir, équilibré et ouvert,* 55p.

DOLS, F. (1996). *Gestion de la ressource en eau : scénarios pour l'objectif fixé : annuler les "déficits" de la Drôme 3 années sur 4*: DIREN-SEMA, 25 p.

DORE, G. (2011). *Le programme Européen LEADER a 20 ans : Bilan et perspectives à partir du cas français.* 5èmes journées de Recherches en Sciences Sociales SFER-INRA-CIRAD, Agrosup Dijon, 15 p.

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.

DURAN, P., THOENING, J. C. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique, 46* (4), pp. 580-623.

ELISSALDE, B. (2002). Une géographie des territoires. *L'information géographique* (3), pp. 193-205.

EPTEAU, SYNDICAT MIXTE D'AMENAGEMENT RURAL DE LA DROME. (1991). *Etude des débits à préserver sur la rivière Drôme et sur le Bez.* .

ERMISSE, G., PARIS, B. (1984). *La Drôme*. paris: J. Delmas, 151 p.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ESTEBE, P. (2010). La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? *Territoires 2040* (1).

EXTRAT, C. (2010). *La gestion du transit sédimentaire par les tranchées de redynamisation dans le bassin versant de la Drôme : usages et perceptions.* Université Lumière-Lyon II, Lyon, 136 p.

FALUDI, A. (2010). *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age ?* : RTPI, Library Series, Routledgep.

FATON, J. M. (2008). La basse vallée de la Drôme. *Les épines drômoises* (145), pp. 27-30.

FAUCHER, D. (1928). La XIXe excursion géographqiue interuniversitaire. *Annales de Géographie, 37* (205), pp. 74-76.

FEDERATION DEPARTEMENTALE DE LA PECHE 26, CONSEIL SUPERIEUR DE LA PECHE. (2006). Etude des populations piscicoles à forte valeur patrimoniale : l'anguille, le barbeau méridional, la truite fario et l'écrevisse à pates blanches.

FEDERATION DEPARTEMENTALE DES CHASSEURS. (2006). Etude de l'avifaune (oiseaux).

FLACHAIRE, G., CONSEIL GENERAL DE LA DROME. (1991). *Une solution au soutien d'étiage de la rivière Drôme,* 20 p.

FLACHAIRE, G., BATUT, S. (2007). Bilan global du programme irrimieux 2001-2005.

FOEX, J. (2001). *la gestion globale et concertée au sein du SAGE Drôme.* Mémoire de DEA, Univ. Paul Valéry, Montpellier, 104 p.

FOURURE, S., COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS. (2006a). *Charte de développement territorial intercommunautaire : diagnostic,* 103 p.

FOURURE, S., COMMUNAUTE DE COMMUNES DU CRESTOIS, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE SAILLANS. (2006b). *Charte de développement territorial intercommunautaire : programme d'action,* 70 p.

FRAPNA 26. (1988). Inventaire des sites naturels de la vallée de la Drôme et du Haut Roubion.

FRAPNA 26. (1990). *Etude du milieu naturel de la rivière Drôme.*

FRAPNA 26. (2005). Etude et Inventaire des zones humides du bassin versant de la Drôme.

FRAPNA 26. (2006). Etude et inventaire des indicateurs de la qualité des milieux alluviaux : les odonates (libellules) et les rhopalocères (papillons de jour).

FRAPNA 26, DDAF DROME. (1983). *Les ramières, projet de réserve naturelle, document d'information préalable.*

FREMONT, A. (1999). *La région, espace vécu*. Paris: Flammarion, 288 p.

FREMONT, A. (2008). Conclusion. In JEAN, Y. VANIER, M. (Eds.), *La France : aménager les territoires*. Paris: Armand Colin, pp. 287-302.

FREMONT, A. (2009). La Drôme, cette belle inconnue. *Études drômoises* (33), pp. 3-21.

FREMONT, A., HERIN, R., CHEVALIER, J., RENARD, J. (1984). *Géographie sociale*: Masson, 387 p.

FUGIER. (2007). Le journal du Diois. *Études drômoises* (31), pp. 22-27.

GALLAS, A., BENOS, R. (2008). L'intentionalité en géographie : une notion clef ? . In CAVAILLE, F. MILIAN, J. (Eds.), *Géodoc n°55 :Mobiliser la notion d'acteurs en géographie*. pp. 81-92.

GARIN, P., MONTGINOUL, M., ROSSIGNOL, B. (2000). *Une résolution des conflits d'usages : de la gestion administrative à une gestion concertée des ressources en eau* (Working Paper 00-08): Cemagref - IRMO*,* 13 p.

GAUDIBERT-CANTAGRILL, A. (1981). *La drôme*. Le Poet-Laval: Curandera, 119 p.

GAZZANIGA, J. L., OURLIAC, J. P., MARC, P., LARROUY-CASTERA, X. (2011). *Le droit de l'eau* (3ème edition ed.): Lexis Nexis/Litec, 547 p.

GENIEYS, W., NEGRIER, E. (2002). Le canal du Midi : du patrimoine mondial à son impossible développement culturel inter-régional. In NEGRIER, E. (Ed.), *Patrimoine culturel et décentralisation. Une étude en Languedoc-Roussillon*. Paris: L'Harmattan, pp. 199-228.

GHIOTTI, S. (2001). *La place du bassin versant dans les dynamiques contemporaines du développement territorial. Les limites d'une évidence. Approches comparées en Ardèche et dans les Hautes Alpes.*, Université Joseph Fourier Grenoble I, Institut de Géographie Alpine, CERMOSEM, TEO UMR CNRS, Grenoble, 475 p.

GHIOTTI, S. (2004). *Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence.* Journée d'études "les territoires de l'eau", Université d'Artois, Arras.

GHIOTTI, S. (2006). Les territoires de l'eau et la décentralisation, la gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement durable et territoires, Dossier 6: Les territoires de l'eau*.

GHIOTTI, S. (2007). *Les territoires de l'eau ; gestion et développement en France*. Paris: CNRS Editions, 248 p.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

GHIOTTI, S. (2009). La patrimonialisation des fleuves et des rivières. Une comparaison France-Liban. *Mondes en développement, 1* (145), pp. 73-91.

GHIOTTI, S. (2010). Le « bon état écologique des eaux » pour 2015 : une ambition qui bouscule la gestion des territoires en France. In SCHNEIER-MADANES, G. (Ed.), *L'eau mondialisée - La gouvernance en question*. Paris: La Découverte, pp. 492.

GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société, éléments de la théorie de la structuration*. Paris: PUF, 474 p.

GILLY, J. P., TORRE, A. (2000). *Dynamiques de proximité*. Paris: L'Harmattan, 306 p.

GIRARD, S. (2006). *Eaux et territoires. Une première analyse bibliographique*: Cemagref, 40 p.

GIRAUT, F. (2008). Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes* (403), pp. 57-63.

GLOUAGUEN, P. (2006). *Ardèche, Drôme : 2006-2007*. Paris: Hachette Tourisme, 499 p.

GONTCHAROFF, G. (2009). *Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre le développement local*: ADELS, 150 p.

GOUSSOT, A. (2003). Place de l'eau et de sa gestion dans la construction et le développement d'un territoire : le cas de Bievre-Valloire (Isere et Drôme, France). *Revue de geographie alpine, 91* (2), pp. 41-56.

GRANJOU, C., GARIN, P. (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)*.

GREGORY, K., WILLIAM, R. F. (1981). Physcal geography from the newspaper. *Geography, 66* (1), pp. 42-52.

GRUJARD, E. (2003). La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires; les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires. *Herodote* (110), pp. 47-69.

GUDEFIN, J. (2009). *Protection et gouvernance de l'eau dans le bassin versant de la Drôme.* Université Jean Moulin Lyon III, 75 p.

GUEBEN-VENIERE, S. (2011). En quoi les cartes mentales, appliquées à l'environnement littoral, aident-elles au recueil et à l'analyse des représentations spatiales ? . *EchoGéo* (17).

GUERIN, J. P. (1989). Géographie et représentations. In ANDRE, Y.*, et al.* (Eds.), *Représenter l'espace, l'imaginaire spatial à l'école*. Paris: Anthropos, pp. 4.

GUMUCHIAN, H. (1991). *Représentations et aménagement du territoire*. Paris: Ed. Economica, 143 p.

GUMUCHIAN, H. (2001). *Politique de l'eau et développement local. De la réflexion à l'action en milieu méditerranéen* Actes du colloque, Montpellier.

GUMUCHIAN, H., MAROIS, C. (2000). *Initiation à la recherche en géographie ; aménagement, développement territorial, environnement*. Paris, Montreal: Ed. Economica, Les Presses de l'Université de Montreal, 425 p.

GUMUCHIAN, H., GRASSET, E., LAJARGE, R., ROUX, E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 186 p.

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

HABERMAS, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel.* (Vol. Tome 1 : Rationalité de l'agir et rationalisation de la société). Paris: Fayard, 480 p.

HAGHE, P. (1998). *Les eaux courantes et l'Etat en France (1789-1919), du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande.* Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, Paris, 649 p.

HAUWUY, E., MONTEILS, J. P. (2007a). *Etude stratégique sur l'organisation et le développement touristique de la Vallée de la Drôme : diagnostic et enjeux*: Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 38 p.

HAUWUY, E., MONTEILS, J. P. (2007b). *Etude stratégique sur l'organisation et le développement touristique de la Vallée de la Drôme : schéma de développement et plan d'action*: Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme, 51 p.

HEINICH, N. (2009). Comment observer une commission. . In HEINICH, N. (Ed.), *Faire voir. L'art à l'épreuve de ses médiations.* . Les imprimeries nouvelles, pp. 206-220.

HELLIER, E., CARRE, C., DUPONT, N., LAURENT, F., VAUCELLE, S. (Eds.). (2009). *La France, la ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux*. Paris: Armand Colin, 309 p.

HINNEWINKEL, J. C. (2005). Système d'action et fragmentation géographique : le vignoble des Graves. In DI MEO, G. BULEON, P. (Eds.), *L'espace social. lecture géographique des sociétés*. Paris: Armand Colin, pp. 168-187.

HONEGGER, A. (1990). L'eau en Camargue. Contribution de la géographie culturelle à la définition de paramètres pour une gestion optimale de l'espace de l'eau. *Espace rural* (23).

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

HONEGGER, A. (2010). Gouvernance et partage de l'eau agricole : exemple des Associations Syndicales Autorisées en Languedoc-Roussillon. In SCHNEIER-MADANES, G. (Ed.), *L'eau mondialisée : les enjeux de la gouvernance*. Paris: La Découverte, pp. 323-335.

HOUELLEBECQ, M. (2010). *La Carte et le Territoire*. Paris: Flammarion, 450 p.

HOYAUX, A. F., LAJARGE, R., GAUDIN, S., GUIBERT, C., GUYOT, S., KEERLE, R., KOUMBA, J. P., LEBORGNE, Y., LE CARO, Y., LENOIR, C., PHILIP, F., RENAUD-HELIER, E., TERRIER, E., WINTER, A., HOULLIER-GUIBERT, C. E., JACQUO, S. (2006). *Peut-on parler d'un tournant actoriel, synthèse des débats de l'atelier "acteurs".* L'espace social : méthodes et outils, objets et éthique(s) ; école d'été de géographie sociale, Rennes.

HUSSY, C., LOPRENO, D. (1985). La représentation du territoire. In GUERIN, J. P. GUMUCHIAN, H. (Eds.), *Les représentations en actes : colloque de Lescheraines*. Grenoble: IGA, pp. 313-326.

INDDIGO. (2011). *Biovallée : étude de préfiguration d'un éco-territoire de référence, diagnostic à vocation prospective.* Biovallée, Région Rhône-Alpes.

INSEE RHONE-ALPES, REGION RHONE-ALPES. (2006). *Portrait de la Vallée de la Drôme / Diois,* 8 p.

IRAP, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME. (1997). *Bilan du 1er contrat (1990 - 1997) ; Contrat de rivière Drôme - Haut Roubion.*

IRAP, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, DISTRICT DE SAILLANS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1997a). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion : éléments techniques et financiers.*

IRAP, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, DISTRICT DE SAILLANS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1997b). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion : propositions pour le volet A (assainissement) et pour le volet B (aménagement).*

IRAP, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, DISTRICT DE SAILLANS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1998a). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion n°2 : volet B-Aménagement : planning de ralisation des projets de restauration et d'entretien.*

IRAP, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, DISTRICT DE SAILLANS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1998b). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion n°2 : volet B - Restauration et mise en valeur des cours d'eau.*

IRAP, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, DISTRICT DE SAILLANS, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1998c). *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion n°2 : volet A - Amélioration de la qualité des eaux.*

ISLER, F., BOULAIS, P. (1991). *Drôme: des pays et des hommes* Aix en Provence: Edisud, 143 p.

JACOB, S. (2005). La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays Bas). *Revue française de science politique, 55* (5-6), pp. 835-864.

JEAN, Y. (2002). La notion de territoire : entre polysémie, analyses critiques et intérêts. In JEAN, Y. CALENGE, C. (Eds.), *Lire les territoires*. Tours: Maison des sciences de l'Homme, CNRS-UMS 1835, Université de Tours, pp. 9-22.

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.

JEAN, Y. (2008). De l'Etat aménageur aux nouveaux territoires d'action publique. In JEAN, Y. VANIER, M. (Eds.), *La France : aménager les territoires*. Paris: Armand Colin, pp. 27-62.

JEAN, Y., VANIER, M. (2008). *La France : aménager les territoires*. Paris: Armand Colin, 335 p.

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

JESSOP, B., BRENNER, N., JONES, M. (2008). Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space, 26* (3), pp. 389-401.

JOANNE, A. (1879). *Géographie du département de la Drôme*. Paris: Hachette, 64 p.

JOBERT, A. (1998). L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général *Politix* (42), pp. 67-92.

JODELET, D. (Ed.). (1989). *Les représentations sociales*. Paris: PUF, 447 p.

JOLLIVET, M. (1992). *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de frontières*. Paris: CNRS Editions, 589 p.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

JOUVE, D. (1991). *Administration et nature : l'aménagement de la rivière Drôme.* Mémoire de DEA, Institut d'urbanisme de Grenoble, Grenoble, 139 p.

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

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Bâle: Helbing et Lichtenhahn, 387 p.

LACOSTE, Y. (Ed.). (1995). *Les géographes, la Science et l'illusion*: Hérodote, 76, 227 p.

LAGANIER, R., DAVY, L. (2000). La gestion de l'espace face aux risques hydroclimatiques en région méditerranéenne. In J.-P, B. (Ed.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*. Paris: SEDES, pp. 15-38.

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

LAHIDELY, M., HAUSER, P. (2008). *La Drôme* Rennes: Ouest-France, 143 p.

LAHIRE, B. (1998). *L'Homme pluriel. Les ressorts de l'action*. Paris: Nathan, 272 p.

LAJARGE, R. (2008). Acteurs, engagement et dégagement. In CAVAILLE, F. MILIAN, J. (Eds.), *Géodoc n°55 :Mobiliser la notion d'acteurs en géographie*. pp. 69-80.

LAJARGE, R. (2009). Pas de territorialisation sans action (et vice versa)? In VANIER, M. (Ed.), *Territoires territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 193-204.

LAJARGE, R., ROUX, E. (2000). *Territoires de projet et projets d'acteurs : la complexité necessaire.* Les territoires locaux construits par les acteurs, Journées d'études du 27 avril 2000, Lyon.

LAJARGE, R., ROUX, E. (2007). Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités In GUMUCHIAN, H. PECQUEUR, B. (Eds.), *La ressource territoriale*. Paris: Anthropos, pp. 133-146.

LANDEL, P. A. (1998). Les financements européens pour le developpement rural. instruments de solidarité financière et de démocratie locale ou substituts financiers des Etats membres ? *Montagnes Méditérranéennes* (7), pp. 129-135.

LANDEL, P. A., SENIL, N. (2009). Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement *Développement durable et territoires* (Dossier 12 : Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable).

LANDON, N. (1996). L'endiguement de la Drôme de Crest à Loriol. *Études drômoises* (4), pp. 105.

LANDON, N. (1999). *L'évolution contemporaine du profil en long des affluents du Rhône moyen : constat régional et analyse d'un hydrosystème complexe : la Drôme* Université de Paris 4, 720 p.

LANDON, N. (2007). Du constat d'enfoncement du lit fluvial aux actions de recharge sédimentaire : quelles solutions pour une gestion raisonnée de nos cours d'eau ? In OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES, MINSITERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE QUEYRAS, P. N. R. D. (Eds.), *Outils de gestion de l'eau en territoire de montagne*. Interreg IIIA Alcotra, pp. 28-39.

LANDON, N., PIÉGAY, H. (1999). A study of river bed adjustment using archive documents: The case of the Upper Drome river. *Mise en evidence de l'ajustement d'un lit fluvial a partir de documents d'archives: Le cas de la haute Drome, 87* (3), pp. 67-86.

LANDON, N., PIEGAY, H., BRAVARD, J. P. (1995). *Mission d'expertise réalisée sur la Drôme au cours du printemps 1995. Propositions pour une gestion équilibrée du lit de la Drôme*. Lyon: CLE du SAGE Drôme, Laboratoire de géographie rhodanienne-CNRS, 105 p.

LANDON, N., PIEGAY, H., BRAVARD, J. P. (1998). The Drome river incision (France): From assessment to management. *Landscape and Urban Planning, 43* (1-3), pp. 119-131.

LARDON, S. (2006). La modélisation graphique. In BENOIT, M., DEFFONTAINES, J. P. LARDON, S. (Eds.), *Acteurs et territoires locaux ; vers une géoagronomie de l'aménagement*. Paris: Cemagref, Cirad, Ifremer, Inra, pp. 33-55.

LARRUE, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris: L'Harmattan, 208p.

LASCOUMES, P. (1996). Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. In CURAPP (Ed.), *La gouvernabilité*. Paris: PUF, pp. 325-338.

LASCOUMES, P. (2011). Des acteurs aux prises avec le Grenelle Environnement. *Participations* (1), pp. 277-310.

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

LATOUR, B. (2010). Une mise en place : la mondialisation fait-elle un monde habitable ? *Territoires 2040 : Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires* (2), pp. 1-10.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

LATOUR, B., LE BOURHIS, J. P. (1995). *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau... Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau*. Paris: CSI-Ecole des Mines, DRAEI Ministère de l'Environnement, 100 p.

LAURENT, M., MOREAU, P., POUYET, J.-P. (1971). *Livre blanc du Diois, étude d'aménagement rural*. Die: B.E.A.U.R, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Comité de développement et de défense du Diois, 122 p.

LE BOURHIS, J. P. (1999). Le renouvellement des outils de la politique de l'eau (CLE et SAGE) ; résultats et pistes de recherche sur la gestion territoriale de l'eau. In ASPE, C. POINT, P. (Eds.), *L'eau en représentations*. Anthony: Cemagref, pp. 59-72.

LE BOURHIS, J. P. (2004). *La publicisation des eaux ; rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*. Université de Paris 1 - panthéon sorbonne, Paris, 529 p.

LE CLEZIO, P. (2010). *Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur la Stratégie Nationale de Développement Durable 2009-2013*: Conseil Economique, Social et Environnemental, 206 p.

LE SAOUT, R. (2000). L'intercommunalité, un pouvoir inachevé. *Revue française de science politique, 50* (3).

LEVEQUE, C., VAN DER LEEUW, S. (2003). *Quelles natures voulons nous ? Pour une approche socio-économique du champ de l'environnement*. Paris: Elsevier, 324 p.

LEVEQUE, C., MUXART, T., ABBADIE, L., WEILL, A., VAN DER LEEUW, S. (2003). L'anthoposystème, entité structurelle et fonctionnelle des interactions sociétés-milieux. In LEVEQUE, C. VAN DER LEEUW, S. (Eds.), *Quelles natures voulons-nous ? Pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement*. Paris: Elsevier, pp. 110-129.

LEVY, J. (1999). *Le tournant géographique : penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 400 p.

LEVY, J., LUSSAULT, M. (Eds.). (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 1034 p.

LIMANDAT, A., GUYON, M., MARCAUD, R. (1980). *Etude hydraulique de la basse Drôme (Crest-Rhône) ; recensement des problèmes*: CETE Lyon, DRAE Rhône-Alpes, 49 p.

LUGINBÜHL, Y. (2001). Paysage modèle et modèles de paysages. In ROCHEFORT, R. VOYNET, D. (Eds.), *L'Environnement, question sociale*. Paris: Odile Jacob, pp. 49-56.

LUSSAULT, M. (1998). Images (de la ville) et politique territoriale. *Revue de géographie de Lyon, 73* (1), pp. 45-53.

LUSSAULT, M. (2000). Action(s). In LEVY, J. LUSSAULT, M. (Eds.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris: Belin, pp. 11-36.

LUSSAULT, M. (2003). Modèle territorial. In LEVY, J. LUSSAULT, M. (Eds.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, pp. 630-633.

LUSSAULT, M. (2007). *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*. Paris: Seuil, 363 p.

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 ? Quelle place pour les sciences de l'action dans l'ère territorial ?, Grenoble.

LYNCH, K. (1969). *L'image de la cité*. Paris: Dunod, 222 p.

MARIE, M. (1983). Pour une anthropologie des grands ouvrages. Le canal de Provence. *Les Annales de la recherche urbaine* (21), pp. 5-35.

MARIE, M. (1982). *Un territoire sans nom*. Paris: Librairies des Méridiens, 176 p.

MARIE, M. (2008). De l'art de dé^placer les questions et de produire du sens. In MELE, P. LARRUE, C. (Eds.), *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*. L'Harmattan, pp. 9-14.

MARIE, M., LARCENA, D., DERIOZ, P. (Eds.). (1999). *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale ; tensions, conflits, régulations*. Paris: L'Harmattan, 543 p.

MASSEPORT, J. (1960). Le comportement politique du massif du Diois. Essai d'interprétation géographique. *Revue de Géographie Alpine, 48* (1), pp. 5-167.

MASSEY, D. (1999). Space-time, 'science' and the relationship between physical geography and human geography. *Trans. Inst. Br. Geogr.* (24), pp. 261-276.

MATHEVET, R., THOMPSON, J., DELANOË, O., CHEYLAN, M., GIL-FOURRIER C., BONNIN, M. (2010). La solidarité écologique: un nouveau concept pour la gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires. *Natures Sciences Sociétés, 18* (4), pp. 424-433.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

MATHIEU, N. (2006). Pour une construction interdisciplinaire du concept de milieu urbain durable. *Natures Sciences Sociétés* (14), pp. 376-382.

MC KENNA, J., QUINN, R. J., DONNELLY, D. J., COOPER, J. A. G. (2008). Accurate Mental Maps as an Aspect of Local Ecological Knowledge : a Case Study from Lough Neagh, Northern Ireland. *Ecology and Society* (13), pp. 1-23.

MEASSON, L. (2006a). *L'évaluation au défi du territorial.* 7ème Journées françaises de l'évaluation : à quoi et à qui sert l'évaluation ?, Lyon, 12 p.

MEASSON, L. (2006b). L'évaluation : miroir du pouvoir ou pouvoir du miroir ? L'exemple du programme LEADER. In CAPRON, H. (Ed.), *La convergence des régions européennes à l'épreuve des faits*. Louvain-la-Neuve: De Boeck, pp. 353-376.

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

MEASSON, L. (2008). *L'évaluation peut-elle être un outil de la gouvernance territoriale ?* Séminaire INRA GoTo "La gouvernance territoriale", Paris.

MEHAY, V. (2005). *Le développement de l'agriculture biologique en Val de Drôme.* Université de Pau et des Pays de l'Adour, 43 p.

MEJEAN, P. (1932). Quelques types d'habitations rurales dans le diois. *Revue de Géographie Alpine, 20* (1), pp. 85-99.

MEJEAN, P. (1938). Phénomènes démographiques dans le Diois. *Revue de Géographie Alpine, 26* (1).

MEJEAN, P., GEFFRAY, T., LANDEL, P. A. (1997). Le projet de territoire du Diois. Des ruraux acteurs de leur développement. *Montagnes Méditerranéennes* (6), pp. 127-137.

MELE, P. (2008). *Quels territoires pour l'action ? Mobilisations locales et régimes de territorialité.* Colloque "Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissemnts ordinaires et mobilisations politiques", Rennes.

MELE, P. (2009). Identifier un régime de territorialité réflexive. In VANIER, M. (Ed.), *Territoires territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 45-55.

MERMET, L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?* Paris: L'Harmattan, 205 p.

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

MERMET, L., TREYER, S. (2001). Quelle unité territoriale pour la gestion ressource en eau ? *Annales des mines*, pp. 67-79.

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

MEVILLOT, E. (1994). Une image identitaire alpine à travers les récits de voyages, XVIIIe-XIXe siècles. L'exemple du Valais. *Revue de géographie alpine, 83* (1), pp. 67-87.

MICHELIN. (2006a). *Alpes du Sud : Haute Provence*. Paris: Michelin, 398 p.

MICHELIN. (2006b). *Lyon, Drôme, Ardèche*. Paris: Michelin, 463 p.

MICHELOT, J. L. (1997). *Diagnostic fonctionnel du bassin : milieux aquatiques et associés, SAGE de la Drôme*: Agence de l'Eau Rhône-Méditérannée-Corse, 30 p.

MILIAN, J. (2008). La notion d'acteur en géographie : postures, démarches, pratiques. In CAVAILLE, F. MILIAN, J. (Eds.), *Géodoc n°55 :Mobiliser la notion d'acteurs en géographie*. pp. 5-16.

MOCQUAY, P., PIVOT, J. M. (2003). *Quelle évaluation de l'action publique partenariale ? Réflexions à partir de démarces territoriales de développement durable de type "charte".* 5ème journées françaises de l'évaluation, Limoges.

MOINE, A. (2007). *Le territoire : comment observer un système complexe*. Paris: L'Harmattan, 176 p.

MOLINA, G. (2008). Des discours au service de l'action des grands architectes urbanistes. In CAVAILLE, F. MILIAN, J. (Eds.), *Géodoc n°55 :Mobiliser la notion d'acteurs en géographie*. pp. 93-108.

MORICONI-EBRARD, F. (2003). Modèle. In LEVY, J. LUSSAULT, M. (Eds.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, pp. 626-629.

MORINEAUX, J. L., DEBROUX, J., ROUX, F. (1989). *Evaluation des politiques locales de développement du Diois.* Université de Lyon 2, Lyon.

MULLER, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 128 p.

MULLER, P., SUREL, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Editions Montchrestien, 156 p.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

MUNDLER, P. (2000). *Bilan charte 1995-2000*: CCRA ; District d'Aménagement du Val de Drôme, 26 p.

NARCY, J.-B., MERMET, L. (2003). Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau. *Nature Sciences Societes, 11* (2), pp. 135-145.

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

NARCY, J. B. (2004). *Pour une gestion spatiale de l'eau : comment sortir du tuyau?* : PIE-Peter Lang, 346 p.

NARCY, J. B., MICHEL, C., BOUTELOUP, C. (2008). Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? L'exemple du Conservatoire du Littoral et de ses partenaires gestionnaires. *Développement durable et territoires* (Varia).

NEMERY, J. C. (2000). Aménagement du territoire et intercommunalité. *Annuaire des collectivités locales* (20), pp. 155-158.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1995). La politique de terrain. Sur la production des données en anthropologie. *Enquête, 1*, pp. 71-109.

OLLAGNON, H. (1979). Propositions pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace. In *Bulletin ministériel pour la rationalisation des choix budgétaires*.Vol. 36. Paris: La documentation française, pp. 33-73.

OLLAGNON, H. (1990). Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. In MATHIEU, N. JOLLIVET, M. (Eds.), *Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui*. Paris: A.R.F éditions, L'Harmattan, pp. 258-268.

OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 280 p.

OZOUF-MARIGNIER, M. V. (2009). Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémiologiques. In VANIER, M. (Ed.), *Territoires territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 31-36.

PECQUEUR, B. (2001). Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie,Economie, Société, 3* (2), pp. 229-245.

PECQUEUR, B. (2010). *Regards croisés sur 45 ans de développement local.* Université d'été du developpement local, Centre universitaire de l'Ariège.

PEET, R. (1998). *Modern Geaographical thoughts*. Oxford Blackwell, 342 p.

PERRIER-CORNET, P. (1997). *Les Bassins d'emploi ruraux du Diois et de la vallée de l'Eyrieux, éléments d'analyse, tome 4 : les politiques d'aménagement et de développement, quelques éléments de constat et d'analyse : rapport intermédiaire.* INRA, CES, Dijon

PERRIER-CORNET, P. (Ed.). (2002). *Repenser les campagnes*: L'Aube - Datar, 280 p.

PETIT, O., ROMAGNY, B. (2009). La reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun : quels enjeux pour l'analyse économique ? *Mondes en développement, 1* (145), pp. 29-54.

PICON, B. (1978). *L'espace et le temps en Camargue, essai d'écologie sociale*. Le Paradou: Ed. Actes Sud, 264 p.

PIEGAY, H., LANDON, N. (1997). Promoting ecological management of riparian forests on the Drome River, France. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems, 7* (4), pp. 287-304.

POLO, M., VEYRON, M. (1982). *L'agriculture biologique dans la Drôme. Evolution depuis 10 ans. Problèmes techniques des agriculteurs.* ISARA.

PORTIER, J. (2009). *Elaboration d'un programme d'actions pour le developpement de l'agriculture biologique dans le cadre du projet Biovallée.* SupAgro, Montpellier, 68 p.

POUYET, J. P. (1979). *Le Val de Drôme : plan d'aménagement rural*: B.E.A.U.R ; Direction Départementale de l'Agriculture de la Drôme ; Syndicat d'Etudes et de Coordination du Val de Drôme, 256 p.

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

RAFFESTIN, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Litec, 250 p.

RAFFESTIN, C. (1982). Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité. *Espaces et sociétés* (41), pp. 167-171.

RAFFESTIN, C. (1986). Ecogénèse territoriale et territorialité. In AURIAC, F. BRUNET, R. (Eds.), *Espaces, jeux, enjeux*. Paris: Fayard, pp. 173-185.

REGAZZOLA, T. (1997). Fonctionnalités méridiennes et organisation spatiale traditionnelle. Aménagement exogènes et sous-développement territorial dans le Rhône moyen. *Revue de géographie de Lyon, 72* (1), pp. 77-82.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

REGION RHONE-ALPES, PREFECTURE DE REGION RHONE-ALPES, UNION EUROPEENNE. (2001). *Objectif 2 Rhône-Alpes 20006-2006 ; programme de reconvesrion économique et sociale des zones en difficultés structurelles,* 394 p.

REGION RHONE-ALPES, SOUS-PREFECTURE DE DIE, UNION EUROPEENNE, MISSION LOCALE VALLEE DE LA DROME. (2006). *Diagnostic territorial Vallée de la Drôme-Diois : Contrat Territorial Emploi Formation - Service Public de l'Emploi Local,* 37 p.

REVERDY, B. (1989). *Rapport d'évaluation de la première pahse (1986-1989), PIM Drôme*: IREP, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 203p.

REVERDY, B. (1993). *Rapport d'évaluation relatif à l'année 1992, PIM Drôme*. St Martin d'Hères: Bernard Reverdy Consultants, 114 p.

RIAUX, J., BARRETEAU, O., BARBIER, R. (2008). *Articuler les vulnérabilités pour stabiliser l'enjeu eau. Approche par les comités secheresse en France.* Colloque interdisciplinaire : vulnérabilités sociales, risques et environnement : comprendre et évaluer, Université Toulouse - Le Mirail, 13 p.

RICHARD, S., RIEU, T. (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.

RIPOLL, F., VESCHAMBRE, V. (2001). Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique. In JEAN, Y. CALENGE, C. (Eds.), *Lire les territoires*. Tours: MSH- Villes et territoires, pp. 261-288.

RIPOLL, F., VESCHAMBRE, V. (2006). L'appropriation de l'espace : une problématique centrale pour la géographie sociale. In SECHET, R. VESCHAMBRE, V. (Eds.), *Penser et faire la géographie sociale, contributions à une épistémiologie de la géographie sociale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 295-304.

RIPPERT, E. (2007). *Créateurs de Drôme. Etude socio-économique du bassin versant de la rivière Drôme.* UMR G-eau ; UMR 5600 (EVS) ; Cemagref, Lyon.

RIVOIRE, M., AVOCAT, C., MAUREL, L., LEFEVRE, C. (1995). La recomposition territoriale en questions : positions d'acteurs. *Revue de Géographie de Lyon, 70* (2), pp. 159-168.

ROBIC, M. C. (1992). *Du milieu à l'environnement. Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*. Paris: Economica, 343 p.

ROUSSIAU, N., BONARDI, C. (2001). *Les représentations sociales, état des lieux et perspectives*. Bruxelles: Mardaga, 252 p.

ROUSSIN, M. (1978). Crest : un siècle d'évolution démographique. *Revue de Géographie Alpine, 66* (2), pp. 115-135.

ROUX, E. (1999). *De la gestion de l'espace à la gestion des territoires en montagnes méditéranéennes. Des logiques d'acteurs différentiées.* Université Joseph Fourier, Grenoble, 373 p.

ROUX, E. (2006). Figures et composition de l'entrelacement des territoires : l'exemple des Baronnies (Drôme). *Rives méditerranéennes* (25), pp. 1-14.

ROUX, E., LAJARGE, R., ESTERNI, M. (2005). Un diagnostic pour reconnaitre et territorialiser ? Contribution à la construction d'un projet de Parc naturel régional dans les Baronnies (Drôme, Hautes-Alpes). *Géocarrefour, 80* (2), pp. 131-143.

RUELLE, P., MAILHOL, J. C., LE GRUSSE, P., CHAIB, N., HASSAINE, S. (2010). *Le modèle régional DrômAgrEau.* Cemagref, CIHEAM, IAAM, UMR G-eau, DIATAE, Montpellier.

RUELLE, P., MAILHOL, J. C., LE GRUSSE, P., LECONTE, J., FAVRE, J., BOUARFA, A. S. (2010). *Simulation de scénarios et élaboration d'alternatives pour la basse vallée de la Drôme.* Cemagref, CIHEAM, IAAM, UMR G-eau, DIATAE, Montpellier.

RUF, T. (2000). Du passage d'une gestion par l'offre en eau à une gestion par la demande sociale. In HONEGGER, A. RUF, T. (Eds.), *Approches sociales de l'irrigation et de la gestion collective de l'eau. Démarches et expériences en France et dans le monde*. Montpellier: Université Paul Valéry, pp. 9-36.

RUF, T. (2004). Le système irrigué comme territoire. *Territoires en mutation, revue de l'UMR 5045 du CNRS "Mutations de territoires en Europe" Un. Paul Valery, Montpellier III* (12), pp. 51-62.

SAFER RHONE-ALPES, REGION RHONE-ALPES, SYNDICAT MIXTE DE DEVELOPPEMENT DE LA VALLEE DE LA DROME. (2007). *Diagnostic foncier : Projet Stratégique pour l'Agriculture et le Développement Rural,* 15 p.

SAUGER, A. (1995). *La Drôme, les dromois et leur département 1970-1990*. Pont-Saint-Esprit: La Mirandole, 317 p.

SAWICKI, F. (2000). Les politistes et le microscope. In *Les méthodes au concret*. CURAPP/PUF, pp. 143-164.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

SCHMITT, G., MEJEAN, P. (2002). *L'agriculture dans le Diois*: Communauté de Communes du Diois, 41 p.

SEBILOTTE, M. (1999). Agriculture et risques de pollution diffuse par les produits phytosanitaires, les voies de la prévention et les apports de l'expérience Ferti-mieux. *Le courrier de l'environnement* (37), pp. 10.

SECHET, R., KEERLE, R. (2009). Petite histoire des délicatesses de "l'équipe-de-géographie-socaile-de-la-France-del'Ouest" avec le territoire. In VANIER, M. (Ed.), *Territoires, territorialité, territorialistion. Controverses et perspectives*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 83-93.

SECHET, R., VESCHAMBRE, V. (Eds.). (2006). *Penser et faire la géographie sociale, contributions à une épistémiologie de la géographie sociale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 400 p.

SENCEBE, Y. (2001a). *Des bons usages de l'enclavement : une analyse sociologique du "Pays diois".* Journées d'étude "Les Pays, de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire", Dijon, 15 p.

SENCEBE, Y. (2001b). *Les lieux et les temps de l'appartenance. Mobilités et territoires : une analyse sociologique du pays diois.* Lyon, 646 p.

SERRE, R. (2007). *Le Crestois*, plus de cent ans d'histoire *Études drômoises* (31), pp. 16-21.

SGARD, A. (2010). Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun. *Développement durable et territoires, 1* (2), pp. 1-16.

SHORTER, H. (1993). *Etat des lieux de trois programmes communautaires dans la Drôme : P.I.M. (2è phase), P.O.Z.R., LEADER*: Préfecture de la Drôme, 59 p.

SOGREAH, DDAF DROME. (1988). *Recherche de sites de barrage dans le bassin de la Drôme.*

SOGREAH, DDE DROME, SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1990). Schéma d'aménagement des rivières Drôme et Bez.

SPENLEHAUER, V. (1995). *L'évaluation des politiques. Usages sociaux. Trois études de cas*. Paris: L'Harmattan., 252 p.

SUBRA, P. (2007). *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin, 327 p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1984). *Un contrat de pays de développement économique pour le Diois,* 96 p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, ASSOCIATION DE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE VALLEE DE LA DROME – PLAINE DE VALENCE. (1994). *Contrat de développement touristique Plaine de valence, Vallée de la Drôme, Diois*

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1994a). *Programme cadre Diois Leader II, schéma d'intention, document de travail,* 11 p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS. (1994b). *Les axes stratégiques du projet de territoire diois, schéma d'intentions, document de travail,* 43 p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS, DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME. (1990). *Pour un contrat de développement touristique Vallée de la Drôme Diois, dossier d'intention,* 25 p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU DIOIS, COMITE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DU DIOIS. (1993). *Les axes stratégiques d'un projet de territoire sur le Diois, document de travail,* 7 p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME. (1989). *Comission agricole : 10 ans d'activités,* 21p.

SYNDICAT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME, ETABLISSEMENT PUBLIC REGIONAL RHONE ALPES. (1981). *Un contrat de Pays pour le Val de Drôme,* 136 p.

SYNDICAT MIXTE DE DEVELOPPEMENT DE LA VALLEE DE LA DROME. (2007). *Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural, Contrat de Développement Rhone-Alpes - Vallée de la Drôme : version définitive,* 19 p.

SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME. (1982). *Charte d'aménagement de la Drôme - document provisoire,* 23 p.

TAULELLE, F. (2008). Une lecture de l'aménagement du territoire à travers les zonages et les pôles. In JEAN, Y. VANIER, M. (Eds.), *La France : aménager les territoires*. Paris: Armand Colin, pp. 242-256.

TCHEKEMIAN, A. (2008). *L'impact d'une politiue publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux français ; étude de l'application du programme français de développement rural dans six territoires ruraux.* Université Joseph Fourier, Grenoble, 542 p.

TEREO, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME. (2006). Etude des indicateurs de qualité des eaux de la Drôme et de ses principaux affluents.

THENAIL, C., BAUDRY, J. (2001). *Modélisation des systèmes techniques agricoles contribuant aux dynamqiues des structures paysagères de la parcelle à l'exploitation agricole et au paysage.* Etude des changements d'utilisation et d'occupation du sol : échelles et modèles, Rennes.

TIBERGHIEN, F., VERNIER, E., BOCKDAM, E., NICOLAZO DE BARMON, M. A., LESSI, J.,

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ROUSSEAU, A. (2010). *L'eau et son droit*: Conseil d'Etat, 582 p.

TORRE, A., CARON, A. (2005). Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage. *Économie et institutions* (6-7), pp. 183-220.

TORRE, A., LEFRANC, C. (2006a). Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse Quotidienne Régionale. *Espaces et sociétés, 124-125* (1-2), pp. 93-110.

TORRE, A., LEFRANC, C. (2006b). Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la Presse Quotidienne Régionale. *Espaces et sociétés, 124-125* (1-2), pp. 93-110.

TUAL, J. (2011). *Dynamiques territoriales de transition vers l'agriculture biologique dans la vallée de la Drôme. Le développement de l'agriculture biologique dans un territoire pionnier : historique et dynamiques actuelles autour de la production de légumes.* INRA, Avignon, 119 p.

TURCO, A. (1997). Aménagement et processus territoriaux : l'enjeu sémiologique. *Espaces et sociétés* (90/91), pp. 231-249.

UMR PACTE, UMR METAFORT, GIS ALPES DU NORD. (2007). *Ressources territoriales, politiques publiques et gouvernance ; projet PSDR 3 2007/2010,* 19 p.

UNION EUROPEENNE. (2010). Préalpes Dromoises, territoire Leader II. from http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/

VACHER, M. A. (1990). *Gestion de la ressource en eau dans le bassin versant de la Drôme en période d'étiage.* 66 p.

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

VANIER, M. (1999). La recomposition territoriale : un « grand débat » idéal. *Espaces et sociétés* (96), pp. 125-143.

VANIER, M. (2008). *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris: Anthropos, 159 p.

VANIER, M. (2009a). Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale. *Pouvoirs locaux, IV* (83), pp. 79-83.

VANIER, M. (Ed.). (2009b). *Territoires territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 228 p.

VESCHAMBRE, V. (2006). Penser l'espace comme dimension de la société ; pour une géographie sociale de plain-peid dans les sciences sociales. In SECHET, R. VESCHAMBRE, V. (Eds.), *Penser et faire la géographie sociale, contributions à une épistémiologie de la géographie sociale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 211-227.

VIEUX-MELCHIOR, M. (2007). *15 ans d'action au service de la rivière Drome, de ses affluents et du Haut-Roubion.* Colloque "Gestion de la demande en eau en Méditérannée, progrès et politiques", Zaragoza.

VILLALBA, B. (1997). La genèse inachevée des verts. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* (53), pp. 85-97.

VILLE DE CREST. (2006). *Agenda 21 : pour le developpement durable de la ville de Crest.*

VINAY, C. (1999). *Le développement durable : nouvelle utopie ou stratégie politique ; analyse comparée de la territorialisation d'un concept en quête de légitimation en Rhône alpes, Catalogne et Québec.* Université Jean Monnet, Saint Etienne, 693 p.

VINCENT, A., BALVET, D. (2005). Paradoxes, obstacles et enjeus de la restuartion physqiue de la rivière Drôme. In ALLAIN, S., *et al.* (Eds.), *Gouvernance de bassin et gestion physqiue des cours d'eau dans la vallée de la Drôme*. Lyon: INRA GAPP -ENS Cachan, Institut de Droit de l'Environnement, Cemagref, Maison du fleuve Rhône.

VITALI, D. (2000). La politisation de la gestion de l'eau: étude des bassins versants de l'Etang-de-berre et de l'Ouvèze. In RIGAL, J. J. LE DUFF, R. (Eds.), *Maire et environnements, menaces ou opportunités ? 3èmes rencontres Ville-management* Dalloz-Sirey, pp. 105-131.

VITALI, D., COURTOT, R. C. (2003). Le bassin-versant comme territoire des possibles; Recherches recentes en geographie aixoise. *Mediterranee Gap, 100* (1-2), pp. 29-34.

WAITT, G. (1995). Média representatin of forestry and soil issues in the Australian Urban press. *Australian* Geographical Studies (33), pp. 299-307.

WARROT, G. (2003). L'utilisation des tableaux chorématiques à dires d'acteurs. In Debarbieux, B., Lardon, S. (Eds.), Les figures du projet territorial (Paris: Editions de l'Aube), pp. 193-202.

ZAHM, F. (2011). *De l'évaluation de la performance globale d'une exploitation agricole à l'évaluation de la politique publique agro-environnementale de la Politique Agricole Commune. Une approche par les indicateurs agro-environnementaux.* Université Européenne de Bretagne, 600 p.

ZANIN, C. (1995). Les nouvelles cartes de l'intercommunalité *Revue de géographie de Lyon 70* (2), pp. 129-137.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Annexes

1.COMPLEMENTS METHODOLOGIQUES II

ANNEXE 1.1.LISTE DES PERSONNES ENQUETEES II

ANNEXE 1.2.GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES ACTEURS CLES DU SAGE ET LES ACTEURS DU TERRITOIRE III

ANNEXE 1.3.CATEGORISATION DES THEMES D'ANALYSE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS VI

ANNEXE 1.4.CATEGORISATION DES THEMES D'ANALYSE DES CARTES MENTALES VII

ANNEXE 1.5.TABLEAU CHOREMATIQUE POUR L'ANALYSE DES INFORMATIONS SPATIALISABLES DES DIRES D'ACTEURS (ADAPTE DE WARROT, 2003) VII

ANNEXE 1.6.EXEMPLE D'UN DESSIN DE LA VALLEE DE LA DROME ET DE SON COMMENTAIRE VIII

ANNEXE 1.7.GUIDE D'ENTRETIEN DE L'ENQUETE DES HABITANTS DU BASSIN VERSANT DE LA DROME (SOURCE : BARTHELEMY ET *AL.,* 2009) X

2.TABLEAUX ET FIGURES COMPLEMENTAIRES XIV

ANNEXE 2.1.PLANCHES PHOTOGRAPHIQUES DE LA VALLEE DE LA DROME XIV

ANNEXE 2.2.CARTOGRAPHIE DU MILIEU NATUREL DE LA VALLEE DE LA DROME (SOURCE : ATLAS CARTOGRAPHIQUE DU SAGE DROME, CLE ET SMRD, 2009) XVII

ANNEXE 2.3.DONNEES DEMOGRAPHIQUES COMPLEMENTAIRES XVIII

ANNEXE 2.4.CARTOGRAPHIE DES PERIMETRES IRRIGUES DE LA BASSE VALLEE DE LA DROME XXIII

ANNEXE 2.5.PRESENTATION DE LA RESERVE NATURELLE DES RAMIERES XXIV

ANNEXE 2.6.DONNEES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INTERCOMMUNALITES XXV

ANNEXE 2.7.FINANCEMENTS DES CONTRATS DE RIVIERE XXVI

ANNEXE 2.8.PROJET DE REVISION DES STATUTS DU SMRD XXVII

ANNEXE 2.9.CARTOGRAPHIE DE L'OBSERVATOIRE DE LA RIVIERE DROME XXVIII

ANNEXE 2.10.CARTE DE L'AOC CLAIRETTE DE DIE XXVIII

ANNEXE 2.11.COMMISSIONS THEMATIQUES POUR LA REVISION DU SAGE DROME XXIX

ANNEXE 2.12.EVOLUTION DES VERSIONS PROVISOIRES DU PAGD XXX

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

1. COMPLEMENTS METHODOLOGIQUES

ANNEXE 1.1. Liste des personnes enquêtées

Nom	Qualité	Structure de rattachement	Date et lieu d'entretien
A. Avon*	Chef de mission agriculture	Communauté de Communes du Diois	25/06/2009, CCD
A. Babylon*	Chef de service gestion de l'eau	Conseil Général	30/07/2008 et 19/06/2009, CG 26
A. Roche *	Délégué intercommunal	Communauté de Commune du Crestois	16/06/2009, mairie de Piégros-la-Clastre
B. Buis*	Président	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme	31/03/2010, CG
B. Gire	Secrétariat général	Préfecture de Die	02/04/2010, sous préfecture de Die
C. Fermond*	Chargé de mission	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme	01/08/2008 ; 16/07/2009 et 30/07/2010, SMRD
D. Jouve*	Directeur adjoint	Communautés de communes du Val de Drôme	28/07/2009, CCVD
D. Rivière*	Ancien animateur du SAGE	Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse	28/07/2010, AERMC
F. Dubocs*	Technicien	Chambre d'Agriculture de la Drôme	23/06/2009, CA 26
F. Gonnet*	Technicien	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme	19/08/2008 et 24/06/2009, SMRD
F. Gorieu*	Chef de service environnement	Direction Départementale de l'Agriculture	31/08/2008 et 15/07/2009, DDAF
F. Monge*	Délégué intercommunal	Communauté de Communes du Pays de Saillans	20/06/2009, mairie de Vercheny
F. Vinay	agricultrice	Exploitation d'ail, Chabrillan	20/06/ 2008
G. Baville	Chargé de mission	Syndicat Mixte de Développement de la Vallée de la Drôme	02/08/2010, SMDVD
G. Chalandon	Ancien chargé de mission SAGE	Direction Régionale de l'Environnement	20/05/2010, DIREN
G. Delarbre*	représentant	Fédération de Pêche	16/06/2009, CCVD
G. Flachaire*	Ancien expert sur les ouvrages hydrauliques	Canal de la Bourne	23/06/2009, à son domicile, Valence
H. Vernier*	Chef de service agriculture	Communauté de Communes du Val de Drôme	15/06/2009, CCVD
I. Bizouard*	Ancienne maire	Commune de Die	28/06/2009, CRDR de Die
J. Faivre	Chargé de mission irrigation	Direction Départementale de l'Agriculture	27/07/2010, DDA 26
J. Jullien*	Adjoint au maire	Commune de Loriol	01/04/2010, mairie de Loriol
J. Nivou*	Technicien	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme	29/06/2009, SMRD
J. Serret*	Président de la CCVD	Communauté de Communes du Val de Drôme	01/07/2009, CCVD
J.C. Roche*	Adjoint au maire	Commune de Crest	15/07/2009, mairie de Crest
J.J. Veillet*	Président	Association Syndical Libre de Boulc	29/06/2009, SMRD
J.L. Fagot*	Chargé de mission service agriculture	Conseil Général	24/06/2009, CG 26
J.M. Faton*	conservateur	Réserve naturelle des Ramières	12/07/2009, Maison des Ramières
J.P. Crouzet*	Président	Syndicat d'Irrigation Allex-Montoison	01/04/2010, à son domicile
J.P. Rochas	directeur	Communauté de Communes du Val de Drôme	05/08/2010, CCVD

L. Fermond	chef de service environnement	Direction Départementale de l'Agriculture	27/07/2010, DDA 26
M. Langon*	Chargé de mission	Office Nationale des Eaux et des Milieux Aquatiques	20/05/2010, ONEMA Lyon
M. Liotard*	ancien président	SMRD	15/08/2009, à son domicile, Aurel
M. Vieux-Melchior	Ancienne animatrice du SAGE	Communauté de Communes du Val de Drôme	25/08/2008, CCVD
P. Breynat*	président	Association Départementale des Réseaux d'Irrigation Individuels	17/06/2009, SMRD
P. Gelibert*	technicien	Office Nationale des Eaux et des Milieux Aquatiques	26/07/2010, ONEMA Valence
P. Méjean*	Chargé de mission Biovallée®	CCVD et CCD	21/08/2008, CCD et 25/06/2009, CCVD
R. Bon*	Ancien président	Syndicat d'Irrigation de Crest Sud	18/06/2009, à son domicile
R. Mathieu*	Ancien président		10/06/2009, café de Saillans
R. Viret*	Technicien e la police de l'eau	Direction Départemental de l'Agriculture	05/08/2010, Maison des Ramières
S. Coucke*	Chargé de mission SAGE	Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse	30/06/2009, AERMC
S. Guier*	Elu représentant à la CLE	Chambre d'Agriculture de la Drôme	01/04/2010, à son domicile
S. Krier*	Président	Agribiodrôme	18/08/2008 et 28/06/2009, à son domicile
T. Geffray	Ancien président	Communauté de Communes du Diois	30/07/2009 et 03/08/2010, à son domicile

*exercice du dessin requis

ANNEXE 1.2. Guide d'entretien pour les acteurs clés du SAGE et les acteurs du territoire

Dans le cadre d'un travail de thèse de doctorat, je réalise une série d'entretiens dans la vallée de la Drôme concernant l'usage et la gestion de l'eau.

I. LA PERSONNE ET SON COLLECTIF :

→ Parlons d'abord de vous.

Pouvez-vous vous présenter ?

Quelle est votre fonction ou statut dans la structure /le collectif ? Depuis quand ? Que faisiez-vous avant ?

Avez-vous d'autres occupations de nature professionnelle, associative, syndicale ou de mandat électoral, en lien avec la gestion de l'eau, l'agriculture ou l'aménagement du territoire ?

→ Parlons maintenant de la structure/du collectif que vous représentez.

Pouvez vous présenter cette structure / ce collectif ?

Quels sont ses principaux objectifs, ses missions ?

Quelles sont ses principales actions pour réaliser ces objectifs ?

Quels sont ses moyens pour les réaliser ?

Quelle est son organisation interne ?

→ Je voudrais vous poser deux questions plus personnelles.

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Où habitez vous, depuis quand, et avant ou habitiez-vous ?

Quel est votre sentiment d'appartenance ? (si besoin d'aide : si je vous dis des noms comme France, (nom commune), Rhône-Alpes, Vallée de la Drôme, Europe, Diois, etc.). Pouvez-vous les hiérarchiser ?

II. SUR LA VALLEE DE LA DROME :

→ Nous allons d'abord parler de la vallée de la Drôme.

Qu'est ce que ce terme vous évoque ?

Pourriez-vous me situer et délimiter la vallée de la Drôme dans l'espace ?

Pouvez-vous me citer le ou les paysages caractéristiques ou remarquables de la vallée de la Drôme ? Pourquoi ?

Pouvez-vous me citer le ou les lieux caractéristiques ou remarquables de la vallée de la Drôme ? Pourquoi ?

Quels sont la ou les activités économiques caractéristiques ? Pourquoi ?

Quels sont le ou les acteurs politiques les plus importants ? Pourquoi ?

Qu'est ce qui distingue la vallée de la Drôme des lieux, zones alentours ? Qu'est ce qui la spécifie ? Pourquoi ?

La vallée de la Drôme vous semble-t-elle former une entité, une unité ? Pourquoi ?

Si non, quels sous divisions faites-vous ? Où se situent les limites ?

Qu'est ce qui caractérise les sous-parties ?

(Si HAB : Vous sentez vous plus appartenir à une des sous partie ou à la vallée dans son ensemble ?)

→ Pourriez-vous me dessiner cette vallée de la Drôme dont on vient de parler ?

III. SUR LA GESTION DE L'EAU :

→ Nous allons maintenant parler de l'eau, de la rivière, de ses usages, des activités qui y sont liées.

De manière générale, quels sont les principaux problèmes ou enjeux liés à l'eau dans la vallée de la Drôme ?

Où sont-ils situés ? Qui concernent-ils ? A quoi sont-ils du ? (origines et causes). Qui s'occupe de ces problèmes, de faire face à ces enjeux ? Comment ?

Y a-t-il une coordination des actions au sein de la vallée de la Drôme, entre qui, sur quoi, à quel endroit ; comment, quand? Vous, avec qui collaborez vous plus particulièrement ? De quelle manière ?

(Y a t il des tensions, conflits, oppositions ? Où ? Entre qui ? A propos de quoi ? Comment sont-elles régulées ?)

Et, vous, votre collectif/structure, comment agissez vous face à ces enjeux, à ces problèmes ? Que faites-vous ? A quel endroit ? Auprès de qui ? Comment le faites-vous ?

Pourquoi ces actions ? Pourquoi cette manière de faire ? Quelles motivations ? Quelles raisons ? Quelles grandes lignes suivies ? Quels éléments déterminants des choix ? Quelles justifications ? Légitimité ?

Quels sont vos atouts et vos contraintes pour agir ?

Rencontrez-vous des difficultés ? Lesquelles ? Pourquoi ? Comment y faire face ?

Que faudrait-il faire pour résoudre ces problèmes et faire face aux enjeux de gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme ? Comment faudrait-il s'y prendre ? Pourquoi ? Quels sont les obstacles, comment les contourner ?

Quelles sont les grandes évolutions, que la vallée de la Drôme a connues concernant la gestion de l'eau depuis les quatre dernières décennies ?

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Quels sont les événements marquants dans les 4 dernières décennies ?

→ Nous allons maintenant parler du SAGE.

SI ACTEURS CLEF DU SAGE :

Pourriez-vous me raconter l'histoire du SAGE :

Quand, comment et pourquoi, avec qui, où a-t-il émergé ?

Quelles sont les grandes évolutions qu'il a connu depuis et jusqu'à aujourd'hui ?

Quels sont les événements marquants ?

Comment se passe la révision du SAGE aujourd'hui ?

Quel projet de gestion de l'eau portez-vous dans la révision du SAGE ?

Quels sont les objectifs du SAGE concernant l'organisation et le développement du territoire de la vallée de la Drôme ? En interne ; Vis-à-vis de l'extérieur

SI ACTEURS DU TERRITOIRE :

Participez-vous au SAGE ? Dans quelle mesure, comment ? Comment avez vous été choisi ?

Le SAGE a-t-il une influence ou bien interagit-il avec vos propres activités ? En quoi ? Depuis quand ? Pourquoi ?

Quel projet portez-vous ou défendez vous plus particulièrement dans la révision du SAGE ?

SUR L'AGRICULTURE ET SES ENJEUX LIES A L'EAU (s*i encore non spontanément abordé*) :

→ Nous allons maintenant parler d'agriculture.

Pourriez-vous me décrire en quelques mots l'agriculture dans la vallée de la Drôme ?

Quels sont son rôle et sa place dans la vallée de la Drôme ? Quelle est son importance ?

Plus particulièrement, quels sont son rôle et sa place dans l'usage et la gestion de l'eau ? (en positif ou en négatif)

De manière générale, quels sont les principaux problèmes ou enjeux liés à l'eau et à l'agriculture dans la vallée de la Drôme ? Où sont-ils situés ? Qui concernent-ils ? A quoi sont-ils du ? (origines et causes)

Qui s'occupe de ces problèmes, de faire face à ces enjeux ? Comment ?

Et, vous, votre collectif/structure, comment agissez vous face à ces enjeux agricoles, problèmes ? Que faites-vous ? A quel endroit ? Auprès de qui ? Comment le faites-vous ?

Pourquoi ces actions ? Pourquoi cette manière de faire ? Quelles motivations ? Quelles raisons ? Quelles grandes lignes suivies ? Quels éléments déterminants des choix ? Quelles justifications ? Quels sont vos atouts et vos limites pour agir ?

Rencontrez-vous des difficultés ? Lesquelles ? Pourquoi ? Comment y faire face ?

Que faudrait-il faire pour résoudre ces problèmes et faire face aux enjeux de gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme ? Comment faudrait-il s'y prendre ? Quels sont les obstacles, comment les contourner ? Pourquoi ? Quels sont les obstacles, comment les contourner ?

Quelles sont les grandes évolutions que la vallée de la Drôme a connues concernant ces questions agricoles depuis les 4 dernières décennies ?

Quels sont les événements marquants dans les 4 dernières décennies ?

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 1.3. Catégorisation des thèmes d'analyse des entretiens semi-directifs

Questions	Objectifs	Critères analyse
PRESENTATION		
Fonctions et occupations	Cerner d'où parle l'individu, ses multiples casquettes	Institutions de référence
Lieu habitation et sentiment appartenance	Caractériser la territorialité subjective	Niveau, multiplicité ? emboîtement ?
TERRITOIRE		
Evocation générale	Repérer les éléments structurants la représentation du territoire (intuitifs)	Nature et hiérarchisation Registre de territorialité Renvoie à espace vécu ou espace plus institutionnalisée ? Evocation eau/agriculture ? (thème et articulation logique ?)
Délimitation, spécificité, paysages, lieux, activités économiques, acteurs politiques, unité	Repérer les éléments structurants la représentation du territoire (pré-identifiés)	Comparer entre acteurs : identité territoriale collective ? Evaluer Lisibilité du territoire (limite, unité, spécificité ?) Evocation eau/agriculture ? (thème et articulation logique ?)
Retour sur appartenance	Caractériser la territorialité subjective	Niveau, multiplicité ? emboitement ?
Dessin	Identifier la perception de l'espace	Registre territorialité Marqueurs territoriaux Découpages et Déformation (oubli, exagération)
GESTION DE L'EAU		
Enjeux et problèmes (où, qui, causes)	Repérer la représentation du problème	Thématique / hiérarchisation Evocation agriculture ou territoire (thème, articulation logique)
Actions de gestion de l'eau (qui, quoi, où, comment, pourquoi)	Repérer les pratiques, le sens de ces pratiques : objectif/intention ; motivation, logique ; stratégie, moyens	Nature et modalités des pratiques Intentions Systèmes de valeurs sous-jacents ; notamment modèle territorial Evocation agriculture ou territoire (thème, articulation logique)
Ce qu'il faudrait faire	Repérer les intentions	Comparer entre acteurs Evocation agriculture ou territoire (thème, articulation logique)
Eléments marquants histoire	Identifier les récits mythifiés	Comparer entre acteurs Evocation agriculture ou territoire (thème, articulation logique)
Le SAGE : histoire, participation, projet, portée	représentation et implication dans le SAGE	

ANNEXE 1.4. Catégorisation des thèmes d'analyse des cartes mentales

Question	Catégorisation des réponses
Sentiment d'appartenance	Hiérarchisation de la vallée de la Drôme dans les multiples territorialités (monde, Europe, France, région, département, commune, etc.)
Activités économiques	agriculture (vigne, cultures spécialisées, élevage, PPAM, arboriculture, maraîchage, grandes cultures, bois, autre) ; industrie (agroalimentaire, cosmétique, autre) ; artisanat ; tourisme ; fonction publique ; services
Acteurs et structures politiques	communes (dont Crest), structures intercommunales (CCVD, CCD autres), Conseil Général ; Conseil Régional ; CLE, SAGE, SMRD, personnalités nommément citées
Evocation générale	rivière (lien, particularités, soucis, autre) ; activités humaines (habiter ; loisirs, agriculture, gestion de l'eau autre) ; éléments symboliques (soleil, lavande, …) ; qualificatif (rural, qualité, beauté, quiétude, naturalité, diversité, richesse, déprise, contradiction, isolé, accueil, transition) ; autre
Spécificités, distinction	idem
Entité /unité	entité (géographique, appartenance, religion, solidarité, axe de communication, rivière et gestion de l'eau, développement territorial, politique, économie, valeurs, patrimoine, autre) ; divisions (économie, démographie, culture, géographie, politique, institutions) ; double discours entité/divisé
Limite amont / aval	lieux cités
Découpage interne	économique (dont agricole), démographique, naturel, culturel, politico-administratif

ANNEXE 1.5. Tableau chorématique pour l'analyse des informations spatialisables des dires d'acteurs (adapté de Warrot, 2003)

Principes organisateurs	Eléments modélisés
maillage	territorialité, appropriation, découpage, territoire d'appartenance, cadres de références territoriales
quadrillage, échanges	voies de communication, autres éléments linéaires
hiérarchie	gestion, organisation
différentiation, contact, affectation	comment se spécialisent les lieux, quelles limites et ruptures ?
polarité, attraction	quelles interactions entre les lieux, que rayonnement ? des villes ou autre objet, bassin de vie, etc.
tropisme, flux	quelles circulations préférentielles, quelle dissymétrie ? de population notamment
dynamique, transformations	quelle évolution ? desserrement, urbanisation par ex.
relation	entre territoires (collaboration, solidarité, réseau)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

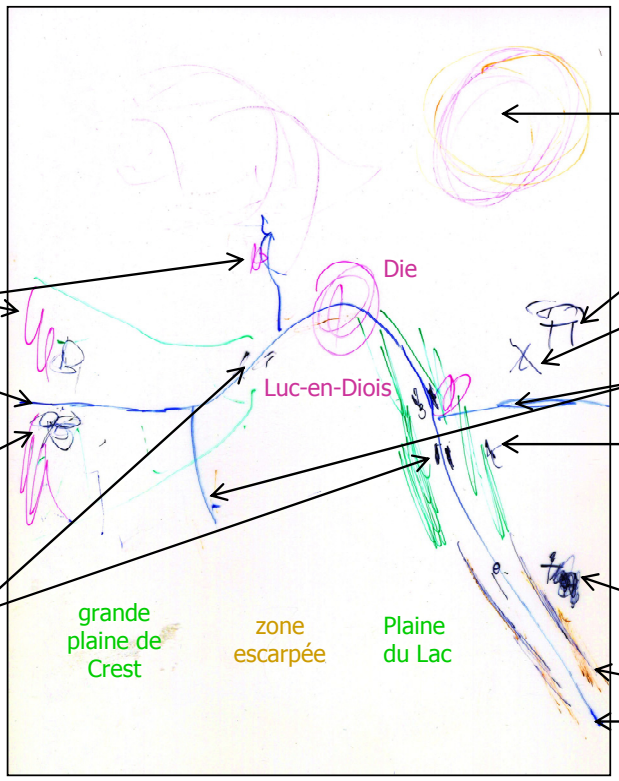
ANNEXE 1.6. Exemple d'un dessin de la vallée de la Drôme et de son commentaire

COMMENTAIRE ORAL DU DESSIN CE-FAISANT :

« *Je sais pas dessiner moi. Là, je vous fais la Drôme, et là, la vallée en vert. Et Die. En marron, les montagnes du Val Drôme et puis Lesche-en-Diois, tout ça. Là, c'est les sources de la Drôme pratiquement. La vallée de la plaine du lac jusqu'à Die. Après, je vous refais les zones escarpées et après je vous ferais la grande plaine de Crest, c'est très large. La zone industrielle, les zones très habitées. Les grandes villes de Die, Luc-en-Diois. Et là,les petits ruisseaux qui viennent, le Bez, la Sûre, la vallée de St Julien en Quint, et chaque fois je vous refais autour des zones escarpées, des petits points qui sont les gros bourgs d'habitation et puis après je vais vous faire le soleil quelque part. Le soleil, les nuages. Parce que je vais pas vous faire l'arc en ciel. C'est symptomatique, il y a toujours des moments difficiles, mais après il y a des moments meilleurs. Voilà. Et je voulais vous faire des hommes, les gens qui travaillent ici les petits terrains arides. Des petits hommes qui travaillent, des petits gens qui se baignent là, qui se reposent, qui prennent leurs vacances, des vacanciers au niveau des campings par exemple. Des gens qui se baignent, des gens qui travaillent sur les montagnes, sur les vignes. Là, des petits moutons. Je ne suis pas bon pour vous faire un mouton. Et là c'est plutôt des arbres et là des usines. Et puis voilà. Le dessin de la Drôme. Le territoire, là, il y est : les quelques hommes qui travaillent et qui prennent des vacances. En fait, la Drôme c'est des contrastes, donc, le soleil, la pluie et après la pluie, le beau temps, la crue etc., Les hommes qui travaillent toute l'année et ceux en vacances qui viennent se reposer et, à coté, les lieux de villégiature, les villes, les campings, la station de ski, ici. Valdrôme, un terrain de jeu. On a réussi à aménager des terrains de jeu en montagne, ça c'est la volonté de l'être humain. Il y a deux minutes je ne savais pas ce que j'allais vous dire, après l'inspiration vient ! Voilà. Il y a au départ ce qui arrive naturellement et, après, l'aménagement de l'homme. Naturellement, on travaille, et après on se repose, on amène des gens, c'est ça l'idée. C'est comme ça que le perçois, le rôle aménageur de l'être humain. Je suis très philosophe aujourd'hui, tiens* ».

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Dessin annoté par l'analyste selon les commentaires oraux de l'interviewé



tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 1.7. Guide d'entretien de l'enquête des habitants du bassin versant de la Drôme (source : Barthélémy et *al.,* 2009)

Question pour sélectionner l'enquêté (qui ne doit pas être un touriste) : Est-ce que vous êtes domicilié (*vous habitez*) dans la commune…. ?
Informations notées par les enquêteurs
Commune :
Homme / Femme
Nombre d'habitants :
Date (jour de la semaine) :
Lieu de l'enquête (vue de la rivière) :

Préambule
Nous réalisons une enquête sur les usages autour de la rivière Drôme. Nous sommes une équipe de chercheurs qui travaillons sur la rivière Drôme, son état, son passé, son devenir.
Le but de cette enquête est de comprendre ce que représente la rivière Drôme pour les habitants. Le questionnaire dure environ 15 minutes, il est anonyme.

1 – Citez 3 mots pour décrire la rivière (Drôme et/ou affluents)?

2 – Voyez-vous la rivière au quotidien ?

□ Oui □ Non

2-1 Si oui

□ Vous la longez ou traversez lors de vos déplacements

□ Vous la voyez de chez vous

□ Vous la voyez de votre travail

□ Vous l'utilisez dans le cadre de votre travail

2-2 Quelle distance réelle sépare votre domicile de la rivière ?
……

3 – Allez-vous au bord de la rivière et de ses rives ?

□ Oui □ Non

3-1 Si non, pour quelles raisons ?
……

3-2 Si Oui, pour quelles activités/usages allez-vous au bord de la rivière ?
……..

A quelle fréquence ?
□ 1 – Tous les jours □ 2 – Toutes les semaines
□ 3 – Une fois par mois □ 4 – Deux, trois fois dans l'année
□ 5 – Autres…….

A quelle(s) saisons ?
□ 1 – Hiver □ 2 – Printemps □ 3 – Eté □ 4 – Automne

3–3 Avec qui pratiquez-vous en général ces activités autour de la rivière ?
□ Seul □ En couple □ En famille
□ Avec des amis □ Collègues de travail □ Autres usagers ……

3-4 Avez-vous des souvenirs particuliers liés à la « rivière Drôme » ou ses affluents ?
□ Oui □ Non

3-4-1 Si Oui, lesquels ?
……

3-5 Aviez-vous des pratiques autour de la rivière que vous n'avez plus maintenant ?

□ Oui □ Non

3-5-1 Si Oui, lesquelles ?

……

3-5-2 Pour quelle(s) raison(s) avez-vous arrêté ces activités ?

……

3-6 Au contraire, avez-vous de nouvelles activités autour de la rivière ?

□ Oui □ Non

3-6-1 Si oui, lesquelles ?

……

3-6-2 Qu'est-ce qui a entraîné ces nouvelles activités ?

……

3-7 Aujourd'hui, quelle partie de la rivière fréquentez-vous le plus régulièrement ?

……

3-8 Quel moyen de locomotion utilisez-vous pour vous rendre au bord de la rivière ?

□ A pied □ A vélo □ En voiture □ En train □ En bus

4 – Avez-vous choisi votre lieu d'habitation en fonction de la présence de la rivière?

□ Oui □ Non

4-1 Si Oui, pour quelle(s) raison(s) ?

……

4-2 Si Non, qu'est-ce qui a motivé votre choix par rapport à votre lieu d'habitation ?

……

5 – Depuis quand habitez-vous dans cette commune ?

……

6 – Où habitiez-vous avant ?

……

7 – D'une manière générale, êtes-vous satisfait de vivre ici ?

□ Oui □ Non

7-1 Pour quelle(s) raison(s) ?

……

8 – Concernant la rivière Drôme, est-ce que vous différenciez l'amont de l'aval (ou haut/bas)?

□ Oui □ Non

8-1 Si Oui, en quoi ?

……

8-2 Si Oui, où situez-vous la limite entre l'amont et l'aval de la vallée (haut/bas)?

……

9 – Vous sentez-vous comme appartenant à la Drôme amont/haute ou à la Drôme aval/basse ?

□ Amont □ Aval □ Aucune des deux

10 – Préférez-vous la rive droite ou la rive gauche de la rivière ?

□ Rive droite □ Rive gauche □ Cela n'a pas d'importance

Consigne : Donnez votre degré d'accord avec les affirmations suivantes :

11 – « La rivière Drôme est une belle rivière »

1	2	3	4	5
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
□	□	□	□	□

11-1 Pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

11-2 Pouvez-vous préciser à quel(s) endroit(s) ?

……

12 – « La rivière Drôme est une rivière dangereuse »

1	**2**	**3**	**4**	**5**
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
□	□	□	□	□

12-1 Pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

13 – « La rivière Drôme a une eau de bonne qualité »

1	2	3	4	5
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
□	□	□	□	□

13-1 Pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

14 – « La rivière Drôme est une rivière menacée »

1	2	3	4	5
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
◻	◻	◻	◻	◻

14-1 Pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

15 – « La rivière Drôme connaît des manques d'eau »

1	2	3	4	5
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
◻	◻	◻	◻	◻

15-1 Pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

16 – « La rivière Drôme connaît des excès d'eau »

1	2	3	4	5
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
◻	◻	◻	◻	◻

16-1 Pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

17 – Dans les secteurs que vous connaissez, pensez-vous que la rivière soit en manque de galets ?

◻ Oui ◻ Non ◻ NSP

17-1 Pour quelle(s) raison(s)?

……

18 – Pouvez-vous citer un ou plusieurs faits marquants ou évènements en lien avec la rivière?

◻ Aucun

……

19 – Existe-t-il selon vous des problèmes liés à la rivière?

◻ Oui ◻ Non

19-1 Si oui, lesquels ?

……

20 – « La rivière Drôme est entretenue »

1	2	3	4	5
Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Sans opinion	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
◻	◻	◻	◻	◻

20-1 Si 1 et 2, qu'est-ce qui est fait pour entretenir la rivière ?

……

20-2 Si 4 et 5, pour quelle(s) raison(s) selon vous ?

……

21 – Connaissez-vous des actions réalisées autour de la rivière qui ont été, selon vous, utiles ?

◻ Oui ◻ Non ◻ NSP

21-1 Lesquelles ?

……

22 – Au contraire, connaissez-vous des actions qui ont été, selon vous, inutiles ?

◻ Oui ◻ Non ◻ NSP

22-1 Lesquelles ?

……

23 – Selon vous, qui s'occupe d'entretenir la rivière?

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

……

24 – Qu'est-ce que vous aimeriez comme améliorations générales pour la rivière ?

……

25 – Selon vous qui, devrait favoriser ces améliorations ?

……

26 – Vous arrive-t-il de discuter de la rivière Drôme ?

□ Oui □ Non

26-1 Si Oui, avec quelles personnes ? A quel sujet ?

……

27 – Vous arrive-t-il de lire des documents sur la rivière ?

□ Oui □ Non

27-1 Si Oui, lesquels ? A quels sujets ?

……

28 – Quels sont, d'après vous, les principales activités économiques liées à la rivière Drôme ?

□ L'extraction de graviers □ L'industrie □ Le tourisme
□ Les activités agricoles □ La protection de l'environnement
□ Autres : …….

29 – Au regard de votre vie quotidienne, vous diriez que la présence de la rivière Drôme est plutôt :

□ Une contrainte □ Une nécessité □ Un avantage
□ Une menace □ Sans importance □ NSP
□ Autres : ……..

29-1 Pour quelle(s) raison(s) ?

……

Merci d'avoir consacré du temps à notre enquête. Il me reste quelques questions plus précises à vous demander.

□ Etes- vous propriétaire ou locataire ?
□ Si propriétaire, est-ce une maison principale ou secondaire ?.....

□ Faites-vous parti d'une association locale ? □ Oui □ Non
Si Oui : laquelle ou lesquelles ?

……

□ -19 ans □ 20-39 ans □ 40-59 ans □ 60+ ans
□ Votre niveau d'études:
□ Votre métier :
Dans quelle commune travaillez-vous ?
Dans quelle entreprise travaillez-vous ?
□ Votre situation matrimoniale : en couple – célibataire – veuf/veuve – divorcé
□ Nombre d'enfants

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2. TABLEAUX ET FIGURES COMPLEMENTAIRES

ANNEXE 2.1. Planches photographiques de la vallée de la Drôme

Figure 111 : Vue sur les vignes AOC Clairette de Die (premier plan) et le massif des Trois becs (arrière plan) (Sabine Girard, 2010)

Figure 112 : « La rivière Drôme endiguée à hauteur des communes d'Allex et de Grâne », SMRD, 17 juillet 2006 (source : http://fr.wikipedia.org)

Figure 113 : La Drôme à Saillans (Sabine Girard, 2012)

Figure 114 : Un loisir estival de la Drôme : le canoë-kayak (Sabine Girard, 2010)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

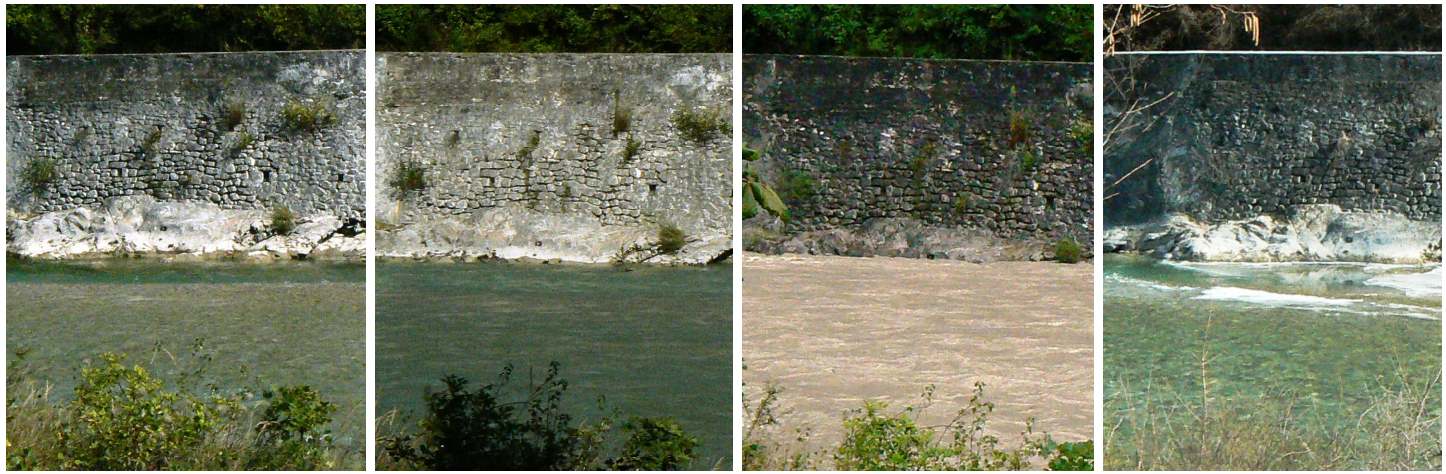


Figure 115 : La Drôme dans ses variations de couleurs et de débits (source : Pascal Denavit, 2008, 2012)

Figure 116 : Les collines bleues de la vallée de la Drôme, vues depuis Saillans (source : Pascal Denavit, 2012)

ANNEXE 2.2. Cartographie du milieu naturel de la vallée de la Drôme (source : Atlas cartographique du SAGE Drôme, CLE et SMRD, 2009)

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 117 : Les masses d'eau souterraines dans la vallée de la Drôme (source : Atlas cartographique du SAGE Drôme (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2009))

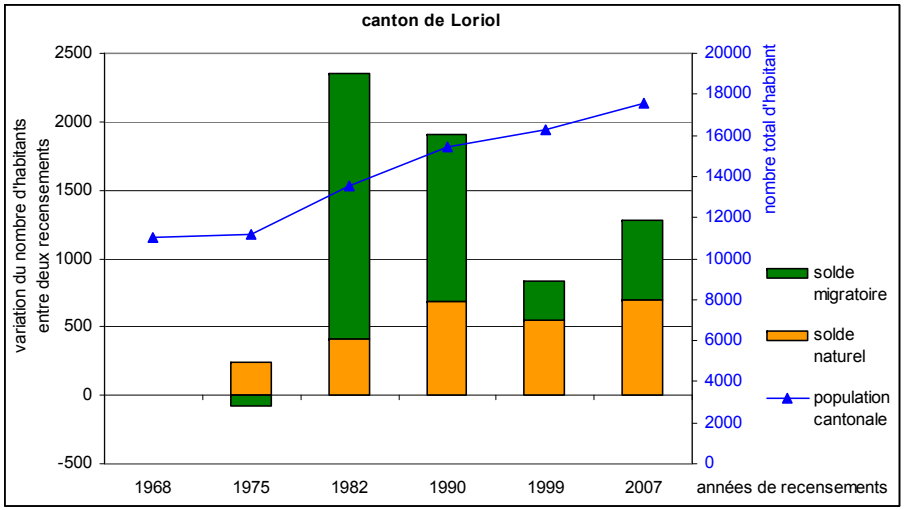
SOURCE NON LIBRE DE DROIT

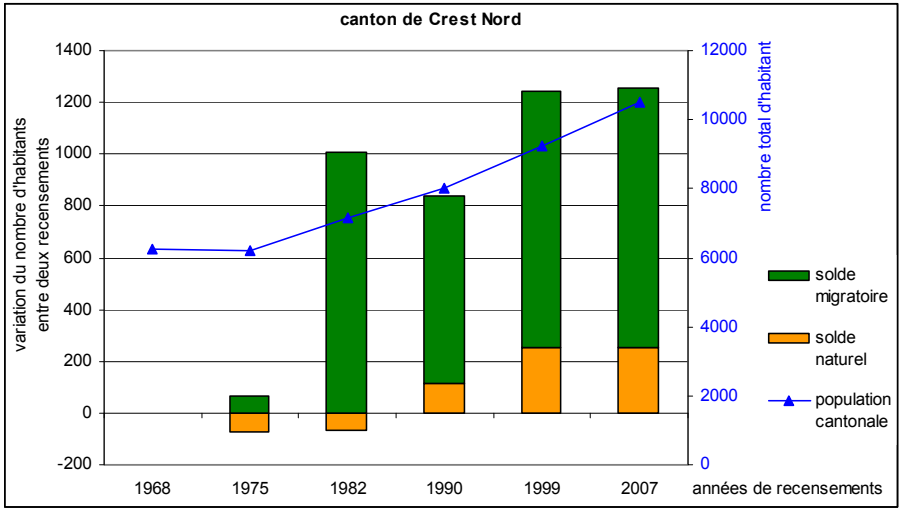
Figure 118 : Les espaces et les milieux naturels du bassin versant de la Drôme (source : Atlas cartographique du SAGE Drôme, CLE et SMRD, 2009)

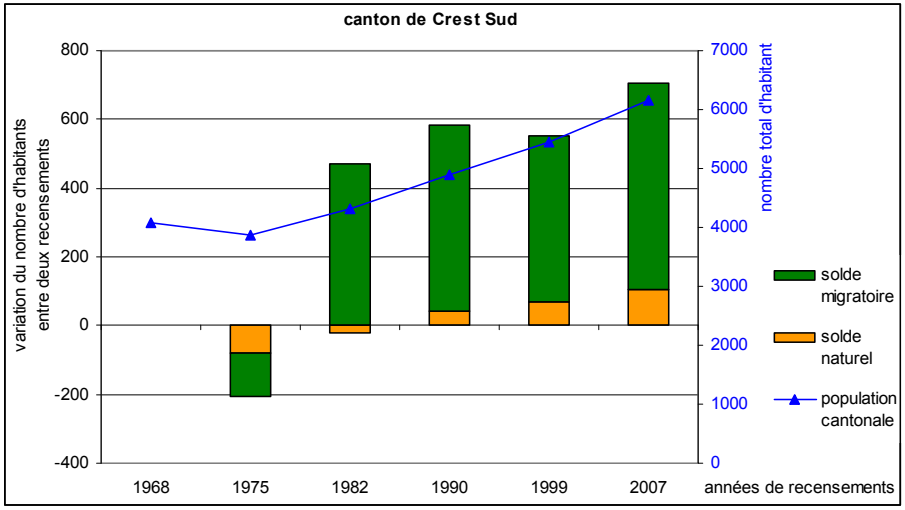
tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

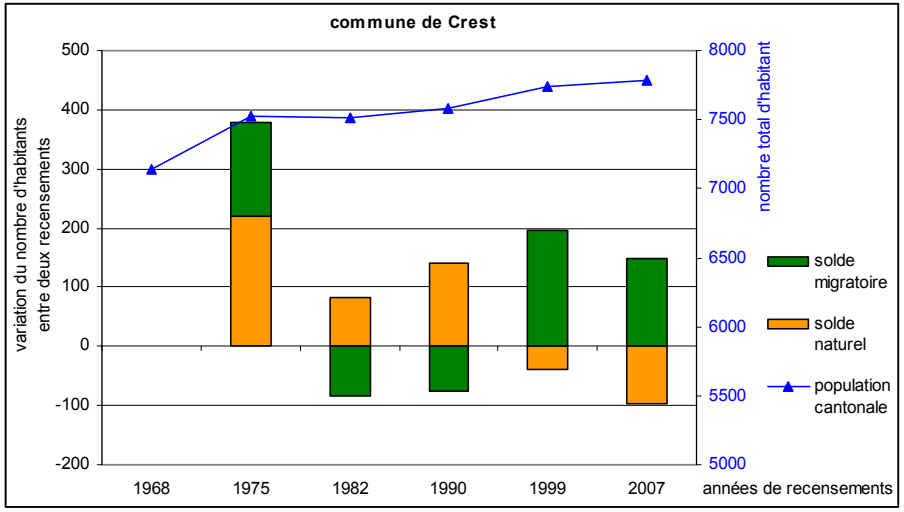
tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 2.3. Données démographiques complémentaires

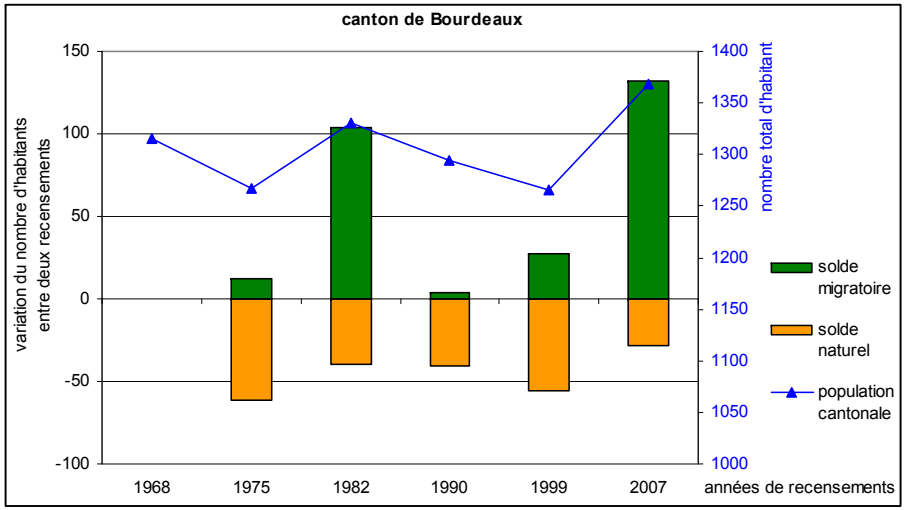


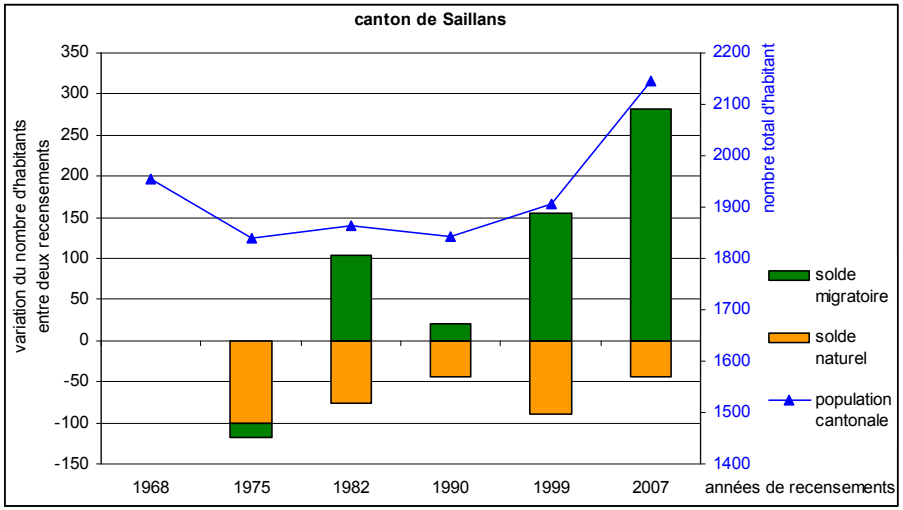


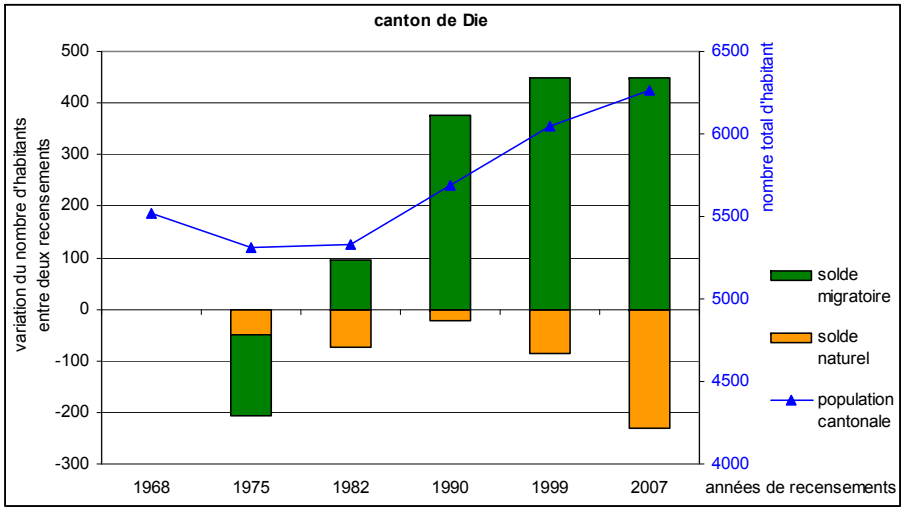


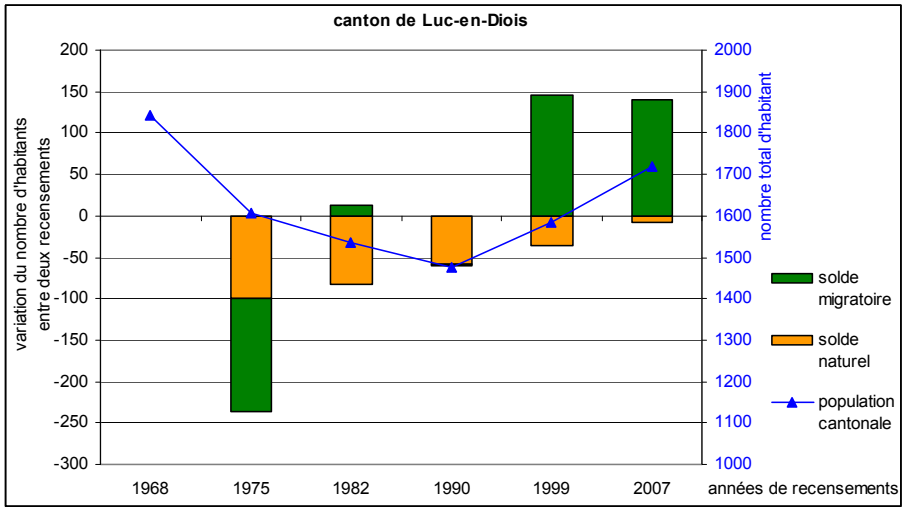


tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012









tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

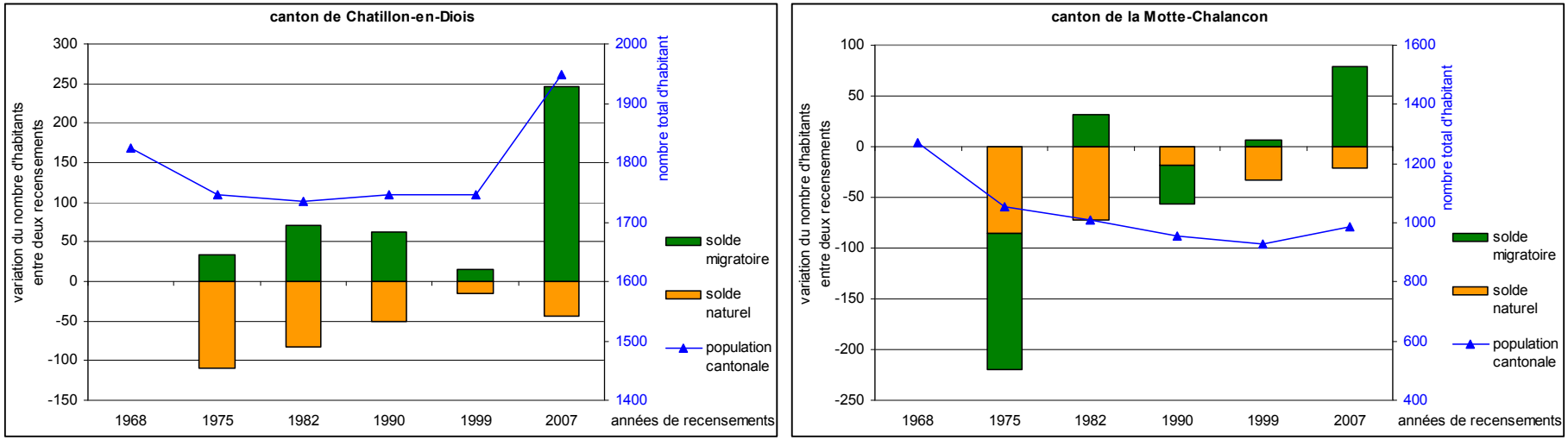
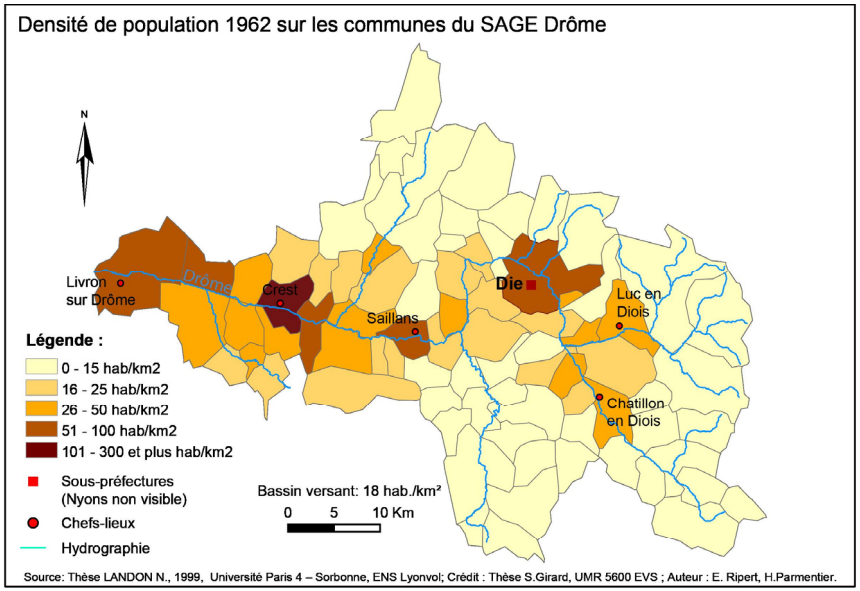
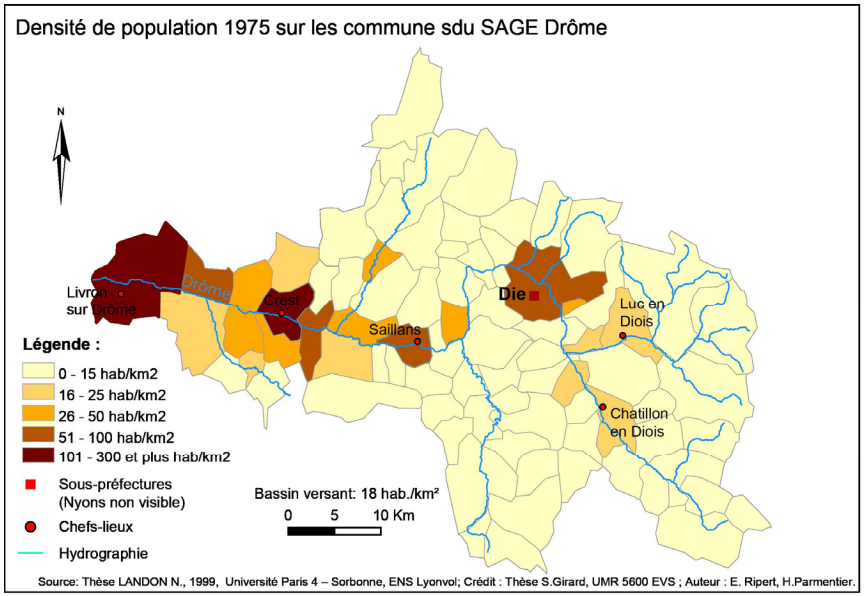
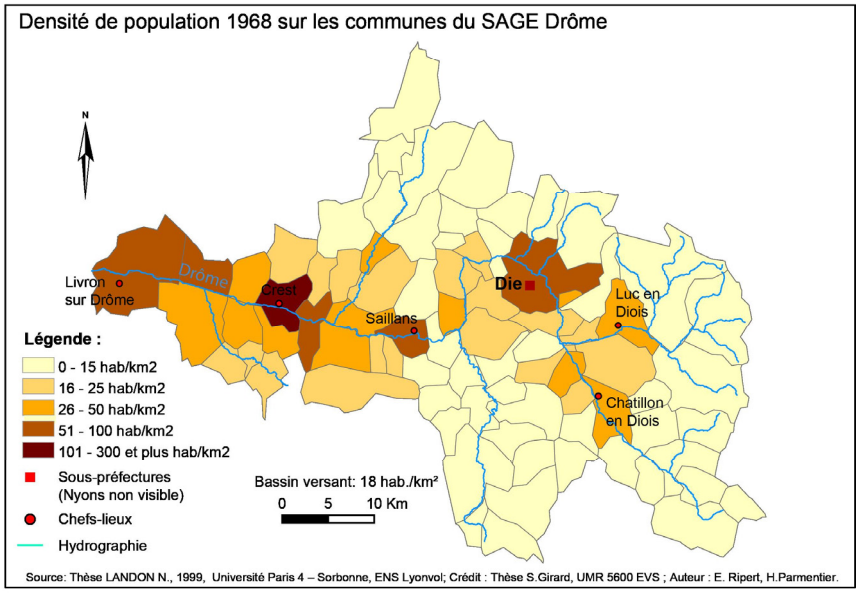


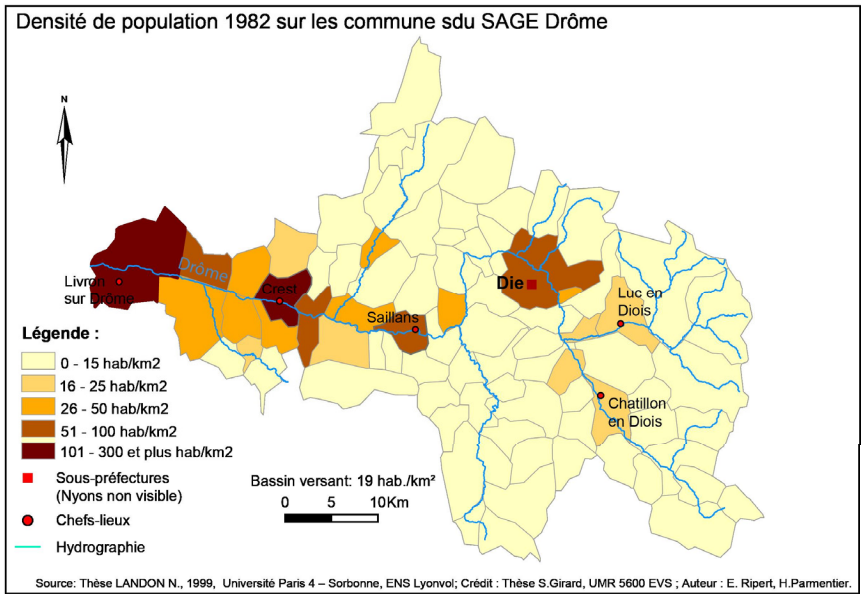
Figure 119 : Variation de la population, soldes naturels et migratoires pour les neuf cantons de la vallée de la Drôme et la commune de Crest (source : INSEE ; réalisation : Girard, 2010)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012









tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

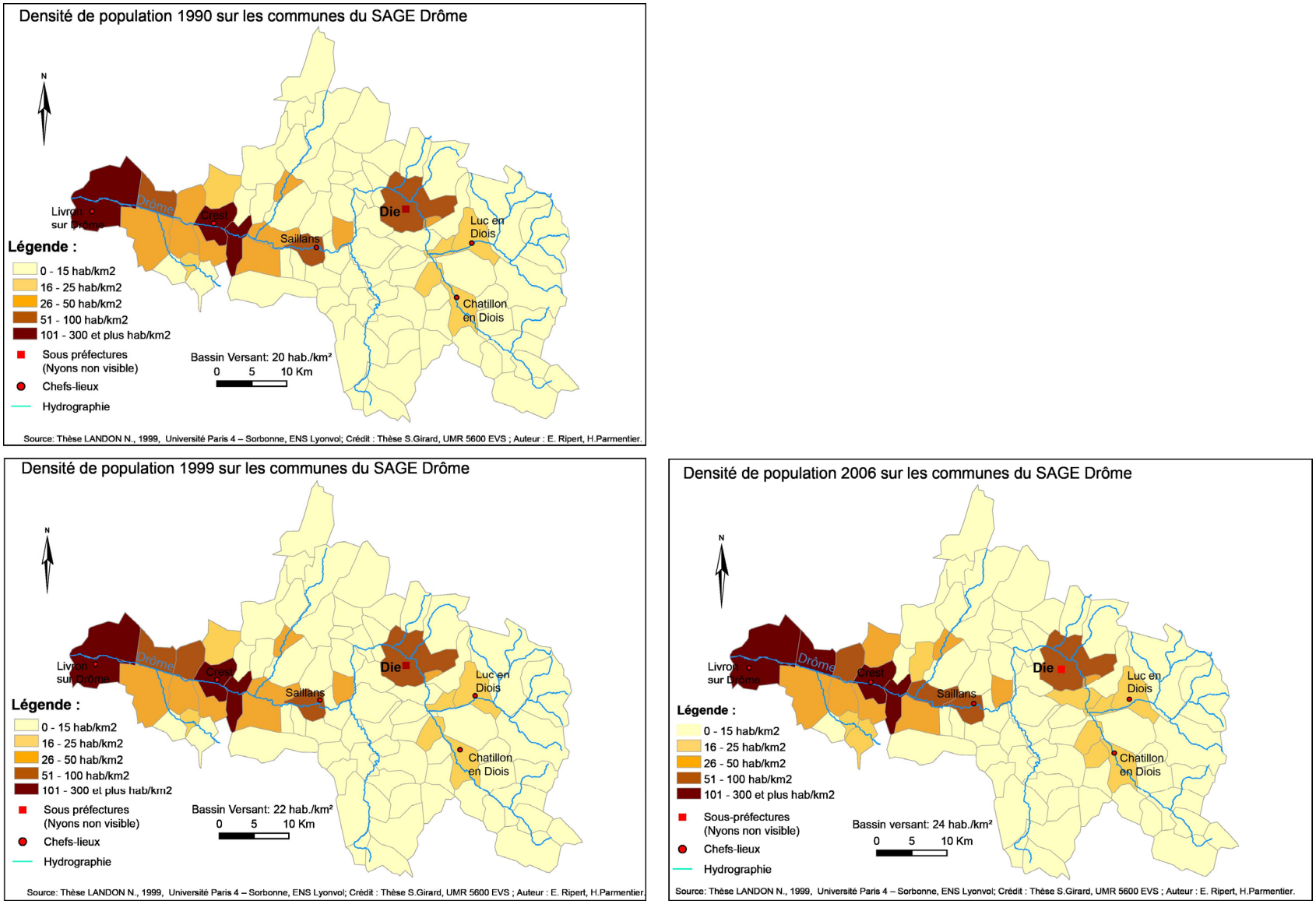


Figure 120 : Cartographie des évolutions démographiques de la vallée de la Drôme (source : Landon, 1999 ; réalisation : Parmentier, 2011)

ANNEXE 2.4. Cartographie des périmètres irrigués de la basse vallée de la Drôme

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 121 : Cartes des prélèvements collectifs d'eau pour l'irrigation (source : Atlas du SAGE, CLE et SMRD, 2009)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 2.5. Présentation de la réserve naturelle des Ramières

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 122: La réserve naturelle des Ramières (source : http://www.lagaredesramieres.com/)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 2.6. Données sur le fonctionnement des intercommunalités

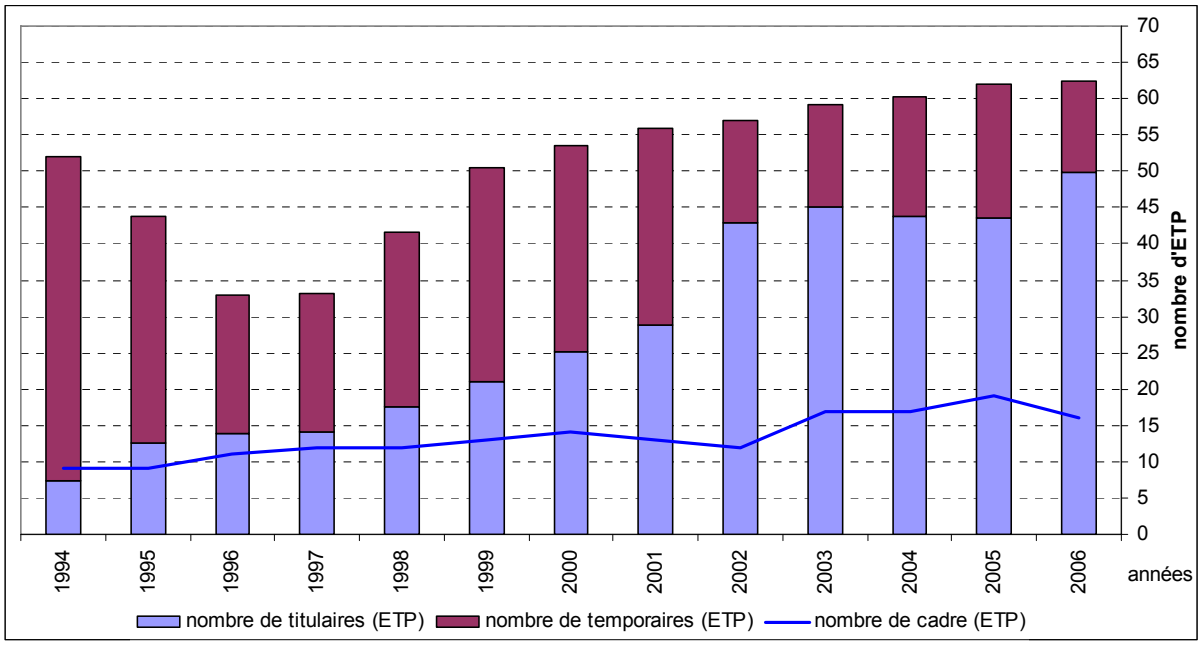


Figure 123 : L'évolution des moyens humains de la structure intercommunale du Val de Drôme entre 1994 et 2006 (source : D. Vargas, CCVD, 2010)

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 124 : Le budget de la structure intercommunale du Val de Drôme voté pour l'année 2007 (Val de Drôme Info, dec. 2006)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

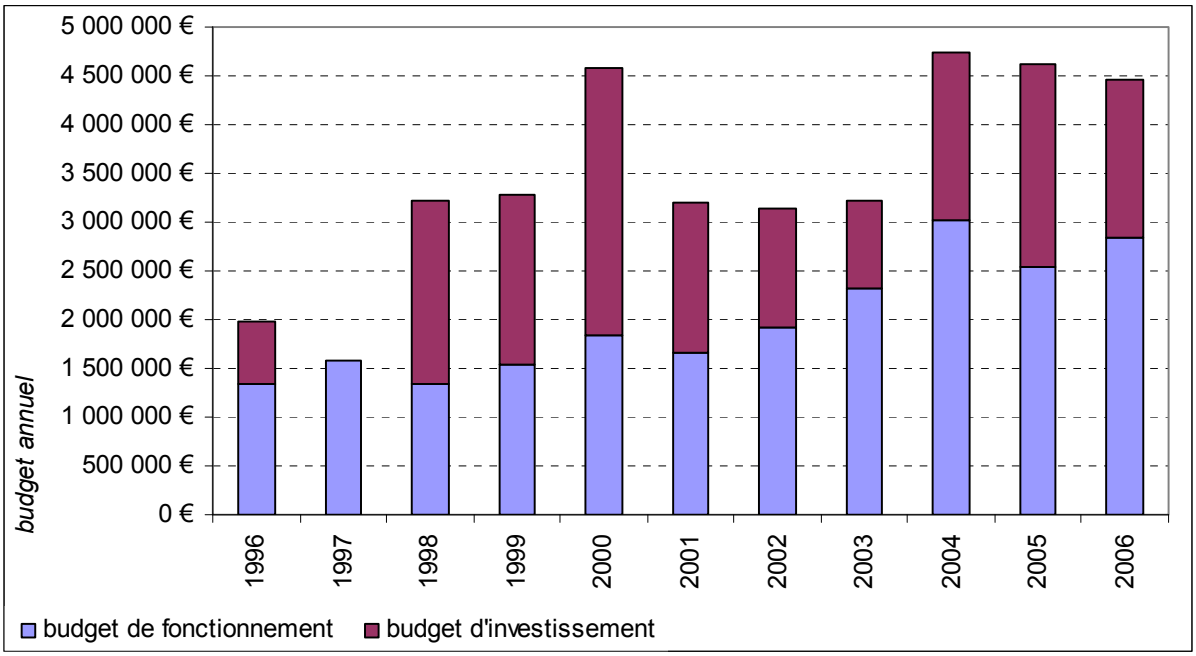


Figure 125 : L'évolution du budget annuel (fonctionnement et investissement) de la structure intercommunale du Diois entre 1996 et 2006 (source : CCD, 2010)

ANNEXE 2.7. Financements des Contrats de Rivière

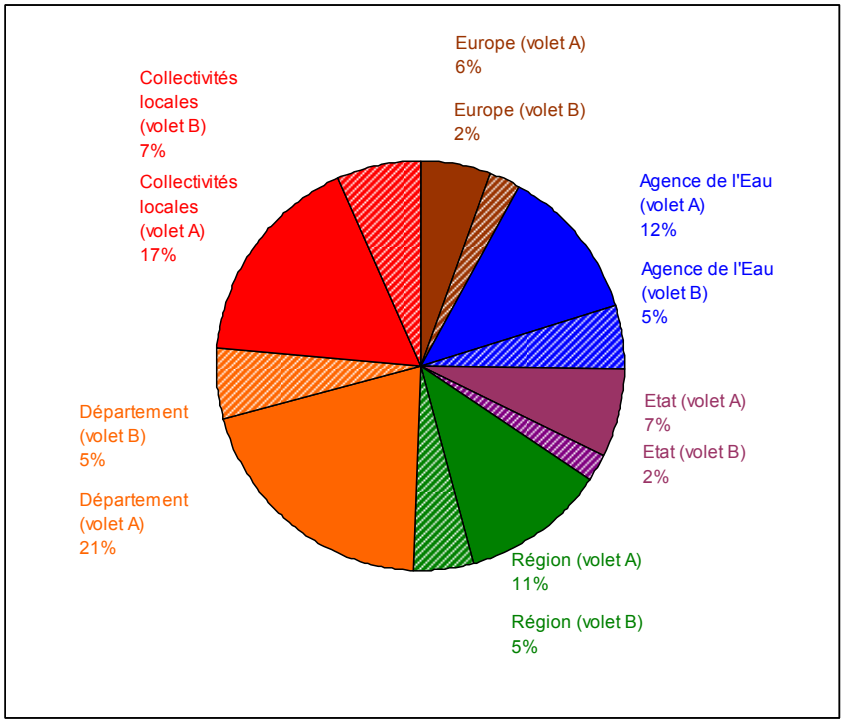


Figure 126 : Financement prévisionnel du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion (1990) : répartition selon les financeurs (réalisation S. Girard, 2010 ; source IRAP, 1997)

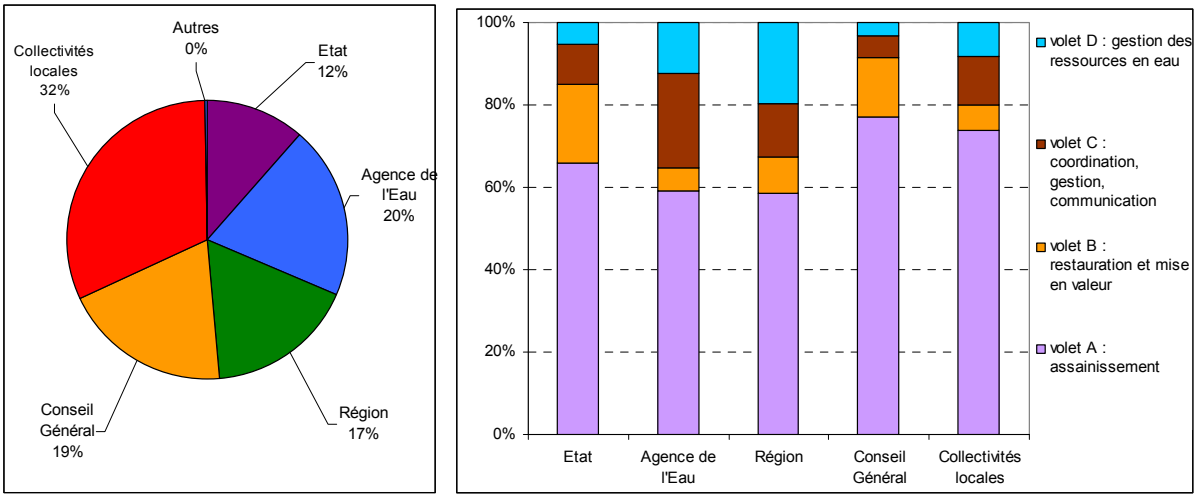


Figure 127 : Les sources de financements du 2nd Contrat de Rivière (source : (District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999)

ANNEXE 2.8. Projet de révision des statuts du SMRD

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 128: Les trois scénarios d'évolution du SMRD selon le service agriculture et environnement du Conseil Général (source : compte-rendu du Comité syndical, 24/08/2000)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 2.9. Cartographie de l'observatoire de la rivière Drôme

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 129 : La localisation des stations de mesure de l'Observatoire de la rivière Drôme (source : SMRD, avril 2008)

ANNEXE 2.10. Carte de l'AOC Clairette de Die

SOURCE NON LIBRE DE DROIT

Figure 130 : Carte de l'AOC Clairette de Die (source : http://www.clairette-de-die.com/)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 2.11. Commissions thématiques pour la révision du SAGE Drôme

Commissions thématiques	*Sujets abordés*	*Membres participants*
Usages agricoles et industriels	Centrés essentiellement sur la gestion quantitative agricole ; sur les pollutions diffuses également ; y compris enjeux économique du maintien de l'agriculture irriguée	Services de l'Etat et représentants des irrigants essentiellement
Usages partagés et eaux vives (à partir de fev. 2011)	Centrés sur le respect du débit réservé, entre différents usages, hors ceux agricoles et industriels : les microcentrales, le tourisme (la baignade, les sports d'eau vive et le tourisme nature), la gestion piscicole, les milieux naturels remarquables ; aborde également la question de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation à la gestion partagée de l'eau	Services de l'Etat, représentants de la pêche, de la protection de la nature et du tourisme. Très peu ou pas du monde agricole
Usages biophysiques ; transport solide et espaces de liberté (à partir de sept 2009)	Centrés sur la prévention des crues ; le maintien d'espaces de mobilité de la rivière, entretien des berges et du lit, gestion du transport solide ; l'entretien de la végétation riveraine	Services de l'Etat et collectivités territoriales, représentants de la pêche, de la protection de la nature et des riverains et élus
Usages domestiques	Centrés sur l'alimentation en eau potable (individuelle et collective) et l'assainissement autonome ; qualité de l'eau et pollutions diffuses des jardins et espaces verts communaux	Services de l'Etat et collectivités territoriales, CA et techniciens de l'assainissement
Observatoire (à partir de sept. 2009)	Centrés sur les indicateurs pour suivre les évolutions de problématiques de la gestion de l'eau et des objectifs du Sage	nc

Tableau 38 : Présentation des commissions thématiques de la révision du SAGE (source : SMRD, 2009 ; réalisation : Girard, 2011)

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ANNEXE 2.12. Evolution des versions provisoires du PAGD

	Document de préparation de la CLE du 23/09/2009	*Document cadre proposé au bureau le 01/04/10 et PAGD de mars 2010*	*Document cadre approuvé en CLE le 06/05/10*	*PAGD suite bureau du 03/06/10*	*PAGD validé en bureau le 29/09/2011*
Intitulé de l'objectif	Objectifs spécifiques pour une meilleure gestion quantitative	Orientation spécifique n°2 : Pour un bon état quantitatif des eaux superficielles*	Orientation spécifique n°1 : Pour un bon état quantitatif des eaux superficielles et souterraines	id	Enjeu n°2 : Pour un bon état quantitatif des eaux superficielles et souterraines
Titre de l'objectif 1 Description Dispositions techniques juridiques	Maintien d'un débit proche du **débit biologique** des cours d'eau : *Garantir le débit biologique au seuil des pues de 2.4m3/, 8 années sur 10 ; respecter les débits réservés sur l'ensemble du bassin versant* P : Stabiliser les volumes prélevés par le maintien du gel des surfaces A : Réaliser une étude sur les volumes prélevables R : Travailler sur les assolements pour adapter les besoins aux ressources A : Mobiliser de nouvelles ressources de substitution R : établir un protocole de partage de l'eau avec un système d'alerte P : ne plus capter les sources intégralement pour l'AEP et laisser de l'eau pour le milieu plus amont	Déterminer puis **garantir** les débits objectifs par une meilleure répartition des volumes prélevables entre usages *Respecter les débits objectifs et réduire le déficit de la ressource en eau*. A : connaitre les débits objectifs et volume prélevables A : gel des surfaces irriguées P : pas de nouveau prélèvement en ZRE (pas d'ouvrage si ce n'est en substitution) A : réalisation d'un protocole de partage entre usages (priorité AEP)	Déterminer puis **maintenir** les débits et **niveaux piézométriques** objectifs par une répartition optimisée des volumes prélevables entre usages *Respecter les débits et les niveaux piézométriques objectifs et réduire le déficit de la ressource en eau*. - Déterminer et suivre l'état quantitatif des cours d'eau et nappe - Réaliser une étude de détermination des débits à respecter et volumes prélevables - Stabiliser les volumes prélevés par le maintien du gel des surfaces irriguées - Etablir et adopter un protocole de partage de l'eau tous usages, prévoyant un système d'alerte, une gestion en situation de crise et la priorité a l'eau potable - quantifier et qualifier, bancariser les points de prélèvements à usage domestique	Id A : connaitre les débits et niveaux piezo objectifs et volume prélevables **A : suivre l'état quantitatif des eaux superficielles et souterraines** **A : mieux connaitre l'impact des prélèvements à usage domestique** P : gel des surfaces irriguées P : pas de nouveau prélèvement en ZRE (pas d'ouvrage si ce n'est en substitution) A : réalisation d'un protocole de partage entre usages (priorité AEP)	Id : A : connaitre les débits et niveaux piezo objectifs et volume prélevables A : suivre l'état quantitatif des eaux superficielles et souterraines A : mieux connaitre l'impact des prélèvements à usage domestique A : réalisation et **mise en œuvre** d'un protocole de partage de l'eau entre usages
Titre de l'objectif 2 Description Dispositions techniques juridiques	Connaissance et préservation des aquifères *Connaitre et préserver les ressources patrimoniales a l'usage de l'eau potable, délimitées et approuvées localement, que sont les karts du Vercors et les nappes de la basse Drôme et de la vallée du Rhône*. R : suivre l'état des cours d'eau et des nappes A : délimiter te préserver les ressources en eau souterraine stratégiques pour l'AEP A : quantifier, qualifier et bancariser les points de prélèvement individuels	Maintenir les débits objectifs par une réduction des prélèvements **de surface tout en garantissant** un accès à l'eau au secteur agricole *Réduire les prélèvements de surface, hors nappe d'accompagnement de la Drôme, tout en garantissant un accès à l'eau au secteur agricole*. R : maintenir une grande diversité d'assolement A : rechercher des économies d'eau R : mobiliser de nouvelles ressources de substitution : **d'ici 2015, minimum 1mm3** P : encadrer la création de retenues, de type plan d'eau, destinés à un	Maintenir les débits objectifs par une réduction des prélèvements **en période d'étiage tout en prenant en compte** un accès à l'eau **pour le** secteur agricole *Réduire les prélèvements en période d'étiage tout en prenant en compte un accès à l'eau pour le secteur agricole, en particulier à travers la recherche de ressources de substitution.* *Poursuite de la sensibilisation et des efforts en matière d'économie d'eau pour les usagers agricoles*. - maintenir la diversité des assolements et continuer à travailler	Id R : maintenir une grande diversité d'assolement et de **pratiques** A : rechercher des économies d'eau R : mobiliser de nouvelles ressources de substitution P : encadrer la création de retenues, de type plan d'eau, destinés à un usage de substitution (principe non dégradation et bon état) A : accompagner les projets visant a mobiliser de nouvelles ressources de substitution R : produire de l'énergie renouvelable dans les réseaux sous pression	Id R : maintenir une grande diversité d'assolement et de pratiques A : rechercher des économies d'eau **pour les professionnels agricoles et industriels** R : mobiliser de nouvelles ressources de substitution R : accompagner l**a mise en œuvre** des projets visant a mobiliser de nouvelles ressources de substitution R : produire de l'énergie renouvelable dans les réseaux sous pression R : remplir les piscines avant le 1er juin

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

		usage de substitution (principe non dégradation et bon état) A : accompagner les projets visant a mobiliser de nouvelles ressources de substitution R : produire de l'énergie alternative dans le secteur de l'eau R : remplir les piscines avant le 1er juin	pour économiser l'eau - mobiliser de nouvelles ressources de substitution, par apport extérieure ou stockage hors période d'étiage, pour mieux adapter les prélèvements aux objectifs de débit et de niveaux piézométriques - conditions à respecter en cas de projet de retenue	R : remplir les piscines avant le 1er juin	
Titre de l'objectif 3 Description Dispositions techniques juridiques	Economie et gestion de l'eau *Sensibiliser et favoriser es économies d'eau et aider à une meilleure gestion de la ressource* A : élaborer un schéma directeur d'eau potable P et R : plusieurs sur usages eau domestique R : continuer les efforts sur la sensibilisation des professionnels agricoles et industriels aux économies d'eau		Atteindre le bon état quantitatif des eaux souterraines et nappes d'accompagnement par la gestion et la sécurisation des réseaux d'eaux potable *Sensibiliser et favoriser les économies d'eau pour tous les usagers d'eau potable et aider à une meilleure gestion de la ressource. Améliorer les équipements de prélèvements et de distribution et leur utilisation*. - élaborer une étude sur l'eau potable - améliorer les rendements des réseaux AEP - améliorer la gestion des réseaux entre communes - cohérence des opérations d'urbanisme en fonction des capacités des réseaux AEP - sensibiliser et responsabiliser à la lutte contre le gaspillage - étudier l'impact d'une saisonnalité du prix de l'eau	Id A : élaborer une étude sur l'eau potable P : améliorer le rendement des réseaux AEP R : cohérence des opérations d'aménagement et d'urbanisme, avec les capacités d'approvisionnement en AEP R : sécurisation des réseaux A : économiser eau et récupération eaux de pluies A : étudier l'opportunité saisonnalité prix eau	Id A : élaborer une étude sur l'eau potable **à l'échelle du bassin versant** **R : limiter les pertes du réseau AEP** R : cohérence des opérations d'aménagement et d'urbanisme, avec les capacités d'approvisionnement en AEP R : sécurisation des réseaux A : économiser eau et récupération eaux de pluies A : étudier l'opportunité saisonnalité prix eau

Tableau 39 : Evolution des sous objectifs concernant la gestion quantitative dans les versions successives du PAGD (2009-2011) (source : PAGD ; réalisation : Girard, 2011)

***** les aspects eaux souterraines sont traités dans cette version dans un autre objectif intitulé « *Pour un bon état quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et nappes d'accompagnement dans la perspective d'un usage au potable prioritaire* ».

A : « *action* » ; P : « *prescription* » : R : « *recommandation* »

Table des figures

FIGURE 1 : SCHEMATISATION DE L'OUTIL CONCEPTUEL : LA CONSTRUCTION TERRITORIALE 6

FIGURE 2 : SCHEMATISATION DU MODELE D'ACTION : LE RESSORT TERRITORIAL 7

FIGURE 3 : PRESENTATION DU TERRAIN D'ETUDE : LE BASSIN VERSANT DE LA DROME ET LES INTERCOMMUNALITES SITUEES AUTOUR DE LA RIVIERE DROME, EN 2011 9

FIGURE 4 : LE TERRITOIRE : DIFFERENTES ACCEPTIONS EN GEOGRAPHIE (SOURCE : GIRAUT, 2008 ; ADAPTATION : GIRARD, 2009) 46

FIGURE 5 : CONCEPTION DU TERRITOIRE DANS LE TRAVAIL DE RECHERCHE 48

FIGURE 6 : LA CONCEPTUALISATION DU TERRITOIRE COMME FORMATION SOCIO-SPATIALE (SOURCE : DI MEO, 1998 ; REALISATION : GIRARD, 2008) 57

FIGURE 7 : LA FABRIQUE DE TERRITOIRE PAR L'ACTEUR TERRITORIALISE SELON GUMUCHIAN ET AL. (2003) 59

FIGURE 8 : L'EVOLUTION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'EAU ENTRE 1964 ET 2011 (APPLICATION AU CAS DE LA RIVIERE DROME) 68

FIGURE 9 : MODELE THEORIQUE D'UNE GESTION TERRITORIALE DE L'EAU EFFICACE 82

FIGURE 10 : SCHEMATISATION DU MODELE D'ACTION : LE RESSORT TERRITORIAL DANS LE CAS DES DISPOSITIFS TERRITORIALISES DE GESTION DE L'EAU (SAGE, CONTRAT DE RIVIERE) 83

FIGURE 11 : LES ARTICULATIONS ENTRE LES DISPOSITIFS DE GESTION DE L'EAU ET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL 84

FIGURE 12 : LOCALISATION DU TERRAIN D'ETUDE : LA VALLEE DE LA DROME (SOURCE : GEOPORTAIL IGN) 88

FIGURE 13 : LES DEUX DECOUPAGES ANALYTIQUES DU TERRAIN D'ETUDE, LE PERIMETRE DU SAGE ET LES PERIMETRES CANTONAUX 90

FIGURE 14 : LES CARACTERISTIQUES PHYSIQUES DE LA VALLEE DE LA DROME 92

FIGURE 15 : LES CARACTERISTIQUES HYDROLOGIQUES DE LA VALLEE DE LA DROME 94

FIGURE 16 : LA SUPERPOSITION DES PERIMETRES HYDROGRAPHIQUES, DES INSTRUMENTS DE LA GESTION DE L'EAU ET DES STRUCTURES DE DEVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL 96

FIGURE 17 : SCHEMATISATION DE LA GRILLE DE LECTURE DES PROCESSUS DE GESTION L'EAU ET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL 98

FIGURE 18 : SCHEMATISATION DES DYNAMIQUES SPATIALES DES STRUCTURES ET PROJETS DE DEVELOPPEMENT LOCAL ET DE GESTION DE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME DEPUIS LES ANNEES 1970 137

FIGURE 19 : FRISE CHRONOLOGIQUE COMPARATIVE DE LA GESTION DE L'EAU ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LA VALLEE DE LA DROME AU REGARD DU CONTEXTE LEGISLATIF NATIONAL ET EUROPEEN 138

FIGURE 20 : EVOLUTION COMPAREE DE LA DENSITE DE POPULATION DE LA VALLEE DE LA DROME, DU DEPARTEMENT DE LA DROME, DE LA REGION RHONE-ALPES ET DE LA FRANCE ENTRE 1962 ET 2007 (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) 145

FIGURE 21 : EVOLUTION DE LA POPULATION TOTALE DE LA VALLEE DE LA DROME ENTRE 1968 ET 2007 ET ORIGINE DE LA VARIATION DEMOGRAPHIQUE (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) 146

FIGURE 22 : EVOLUTION COMPAREE DE LA POPULATION CANTONALE ENTRE 1962 ET 2007 (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) 147

FIGURE 23 : EVOLUTION COMPAREE DE LA POPULATION DE PLUS DE 60 ANS PAR CANTON ENTRE 1968 ET 2007 (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) 148

FIGURE 24 : EVOLUTION COMPAREE DES TAUX D'ACTIVITE DES CANTONS DE LA VALLEE DE LA DROME ENTRE 1968 ET 1990 (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) 149

FIGURE 25 : REPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE SELON LES SECTEURS D'ACTIVITE ; EVOLUTION COMPAREE A L'ECHELLE CANTONALE ENTRE 1968 ET 1999 (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2011) 150

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

FIGURE 26 : REPARTITION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES DE LA VALLEE DE LA DROME SELON LEUR ORIENTATION TECHNICO-ECONOMIQUE EN 1988 (SOURCE : RGA 1988 ; REALISATION : GIRARD, 2010) 153

FIGURE 27 : COMPARAISON CANTONALE DE LA REPARTITION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES SELON LEUR ORIENTATION TECHNICO-ECONOMIQUE DANS LA VALLEE DE LA DROME EN 1988 (SOURCE : RGA ; REALISATION : GIRARD, 2010) 153

FIGURE 28 : EVOLUTION COMPAREE DE LA PART DES RESIDENCES SECONDAIRES SUR LE NOMBRE TOTAL DES LOGEMENTS PAR CANTON DANS LA VALLEE DE LA DROME ENTRE 1968 ET 2007 (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) 154

FIGURE 29 : REPRESENTATIONS DES ESPACES DE VIES DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LE DIOIS ET LE VAL DE DROME (SOURCE : LIVRE BLANC DU DIOIS, 1971 ET PLAN D'AMENAGEMENT RURAL DU VAL DE DROME, 1979) 155

FIGURE 30 : EVOLUTION DES SURFACES IRRIGUEES DANS LA VALLEE DE LA DROME (SOURCE : RGA 1979, 1988, 2000 ; REALISATION : GIRARD, 2010) 159

FIGURE 31 : TROIS REPRESENTATIONS CARTOGRAPHIQUES DE LA ZONE D'ETUDE, EXTRAITS D'ARTICLES DE LA REVUE DE GEOGRAPHIE ALPINE (SOURCES : MEJEAN, 1938 ; MASSEPORT ; 1960 ; ROUSSIN, 1978) 162

FIGURE 32 : TROIS REPRESENTATIONS DU DEPARTEMENT DE LA DROME DANS DES GUIDES TOURISTIQUES DE 1963 A 1984 (SOURCE : COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME, 1963 ; ERMISSE ET PARIS, 1984) 164

FIGURE 33 : CARTE DE PRESENTATION DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU DIOIS (1974) 170

FIGURE 34 : CARTE DE PRESENTATION DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME (EN 1979 ET 1987) 178

FIGURE 35 : PERIMETRES DES INTERCOMMUNALITES ET DES PROCEDURES EUROPEENNES DE DEVELOPPEMENT RURAL AU DEBUT DES ANNEES 1990 DANS LA VALLEE DE LA DROME 185

FIGURE 36 : EVOLUTION DES ADHESIONS COMMUNALES AU SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME (1980-1992) 198

FIGURE 37 : PRESENTATION CHRONOLOGIQUE DES ETUDES CONCERNANT LA GESTION DE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME, EN FONCTION DES SYSTEMES D'ACTION QUI LES PORTENT, ENTRE 1988 ET 1993 207

FIGURE 38 : PRESENTATION DU PERIMETRE DU SAGE DROME ET RECOUPEMENT AVEC LE PERIMETRE DU CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT-ROUBION 227

FIGURE 39 : SCHEMA SYNTHETIQUE DES DIMENSIONS TERRITORIALISEES DE LA GESTION DE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME SUR LA PERIODE 1970-1993 231

FIGURE 40 : LE TRAITEMENT DES QUESTIONS CONCERNANT L'EAU DANS LA PRESSE LOCALE ENTRE 1981 ET 1995 : COMPARAISON DES NOMBRES D'ARTICLES PARUS PAR SUJET ET PAR AN ENTRE LE CRESTOIS ET LE JOURNAL DU DIOIS (SOURCES : E. COMBY, 2009 ET S. GIRARD, 2010 ; REALISATION : S. GIRARD, 2010) 237

FIGURE 41 : LE TRAITEMENT DES QUESTIONS CONCERNANT L'EAU DANS LA PRESSE LOCALE ENTRE 1981 ET 1995 : COMPARAISON DES SUJETS LES PLUS TRAITES ANNEE PAR ANNEE, ENTRE LE CRESTOIS ET LE JOURNAL DU DIOIS (SOURCE : E. COMBY, 2009 ET S. GIRARD, 2010 ; REALISATION S. GIRARD, 2010) 238

FIGURE 42 : SUJETS DES ARTICLES DE LA PRESSE LOCALE CONCERNANT LA GESTION DE L'EAU ENTRE 1980 ET 1985 (LE CRESTOIS ET LE JOURNAL DU DIOIS) 239

FIGURE 43 : LA PLACE DE LA GESTION QUANTITATIVE DANS LA PRESSE LOCALE ET LA REPARTITION DES THEMES CONCERNANT CETTE QUESTION ENTRE 1987 ET 1991 (LE CRESTOIS ET LE JOURNAL DU DIOIS) 243

FIGURE 44 : LES INVESTISSEMENTS PREVUS DANS LE 1ER CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT ROUBION ET LE DETAIL POUR LA PARTIE « AMENAGEMENT DE RIVIERE » DU VOLET B (REALISATION S. GIRARD, 2010 ; SOURCE IRAP, 1997) 261

FIGURE 45 : LES INVESTISSEMENTS REALISES DANS LE 1ER CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT ROUBION ET LE DETAIL POUR LA PARTIE « AMENAGEMENT DE RIVIERE » DU VOLET B (SOURCE IRAP, 1997 ; REALISATION S. GIRARD, 2010) 268

FIGURE 46 : TAUX DE REALISATION ET MONTANTS TOTAUX DES OPERATIONS REALISEES DANS LE CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT ROUBION (1996) (SOURCE IRAP, 1997 ; REALISATION : S. GIRARD, 2010) 270

FIGURE 47 : PLACE DU CONTRAT DE RIVIERE ET DES PROBLEMATIQUES TRAITEES PAR LE CONTRAT DE RIVIERE DANS LA PRESSE LOCALE, ENTRE 1990 ET 1995 (EXPRIME PAR RAPPORT AU TOTAL DES ARTICLES PARUS CONCERNANT L'EAU) (SOURCE : E. COMBY, 2009 ; REALISATION S. GIRARD, 2010) 279

FIGURE 48 : UNE PHOTO EMBLEMATIQUE DE LA RIVIERE DROME ET DE SES TRESSES : UNE VUE DU CIEL DE LA RESERVE DES RAMIERES (SOURCE : RESERVE DES RAMIERES) 283

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

FIGURE 49 : SCHEMA DES ARTICULATIONS ENTRE LES PROJETS ET LES CONSTRUCTIONS TERRITORIALES DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME EN MATIERE DE GESTION DE L'EAU ET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (1980-1996) 290

FIGURE 50: LA REPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE SELON LES SECTEURS D'ACTIVITES EN 1990 ET 2007 (SOURCE : INSEE ; REALISATION S. GIRARD) 296

FIGURE 51 : EVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATION PAR TYPE D'OTEX ENTRE 1988 ET 2000 (SOURCE : RGA ; REALISATION : GIRARD, 2010) 298

FIGURE 52 : ESPACES RURAUX, URBAINS ET POLES DE SERVICES SELON LE RECENSEMENT DE 1999 (SOURCE : INSEE RHONE ALPES ET REGION RHONE ALPES, 2006) 300

FIGURE 53 : LE ZONAGE DE LA VALLEE DE LA DROME SELON LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, AU REGARD D'UN DOUBLE GRADIENT DE DISTANCE AU FLEUVE RHONE ET A LA RIVIERE DROME 301

FIGURE 54 : REPRESENTATIONS DES ZONAGES INFRA-TERRITORIAUX DE LA VALLEE DE LA DROME DANS LES PROJETS DE TERRITOIRES (2000 ; 2007) 302

FIGURE 55 : SCHEMATISATION DES ENJEUX DE LA GESTION DE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME DANS LES ANNEES 1990 SELON LE DOUBLE GRADIENT DE LA PROXIMITE AU RHONE ET A LA RIVIERE DROME 307

FIGURE 56 : PERIMETRES INTERCOMMUNAUX ET DES PROCEDURES CONTRACTUELLES DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LA VALLEE DE LA DROME EN 1998 308

FIGURE 57 : PERIMETRES INTERCOMMUNAUX ET DES PROCEDURES CONTRACTUELLES DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DANS LA VALLEE DE LA DROME EN 2005 309

FIGURE 58 : EVOLUTION DU PERIMETRE DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME ENTRE 1993 ET 2006 310

FIGURE 59 : EVOLUTION DU PERIMETRE DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU DIOIS ENTRE 1974 ET 1994 313

FIGURE 60 : DEUX REPRESENTATIONS DU PAYS TOURISTIQUE « VALLEE DE LA DROME – DIOIS » DANS LES GUIDES TOURISTIQUES LOCAUX (1999 ; 2003) 317

FIGURE 61 : UN EXTRAIT DE LA BROCHURE TOURISTIQUE « DIOIS-VALLEE DE LA DROME » (SOURCE : COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME, 1992) 318

FIGURE 62 : LES REPRESENTATIONS DE LA VALLEE DE LA DROME DANS LES GUIDES NATIONAUX (GUIDE HACHETTE 2004 ET GUIDE MICHELIN 2006) 319

FIGURE 63 : COMPARAISON DES ZONAGES DEPARTEMENTAUX : (I) DES « PAYS » DU COMITE DEPARTEMENTAL DU TOURISME ET (II) DES CONTRATS GLOBAUX DE DEVELOPPEMENT (SOURCE : CONSEIL GENERAL DE LA DROME, 2000) 324

FIGURE 64 : SCHEMA RECAPITULATIF DES DIMENSIONS TERRITORIALISEES DE LA GESTION DE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME (1994-2006) 371

FIGURE 65 : LA FREQUENCE DES REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU LORS DE L'ELABORATION DU SAGE DROME (1994-1997) 377

FIGURE 66 : LA COMPARAISON DE LA COMPOSITION MOYENNE THEORIQUE ET EFFECTIVE DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION DU SAGE (1994-1997) 378

FIGURE 67 : LA PARTICIPATION DES ELUS ET TECHNICIENS DES COLLECTIVITES LOCALES AUX REUNIONS DE LA CLE PLENIERE LORS DE L'ELABORATION DU SAGE (1994-1997) 378

FIGURE 68: LA COMPARAISON DE LA COMPOSITION MOYENNE THEORIQUE ET EFFECTIVE DES BUREAUX DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION DU SAGE (1994-1997) 379

FIGURE 69 : LA PARTICIPATION MOYENNE AUX BUREAUX DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION DU SAGE (1994-1997) 380

FIGURE 70 : LA PARTICIPATION AUX BUREAUX DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION DU SAGE ET DU CONTRAT DE RIVIERE (1994-1999) 380

FIGURE 71 : LA REPARTITION DES DIFFERENTS PARTICIPANTS AUX REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU SELON LE POURCENTAGE DE REUNIONS AUXQUELLES ILS ONT PARTICIPE (1994-1997) 381

FIGURE 72 : LA CHRONOLOGIE DES SUJETS ABORDES DANS LES REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU LORS DE L'ELABORATION DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1994-1999) 387

FIGURE 73 : LA FREQUENCE DES SUJETS ABORDES EN REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU LORS DE L'ELABORATION DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1994-1999) 387

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

FIGURE 74 : LES ELEMENTS DU RECIT MYTHIFIE DE L'ELABORATION DU SAGE ; (SOURCE : ARTICLE DU CRESTOIS DU 12/12/1998 PORTANT SUR LE FILM « LE SOUCI DU SAGE » REALISE PAR B. MANTELLI ET PRODUIT PAR P. JULIEN (VOIR MEDIA PRODUCTIONS)) 415
FIGURE 75 : PERIMETRE DU SAGE DROME (1997) ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1999) 423
FIGURE 76 : REPARTITION DU BUDGET PREVISIONNEL DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT ROUBION SELON LES QUATRE VOLETS D'ACTION (SOURCE : (DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME ET DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, 1999) 428
FIGURE 77 : L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE DE LA CLE ET DE SON BUREAU (1994-2010) 442
FIGURE 78 : CHRONOLOGIE DES THEMES ABORDES DANS LES REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1999-2006) 442
FIGURE 79 : LA FREQUENCE DES THEMES ABORDES DANS LES REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1999-2006) 443
FIGURE 80 : L'EVOLUTION DE L'ASSIDUITE AUX REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU (1994-2006) 443
FIGURE 81 : LA COMPARAISON DES COMPOSITIONS MOYENNES DES CLE LORS DE L'ELABORATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1994-2006) 444
FIGURE 82 : LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITES LOCALES AUX REUNIONS DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1994-2006) 444
FIGURE 83 : LA COMPARAISON DES PARTICIPATIONS MOYENNES AUX BUREAUX DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1994 – 2006) 445
FIGURE 84 : L'EVOLUTION DE LA REPRESENTATION DES DIFFERENTS COLLEGES DE PARTICIPANTS AUX REUNIONS DU BUREAU DE LA CLE LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1999-2006) 446
FIGURE 85 : LA COMPARAISON DES PARTICIPATIONS MOYENNES AUX BUREAUX DE LA CLE LORS DE L'ELABORATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (1994-2006) 446
FIGURE 86 : LA REPARTITION DES DIFFERENTS PARTICIPANTS AUX REUNIONS DU BUREAU DE LA CLE SELON LE POURCENTAGE TOTAL DE REUNIONS AUXQUELS ILS ONT PARTICIPE (1999-2006) 447
FIGURE 87 : LES INVESTISSEMENTS REALISES DANS LE 2ND CONTRAT ET LE DETAIL POUR LES VOLETS B ET C (SOURCE : ASCONIT, 2007 ; REALISATION GIRARD 2011) 449
FIGURE 88 : LES TAUX DE REALISATION ET LES MONTANTS TOTAUX DES OPERATIONS REALISEES DANS LE 2ND CONTRAT DE RIVIERE (SOURCE : ASCONIT, 2007 ; REALISATION : GIRARD, 2011) 450
FIGURE 89 : LE DECLENCHEMENT DES DIFFERENTS SEUILS DE RESTRICTION DES RESSOURCES EN EAU SUR LA VALLEE DE LA DROME EN 2003 466
FIGURE 90 : LA MONTEE EN PUISSANCE DU SMRD (1992-2007) : EVOLUTION DES COMMUNES ADHERENTES 476
FIGURE 91 : COMPARAISON DES SUJETS DES ARTICLES SUR L'EAU ET SA GESTION DANS LE CRESTOIS ET LE JOURNAL DU DIOIS ENTRE 1994 ET 2006 (SOURCE : E. COMBY, 2009 ET S. GIRARD, 2010 ; REALISATION S. GIRARD, 2010) 478
FIGURE 92 : LES THEMES DES ARTICLES SUR L'EAU DANS LA PRESSE LOCALE, ENTRE 1994 ET 2006 (SOURCE : E. COMBY, 2009 ET S. GIRARD, 2010 ; REALISATION S. GIRARD, 2010) 479
FIGURE 93 : SCHEMA DES ARTICULATIONS ENTRE LES PROJETS ET LES CONSTRUCTIONS TERRITORIALES DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME, EN MATIERE DE GESTION DE L'EAU ET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (1994-2006) 516
FIGURE 94 : ILLUSTRATIONS DE NOMS D'ETABLISSEMENTS SE REFERANT AU TERRITOIRE EN 2011(SOURCE : CONSULTATION DES PAGES JAUNES ELECTRONIQUES, HTTP://WWW.PAGESJAUNES.FR/, LE 25/11/2011) 520
FIGURE 95 : ILLUSTRATIONS DU CHANGEMENT DE L'INTITULE DE LA PRESSE LOCALE : LE CRESTOIS (SOURCE : LE-CRESTOIS.FR ET ARCHIVES DEPARTEMENTALES DE LA DROME) 521
FIGURE 96 : LES REPRESENTATIONS DE LA LIMITE ENTRE L'AMONT ET L'AVAL DE LA RIVIERE DROME (SOURCE : PROJET CREATEURS DE DROME, 2009 : REALISATION : GIRARD, 2012) 523
FIGURE 97: LE SENTIMENT D'APPARTENANCE AU REGARD DE L'AMONT OU DE L'AVAL DE LA RIVIERE EN FONCTION DU LIEU DE RESIDENCE DE LA PERSONNE ENQUETEE (SOURCE : PROJET CREATEURS DE DROME, 2009 : REALISATION : GIRARD, 2012) 524
FIGURE 98 : LES REPRESENTATIONS DES DIFFERENCES ENTRE L'AMONT ET L'AVAL (SOURCE : PROJET CREATEURS DE DROME, 2009 : REALISATION : GIRARD, 2012) 525
FIGURE 99 : TROIS TYPES DE REPRESENTATIONS DIFFERENTES DE LA VALLEE DE LA DROME (CARTOGRAPHIQUE, PAYSAGERE, SYMBOLIQUE) 527
FIGURE 100 : EXEMPLES DE GEO-SYMBOLES DE LA "VALLEE DE LA DROME" 530

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

FIGURE 101 : DEUX REPRESENTATIONS DE LA VALLEE DE LA DROME COMME UNE ENTITE DICHOTOMIQUE 532
FIGURE 102 : ILLUSTRATION DU ROLE DE L'HYDROLOGIE DANS L'ORIENTATION SYMBOLIQUE : LA RIVIERE EST DESSINEE COMME PRENANT SA SOURCE AU COL DE CABRE, QUI EST LE COL ROUTIER ET NON A CELUI DE CARABESSE 535
FIGURE 103 : L'EVOLUTION DU LOGO BIOVALLEE® (DE GAUCHE A DROITE : EN 2004 DANS LE CADRE DE L'ETUDE D'AGROSYNERGIE ; EN 2009 PUIS EN 2010 SUR LE SITE INTERNET INSTITUTIONNEL DEDIE : HTTP://WWW.BIOVALLEE.FR/BLOG/) 543
FIGURE 104 : COMPARAISON DES COMPOSITIONS THEORIQUES ET EFFECTIVES DES CLE ET DE LEURS BUREAUX EN 1994 ET EN 2008 (1ER SAGE ET REVISION DU SAGE DROME) 556
FIGURE 105 : LES PLANNINGS PREVISIONNEL ET EFFECTIF DE LA REVISION DU SAGE DROME (2007-2012) 564
FIGURE 106 : LES THEMES ABORDES EN REUNIONS DE LA CLE ET DE SON BUREAU LORS DE LA REVISION DU SAGE (2007-2011) 568
FIGURE 107 : LES COMPOSITIONS MOYENNES DU COLLEGE DES USAGERS DE LA CLE ET DE SON BUREAU EN THEORIE ET EN PRATIQUE (SUR LA PERIODE 2008-2010) 571
FIGURE 108 : SCHEMATISATION DES DYNAMIQUES ET DES ARTICULATIONS ENTRE LES PROJETS DE GESTION DE L'EAU ET CEUX DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ; LE CAS DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME SUR LA PERIODE 1980-2011 620
FIGURE 109 : SCHEMATISATION DU DOUBLE RESSORT TERRITORIAL, (I) ENTRE LE PROJET DE GESTION DE L'EAU ET LE TERRITOIRE DE L'EAU ET (II) ENTRE LE PROJET DE GESTION DE L'EAU ET LE PROJET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL 625
FIGURE 110 : SCHEMATISATION DES CONDITIONS DE L'EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE DE LA GESTION LOCALE DE L'EAU PAR LA MOBILISATION DES RESSORTS TERRITORIAUX : (I) LE RAPPORT DE FORCE ENTRE LES GESTIONS INTENTIONNELLE ET EFFECTIVE (FIGURE DE GAUCHE) ET (II) L'ARTICULATION ENTRE LES PROJETS DE LA GESTION DE L'EAU ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (FIGURE DE DROITE) 629
FIGURE 111 : VUE SUR LES VIGNES AOC CLAIRETTE DE DIE (PREMIER PLAN) ET LE MASSIF DES TROIS BECS (ARRIERE PLAN) (SABINE GIRARD, 2010) XIV
FIGURE 112 : « LA RIVIERE DROME ENDIGUEE A HAUTEUR DES COMMUNES D'ALLEX ET DE GRANE », SMRD, 17 JUILLET 2006 (SOURCE : HTTP://FR.WIKIPEDIA.ORG) XIV
FIGURE 113 : LA DROME A SAILLANS (SABINE GIRARD, 2012) XV
FIGURE 114 : UN LOISIR ESTIVAL DE LA DROME : LE CANOË-KAYAK (SABINE GIRARD, 2010) XV
FIGURE 115 : LA DROME DANS SES VARIATIONS DE COULEURS ET DE DEBITS (SOURCE : PASCAL DENAVIT, 2008, 2012) XVI
FIGURE 116 : LES COLLINES BLEUES DE LA VALLEE DE LA DROME, VUES DEPUIS SAILLANS (SOURCE : PASCAL DENAVIT, 2012) XVI
FIGURE 117 : LES MASSES D'EAU SOUTERRAINES DANS LA VALLEE DE LA DROME (SOURCE : ATLAS CARTOGRAPHIQUE DU SAGE DROME (COMMISSION LOCALE DE L'EAU ET SYNDICAT MIXTE DE LA RIVIERE DROME, 2009)) XVII
FIGURE 118 : LES ESPACES ET LES MILIEUX NATURELS DU BASSIN VERSANT DE LA DROME (SOURCE : ATLAS CARTOGRAPHIQUE DU SAGE DROME, CLE ET SMRD, 2009) XVII
FIGURE 119 : VARIATION DE LA POPULATION, SOLDES NATURELS ET MIGRATOIRES POUR LES NEUF CANTONS DE LA VALLEE DE LA DROME ET LA COMMUNE DE CREST (SOURCE : INSEE ; REALISATION : GIRARD, 2010) XX
FIGURE 120 : CARTOGRAPHIE DES EVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES DE LA VALLEE DE LA DROME (SOURCE : LANDON, 1999 ; REALISATION : PARMENTIER, 2011) XXII
FIGURE 121 : CARTES DES PRELEVEMENTS COLLECTIFS D'EAU POUR L'IRRIGATION (SOURCE : ATLAS DU SAGE, CLE ET SMRD, 2009) XXIII
FIGURE 122: LA RESERVE NATURELLE DES RAMIERES (SOURCE : HTTP://WWW.LAGAREDESRAMIERES.COM/) XXIV
FIGURE 123 : L'EVOLUTION DES MOYENS HUMAINS DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME ENTRE 1994 ET 2006 (SOURCE : D. VARGAS, CCVD, 2010) XXV
FIGURE 124 : LE BUDGET DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU VAL DE DROME VOTE POUR L'ANNEE 2007 (VAL DE DROME INFO, DEC. 2006) XXV
FIGURE 125 : L'EVOLUTION DU BUDGET ANNUEL (FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT) DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU DIOIS ENTRE 1996 ET 2006 (SOURCE : CCD, 2010) XXVI

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

FIGURE 126 : FINANCEMENT PREVISIONNEL DU2ND CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT-ROUBION (1990) : REPARTITION SELON LES FINANCEURS (REALISATION S. GIRARD, 2010 ; SOURCE IRAP, 1997) XXVI

FIGURE 127 : LES SOURCES DE FINANCEMENTS DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE (SOURCE : (DISTRICT D'AMENAGEMENT DU VAL DE DROME ET DISTRICT RURAL DE DEVELOPPEMENT DU DIOIS, 1999) XXVII

FIGURE 128: LES TROIS SCENARIOS D'EVOLUTION DU SMRD SELON LE SERVICE AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT DU CONSEIL GENERAL (SOURCE : COMPTE-RENDU DU COMITE SYNDICAL, 24/08/2000) XXVII

FIGURE 129 : LA LOCALISATION DES STATIONS DE MESURE DE L'OBSERVATOIRE DE LA RIVIERE DROME (SOURCE : SMRD, AVRIL 2008) XXVIII

FIGURE 130 : CARTE DE L'AOC CLAIRETTE DE DIE (SOURCE : HTTP://WWW.CLAIRETTE-DE-DIE.COM/) XXVIII

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Table des tableaux

TABLEAU 1 : GRILLE D'ANALYSE ET SOURCES DE DONNEES DES DIMENSIONS TERRITORIALISEES DE LA GESTION DE L'EAU 100

TABLEAU 2 : GRILLE D'ANALYSE DE LA DIMENSION TERRITORIALISANTE DE LA GESTION DE L'EAU 100

TABLEAU 3 : GRILLE D'ANALYSE DES RESSORTS TERRITORIAUX 105

TABLEAU 4 : GRILLE D'ANALYSE DE LA CONTRIBUTION A L'EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE 106

TABLEAU 5 : PRESENTATION DES DIFFERENTS TYPES DE DISCOURS UTILISES POUR L'ANALYSE DES REPRESENTATIONS ET PRATIQUES 110

TABLEAU 6 : DES SOURCES DE DONNEES MULTIPLES SUR LES REPRESENTATIONS ET LES PRATIQUES INDIVIDUELS ET COLLECTIVES 112

TABLEAU 7 : LE CORPUS DES DONNEES STATISTIQUES 113

TABLEAU 8 : LE CORPUS DES STATUTS DES PRINCIPALES STRUCTURES INTERCOMMUNALES ET SYNDICATS 114

TABLEAU 9 : LE CORPUS DES CHARTES DE TERRITOIRE DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES DE LA VALLEE DE LA DROME 115

TABLEAU 10 : LE CORPUS DES COMMUNICATIONS INSTITUTIONNELLES 115

TABLEAU 11 : LE CORPUS DES DOCUMENTS DE PROJET ANALYSES 116

TABLEAU 12 : LE CORPUS DES COMPTES-RENDUS DE REUNIONS 119

TABLEAU 13 : LA CATEGORISATION DES DONNEES SUR LES DATES ET LA NATURE DES REUNIONS 120

TABLEAU 14 : LA CATEGORISATION DES DONNEES SUR LES PARTICIPANTS 120

TABLEAU 15 : LE CORPUS DES DONNEES DE LA PRESSE LOCALE ET SPECIALISEE 124

TABLEAU 16 : LE CORPUS DES GUIDES TOURISTIQUES CONSULTES 127

TABLEAU 17 : LES CRITERES D'ANALYSE DES REPRESENTATIONS GRAPHIQUES DE MEMOIRE ET DES DISCOURS LES ACCOMPAGNANT 132

TABLEAU 18 : LA CATEGORISATION DES OBJETS SPATIAUX DESSINES 132

TABLEAU 19 : LA CARACTERISATION DE L'ECHANTILLON D'ENQUETE PAR LOCALISATION ET PAR TAILLE DE COMMUNE 134

TABLEAU 20 : PRESENTATION DES ASA DE LA VALLEE DE LA DROME (SOURCE : SCHEMA D'IRRIGATION DEPARTEMENTAL, 2008) 157

TABLEAU 21 : PRESENTATION DES PRINCIPAUX SYNDICATS D'IRRIGATION (SOURCE : SCHEMA D'IRRIGATION DEPARTEMENTALE, 2008) 158

TABLEAU 22 : MONTANTS PREVISIONNELS DES PROGRAMMES D'ACTIONS DU PLAN D'AMENAGEMENT RURAL, DU CONTRAT DE PAYS, DU CONTRAT DE PAYS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU DIOIS ET DU VAL DE DROME, AINSI QUE DES TROIS PROGRAMMES EUROPEENS DANS LE DEPARTEMENT DE LA DROME : LE PROGRAMME INTEGRE MEDITERRANEEN LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DES ZONES RURALES ET LE PROGRAMME LEADER 1 (SOURCE : DOCUMENTS DE PROJETS PRE-CITES, COMPILATION : GIRARD, 2009) 186

TABLEAU 23 : LES BUDGETS PREVISIONNELS COMPARES DE DIFFERENTES PROCEDURES CONTRACTUELLES DANS LA VALLEE DE LA DROME ENTRE 1994 ET 2002 (SOURCES : DOCUMENTS DE PROJETS CITES ; REALISATION : GIRARD, 2009) 329

TABLEAU 24 : LES BUDGETS PREVISIONNELS DE DIFFERENTES PROCEDURES CONTRACTUELLES DANS LA VALLEE DE LA DROME ENTRE 2002 ET 2010 (SOURCES : DOCUMENTS DE PROJETS CITES ; REALISATION : GIRARD, 2009) 329

TABLEAU 25 : LES EVOLUTIONS DES REPRESENTATIONS DU TERRITOIRE DIOIS DANS LES DISCOURS DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU DIOIS (1971-2007) 357

TABLEAU 26 : LES EVOLUTIONS DU DISCOURS DE PRESENTATION DE LA PARTIE AVAL DE LA VALLEE DE LA DROME, ENTRE 1979 ET 2007 358

TABLEAU 27 : LES OCCURRENCES COMPAREES DES TERMES DE « BASSIN VERSANT » ET DE « VALLEE » DE LA DROME DANS LE DOCUMENT DU SAGE (1997) 404

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

TABLEAU 28 : LA PRESENTATION DE LA FICHE THEMATIQUE « RESSOURCES EN EAU » (SOURCE :COMMISSION LOCALE DE L'EAU ET AL., 1997) 407

TABLEAU 29 : LA PRESENTATION DES FICHES THEMATIQUES «LIT ET BERGES (GESTION PHYSIQUE DES COURS D'EAU) » ET « RISQUES » (SOURCE : COMMISSION LOCALE DE L'EAU ET AL., 1997) 408

TABLEAU 30 : LA PRESENTATION DES TROIS AUTRES FICHES THEMATIQUES (SOURCE : COMMISSION LOCALE DE L'EAU ET AL., 1997) 410

TABLEAU 31 : LES ASSOCIATIONS DE RIVERAINS DU DIOIS (SOURCES : CCD, 2004 ; ASCONIT CONSULTANTS, GEOPLUS, CONTRECHAMP, COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VAL DE DROME, 2007, SDI, 2010 ; RECONSTITUTION : GIRARD, 2010) 467

TABLEAU 32 : LE DISPOSITIF DE MESURE ET L'ETAT DES DONNEES RECOLTEES EN 2007 (SOURCE : SMRD, AVRIL 2008) 495

TABLEAU 33 : NOMBRE ET CARACTERISTIQUES DES ARRETES PREFECTORAUX DE RESTRICTION DES USAGES DE L'EAU CONCERNANT LE BASSIN VERSANT DE LA DROME ENTRE 2003 ET 2010 569

TABLEAU 34 : L'EVOLUTION DES INTITULES DES OBJECTIFS DU PAGD AU COURS DES VERSIONS SUCCESSIVES DU DOCUMENT (SOURCE : PAGD ; REALISATION : GIRARD, 2011) 586

TABLEAU 35 : L'EVOLUTION DE LA FORMULATION DE DEUX SOUS OBJECTIFS CONCERNANT L'ENJEU QUANTITATIF DANS LE PAGD (SOURCE : PAGD ; REALISATION : GIRARD, 2011) 587

TABLEAU 36 : SYNTHESE DE L'APPLICATION DE LA GRILLE DE LECTURE DES DIMENSIONS TERRITORIALES DE LA GESTION DE L'EAU ET L'EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE SUR LA VALLEE DE LA DROME 619

TABLEAU 37 : ESSAI DE TYPOLOGIE ET DE CARACTERISATION DES RESSORTS TERRITORIAUX DE LA GESTION DE L'EAU AU REGARD DE LEUR EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE 627

TABLEAU 38 : PRESENTATION DES COMMISSIONS THEMATIQUES DE LA REVISION DU SAGE (SOURCE : SMRD, 2009 ; REALISATION : GIRARD, 2011) XXIX

TABLEAU 39 : EVOLUTION DES SOUS OBJECTIFS CONCERNANT LA GESTION QUANTITATIVE DANS LES VERSIONS SUCCESSIVES DU PAGD (2009-2011) (SOURCE : PAGD ; REALISATION : GIRARD, 2011) XXXI

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Table des encadrés

ENCADRE 1: LA TERRITORIALISATION ET L'ECOLOGISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES 20

ENCADRE 2 : LES TROIS LOIS DES ANNEES 1990 RENFORÇANT L'INTERCOMMUNALITE 30

ENCADRE 3 : L'EVOLUTION RECENTE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE 36

ENCADRE 4 : LES REFORMES DES POLITIQUES EUROPEENNES REGIONALES ET AGRICOLES DE LA FIN DES ANNEES 2000 ET LEUR TRADUCTION FRANÇAISE 37

ENCADRE 5 : LES MODIFICATIONS DES SCHEMAS D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX ISSUES DE LA LOI DE TRANSPOSITION DE LA DCE DE 2004 ET DE LA LEMA DE 2006 41

ENCADRE 6 : LES CARACTERISTIQUES DES QUATRE TITRES DE PRESSE ETUDIES 125

ENCADRE 7: PRESENTATION DU DISPOSITIF DES PLANS D'AMENAGEMENTS RURAUX 167

ENCADRE 8 : LES TROIS CONTRATS DE PAYS DE LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU DIOIS (1975 ; 1984 ; 1986) 171

ENCADRE 9 : LA PRESENTATION DU PIM DROME (1987-1993) 187

ENCADRE 10 : LES MESURES DETAILLEES DU PIM DROME CONCERNANT LA GESTION DE L'EAU 189

ENCADRE 11 : LA PRESENTATION DU PDZR DROME (1990-1993) 190

ENCADRE 12 : LA PRESENTATION DU PROGRAMME LEADER 1 PREALPES DROMOISES (1992-1995) 191

ENCADRE 13 : LE DOSSIER D'AUTORISATION CONTESTEE DE L'ENTREPRISE D'EXTRACTIONS JOUVE SA (1982-1984) 197

ENCADRE 14 : LA CREATION CONFLICTUELLE D'UN TROISIEME RESEAU D'IRRIGATION DANS LA BASSE VALLEE DE LA DROME (1986-1987) ET LA PROMULGATION DES ARRETES PREFECTORAUX D'AUTORISATION DES PRELEVEMENTS POUR L'IRRIGATION COLLECTIVE DE LA BASSE VALLEE. 201

ENCADRE 15 : LE SCHEMA D'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE ET LES AUTRES ETUDES SUR LA GESTION QUANTITATIVE DES RESSOURCES EN EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME (1987-1988) 209

ENCADRE 16 : LES OPPOSITIONS DE LA SOCIETE CIVILE ET DES ELUS LOCAUX AUX ACTIVITES D'EXTRACTION ; LE CAS DE L'ENTREPRISE MORILLON-CORVAL (1991) 213

ENCADRE 17 : LE TRAITEMENT DE LA QUESTION QUANTITATIVE DE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME ENTRE 1991 ET 1992 228

ENCADRE 18 : ANALYSE DES ARTICLES CONCERNANT L'EAU ET SA GESTION, PARUS DANS LE CRESTOIS ET LE JOURNAL DU DIOIS ENTRE 1981-1995. 236

ENCADRE 19 : LE TRAITEMENT DE LA QUESTION DE LA QUALITE DE L'EAU DANS LA PRESSE LOCALE (LE JOURNAL DU DIOIS, 1983-1987) 241

ENCADRE 20 : LA GESTION PATRIMONIALE DE LA RIVIERE SELON LE CHARGE DE MISSION CONTRAT DE RIVIERE (JOUVE, 1991) 247

ENCADRE 21 : L'EVALUATION DU VOLET A DU CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT-ROUBION SELON L'IRAP (1997) 267

ENCADRE 22 : L'EVALUATION DU VOLET B DU CONTRAT DE RIVIERE DROME ET HAUT-ROUBION SELON L'IRAP (1997) 269

ENCADRE 23 : LE MODE DE FONCTIONNEMENT DU FONDS D'INVESTISSEMENT INTERCOMMUNAL 276

ENCADRE 24 : LES AJUSTEMENTS REQUIS PAR LA STRUCTURE INTERCOMMUNALE DU DIOIS CONCERNANT LA « STRUCTURE TECHNIQUE DE COORDINATION ET D'ENTRETIEN DE LA RIVIERE » (1990) 277

ENCADRE 25 : LA CONTROVERSE DE LA GESTION DES ATTERRISSEMENTS DU CLAPS (1992-1994) 278

ENCADRE 26 : DEUX EVENEMENTS FORTEMENT MEDIATISES ENTRE 1990 ET 1995 DANS LA PRESSE LOCALE : L'OPERATION « DROME PROPRE » ET LE BILAN DE LA QUALITE DES EAUX DE BAIGNADE DE LA DDASS. 280

ENCADRE 27 : LES CONFLITS D'USAGE SUR L'ESPACE DE LA RESERVE DES RAMIERES DANS LES ANNEES 1990 285

ENCADRE 28 : LE CONTRAT DE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE PLAINE DE VALENCE –VALLEE DE LA DROME -DIOIS (1994 -1999) 321

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ENCADRE 29 : LA STRATEGIE DE LA REGION RHONE-ALPES DE DECOUPAGE DE L'ESPACE EN TERRITOIRES DE PROJET AU MILIEU DES ANNEES 1990 323
ENCADRE 30 : LE CONTRAT GLOBAL DE DEVELOPPEMENT « VALLEE DE LA DROME-DIOIS » (1998-2002) 325
ENCADRE 31 : LE PLAN DE DEVELOPPEMENT RURAL (1994-1999) 330
ENCADRE 32 : LE DOCUP OBJECTIF 2 DE LA ZONE D'EMPLOI CREST-DIE ((2000-2006) 331
ENCADRE 33 : PRESENTATION DES PROCEDURES CONTRACTUELLES REGIONALES DU CONTRAT DE DEVELOPPEMENT RHONE-ALPES ET DU PLAN STRATEGIQUE D'AGRICULTURE ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE 339
ENCADRE 34 : LE CONTRAT DE DEVELOPPEMENT RHONE-ALPES PAYS DIOIS ET LE PSADER DIOIS (2005-2010) 341
ENCADRE 35 : LE PROGRAMME LEADER + PAYS DIOIS (2003-2007) 342
ENCADRE 36 : LE PROGRAMME LEADER + CALADES ET SENTEURS (2003-2008) 351
ENCADRE 37 : LE CONTRAT DE DEVELOPPEMENT RHONE-ALPES "VALLEE DE LA DROME" (2006-2011) 352
ENCADRE 38 : LES DIFFICULTES DE COLLABORATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LE CADRE DU CDRA VALLEE DE LA DROME (2005-2010) 354
ENCADRE 39 : PRESENTATION DU DISPOSITIF DU SAGE (1992) 364
ENCADRE 40 : PRESENTATION DES EVOLUTIONS DU DISPOSITIF DE CONTRAT DE RIVIERE 1992-2004 365
ENCADRE 41 : PRESENTATION DU SDAGE RHONE –MEDITERRANEE -CORSE DE 1996 367
ENCADRE 42 : L'EXPERTISE TECHNIQUE DE LA DIREN SUR LA GESTION QUANTITATIVE AGRICOLE (DOLS, 1996) 389
ENCADRE 43 : L'EXPERTISE DE L'EQUIPE DU PF BRAVARD SUR LA GESTION PHYSIQUE (LANDON ET AL., 1995) 392
ENCADRE 44 : L'ETUDE SUR LES MILIEUX NATURELS (MICHELOT, 1997) 394
ENCADRE 45 : LA RECONSTRUCTION DU SEUIL DES PUES (1994 – 1999) 417
ENCADRE 46 : LA PRESENTATION DU « DISPOSITIF DE SUIVI DU SAGE, DE COORDINATION DE BASSIN ET D'ANIMATION DU CONTRAT DE RIVIERE » ISSUE DE LA CONVENTION CADRE SIGNEE LE 13/04/1999 ENTRE LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES DU VAL DE DROME ET DU DIOIS ET LE SMRD 433
ENCADRE 47 : LE MAILLAGE DES RESEAUX DE LA RIVE DROITE DE LA RIVIERE DROME AVEC LE CANAL DE LA BOURNE 457
ENCADRE 48 : LE MAILLAGE DES RESEAUX DE LA RIVE DROITE DE LA RIVIERE DROME AVEC LA PLAINE DE VALENCE (PERMETTANT UNE REMONTEE DES EAUX DU RHONE) 458
ENCADRE 49 : L'EXPLOITATION DE LA NAPPE D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RIVIERE DROME DANS LA BASSE VALLEE 458
ENCADRE 50 : LA RETENUE COLLINAIRE DES TROIS VERNES 459
ENCADRE 51 : LA RETENUE COLLINAIRE DES MASSONS SUR LA VAUGELETTE (VALLEE DE LA GERVANNE) 460
ENCADRE 52 : PRESENTATION DE L'ARRETE PREFECTORAL CADRE N°04-3272 DU 13/07/2004 PORTANT SUR LA GESTION ET LA PRESERVATION DE LA RESSOURCE EN EAU EN PERIODE DE SECHERESSE 464
ENCADRE 53 : LE PROJET DE REORGANISATION DU SMRD : JUSTIFICATION ET PRESENTATION (DOCUMENT PEDAGOGIQUE DU SMRD, MAI 2005) 473
ENCADRE 54 : LA PLACE DU SAGE ET DU 2ND CONTRAT DE RIVIERE AINSI QUE DES PROBLEMATIQUES TRAITEES PAR LE SAGE ET LE 2ND CONTRAT DE RIVIERE DANS LA PRESSE LOCALE, ENTRE 1994 ET 2006 478
ENCADRE 55 : LES PARTENARIATS DE LA GESTION INTENTIONNELLE L'EAU DANS LA VALLEE DE LA DROME AVEC LES SCIENTIFIQUES SUR LA PERIODE 1994-2006 480
ENCADRE 56 : L'ABANDON DE LA RETENUE DES TROIS VERNES SUR LE LAMBRE ET LA GRENETTE (CREST SUD) 490
ENCADRE 57 : LE PROTOCOLE D'ACCORD SUR LES « MODALITES DE PARTAGE DE L'EAU ENTRE AGRICULTEURS A L'AVAL DE CREST », 13/05/2005 492
ENCADRE 58 : L'ABANDON DU PROJET D'EXPLOITATION DU KARST DES FONTAIGNEUX, VALLEE DE LA GERVANNE 498
ENCADRE 59 : LES DIFFICULTES DE L'OPERATIONNALISATION DE LA RESERVE DES JUANONS 498
ENCADRE 60 : LE POMPAGE DE SECOURS DANS LE LAC DES FREYDIERES ET LA DECOUVERT D'UNE NOUVELLE SOLUTION D'AUGMENTATION DES RESSOURCES EN EAU 499

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

ENCADRE 61 : LA GESTION DU PIEGE A GRAVIERS DES TOURS (PLAINE DU LAC, AMONT DU CLAPS) : LA CRISTALLISATION DES OPPOSITIONS DIOISES AU MODELE DE GESTION DU SAGE (1994-2006) 505
ENCADRE 62 : LES TRANCHEES DE REMOBILISATION : UN EXEMPLE DE LA REAPPROPRIATION LOCALE D'UN DISPOSITIF EXPERIMENTAL PROPOSE PAR DES SCIENTIFIQUES 506
ENCADRE 63 : LE DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DANS LA VALLEE DE LA DROME 541
ENCADRE 64 : LE GRAND PROJET RHONE-ALPES BIOVALLEE® 546
ENCADRE 65 : LES NOUVELLES MODALITES DES SAGE (2008) 551
ENCADRE 66 : DE NOUVEAUX ENJEUX DE LA GESTION DE L'EAU LORS DE LA REVISION DU SAGE DROME 552
ENCADRE 67 : LE RENOUVELLEMENT DES DOSSIERS D'AUTORISATIONS DES TROIS SYNDICATS D'IRRIGATION DE LA BASSE VALLEE DE LA DROME 574
ENCADRE 68 : LE POSITIONNEMENT DE LA CLE CONCERNANT LE PROJET D'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE COMMUNES ARDECHOISES DANS LA NAPPE D'ACCOMPAGNEMENT DE LA DROME 590

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Table des matières

Remerciements i

Sommaire iii

Quelques précisions iv

Liste des abréviations v

INTRODUCTION 1

De la territorialisation comme enjeu de la politique de l'eau à la gestion territoriale de l'eau comme objet de recherche 1

La territorialisation de la politique de l'eau face aux enjeux environnementaux 1

La gestion territoriale de l'eau est-elle gage d'efficacité environnementale ? 3

L'explicitation des dimensions territoriales de la gestion de l'eau 4

Pour une géographie environnementale des acteurs 4

La construction territoriale comme outil conceptuel et les ressorts territoriaux comme modèle d'action 6

Une étude monographique de la vallée de la Drôme sur quatre décennies 7

Du choix de la vallée de la Drôme 8

De l'intérêt de l'approche monographique diachronique 10

L'architecture de la thèse 12

PARTIE I – OBJETS D'ETUDE ET CHOIX METHODOLOGIQUES 15

CHAPITRE 1. LA POLITIQUE DE L'EAU, LA CONSTRUCTION TERRITORIALE ET L'EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE 17

1. La territorialisation et l'écologisation de la politique publique de l'eau en France : une étroite articulation avec l'aménagement du territoire 18

1.1. Des années 1960 au début des années 1990 : la remise en cause du centralisme étatique et l'émergence de préoccupations environnementales 21

1.1.1. La politique centralisée d'après-guerre critiquée 21

La crise du modèle étatique de l'aménagement du territoire 21

Les paradoxes de la première Loi sur l'eau, élaborée par les instances de l'aménagement du territoire 22

1.1.2. Le désengagement de l'Etat et la déconnexion des champs de l'environnement et de l'aménagement du territoire 23

Les lois de décentralisation et la fin de l'hégémonie de l'Etat 23

Une politique de l'eau de plus en plus environnementale et les premiers pas vers la gestion intégrée 25

1.2. Les années 1990 : le partage des pouvoirs et le tournant vers le développement durable 27

1.2.1. Les nouveaux acteurs de l'aménagement du territoire et leur prise de compétence environnementale 27

Les changements idéologiques des politiques nationales au regard du paradigme du développement durable 27

Le rôle croissant des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire 29

L'Europe : un échelon incontournable du développement et de l'aménagement régional 31

La participation grandissante de la société civile 31

1.2.2. La gestion intégrée des ressources en eau : une indéniable dimension territoriale 31

La mise en œuvre du modèle de la gestion intégrée de bassin versant 32

Les innovations de la Loi sur l'eau de 1992 33

1.3. Les années 2000 : une reprise en main de l'Etat face à l'impératif écologique *35*
1.3.1. La modernisation de l'Etat en matière de développement territorial 35
Compétitivité, démocratie et efficacité : les nouveaux piliers de l'action publique *35*
La réorganisation des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales *36*
1.3.2. La réorientation de la politique française de l'eau face aux exigences environnementales européennes 38
La Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000 : le défi environnemental *39*
La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 : une reprise en main de l'Etat face aux exigences environnementales européennes *40*
1.4. Conclusion *42*
La co-évolution des politiques de l'eau et d'aménagement du territoire *42*
L'articulation entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire : un enjeu très actuel *43*
L'intercommunalité : un acteur clef des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau *44*

2. Les constructions territoriales : outil conceptuel et objet de recherche 44
2.1. Le territoire et l'acteur en géographie sociale *45*
2.1.1. Le territoire : de multiples acceptions et le choix d'une définition 45
Les approches du territoire en géographie *45*
Une définition de la construction territoriale *46*
La territorialité : dimension relationnelle de la construction territoriale *48*
La territorialisation : dimension processuelle de la construction territoriale *49*
Patrimoine, paysage et territoire : des concepts apparentés *50*
2.1.2. L'acteur au cœur des territoires 51
Le tournant actoriel et les enjeux d'une approche par les acteurs *51*
La définition et les propriétés de l'acteur dans la perspective interactionniste *51*
Trois théories complémentaires de l'action collective *53*
2.1.3. Les dimensions territoriales de l'action 54
2.2. Le territoire comme outil conceptuel du chercheur *56*
2.2.1. Identifier et caractériser les dimensions territoriales d'un espace (la formation socio-spatiale) 56
2.2.2. Comprendre les processus de construction territoriale (l'acteur territorialisé) 57
2.3. Le territoire comme objet de recherche : une construction par et pour l'action *60*
2.3.1. Le territoire de projet et le projet de territoire, des constructions intentionnelles 60
2.3.2. Le territoire, instrument de l'action 61
Le territoire, facteur de connaissance, de raisonnement et de décision *61*
L'identité et le modèle territorial : l'instrumentalisation de la dimension idéologique du territoire *62*
2.4. Les constructions territoriales autour, par et pour l'eau *63*
2.4.1. Les territoires de l'eau : le concept de construction territoriale appliqué à la gestion de l'eau 63
2.4.2. Les territoires *par* et *pour* l'eau : du sens de l'action dans les constructions territoriales autour de l'eau 64

3. L'évaluation des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau au regard des enjeux environnementaux 66
3.1. L'efficacité environnementale de l'action publique de gestion de l'eau *66*
3.1.1. Définition de l'efficacité environnementale 66
3.1.2. Différentes manières d'être efficace 69
3.2. L'évaluation de l'efficacité environnementale des dispositifs territorialisés *70*
3.2.1. Les spécificités des dispositifs territorialisés et environnementaux de l'action publique 70
La dérive formaliste de l'évaluation des dispositifs environnementaux territorialisés *70*
L'évaluation des dispositifs territorialisés par les programmes et les situations d'action *71*
L'évaluation des dispositifs environnementaux par l'analyse de l'action stratégique *72*
3.2.2. L'approche choisie pour juger du gain d'efficacité environnementale 74
Gestion effective, gestion intentionnelle et gestion périphérique de l'eau *74*
Les conditions et les facteurs territoriaux du gain d'efficacité environnementale *76*
3.3. Les Contrats de Rivière et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux : l'efficacité environnementale par la territorialisation de l'action publique *76*
3.3.1. Une nouvelle relation à l'environnement 77
3.3.2. Une nouvelle conception de l'action publique 78

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.3.3. Un rapport dialectique à la construction territoriale 79
Le bassin versant : un cadre spatial décrété qui ne fait pas territoire *79*
L'interdépendance avec les autres domaines et échelles d'action *80*

4. La gestion territoriale de l'eau, un gage d'efficacité environnementale ? 80
4.1. Le modèle théorique explicatif d'une gestion territoriale de l'eau efficace *81*
L'efficacité environnementale de la politique de l'eau : une question d'action stratégique *81*
La gestion de l'eau : des dimensions nécessairement territoriales *81*
La construction territoriale : produit et ressource de la gestion de l'eau *82*
Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau *82*
Les articulations entre les champs d'action publique de la gestion de l'eau et du développement territorial *83*
4.2. La reformulation de la problématique *84*

CHAPITRE 2. LES CHOIX METHODOLOGIQUES 87

1. Quatre décennies et trois systèmes de gestion de la rivière Drôme 88
1.1. La vallée de la Drôme : définition du terrain d'étude *89*
1.1.1. Une dénomination intentionnellement vague du terrain d'étude 89
1.1.2. Une délimitation administrative ou hydrologique pour les besoins de l'analyse 89
1.2. Un contexte de montagne méditerranéenne *91*
1.2.1. La vallée de la Drôme : une variété de reliefs, de climats et de milieux supports d'activités agricoles et touristiques 91
1.2.2. La rivière Drôme : un débit liquide et solide à maîtriser 93
1.3. Un test empirique du modèle explicatif sur la vallée de la Drôme *95*
1.3.1. Un cas d'étude exemplaire de la gestion territoriale de l'eau 95
1.3.2. Une étude monographique avec de multiples comparaisons spatiales et temporelles 97

2. La grille d'analyse des dimensions territoriales de l'action publique environnementale 98
2.1. La dimension territorialisée de la gestion de l'eau *99*
2.2. La dimension territorialisante de la gestion de l'eau *100*
2.2.1. Les étapes de la construction territoriale 101
La prise de conscience et la révélation de l'intention de 'faire territoire' *101*
La sélection, la délimitation et la justification de 'ce qui fait territoire' *101*
L'adoption du territoire : exposition et valorisation *102*
2.2.2. La construction territoriale comme résultante : dimensions, dynamiques et articulations aux autres territorialités 102
2.3. Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau *102*
2.4. La contribution à l'efficacité environnementale *105*
2.4.1. L'évaluation quantitative de l'état des milieux aquatiques ou des usages de l'eau : un exercice limité 105
2.4.2. L'évaluation de l'organisation et du fonctionnement du système d'action de la gestion de l'eau 106

3. Matériaux et outils d'analyse des représentations et des pratiques 107
3.1. Les représentations, les discours et les pratiques, trois facettes indissociables de l'action territoriale *107*
3.1.1. L'approche géographique de la dialectique action/cognition 107
Savoir, faire et dire *107*
Représenter, une médiation indispensable à la connaissance et à l'action *108*
3.1.2. Les vecteurs de connaissance des pratiques et des savoirs 109
Le discours écrits et oraux *109*
Les images spatiales : cartes et dessins *111*
3.2. De multiples matériaux et outils de recherche sur les représentations et les pratiques spatiales de la gestion de l'eau *111*
3.2.1. Les données statistiques démographiques et économiques et leurs représentations cartographiques 112
3.2.2. La production écrite des institutions 113
Les statuts, les ressources financières et humaines et les chartes des structures intercommunales et syndicales *113*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Les documents contractuels de projets *115*
3.2.3. Les comptes-rendus et la participation aux réunions de la gestion de l'eau 118
La chronologie et la fréquence des réunions de la CLE et de son bureau *119*
La participation aux réunions : caractérisation de la composition et de l'évolution du système d'action de la gestion de l'eau *119*
Les ordres du jour des comptes-rendus de réunions *121*
Le contenu des discussions dans les comptes-rendus de réunion : jeux d'acteurs et jeux d'arguments *122*
Le cas particulier des réunions du Comité sécheresse et des arrêtés préfectoraux de restriction en eau *123*
3.2.4. La presse locale et les guides touristiques 123
La presse locale : analyse de l'évolution des représentations sociales dominantes *123*
Les guides touristiques : analyse de l'évolution de la place de la rivière Drôme dans la construction des territorialités *126*
3.2.5. Les enquêtes auprès des acteurs 128
Les entretiens semi-directifs des acteurs de la gestion de l'eau *128*
Les représentations graphiques de mémoire *130*
L'enquête quantitative auprès des habitants du bassin versant de la Drôme *133*
L'observation directe de réunions *134*
3.3. Le recoupement et l'intégration des données *135*

CONCLUSION DE LA PARTIE I 139

PARTIE II - LA MISE EN PATRIMOINE DE LA RIVIERE DROME (1970-1993) 141

CHAPITRE 3. L'EMERGENCE DES INTERCOMMUNALITES ET LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU MODELE DE LA GESTION DE L'EAU 143

1. Le Diois et le Crestois : deux espaces ruraux face à la désertification 144
1.1. De la désertification rurale à la reprise démographique et économique *144*
1.1.1. Une reprise démographique différentiée 144
La tendance globale de la vallée de la Drôme *145*
Une forte différentiation infra-territoriale *146*
1.1.2. Des mutations économiques face à la crise 148
L'industrie : une spécificité de la zone de confluence avec le Rhône et des centre bourgs *151*
Le secteur agricole : une surreprésentation générale dans la vallée *151*
La progression du secteur tertiaire : service public et tourisme *154*
1.1.3. Des espaces de vie distincts entre l'amont et l'aval de la vallée 155
1.1.4. Un cours d'eau capricieux mais intensivement exploité 156
L'extraction des graviers et la protection contre les inondations *156*
L'exploitation des ressources en eau : un usage de plus en plus agricole *157*
La rivière comme exutoire des déchets humains *159*
Le développement des usages de loisirs *159*
L'émergence des préoccupations environnementales *160*
1.2. Des héritages territoriaux et des espaces vécus distincts *160*
1.2.1. L'omniprésence du Diois et l'invisibilité de la partie aval de la vallée 160
Pour les géographes alpins du milieu du XXe siècle : une définition large du Diois, recouvrant tout en partie la vallée de la Drôme *160*
Du point de vue touristique : le Diois, un arrière-pays mis en valeur dans une logique de « massif » *162*
1.2.2. Une rivière faiblement identitaire malgré sa localisation centrale 165

2. La montée en puissance différenciée des intercommunalités amont et aval 166
2.1. La lente mise en place d'une politique intercommunale dans le Diois et la faible attention à la problématique de l'eau *168*
2.1.1. Le réveil Diois 168
2.1.2. Les premières années de l'intercommunalité du Diois : une logique de guichet (1970-1990) 169
2.1.3. Vers une intercommunalité de projet, au début des années 1990 173
2.1.4. Le Diois se soucie peu de l'eau et de sa gestion 173

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2. L'invention du Val de Drôme par le syndicat intercommunal éponyme et la mise en œuvre d'une politique locale de développement, où la rivière tient une place centrale *174*
2.2.1. La naissance de la structure intercommunale du Val de Drôme 175
2.2.2. Les procédures régionales contractuelles au service d'une politique intercommunale de développement 177
2.2.3. La stratégie de construction et de développement territorial de la structure intercommunale du Val de Drôme 179
L'hétérogénéité locale : des contraintes aux ressources territoriales *180*
Des ressources territoriales en référence au modèle urbain *181*
2.2.4. La place centrale de la rivière dans la politique intercommunale du Val de Drôme 182
Le PAR Val de Drôme, révélateur des enjeux de développement liés aux cours d'eau *183*
La gestion de l'eau : un outil de développement économique traité dans un contrat spécifique *184*
2.3. Les programmes européens (PIM, PDZR et Leader) : des accélérateurs de dynamiques territoriales *185*
2.3.1. Le PIM (1987-1993) : un effort conséquent pour la vallée de la Drôme en matière de gestion de l'eau 187
2.3.2. Le PDZR (1989-1993) et le Leader 1 (1992-1995) : des appuis dédiés aux Préalpes drômoises 189
3. Autour de la rivière Drôme : des systèmes d'action sectoriels à l'émergence d'un unique modèle de gestion (1970-1993) 192
3.1. Des systèmes d'action sectoriels et leur représentation fragmentée du cours d'eau (1970-1987) *193*
3.1.1. L'exploitation intensive des ressources en eau et en graviers et les premières tensions d'usage 193
L'extraction des graviers et l'usage agricole de l'eau, occultant les autres usages de la rivière *193*
Les plaintes des usagers et la minimisation des problèmes par l'administration *194*
3.1.2. Le renforcement des systèmes sectoriels de la gestion de l'eau et les requêtes pour une prise en charge globale des problématiques 195
La création du SMRD et la tentative d'encadrement des extractions des graviers (1980-1987) *195*
Les syndicats d'irrigants et le développement contesté de l'irrigation (1979-1986) *199*
Les associations de protection de la nature et la création de la réserve naturelle des Ramières *202*
3.1.3. L'émergence d'un nouveau système d'action, autour du Contrat de Rivière, piloté par l'intercommunalité du Val de Drôme (1983-1987) 203
Les premières tentatives de Contrat de Rivière Drôme (1983) *203*
La reprise en main de la démarche de Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme (1986-1987) *204*
3.2. Les confrontations entre modèles de gestion de l'eau (1987-1991) *206*
3.2.1. Les divergences des modèles de gestion mises en évidence par les études préalables au Contrat de Rivière 206
Les études sur l'aménagement physique de la rivière, pilotées par le SMRD *208*
Les études sur la gestion quantitative des ressources en eau pilotées par la DDAF *208*
Les études sur l'assainissement, la préservation environnementale et la mise en valeur touristique, pilotées par la structure intercommunale du Val de Drôme *209*
Le Contrat de Rivière freinée par les chasses gardées de l'administration *210*
3.2.2. Les déboires du SMRD et la fin de l'activité d'extraction 211
La demande de concession du SMRD, étroitement liée à la démarche de Contrat de Rivière *211*
L'interdiction des extractions des graviers et la crise d'existence du SMRD *212*
3.2.3. Le projet de retenue d'eau sur le Bez : la cristallisation des affrontements entre systèmes d'action 213
Le fondement agricole du projet de barrage et les premières oppositions (1987-1989) *214*
La démarche de Contrat de Rivière, intimement liée au projet de retenue d'eau sur le Bez (1989) *215*
Les tensions accentuées par les sécheresses de 1989 et 1990 *216*
L'intervention du Conseil Général et la clôture du conflit sur le barrage du Bez *218*
La signature du Contrat de Rivière (1990) 219
L'ajournement du projet de retenue sur le Bez (1991) 219

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.3. Du Comité rivière à la CLE du SAGE : la reconfiguration des acteurs locaux autour d'un modèle de gestion globale de la rivière (1991-1993) *222*
3.3.1. Les prémices de l'élaboration du SAGE et l'étroit couplage avec la démarche de Contrat de Rivière (1991-1993) 223
Le lancement de la démarche de SAGE : une incitation nationale *223*
L'étroit couplage entre les dispositifs de SAGE et de Contrat de Rivière *224*
La reconfiguration du système d'action de la gestion de l'eau dans le cadre de l'élaboration du SAGE *224*
3.3.2. Vers un projet de gestion intégrée des eaux du bassin versant de la Drôme 226
Un périmètre défini sur des critères hydrogéologiques *226*
La pré-identification des enjeux du SAGE *227*

CONCLUSION PARTIELLE 230

CHAPITRE 4. LA PATRIMONIALISATION DE LA RIVIERE DROME ET LA RECONQUETE DE LA QUALITE DE L'EAU 233

1. La patrimonialisation de la rivière Drôme : un modèle porté par la structure intercommunale en aval de la vallée 233
1.1. Le double processus de mise en patrimoine de la rivière et de construction d'une gestion patrimoniale de l'eau *234*
1.1.1. La prise de conscience patrimoniale dans les années 1980 235
La révélation de multiples valeurs de la rivière *238*
Le rôle cristallisant du conflit sur le barrage du Bez *242*
1.1.2. La gestion patrimoniale de la rivière : l'intention révélée de la structure intercommunale du Val de Drôme 243
Le Contrat de Rivière : un outil de développement économique avant tout (1990) *244*
La gestion patrimoniale de la rivière : l'idéologie de la structure intercommunale du Val de Drôme *246*
1.1.3. L'adoption du modèle de la rivière-patrimoine 248
La production d'une représentation unifiée de la rivière *248*
L'appropriation collective de la rivière-patrimoine : l'engagement dans le Contrat de Rivière et l'investissement dans la réserve naturelle des Ramières *249*
1.2. La rivière patrimonialisée et la gestion patrimoniale face aux autres territorialités et modèles de la gestion de l'eau dans la vallée *250*
1.2.1. La rivière - patrimoine, une construction politique fragile 250
La rivière – patrimoine, une construction essentiellement politique *250*
Solidité, lisibilité et stabilité de la construction patrimoniale « rivière » *251*
La concurrence d'autres constructions territoriales : l'exemple des agriculteurs irrigants *252*
1.2.2. La rivière patrimonialisée, une ressource territoriale pour le développement intercommunal 253
La rivière participe de la qualité environnementale, révélée comme nouvelle ressource de développement économique *254*
Dans le Diois : la réactivation de l'identité locale *254*
Dans le Val de Drôme : la gestion de la rivière contribue au renforcement du pouvoir intercommunal *256*

2. La mobilisation de la rivière-patrimoine et sa contribution à l'efficacité environnementale du 1er Contrat de Rivière 258
2.1. La rivière-patrimoine et l'élaboration des objectifs du Contrat de Rivière *258*
2.1.1. Des objectifs pertinents mais partiels 258
Un programme d'assainissement ambitieux *260*
Un budget limité pour de multiples opérations de préservation et de mise en valeur des cours d'eau *261*
Le Contrat de Rivière : un outil de programmation technique et financier avant tout *262*
2.1.2. S'entendre sur des objectifs environnementaux communs : le recours à la rivière-patrimoine 262
La stratégie d'information et d'implication des élus communaux et des usagers *263*
La rivière-patrimoine comme nouvelle intelligibilité de la situation d'action *264*
La rivière-patrimoine comme argument consensuel et fédérateur *265*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

2.2. La rivière-patrimoine et la mise en œuvre du Contrat de Rivière *265*
2.2.1. Le succès mitigé du Contrat de Rivière : une qualité de l'eau améliorée mais une ambition environnementale limitée 265
La difficile évaluation du Contrat de Rivière *265*
L'amélioration de la qualité de l'eau *266*
L'aménagement des rivières : le moindre taux de réalisation, signe d'une faible identification patrimoniale *268*
La gouvernance du Contrat de Rivière : concentration du pouvoir par la structure intercommunale du Val de Drôme *270*
2.2.2. La mobilisation des ressorts de la rivière-patrimoine 272
L'observatoire, l'homme et l'équipe rivière *272*
Des moyens humains, matériels et techniques pérennisés pour l'aménagement et l'entretien de la rivière 272
L'instauration d'une responsabilité collective des usagers de l'eau 273
L'instruction de l'efficacité environnementale par la création d'un observatoire de la rivière 274
La solidarité financière intercommunale *275*
Des moyens d'action mutualisés …. 275
… mais dont la gestion par la structure intercommunale du Val de Drôme ne fait pas l'unanimité 277
La gestion de l'information (presse et expertise) *278*
La réserve naturelle des Ramières : expérimentation et exposition en haut-lieu *282*

CONCLUSION DE LA PARTIE II 286
La gestion patrimoniale de la rivière : avancées et limites en matière environnementale *286*
La patrimonialisation de la rivière : un ressort d'action stratégique *287*
La rivière patrimoine, le développement local et la gestion de l'eau *289*

PARTIE III – LE BASSIN VERSANT COMME TERRITOIRE DE PROJET DE LA GESTION DE L'EAU (1994-2006) 291

CHAPITRE 5. L'ENTENTE SUR UNE GESTION INTER-INTERCOMMUNALE DE L'EAU DANS UN CONTEXTE DE RECOMPOSITION TERRITORIALE 293

1. Les enjeux territorialisés d'un espace rural en reprise démographique 294
1.1. Un dynamisme économique et démographique qui se confirme mais des disparités infra-territoriales qui se creusent *294*
1.1.1. Une attraction démographique différentiée de la vallée de la Drôme 294
1.1.2. Des niches économiques semblables mais différemment vitales en amont et en aval de la vallée 296
1.1.3. Bassins de vie et bassins d'emploi : un territoire multipolaire 299
1.2. Des usages de l'eau qui se diversifient et des enjeux qui changent de nature et de localisation géographique *302*
1.2.1. L'irrigation agricole : une demande toujours très forte en eau 302
1.2.2. L'entretien physique des cours d'eau : la remise en question des anciennes pratiques et la montée de l'enjeu de protection contre les inondations 303
1.2.3. La préservation des milieux aquatiques : une attention renouvelée par les évolutions politiques, démographiques et réglementaires 305

2. Le Val de Drôme et le Diois : le recentrage des intercommunalités sur leurs territoires en réaction aux injonctions supra-locales 308
2.1. La fragmentation des intercommunalités et l'échec des projets de développement territorial à l'échelle de la vallée *309*
2.1.1. L'éclatement des intercommunalités dans le jeu des recompositions territoriales 309
Les recompositions de l'intercommunalité à l'aval de la vallée *310*
Les évolutions de la structure intercommunale du Val de Drôme (1993-2006) 310
La création de la Communauté de Communes du Crestois (1993), les velléités de départ de la ville de Livron (2003) et l'isolement de la ville de Crest (2006) 312
Les recompositions de l'intercommunalité à l'amont de la vallée *313*
Les évolutions de la structure intercommunale du Diois (1993-2006) 314

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

La formation de la structure intercommunale du pays de Saillans (1995) 315
2.1.2. Les tentatives infructueuses d'imposition de territoires de projet (1994-2002) 316
La difficile identification du « pays touristique Vallée de la Drôme –Diois » *316*
La « *Vallée de la Drôme-Diois* », un « *pays touristique* » issu de la politique départementale 316
Une entité définie par la rivière qui peine à faire identité 317
Le Contrat de Développement Touristique « Plaine de Valence – Vallée de la Drôme –Diois » reste sans suite (1990-1998) *320*
La difficile élaboration et mise en œuvre du Contrat Global de Développement « Val de Drôme –Diois » (1993-2002) *322*
Le programme Leader II « Préalpes Drômoises » (1997-2002) *326*
Le territoire ne fait pas le projet : c'est le projet qui fait le territoire *327*
2.1.3. Les programmes européens de développement rural : un appui toujours majeur au développement intercommunal 328
2.2. L'ambitieux projet de territoire du Diois : un « avant pays de qualité » *331*
2.2.1. Le développement local par la construction territoriale et la construction territoriale par le projet intercommunal (1994-2001) 332
Le cadre idéologique et stratégique : le 'système-territoire' et l'ingénierie territoriale *332*
La construction du territoire Pays Diois par le projet intercommunal *333*
La prise de conscience territoriale 334
La révélation des potentialités du territoire 335
L'exposition du territoire Pays Diois 336
L'activation des ressources territoriales du Pays Diois : son « capital » naturel et humain *337*
2.2.2. Une intercommunalité renforcée mais encore fragile (2002-2006) 338
La difficile reconnaissance du Pays Diois *338*
De la concentration des projets sur le territoire Pays Diois à l'ouverture négociée *341*
Conclusion : une dynamique engagée mais fragile *342*
2.3. Le projet de la structure intercommunale Val de Drôme : l'ouverture aux autres territoires comme stratégie de développement *343*
2.3.1. L'intercommunalité du Val de Drôme : une légitimité fortement politique (1994-2001) 343
Un modèle de développement basé sur la qualité de l'environnement et des produits *344*
La « *nouvelle urbanité rurale* »: un modèle alternatif à l'urbain 344
Une nouvelle norme : la qualité 345
La construction territoriale par la cohérence politique *346*
Une approche territorialisée pour fédérer les communes 346
La diversité comme ressource territoriale 347
La consolidation du projet de territoire par l'efficacité politique 348
La structure intercommunale du Val de Drôme : un outil de coordination au service des communes *349*
2.3.2. Une inter-territorialité affirmée mais pas toujours aisée (2002-2006) 350
La stratégie inter-territoriale *350*
Un CDRA de Loriol à Saillans : une nouvelle tentative infructueuse de fonder en territoire une «Vallée de la Drôme » tronquée *351*
3. Le pilotage intercommunal du SAGE Drôme : une expérimentation de la gestion territoriale de l'eau appuyée par les services de l'Etat 355
3.1. La place de l'eau et de sa gestion dans les projets de territoire des intercommunalités *356*
3.1.1. L'hydrographie de la rivière Drôme et de ses affluents comme caution géographique 356
3.1.2. Une préoccupation différentiée pour l'eau et sa gestion dans les politiques de développement intercommunal 359
La gestion de l'eau : une compétence intercommunale renforcée à partir de 1993 *359*
Des enjeux sur l'eau pour partie communs et pour partie distincts *359*
L'importance de la gestion de la rivière dans les stratégies de développement intercommunal *361*
3.2. Le SAGE : un cadre d'action expérimental pour la gestion territoriale de l'eau *363*
3.2.1. Les principes et dispositions supra-locales : pour une gestion territoriale de l'eau 363
La mise en œuvre du modèle de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant selon la Loi sur l'eau de 1992 *363*
Les attentes spécifiques de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse : le couplage de la gestion eau et du développement territorial *366*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3.2.2. La déclinaison locale du SAGE : un pilotage intercommunal comme outil de développement territorial 368

CONCLUSION PARTIELLE 369
De l'augmentation des disparités infra-territoriales à la multiplication des territoires de projets de la vallée de la Drôme *369*
Des projets de territoire au projet de la gestion de l'eau *370*

CHAPITRE 6. LES AVANCEES ENVIRONNEMENTALES DE LA MISE EN TERRITOIRE DU BASSIN VERSANT 373

1. L'élaboration du SAGE Drôme (1994-1997) : le compromis environnemental autour d'un territoire *par* et *pour* l'eau 374
1.1. Le pilotage de l'élaboration du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme *375*
1.1.1. L'instauration, la composition et le fonctionnement de la CLE du SAGE et de son bureau 375
La composition de la CLE et de son bureau *375*
Une participation large à l'élaboration du SAGE mais étroitement pilotée par la structure intercommunale du Val de Drôme et les services de l'Etat au sein du bureau de la CLE *377*
1.1.2. Le choix du portage de l'élaboration du SAGE 382
Le SMRD désigné maître d'ouvrage officiel de l'élaboration du SAGE mais incapable d'assurer sa mission *382*
Le pilotage effectif de l'élaboration du SAGE par la structure intercommunale du Val de Drôme *383*
1.2. L'élaboration du projet de SAGE et la prise de conscience territoriale (1994-1997) *383*
1.2.1. La communication sur le 1er Contrat de Rivière : les acquis et les lacunes justifiant de l'engagement du SAGE 384
1.2.2. L'implication des usagers : de multiples arènes de participation 385
L'élaboration et la validation de l'état des lieux du SAGE Drôme au sein de la CLE du SAGE (juillet 1993 – septembre 1995) *385*
Des réunions thématiques et par sous bassin versant pour la définition des orientations du SAGE *386*
1.2.3. La mobilisation des expertises pour la prise de conscience territoriale 388
L'expertise des services de l'Etat pour opérationnaliser l'accord social sur la gestion quantitative de l'eau *388*
La sollicitation d'une équipe scientifique reconnue pour l'adoption d'un nouveau mode de gestion physique de la rivière *391*
L'inventaire des milieux naturels comme révélateur d'une ressource territoriale (la richesse écologique) *393*
Les points aveugles de l'élaboration du SAGE *394*
Les risques d'inondation : une préoccupation nouvelle mais sans diagnostic 395
La qualité de l'eau et le tourisme : la reconduite des objectifs du 1er Contrat de Rivière sans nouvelle étude 396
L'observatoire de la rivière du SAGE 396
1.2.4. La validation du SAGE : un quasi-consensus 397
L'unanimité de la CLE à une exception près *397*
Les points faibles de l'élaboration du SAGE mis en évidence *397*
1.3. Le document du SAGE de 1997 : vers une gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme *398*
1.3.1. Le modèle territorial de la gestion intentionnelle de l'eau : la vallée de la Drôme, un territoire *par* et *pour* l'eau 399
Un territoire par l'eau : le SAGE comme outil d'aménagement du territoire par un couplage étroit des enjeux environnementaux, économiques et identitaires *400*
Un territoire pour l'eau : la construction territoriale du bassin versant comme gage d'efficacité environnementale *402*
La CLE du SAGE : une démocratie locale à l'échelle du bassin versant 402
Les outils stratégiques du couplage des enjeux environnementaux et territoriaux par une structure de développement intercommunal 403
La « Vallée de la Drôme », un bassin versant ajusté au projet de gestion territoriale de l'eau *404*
1.3.2. Les objectifs du SAGE Drôme : des ambitions environnementales inégales selon les enjeux 405

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Une intégration limitée et deux enjeux prioritaires *405*
Des objectifs ambitieux sur les deux enjeux prioritaires *406*
Les ressources en eau : des objectifs pertinents centrés sur la partie aval du bassin versant 406
La gestion physique de la rivière : la déconnexion des enjeux d'entretien du lit et des berges et de lutte contre les inondations 407
Des objectifs vagues sur les autres thématiques *409*
La mise en œuvre et le suivi du SAGE : des intentions restant à concrétiser *410*
1.3.3. Le portage du SAGE par la structure intercommunale du Val de Drôme 411
1.4. La consolidation de la 'Vallée de la Drôme' comme territoire de l'eau *413*
1.4.1. Une représentation renouvelée des espaces autour de la rivière et de leur mode de gestion 413
Les mises en récits et en cartes du SAGE *414*
Le seuil des Pues : un ouvrage symbolique du modèle territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée *416*
1.4.2. L'appropriation du territoire de l'eau de la Vallée de la Drôme 418
Le SAGE, la CLE et son président : l'institutionnalisation du modèle de la gestion territoriale de l'eau de la Vallée de la Drôme *418*
Le livre du SAGE : une « bible » locale *418*
1.5. Conclusion : du rôle des ressorts de la mise en territoire du bassin versant dans l'obtention du compromis environnemental du SAGE *419*
2. L'élaboration du 2nd Contrat de Rivière : l'opérationnalisation des objectifs du SAGE et l'ajustement du modèle de la gestion territoriale de l'eau (1996-1999) 421
2.1. La contestation puis la confirmation du pilotage par la structure intercommunale du Val de Drôme *421*
2.1.1. La prise en main et l'élaboration rapide du 2nd Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme (automne 1997) 422
Le choix du périmètre du 2nd Contrat de Rivière : la logique territoriale au détriment de celle hydrologique *422*
Le pilotage de l'élaboration du 2nd Contrat de Rivière par la structure intercommunale du Val de Drôme *423*
2.1.2. Une signature qui tarde, révélant des dissensions entre élus locaux (janvier 1998 – mai 1999) 424
La place et le rôle du SMRD : le modèle de la gestion de l'eau questionné *425*
Les craintes de la structure intercommunale du Diois *426*
2.2. Le 2nd Contrat de Rivière: le recentrage sur la logique d'aménagement du territoire (1999) *427*
2.2.1. Les objectifs du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut- Roubion : le recentrage sur la satisfaction des usages 427
Le volet A : la priorité à l'assainissement dans la poursuite du 1er Contrat de Rivière *428*
Le volet B : une visée toujours très aménagiste *429*
Le volet C : des actions centrales pour la mise en œuvre du modèle territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée *429*
Le volet D : une attention particulière à la gestion quantitative, enjeu prioritaire du SAGE *431*
2.2.2. La concentration des pouvoirs de décision et d'action de la structure intercommunale du Val de Drôme 432
La structure intercommunale du Val de Drôme au cœur des dispositifs d'information, de décision et d'action du 2nd Contrat de Rivière *432*
L'investissement minimale de la structure intercommunale du Diois *434*
La reprise en main de la Réserve des Ramières par la structure intercommunale du Val de Drôme *434*
2.3. Conclusion : le modèle de la gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drome conforté mais fragile *435*
3. Le 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion : la mise à l'épreuve du modèle de la gestion territoriale de l'eau (1999-2006) 437
3.1. L'évaluation du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion : des avancées environnementales incontestables mais partielles *438*
3.1.1. La difficile évaluation du SAGE Drôme et du 2nd Contrat de Rivière Drôme et Haut-Roubion 439
Les difficultés du dispositif de suivi et d'évaluation *439*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Le défaut d'instruction de l'efficacité environnementale, signe de l'absence d'un territoire pour l'eau ? *440*
3.1.2. La CLE et son bureau : des instances de démocratie locale plébiscitées 441
Une intense activité de concertation *441*
Une assiduité importante et une représentativité large *443*
Le bureau de la CLE : l'instance centrale des décisions, appuyée par d'importants moyens humains *447*
La CLE du SAGE : une médiation réussie entre usagers *448*
3.1.3. Les avancées environnementales du 2nd Contrat de Rivière 449
La qualité de l'eau : un succès incontestable en matière de baignabilité (volet A) *450*
Les ressources en eau : des moyens importants et des résultats difficilement évaluables (volet D) *451*
La gestion physique : des efforts sur l'entretien de la rivière, mais une faible prise en charge de la gestion des risques (volet B) *452*
La préservation environnementale et la mise en valeur touristique : une attention limitée (volet B et C) *454*
3.2. La vallée de la Drôme face aux autres constructions territoriales autour de l'eau *455*
3.2.1. L'organisation des irrigants pour la gestion quantitative des ressources en eau 456
L'organisation des irrigants collectifs *457*
Les projets d'augmentation des ressources en eau, 457
La mise en œuvre de tours d'eau 460
L'opération Irrimieux et l'organisation départementale des syndicats au sein du SYGRED *461*
L'organisation des irrigants individuels *462*
Les accords entre les irrigants et l'Agence de l'Eau : *463*
Les crises de la sécheresse gérées au niveau départemental *464*
3.2.2. L'organisation des riverains pour la gestion physique des cours d'eau 466
3.2.3. La réorganisation du SMRD pour la reprise en main de la gouvernance locale de l'eau 468
La prise en main technique de la réorganisation du SMRD par le Conseil Général *468*
Le projet de remaniement de la gouvernance locale de l'eau *469*
La longue négociation du remaniement du SMRD (1999-2006) *470*
Les réticences des élus du SMRD à la prise de compétences en matière d'entretien des digues (1999- 2002) 470
Des événements facilitant l'avancée du projet de remaniement du SMRD (2002-2005) 471
Une stratégie d'adhésion par étape (2005-2006) 472
3.3. La notable mais difficile activation des ressorts d'un territoire de l'eau en construction *476*
3.3.1. La sensibilisation environnementale des usagers et la communication sur les dispositifs de gestion de l'eau : des efforts récompensés 476
Informer, sensibiliser, éduquer la population pour conforter le modèle territorial *477*
Promouvoir à l'extérieur le savoir-faire local en matière de gestion de l'eau : une ressource territoriale *479*
3.3.2. La responsabilisation, la préservation et la valorisation environnementale : une activation réussie mais partielle des ressorts territoriaux 482
La responsabilisation renforcée des usagers, autour d'une rivière identitaire pour la vallée de la Drôme *482*
La déconnexion des enjeux de la préservation environnementale et de développement touristique *484*
La gestion de la réserve des Ramières : une attention centrée sur la démonstration du savoir-faire *485*
3.3.3. Les déboires des propositions d'action en matière agricole et la méfiance des irrigants envers la gestion intentionnelle du SAGE 486
Un accord sur les modalités de partage de l'eau long et difficile à obtenir (1998 à 2003) : le rôle clef des animateurs territoriaux *486*
La création d'une base de données sur l'irrigation et les efforts pour instaurer un climat de confiance entre la gestion intentionnelle et les irrigants 487
La discussion de scénarios de gestion des ressources en eau 489
L'élaboration du cahier de consignes 490
Des difficultés de la mise en place de l'accord sur l'irrigation *493*
L'année 2003 : un test grandeur nature 493
Les dysfonctionnements du dispositif de mesure des débits 494
Les déboires des solutions d'augmentation de la ressource en eau : 496

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

Conclusion : des ressorts territoriaux faiblement activés en matière agricole *500*
3.3.4. Les dissensions locales et les écueils de la gestion physique des cours d'eau 502
L'entretien de la rivière : un sujet de tensions entre les porteurs du SAGE et les usagers du Diois *503*
La réparation et l'entretien des digues : un défaut de maîtrise d'ouvrage révélant l'incapacité des collectifs à prendre en charge la question *506*
Conclusion *509*
3.3.5. Conclusion : la Vallée de la Drôme, un territoire *par* l'eau mais pas tout à fait *pour* l'eau 510

CONCLUSION DE LA PARTIE III 512
Le SAGE : un modèle ambitieux de gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme, (1994-1997) *512*
La mise en œuvre des orientations du SAGE (1997-2006) : un gain environnemental limité en raison de la faible activation des ressorts territoriaux *514*
Les acquis des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau : des ressources territoriales pour le développement local *515*

PARTIE IV – LA VALLEE DE LA DROME A L'HEURE DE LA BIOVALLEE® : UNE RECOMPOSITION TERRITORIALE *PAR* OU *POUR* L'EAU (2007-2011) ? 517

CHAPITRE 7. L'AFFIRMATION D'UN TERRITOIRE DE PROJET A L'ECHELLE DE LA VALLEE DE LA DRÔME ET LA PRISE EN MAIN DEPARTEMENTALE DE LA GESTION DE L'EAU 519

1. La Vallée de la Drôme : l'affirmation d'une nouvelle territorialité 520
1.1. Les représentations des habitants du bassin versant : une rivière appropriée *521*
1.1.1. La forte appropriation de la rivière Drôme 522
1.1.2. La différentiation entre l'amont et l'aval de la vallée et la survalorisation de la partie amont 523
1.2. Les représentations des gestionnaires de l'eau : la Vallée de la Drôme, un territoire construit autour de l'eau et par la gestion de l'eau *525*
1.2.1. Un territoire identifié et approprié mais faiblement délimité 526
Un espace autour de la rivière *528*
Des géo-symboles communs *529*
Une appropriation et une appartenance marquées *530*
1.2.2. Un territoire construit 531
Un espace fragmenté... *531*
... qui pourtant forme une unité *533*
1.2.3. Un territoire construit autour de l'eau et par la gestion de l'eau 534
L'hydrologie comme repère d'orientation *534*
La rivière et sa gestion, facteurs d'appropriation *535*
1.2.4. Conclusion : une représentation de la Vallée de la Drôme traduisant le modèle territorial du SAGE 536

2. Un projet de territoire à l'échelle de la vallée et une nouvelle organisation intercommunale 538
2.1. La Biovallée® : l'affirmation du territoire de projet Vallée de la Drôme *538*
2.1.1. Les prémices de la Biovallée® dans les projets de territoire des structures intercommunales du Val de Drôme et du Diois 539
« Le développement humain durable » et « la nouvelle urbanité rurale » : les ferments de Biovallée® *539*
Un projet initialement agricole *540*
2.1.2. Le projet politique de Biovallée® et sa traduction institutionnelle 543
Le Pôle d'Excellence Rurale Biovallée® *544*
Le Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée® *545*
La Biovallée® : un territoire à construire *546*
2.2. La réorganisation des structures intercommunales *547*
2.2.1. Le recentrage de la structure intercommunale du Diois sur les services aux communes et l'implication au minimun dans le projet Biovallée® 548
2.2.2. Vers une troisième intercommunalité au centre de la vallée 549

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

3. La révision du SAGE, pilotée par le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme 551
3.1. Le SMRD: un nouveau pilote pour la gestion locale de l'eau *552*
3.1.1. La nouvelle organisation du SMRD 552
3.1.2. Le fort investissement du Conseil Général dans la politique locale de l'eau 553
3.2. Le projet de révision du SAGE : un calendrier prévisionnel serré pour une opérationnalisation rapide *554*
3.2.1. L'accroissement de la représentation dans les instances de discussion et de décision 555
La nouvelle composition de la CLE et de son bureau : une représentation plus large *555*
Une révision participative par commissions thématiques *556*
3.2.2. L'utilisation des moyens disponibles en interne 558
3.2.3. La concrétisation opérationnelle précoce 559
3.3. L'étroit encadrement de la révision du SAGE par les représentants de l'Etat *560*
3.3.1. Le renforcement des missions de contrôle de la réglementation 560
3.3.2. La forte implication des représentants de l'Etat dans la procédure de révision du SAGE 561
Une méthode de révision remise en question *561*
Le calendrier révisé de la procédure d'élaboration du SAGE *562*

CONCLUSION PARTIELLE 565

CHAPITRE 8. LA REVISION DU SAGE DRÔME ET LE PROJET BIOVALLEE® : CONTRAINTES ET OPPORTUNITES DE LA MOBILISATION DES RESSORTS TERRITORIAUX 567

1. La longue procédure de révision du SAGE : une négociation fortement territorialisée, le cas de l'enjeu quantitatif 568
1.1. La reconfiguration des enjeux de la gestion de l'eau *569*
1.1.1. L'usage agricole de l'eau : sécuriser l'accès à l'irrigation 570
1.1.2. La préservation des milieux aquatiques : faire respecter la réglementation 572
1.1.3. Le SMRD et la structure intercommunale du Val de Drôme : le compromis à tout prix 575
1.2. L'argumentation d'une gestion de l'eau territorialisée *576*
1.2.1. D'une opposition entre la préservation des milieux et l'usage agricole de la ressource en eau ... 576
Les usagers agricoles : des «efforts » et « des bonnes raisons » *576*
Les défenseurs des milieux aquatiques : au nom de l'intérêt général *578*
Les collectivités territoriales : une argumentation paradoxale *579*
1.2.2. … à une opposition entre la gestion locale et le pouvoir central 580
Des dérogations au nom des spécificités locales *580*
Plus de liberté au nom des capacités d'autogestion *582*
1.3. L'affrontement de deux modèles territoriaux *584*
1.3.1. Un territoire *par* et/ou *pour* l'eau ? 584
1.3.2. L'opposition au pouvoir central renforcé par la crainte de la domination urbaine 589
1.3.3. Conclusion : la reconfiguration du jeu d'acteurs et la mobilisation des arguments territoriaux 591

2. La difficile mobilisation des ressorts territoriaux par le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme 593
2.1. Les nouvelles opportunités du SMRD : des espoirs déçus par un faible portage politique *594*
2.1.1. Une compétence exclusive de gestion de l'eau : un gage d'engagement environnemental ? 594
Sur la lisibilité des rôles des structures et des fonctions des dispositifs de la gestion de l'eau *594*
Sur les ambitions environnementales *595*
2.1.2. Une maîtrise d'ouvrage unique : une plus grande capacité de décision et d'action ? 596
2.2. Des leviers d'actions territoriaux amoindris à l'origine du désinvestissement des élus *599*
2.2.1. Les marges de manœuvre réduites du SMRD 599
Des capacités d'innovation bridées *599*
Un affaiblissement de la confiance des élus et des usagers *600*
2.2.2. La déconnexion des champs d'action du développement territorial et de la gestion de l'eau 601
2.2.3. Les dossiers clefs de la gestion quantitative traités dans d'autres arènes 603
La Conférence Départementale de l'Eau pour la régulation locale des usages *603*

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

L'accord cadre sur l'irrigation : la négociation directe de la profession agricole avec les financeurs *604*
La CLE, en quête de reconnaissance *605*
2.2.4. Conclusion 605

3. Le projet Biovallée®, territoire par l'eau, sera-t-il aussi un territoire pour l'eau ? 606

3.1. Le projet Biovallée® : une paternité reconnue de la gestion de l'eau *606*
3.1.1. La rivière patrimonialisée et territorialisée : de multiples ressources révélées pour la construction territoriale et le projet Biovallée® 607
L'eau, ressource naturelle majeure du projet Biovallée® *608*
La gestion de l'eau : le consensus au delà des clivages politico-administratif *608*
La gestion de l'eau : le témoin de l'excellence du savoir-faire en matière de développement durable *609*
3.1.2. Le SAGE Drôme : une réinterprétation partagée de la vallée de la Drôme 609
La représentation renouvelée de la Vallée de la Drôme proposée par le SAGE *609*
La Biovallée®, fille du SAGE : une mise en récit territorialisante *610*
3.2. Les opportunités et les limites du projet Biovallée® pour une gestion durable de l'eau dans la vallée de la Drôme *610*
3.2.1. Le projet Biovallée® comme ressort territorial pour la gestion de l'eau 611
3.2.2. La gestion de l'eau au sein du projet Biovallée® : une attention limitée 612

CONCLUSION DE LA PARTIE IV 614

CONCLUSION 617

La territorialisation de la politique de l'eau comme gage d'efficacité environnementale *617*
La mise à l'épreuve des outils conceptuels du territoire et l'application au cas de la gestion de l'eau *621*
Les avancées de la connaissance sur les mécanismes et les conditions de l'efficacité environnementale de la gestion territoriale de l'eau *624*
De la nature des ressorts territoriaux, des mécanismes et conditions de leur efficacité 624
Les structures intercommunales comme médiateurs du développement durable 628
Les perspectives de la recherche *631*
L'évolution de la territorialité par la carte et le discours sur les cartes 632
Le rôle de la territorialité dans les modifications des comportements individuels et collectifs envers l'environnement 633
Action publique, développement durable et territoires 633

Références bibliographiques 635

Annexes I

Table des figures XXXII

Table des tableaux XXXVIII

Table des encadrés XL

Table des matières XLIV

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

tel-00737165, version 1 - 1 Oct 2012

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**.

Résumé - Les Contrats de rivière et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux font partie des nouveaux instruments d'action publique misant sur un gain d'efficacité environnementale par leur territorialisation. La recherche pose l'hypothèse que cette efficacité dépend de la manière dont les acteurs qui mettent en œuvre ces dispositifs se saisissent de leurs dimensions territoriales. Elle propose la notion de *ressort territorial* pour désigner l'ensemble des ressources territorialisées et territorialisantes issues des processus dialectiques et diachroniques entre les constructions territoriales autour de l'eau et les projets pour sa gestion. La recherche explore les stratégies territoriales déployées dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces dispositifs et analyse leurs implications en termes de modification des représentations et des pratiques des usagers de l'eau et *in fine* de l'état environnemental des ressources et des milieux aquatiques. La démonstration s'appuie sur le cas empirique de la vallée de la Drôme dans les quatre dernières décennies. Le corpus est constitué de comptes-rendus de réunions, de documents de projets et d'articles de presse ainsi que d'entretiens et de cartes mentales réalisés auprès des usagers et des gestionnaires de l'eau. Les résultats de la recherche portent sur les mécanismes et les conditions par lesquels la gestion territoriale de l'eau peut être gage d'efficacité environnementale. Des facteurs déterminants sont mis en évidence : (i) la mise en synergie des projets de développement territorial avec ceux de la gestion environnementale ; (ii) la mobilisation des dimensions identitaires des dispositifs de gestion des eaux et (iii) les intentions et les capacités d'action de certains gestionnaires. A cet égard, les structures intercommunales, et en leur sein, les binômes élus/agents de développement, constituent des acteurs moteurs de l'activation des *ressorts territoriaux* de la gestion de l'eau.

Mots clefs - gestion intégrée de l'eau - efficacité environnementale - construction territoriale - développement territorial - bassin versant de la Drôme.

GIRARD, S. 2012. Is regionalising water policy a guarantee of environmental efficacy? Diachronic analysis of water management systems in the Drome valley (1970-2011). ***Thèse de doctorat de Géographie.*** **ENS de Lyon - Université de Lyon, 651 p**.

Abstract - River contracts and Plans for Water Development and Management are some of the new public action instruments aiming to improve environmental efficacy through regionalisation. 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 regionalising resources resulting from dialectic and diachronic processes between regional constructions concerning water and projects for its management. The research explores the regional strategies used in drawing up and implementing these systems and analyses their implications in terms of modification of representations and practices and water uses, and hence the environmental condition of resources and aquatic environments. The demonstration uses the empirical case of the Drome valley over the past four decades. The body of the work consists of minutes of meetings, project documents and press articles as well as interviews and mind maps produced with water users and managers. The results of the research concern the mechanisms and conditions through which regional water management can be an indicator of environmental efficacy. Determining factors are provided: (i) assurance of synergy between regional development projects with those of environmental management; (ii) the use of identification dimensions of water management systems and (iii) the intentions and ability to act of certain managers. In this respect, intercommunity structures, and within these, the association of elected representative/development agents, act as the driving force in activating *territorial feedback* relative to water management.

Keywords - integrated water management - environmental efficacy - regional construction - regional development - the Drome catchment basin.