



HAL
open science

Emergence d'arrangements locaux et redéfinition du rôle des acteurs de la gestion territoriale de l'eau en Durance

Santoni Laure

► To cite this version:

Santoni Laure. Emergence d'arrangements locaux et redéfinition du rôle des acteurs de la gestion territoriale de l'eau en Durance. Quelle articulation des problématiques sociales et environnementales au sein des organisations? : Approches pluridisciplinaires des pratiques et enjeux des démarches organisationnelles socialement et environnementalement responsables, CLERSE – Lille 1, Jun 2013, Lille, France. hal-04352995

HAL Id: hal-04352995

<https://edf.hal.science/hal-04352995v1>

Submitted on 19 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

Emergence d'arrangements locaux et redéfinition du rôle des acteurs de la gestion territoriale de l'eau en Durance

Santoni Laure

CIREC, AgroParisTech, 19 avenue du Maine, 75732 Paris cedex 15

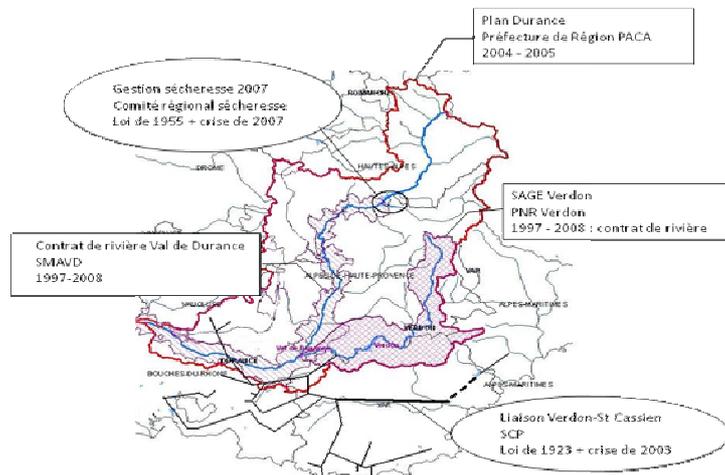
EDF R&D, 6 quai Watier, 78401 Chatou cedex

Mél. laure.santoni@edf.fr

Introduction

Dans le cadre de cette communication, il est proposé d'analyser l'articulation entre des dispositifs de gestion de l'eau qui relèvent de deux conceptions de la ressource en eau. Les premiers consistent à mobiliser la ressource au service de l'aménagement du territoire tandis que les deuxièmes visent l'équilibre entre les différents usages y compris environnementaux. Nous analyserons comment les sécheresses des années 2000 ont mis en tension ces deux modes de gestion de l'eau qui s'étaient développés en parallèle jusqu'alors. Puis, nous interrogerons la capacité des acteurs à trouver des arrangements locaux et le rôle particulier des opérateurs concessionnaires des ouvrages dans la gouvernance territoriale de l'eau.

Pour ce faire, nous développerons notre propos à partir de cinq cas d'étude sur le bassin de la Durance¹, présentés sur la carte suivante :



L'analyse repose sur 62 comptes-rendus de réunion entre 2001 et 2011 ainsi que sur 30 entretiens semi-directifs en face à face avec des acteurs concernés par les dispositifs étudiés, réalisés à l'hiver 2011 et au printemps 2012.

Deux types de dispositifs de gestion de l'eau en Durance

Les écoles néo-institutionnalistes décrivent des relations subtiles entre les jeux d'acteurs et les institutions. Elles ne perçoivent pas les institutions comme les déterminants de l'action ni, à l'inverse, les acteurs comme des êtres autonomes qui agissent en dehors de tout contexte et uniquement en fonction de leur utilité personnelle, comme l'affirme l'Ecole des choix publics. Elles les envisagent plutôt comme des facteurs contextuels qui stimulent, potentialisent ou limitent les acteurs dans la défense de leurs intérêts ou de leurs valeurs (Aubin, 2008).

Selon cette acception, l'analyse du régime institutionnel des ressources (Knoepfel et al. 2001) propose de s'intéresser à deux dimensions déterminantes de la gestion effective de ces ressources : d'un côté, la définition des droits de propriété et d'usage sur la ressource (le système régulateur) et d'un autre côté, l'établissement des politiques publiques liées aux divers usages. Ainsi, les usagers de la ressource en eau évoluent dans un cadre institutionnel composé d'institutions politiques et de règles spécifiques à la ressource et aux secteurs concernés. Ces règles organisent l'accès à l'eau et

¹ Le bassin versant de la Durance représente une superficie de 14 280 km², soit la moitié de celle de la Région PACA et s'étend sur les 6 départements (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var et Vaucluse) de la région et sur une partie du département de la Drôme, soit plus de 500 communes. Le Verdon, dont le bassin versant couvre 2289 km², est le principal affluent rive gauche de la Durance. Il comprend 69 communes réparties sur quatre Départements (Alpes-de-Haute-Provence, Var, Alpes-Maritimes et Bouches-du-Rhône).

encadrent le comportement des usagers vis-à-vis de la ressource. Les unes distribuent les droits d'accès à l'eau et précisent les usages possibles de l'eau que ceux-ci confèrent. Les autres régulent le comportement des usagers lorsque celui-ci est jugé contraire, ou souhaitable, en termes d'intérêt général.

L'eau : une ressource pour le développement territorial de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Depuis le 12^{ème} siècle, différentes autorisations et concessions de dériver et d'exploiter la ressource en eau de la Durance et du Verdon ont été octroyées à un certain nombre d'acteurs afin de développer les usages anthropiques, aujourd'hui dits « établis » (Balland, 2002) : irrigation des terres agricoles, alimentation en eau des populations humaines et production d'électricité à partir de la force hydraulique. Elles se traduisent par la mise en œuvre de dispositifs qui relèvent de l'application des lois d'aménagement des eaux de la Durance et du Verdon en vue d'assurer le développement territorial. Nous qualifions ce type de dispositifs de gestion « hydraulique » de l'eau.

Dans le cadre de cette communication, nous nous intéresserons, plus particulièrement, à deux dispositifs de gestion « hydraulique » concernant le bassin de la Durance. Les lois, dont ils sont issus, constituent des éléments du système régulateur compris comme l'ensemble coordonné de droits d'appropriation, d'usage et d'accès à la ressource ainsi que la clarification des obligations et responsabilités des propriétaires et autres ayants droit en matière de protection et/ou d'entretien. Ces droits d'usage constituent une partie essentielle du système régulateur en ce qui concerne le domaine de l'eau, notamment du fait du caractère difficilement appropriable (dans le sens d'*ownership*) de ces ressources (Calvo-Mendieta, 2005).

Les mesures de gestion quantitative de ces dispositifs relèvent de la mobilisation de la ressource en eau au service de ses usages anthropiques et de leur développement. Les concessions d'Etat accordées constituent des droits d'usages de la ressource en eau. Ainsi, pour leurs bénéficiaires, ces lois peuvent être mobilisées comme ressources juridiques difficilement contestables.

Les droits d'usages de l'eau de la CED sur la ressource de la Durance et EDF

Une succession de sécheresses à partir de 1895, avec un paroxysme lors de l'été 1906, entraîna des troubles locaux tels que le législateur a été contraint d'intervenir en 1907 (Balland, 2002). Ainsi, la loi du 11 juillet 1907 a institué la « Commission Exécutive de la Durance (CED) ». Placée sous le contrôle du Ministère de l'Agriculture, son rôle est d'assurer la répartition de la ressource en eau disponible en Durance à Pont Mirabeau entre les irrigants afin de prévenir les conflits. L'année d'après, est instauré un règlement d'administration publique destiné à prescrire les mesures à prendre pour assurer la répartition des eaux de la Durance entre les canaux de la Basse-Durance lorsque le débit de la Durance atteint des seuils minimums fixés par le règlement. Les canaux de Basse-Durance ont également une fonction d'alimentation en eau des communes situées sur leur périmètre, comme le canal de Marseille.

L'aménagement à buts multiples de Serre-Ponçon et de la Basse-Durance, déclaré d'utilité publique par la loi du 5 janvier 1955 relative à l'aménagement de la Durance, a pour mission la régularisation de la Durance, l'alimentation en eau pour l'irrigation et la production d'électricité. La construction et l'exploitation de cet aménagement ont été concédées à Electricité de France. Préalablement, une convention entre EDF et le ministère de l'agriculture, participant au financement du barrage de Serre-Ponçon a été signée en 1953, pour la constitution d'une réserve agricole de 200 millions de m³ dans le réservoir et mobilisable du 1^{er} juillet au 30 septembre. Les dispositions relatives à l'utilisation de la ressource en eau de la Durance et à la mobilisation de la réserve agricole de Serre-Ponçon sont annexées au cahier des charges de la concession de Serre-Ponçon et de la Basse-Durance du 28 septembre 1959.

Les droits d'usages de l'eau du Var sur la ressource du Verdon et la SCP

Au delà de la régulation administrative assurée par la CED, il est apparu nécessaire au législateur de constituer des réserves agricoles pour pallier les périodes de grande pénurie. Ainsi, la loi du 5 avril 1923 prévoit le développement des irrigations et fixe les débits permanents affectés aux départements des Bouches-du-Rhône, du Var, du Vaucluse et à la ville de Marseille sur la rivière. Mais surtout, cette loi stipule que tout nouveau transfert des eaux du Verdon en dehors de son bassin ne serait autorisé que dans des limites très strictes et à condition que soient au préalable constituées des réserves afin de respecter les droits acquis par les avaliers.

Plus tard, le décret du 3 Février 1955 instaure la possibilité de créer des Sociétés d'Aménagement

Régional pour promouvoir le développement des régions par la réalisation de grandes infrastructures hydrauliques. Ainsi, trois collectivités territoriales (les conseils généraux du Var et des Bouches-du-Rhône, et la ville de Marseille) signent, en 1956, un pacte de solidarité et décident de mettre en commun leurs droits d'eau sur la rivière du Verdon.

Puis, en 1957, elles créent la Société du Canal de Provence et d'Aménagement de la Région Provençale (SCP), sous la forme d'une société d'économie mixte de droit privé. Les droits de ces trois collectivités sur la ressource en eau sont alors transférés à la SCP. Les principaux actionnaires sont la ville de Marseille, les départements des Bouches du Rhône et du Var.

Société d'Aménagement Régional, sous tutelle technique du ministère de l'agriculture et de la planification, son rôle vise à « concourir au développement économique de la région par l'aménagement hydraulique en vue de l'irrigation et de l'alimentation en eau pour usages domestiques, agricoles et industriels, par la mise en valeur agricole et par l'aménagement rural ».

En 1962, le ministère de l'agriculture et EDF signent une convention concernant la constitution d'une réserve en eau de 250 Mm³ dans les retenues du Verdon dont la gestion est confiée à la SCP. La constitution de ces réserves rend alors possible l'application de la loi de 1923.

En conséquence, par décret du 15 mai 1963, l'État accorde une concession, d'une durée de 75 ans renouvelable, pour les travaux de construction du canal de Provence et d'aménagement hydraulique et agricole du bassin de la Durance à la SCP². Elle vise en particulier la réalisation des ouvrages de dérivation et d'adduction des eaux du Verdon. Le cahier des charges général de la concession, annexé au décret de 1963, précise les communes intéressées par l'aménagement du canal de Provence.

Ainsi la SCP intervient en tant que maître d'ouvrage, maître d'œuvre ou exploitant sur les différents ouvrages du Canal de Provence. La SCP a, ainsi, conçu et réalisé les ouvrages qui constituent aujourd'hui une part importante du patrimoine hydraulique régional. En 2010, ces ouvrages permettent la desserte en eau potable de 2 millions de personnes, l'irrigation de 80 000 ha équipés, soit environ la moitié des superficies irriguées de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et l'alimentation en eau des principales industries régionales (pétrochimie, micro-électronique, énergie et matériaux). Ces grands ouvrages relèvent autant d'une logique d'aménagement que d'une logique de ménagement du territoire qui consiste à transformer les contraintes en opportunités locales (Marié, 1992).

L'eau : une ressource à partager et un milieu à préserver

A partir de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, la montée en puissance des préoccupations environnementales et le développement du tourisme dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur font apparaître de nouveaux usages de la ressource en eau. Afin de concilier ces usages « émergents » avec les usages déjà « établis », un certain nombre de dispositifs, que nous qualifions de gestion « équilibrée » en référence aux textes juridiques qui les instaurent, sont mis en œuvre au début des années 2000 sur le bassin de la Durance.

Dans le cadre de cette communication, nous nous intéresserons, plus particulièrement, à trois dispositifs de gestion « équilibrée » concernant le bassin de la Durance : le contrat de rivière Val de Durance, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Verdon et le plan Durance.

Le contrat de rivière Val de Durance est issu de la circulaire du 5 février 1981 du ministère de l'environnement qui introduit la possibilité de réaliser des contrats de rivière afin de « promouvoir une reconquête rapide de la qualité des eaux et une mise en valeur de la rivière respectueuse de l'environnement ». Initié à la suite de la signature de la Charte d'objectifs en janvier 2001, il a été validé par le Comité de Bassin le 29.05.2008. L'état des lieux du contrat de rivière Val de Durance a mis en évidence la problématique de la gestion du transport solide et ses impacts sur le milieu aquatique. Les mesures de gestion quantitative portent ainsi principalement sur la mise en place de débits morphologiques à l'aval de certains ouvrages hydroélectriques afin d'améliorer le transport solide et par voie de conséquence les conditions d'habitat des milieux aquatiques durancien et réduire la vulnérabilité des populations au risque d'inondation.

² Depuis 2009, le canal de Provence a été transféré au conseil régional PACA qui est devenue, de ce fait, l'autorité concédante de la SCP.

Le SAGE Verdon correspond à l'application de la loi sur l'eau de 1992 qui rend également possible la réalisation de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) « où s'exprime le besoin de créer des règles pour une gestion de l'eau globale, équilibrée et durable sur un périmètre homogène ». Le SAGE Verdon a émergé en 1997. Il s'est traduit par la mise en œuvre d'un contrat de rivière, validé en Comité de Bassin le 29.05.2008 pour une durée de 5 ans. Les mesures de gestion quantitative consistent à augmenter les débits à l'aval des ouvrages de Chaudanne et Gréoux afin d'améliorer l'habitat des milieux aquatiques et de développer les sports d'eau vive. Le SAGE, qui n'est toujours pas signé, contient, également, des mesures portant sur les cotes touristiques de certaines retenues afin de pérenniser les activités touristiques qui s'y sont développées.

Le plan Durance émane des recommandations d'une mission d'inspection générale de l'environnement qui a eu lieu en 2001. Défini en 2004 pour une durée de 10 ans, l'objectif principal de ce plan vise « la maîtrise de l'utilisation de la ressource en eau et son partage équitable entre les grands usages, la restauration des milieux aquatiques, la prévention des risques liés aux inondations et enfin, la valorisation touristique et économique des territoires ». La principale mesure de gestion quantitative est l'expérimentation d'une gestion cyclique des débits réservés entre le Lague et Cadarache afin de tenir compte des différents stades de développement de certaines espèces piscicoles.

L'analyse des mesures de gestion quantitative des dispositifs de gestion « équilibrée » met en évidence qu'il s'agit de mesures visant principalement l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques (débits réservés et morphologiques).

Ces dispositifs, issus de la politique de l'eau française du ministère en charge de l'environnement, s'inscrivent dans l'ensemble des politiques publiques régulant les usages d'exploitation et de protection de la ressource en eau. Ces dernières constituent le deuxième élément de l'architecture du régime institutionnel de la ressource. Le principe de concertation multi-acteurs qui sous-tend la mise en œuvre des dispositifs de gestion « équilibrée » conduit à la participation conjointe des élus des collectivités territoriales, des représentants des services déconcentrés de l'Etat, des établissements publics (comme les agences de l'eau) et des usagers, détenteurs de droits d'usages de l'eau (EDF et SCP par exemple) ou non comme les représentants des usages touristiques en rivière et en retenue et les associations de protections de l'environnement.

La mise en œuvre des dispositifs de gestion « équilibrée » en Durance a fait émerger une communauté d'acteurs, comprise comme un groupe de personnes qui se rencontrent régulièrement sur une longue période, qui partagent une évaluation implicite sur leurs rapports de force et qui aboutissent à un compromis sur les mesures de gestion à mettre en œuvre pour concilier les usages anthropiques de la ressource en eau et la vie aquatique dans le cadre des règles d'allocation de la ressource en eau (Santoni, 2012). Par leur participation aux dispositifs, les opérateurs concessionnaires de la gestion « hydraulique » font partie intégrante de cette communauté de la gestion quantitative de la ressource en eau en Durance. Ainsi, au fil des années de travail en commun, le processus de définition des mesures de gestion quantitative apparaît comme le fruit d'interactions entre ces acteurs où interviennent centralement négociations et apprentissage de l'autre et de ses raisons (Gaudin, 2004). En effet, comme le souligne l'animatrice du SAGE, « il a permis de créer un lieu de discussion et de travail, de mettre tout le monde autour de la table ».

Ces dispositifs ne remettent pas en cause les droits sur la ressource acquis par les usages « établis » de la Durance et du Verdon : irrigation, alimentation en eau et hydroélectricité. Les mesures qui y sont définies viennent se superposer aux précédentes afin d'en corriger les effets négatifs sur les milieux aquatiques et les autres usages. On peut, ainsi, les considérer comme une forme d'internalisation des externalités négatives des dispositifs de gestion « hydraulique » dans un objectif de « conciliation des usages dans le respect des milieux aquatiques ».

Les sécheresses des années 2000 : une mise en tension de la gestion de l'eau en Durance

Une pression sur la ressource en eau, une adaptation de la gestion hydraulique

Depuis le début des années 2000, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur connaît une série d'années sèches.

Dans le Var, ces années de sécheresse posent des problèmes pour l'alimentation en eau des populations (tensions sur la réserve de St-Cassien qui alimente une partie du Var en eau potable, assèchement de rivières comme le Loup, remontée du biseau salé dans les nappes). Le bassin

versant du barrage de Serre-Ponçon connaît, également, des déficits pluviométriques.

La gestion des crises par des mesures de gestion « hydraulique »

Pour gérer ces crises, voire en éviter de futures, les usagers détenteurs de droits d'usages sur la ressource en eau de la Durance et du Verdon vont prendre des mesures qui s'inscrivent dans les dispositifs de gestion « hydraulique » de la Durance : décisions de réaliser un nouveau transfert hydraulique (liaison Verdon-St Cassien) et de déstocker un volume supplémentaire à la réserve agricole constituée dans Serre-Ponçon.

La liaison Verdon-St Cassien trouve, en effet, son origine dans la loi du 5 Avril 1923. Plus précisément, elle constitue la réalisation de la branche Var de l'aménagement du Canal de Provence (SCP). En effet, les communes, bientôt desservies, sont listées dans le cahier des charges de la concession de 1963.

Quant au déstockage de Serre-Ponçon, il découle de la gestion de crise. Le préfet de département peut prescrire des opérations de déstockage d'eau pour faire face à un risque de pénurie pour les usages.

Pour les des canaux de la CED

Dès 2002, EDF et la CED décident d'anticiper en précisant les modalités de gestion dans ce cas et EDF développe des outils pour aider la CED à gérer la réserve de 200 millions de m³. Ces deux acteurs prévoient de mener une « veille renforcée » dès lors que des difficultés susceptibles de mettre en cause le remplissage de Serre-Ponçon, l'utilisation de la réserve agricole ou le bon déroulement de la saison touristique, sont détectées. La fréquence de mise à jour des données est augmentée afin que chacune des parties soit informée et puisse prendre, le cas échéant, les dispositions relevant de sa responsabilité. L'épuisement de la réserve conduit à la mise en place d'une cellule de crise placée sous le contrôle du Préfet de Région.

En 2007, le représentant de la DRAF précise que « la CED a choisi de prendre des mesures de restriction de l'irrigation ».

Malgré ces mesures préventives, en septembre 2007, la DIREN Rhône Alpes indique, dans son bulletin hydrologique, que :

« La région PACA est la région actuellement dans la situation la plus délicate du bassin voire nationale. Une difficulté subsiste en PACA vis-à-vis des usages agricoles de la Basse Durance, qui ont déjà consommé sur la période d'étiage leur 200 millions de m³ attribués, et dont les besoins se prolongent en cette fin de saison agricole avant la jonction avec les pluies d'automne. »

Dans le numéro de mai 2008 de la lettre d'information de la chambre d'agriculture des Bouches du Rhône³, un de des membres de son Bureau, élu en charge du pôle eau et environnement indique qu'« une réunion de concertation a été rapidement organisée en présence des principaux acteurs concernés. Le préfet a alors annoncé sa volonté de redistribuer de l'eau supplémentaire. » Au final, ce sont près de 20 millions de m³ complémentaires qui ont été déstockés.

Dans le Var

Dès 2004, le conseil général du Var lance un schéma départemental des ressources en eau et de l'alimentation en eau, sur l'ensemble des communes du département, pour étudier l'équilibre entre les ressources et les besoins en eau, à l'horizon 2015.

A cette même époque, la SCP est sollicitée par le président du conseil général du Var pour relancer les études d'un nouveau transfert hydraulique à partir du Verdon, comme le précise un représentant de la SCP en indiquant que « nous on a engagé nos études en 2004-2005, donc ça s'est fait un peu en parallèle. Cette fois la liaison a été étudiée de manière plus approfondie, puisqu'on est arrivé à un avant-projet à la fin de l'année 2005, début 2006. »

Le 31 août 2006, le niveau de la réserve de St Cassien est le plus bas observé depuis 1986. Cette nouvelle crise hydraulique vient appuyer la nécessité de trouver une solution à l'alimentation en eau du littoral méditerranéen. Ainsi, un représentant de la SCP précise, en entretien, que :

³ Ruralité 13, n°71, mai 2008.

« En 2006, on a un petit peu frôlé la crise, puisque le lac de St-Cassien ne s'était pas bien rempli au cours du printemps, et on s'est retrouvé à la limite de la rupture d'alimentation cette année-là ».

Cette même année, les résultats du schéma départemental des ressources en eau et de l'alimentation en eau du Var concluent que « sur le littoral et les espaces urbanisés, les ressources locales ne permettront pas de répondre aux besoins à l'horizon 2015 ». Parmi les mesures prescrites, un nouveau transfert à partir des eaux du Verdon est envisagé afin de « satisfaire une partie de ces besoins et de résoudre les conflits d'usage ». Cela est rendu possible par le fait que la SCP n'utilise que 30% de ses droits d'eau sur le Verdon.

Le conseil régional PACA apporte son soutien politique et financier, notamment au travers du contrat de projet Etat-Région (CPER), signé en mars 2007. Le volet du CPER PACA (2007-2013), consacré à la gestion quantitative de la ressource en eau, stipule, en effet, que « dans une région où de grands ouvrages structurants ont permis de transformer le handicap naturel de la sécheresse en atout de développement et de préservation des ressources naturelles, l'objectif stratégique vise à parfaire la sécurisation de l'accès à l'eau, pour les territoires, les activités et la population, avec un réel gain environnemental tout en limitant les conflits d'usages. Dans ce cadre, la réalisation de la liaison Verdon Saint-Cassien a pour objectif de sécuriser l'approvisionnement de l'est de la région et préserver les ressources locales les plus fragiles. »

La décision d'une nouvelle liaison hydraulique est prise et soutenue par le conseil régional, le conseil général du Var et la SCP ; ces deux acteurs étant détenteurs de droits d'usages sur la ressource en eau du Verdon.

Une mise en tension entre gestion « hydraulique » et gestion « équilibrée »

Ces décisions, qui relèvent de la gestion « hydraulique », vont soulever des inquiétudes de la part des autres usagers de l'eau du Verdon et de la Durance. L'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) des usagers non détenteurs de droits sur la ressource nous permet de qualifier les différentes stratégies qu'ils vont déployer afin de faire valoir leurs usages puisqu'ils ne peuvent invoquer un droit d'accès à la ressource.

Sur la Durance : une volonté de reconnaissance des usages touristiques

Un chargé de mission du conseil général des Hautes-Alpes estime que « la CED a, quand même, une mainmise ». Il s'agit pour eux de pouvoir participer aux décisions concernant l'utilisation de la réserve dans la mesure où le département des Hautes-Alpes ne dispose d'aucune dotation en eau sur la Durance alors que son économie est fortement dépendante du tourisme autour de Serre-Ponçon l'été. Il ajoute que « les élus avaient, également, placé beaucoup d'espoir dans le contrat de rivière Val de Durance pour régler tous ces conflits entre guillemets de la ressource ». Au moment du déstockage, la pression sur la ressource n'a semble-t-il pas été suffisante pour que les élus de l'amont s'engage réellement. En effet, comme l'explique le chargé de mission, « l'usage touristique n'est pas considéré comme prioritaire face à l'alimentation en eau potable et à l'irrigation. C'est dommage, parce qu'il aurait fallu quelques jours de plus pour que du coup la pression milieu et usages soit assez forte pour qu'il y ait réellement une réponse politique derrière. »

Pour le directeur du syndicat mixte d'aménagement et de développement de Serre-Ponçon (SMADESEP)⁴, le problème était « qu'il y a différents niveaux de moyens possible. D'abord le premier, c'est de respecter un peu mieux la susceptibilité des uns et des autres. Et quand effectivement, parce que ça arrivera encore j'imagine demain, le Préfet de Région est amené à autoriser la CED à dépasser son quota de 200 millions de m³ d'eau, il serait important que l'ensemble des acteurs concernés soient associés à ces comités régionaux sécheresse. Non pas pour interdire, non pas pour censurer, parce que généralement, enfin moi le constat que je fais, c'est que plus les gens sont associés aux discussions, moins ils s'opposent, et plus effectivement la tolérance et le partage existent. Quand ils sont mis devant le fait accompli, il y a des réactions épidermiques qui font qu'effectivement on arrive à des blocages, qu'on a pu connaître par le passé. Parce qu'on ne peut pas

⁴ Le SMADESEP rassemble les communes riveraines de la retenue de Serre-Ponçon et le conseil général des Hautes Alpes. Créé en 1997, il a pour mission le développement et l'organisation des activités touristiques et de loisir de la zone Serre-Ponçon : gestion des berges, promotion touristique, aménagements, balisage, nettoyage. Il ne dispose d'aucun droit d'accès à l'eau hormis l'autorisation d'occupation temporaire des berges octroyée par EDF.

laisser crever de soif des centaines d'exploitations à l'aval, et tout le monde pourra le comprendre, encore faut-il que cette décision soit collégiale, en tout cas concertée, et soit reconnue, pour nos acteurs ici sur Serre-Ponçon, comme un effort manifeste aussi de leur part. »

Sur le Verdon : la crainte d'une pression accrue sur les milieux aquatiques

Il ressort des entretiens avec des acteurs du bassin versant du Verdon, notamment de la commission locale de l'eau du SAGE, que certains d'entre eux estiment que « cette décision est en contradiction avec les objectifs du SAGE Verdon qui vise une limitation des pressions anthropiques sur la ressource ». Document de planification de la gestion de la ressource en eau, le SAGE doit porter uniquement sur la gestion de l'eau. Il s'agit de réussir à exprimer des prescriptions suffisamment précises dans le cadre d'une gestion équilibrée de la ressource en eau sans franchir la frontière des documents d'occupation du sol (Hellier et al, 2009). La CLE n'ayant pas de pouvoir de prescription en dehors de son territoire, le bassin versant du Verdon, et ne pouvant pas non plus s'opposer au droit de dériver les eaux du Verdon de la SCP, certains membres de la CLE du SAGE Verdon ont tenté d'étendre son champ d'action au-delà de son périmètre et de rechercher d'autres moyens de peser sur les décisions d'aménagement du territoire.

Dès 2005, au cours de l'élaboration du SAGE, une première tentative s'exprime par la proposition d'une mesure visant à « gérer les situation de crise (sécheresse) à l'échelle du bassin versant aménagé (c'est-à-dire intégrant les territoires desservis par le Verdon) ». La SCP, membre de la CLE précise, à cette occasion « que la réserve étant constituée dans les retenues, il n'est pas possible de limiter les usages desservis par les aménagements. Cela irait à l'encontre des textes et de la vocation de ces aménagements » (compte-rendu du comité technique du 05.09.2005). La concession que l'Etat a octroyée à la SCP lui confère une légitimité unanimement reconnue et qu'il lui suffit d'invoquer (Aubin, 2007).

La capacité des acteurs du territoire à s'auto-organiser

Cette mise en tension de la gestion de l'eau sur la Durance et le Verdon interroge la capacité acteurs à s'organiser en dehors de l'Etat et du Marché, à créer des arrangements institutionnels qui leur sont propres et qu'ils adaptent à leurs besoins spécifiques (Ostrom, 1990). Les conventions auxquelles vont aboutir les acteurs illustrent, ainsi, le potentiel d'auto-organisation des usagers lorsqu'ils doivent résoudre des rivalités d'usages et répondre à la dégradation de la ressource dont ils sont dépendants.

L'arrangement local est un ensemble de décisions et d'actions prises pour résoudre la rivalité. Il est le résultat de la confrontation de règles, composantes du régime institutionnel des ressources, qui sont activées par les parties prenantes afin de trouver une solution à leur rivalité (Aubin, 2007).

L'arrangement peut être qualifié en fonction de deux attributs : le degré de coercition et la distribution des coûts. L'attribut de coercition apprécie le poids des institutions sur le comportement des usagers et l'attribut coût le poids des intérêts dans la conclusion de l'arrangement local.

Une décision coercitive est imposée directement par l'Etat, et non pas par un usager à un autre usager. La coercition correspond à l'obligation faite aux usagers d'accepter l'arrangement local. Un accord consenti recouvre la négociation et les arrangements informels entre usagers.

Partant du principe que les bénéfices sont difficilement mesurables et, de surcroît, différés dans le temps (Ostrom, 1990), les coûts et les bénéfices possibles, pas seulement financiers, d'un arrangement en un seul attribut de coût net (Aubin, 2007). Il montre comment sont répartis les coûts et bénéfices de l'arrangement entre les usagers. Par ailleurs, c'est sur la perception du coût par les usagers, plutôt que sur le coût réel, que doit se porter l'attention. Les coûts de l'arrangement peuvent être égaux lorsqu'ils sont répartis entre les usagers ou redistributifs lorsqu'ils sont à la charge d'un seul usager.

Des arrangements locaux pour concilier gestion « hydraulique » et gestion « équilibrée »

Sur la Durance comme sur le Verdon, les acteurs, dont les opérateurs concessionnaires des ouvrages – EDF et la SCP – vont s'engager dans l'élaboration de conventions. Ces conventions matérialisent une forme de solidarité aval-amont en contre partie de la logique de solidarité amont-aval dans laquelle les ouvrages ont été conçus. Elles constituent, également, un moyen d'internaliser les effets externes des dispositifs de gestion « hydraulique » sur les autres usages anthropiques de la ressource en eau.

Sur la Durance : une convention entre EDF et le SMADESEP

Suite au déstockage exceptionnel de Serre-Ponçon, le directeur du SMADESEP indique, en entretien, qu'« on a engagé des discussions assez sérieuses avec d'abord le concessionnaire, qui était et est encore notre principal partenaire, mais également avec les structures aval, notamment la Commission exécutive Durance, pour comprendre un peu mieux les problématiques des uns et des autres. »

Ces discussions ont abouti, en 2008, à la signature d'une convention entre EDF et le SMADESEP qui garantit, dans la mesure du possible, une cote minimale de la retenue l'été. Selon son directeur, « un lac de Serre-Ponçon plein au 1^{er} juillet constitue un intérêt partagé des activités touristiques sur la retenue et d'EDF » puisque ce dernier est responsable de la gestion des berges. Il considère, également, que « la convention permet d'arriver à une situation plus satisfaisante pour les acteurs du tourisme de Serre-Ponçon. »

Cette convention peut, aussi, être comprise comme la mise en œuvre de l'action du Plan Durance visant à proposer un cadre juridique pour la prise en compte de l'enjeu touristique sur les grandes retenues s'inscrit dans le cadre du plan Durance. L'étude, qui n'avait pas débouchée sur une action concrète dans le cadre du plan Durance, avait été définie suite au constat qu'« aucune des concessions actuelles ne mentionne l'enjeu touristique dont le statut reste précaire et révoquant même si des conventions ont pu voir le jour. Il convient donc de mettre en place une situation juridique stabilisée afin de reconnaître l'activité touristique ». Ainsi, sans aller jusqu'à un cadre juridique, la convention entre EDF et le SMADESEP constitue une forme de reconnaissance des usages touristiques de la retenue de Serre-Ponçon.

On peut, ainsi, qualifier cet arrangement de transactionnel (accord consenti et coûts égaux). Pour EDF, il permet de déléguer la gestion des berges de la retenue de Serre-Ponçon et de s'assurer le soutien des élus des communes riveraines sur d'autres dossiers. Pour le SMADESEP, la garantie d'une cote estivale constitue une forme de reconnaissance des activités touristiques et de lever l'incertitude sur leur développement et les investissements que cela nécessite.

Sur le Verdon : une convention entre la SCP et le PNRV

En entretien, un représentant de la SCP précise que « en tant que membre de la CLE du SAGE Verdon, a recherché des moyens de calmer les oppositions en donnant un contenu concret à la notion de solidarité aval-amont » en contrepartie de la solidarité amont-aval qu'exprime la liaison hydraulique Verdon-St Cassien. Ainsi, la SCP et les élus du parc naturel régional du Verdon (PNRV), structure porteuse du SAGE, ont engagé une réflexion sur le type d'opérations qu'elle pourrait financer pour fonder cette solidarité. Ces réflexions ont abouti, en 2008, à la signature d'une convention entre la SCP et le PNRV. Elle prévoit une contribution financière de la SCP aux investissements permettant d'améliorer la qualité de l'eau du Verdon (participation à l'autofinancement des stations d'épuration des communes). Pour ce représentant de la SCP, « cette convention a permis d'aplanir, de calmer le jeu. Les relations sont apaisées ».

On peut qualifier cet arrangement de transactionnel (accord consenti et coûts égaux). Pour la SCP, elle permet de distribuer une eau de meilleure qualité et met fin aux oppositions à la liaison Verdon-St Cassien. Quant aux élus du PNRV, cela leur assure la garantie de financement de certaines mesures du SAGE relative à la diminution des rejets domestiques.

Quelle redéfinition du rôle des opérateurs concessionnaires des ouvrages ?

L'articulation entre les dispositifs de gestion « hydraulique » et ceux de gestion « équilibrée » est, finalement, réalisée par les opérateurs concessionnaires des ouvrages : EDF sur la Durance et la SCP sur le Verdon.

Ces acteurs se rapprochent du « marginal-sécant » de Crozier et Friedberg (1977). D'après la définition proposée par ces auteurs, le « marginal-sécant » est un « acteur qui est partie permanente dans plusieurs systèmes d'actions en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre les logiques d'actions différentes, voire contradictoires ». Généralement utilisé pour définir les acteurs à la frontière entre leur organisation et son environnement, ce concept nous paraît pertinent pour qualifier les opérateurs concessionnaires qui participent, à la fois, aux dispositifs de gestion « hydraulique » et aux dispositifs de gestion « équilibrée ». Comme les décisions de réaliser la liaison Verdon-St Cassien et de déstocker Serre-Ponçon sont concomitantes à l'élaboration ou la mise en œuvre des dispositifs de gestion « équilibrée » (contrat de rivière Val de Durance, plan Durance et SAGE Verdon), EDF et la SCP se

trouvent au centre de la tension entre ces modes de gestion. Les discussions entre les différents protagonistes se trouvent, probablement, facilitées par le processus de concertation dans lequel ils sont engagés par ailleurs et la connaissance qu'ils y ont acquis des enjeux des uns et des autres. Les arrangements locaux, auxquels ils aboutissent, illustrent ainsi la capacité des opérateurs à élargir leur rôle de gestionnaires « hydrauliques » vers une gestion plus solidaire envers les autres usages.

Conclusion

Au cours du 20^{ème} siècle, la politique de développement territorial dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur s'est basée, en outre, sur la mobilisation de la ressource en eau afin de répondre aux besoins des activités humaines qui s'y étaient établies ou s'y développaient. Ainsi, différents droits d'usages de la ressource en eau ont été octroyés parmi lesquels, les concessions d'utiliser et de dériver les eaux de la Durance et du Verdon confiées à la SCP et EDF pour l'irrigation agricole, l'alimentation publique et la production d'électricité.

La mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau territorial a mis en tension la promotion d'une gestion « équilibrée », visant à concilier les différents usages de la ressource et à préserver les milieux aquatiques, et la gestion « hydraulique » qui prévalait sur le bassin versant de la Durance. En participant à l'élaboration des dispositifs de gestion « équilibrée », les opérateurs détenteurs de droits d'usages sur la ressource en eau de la Durance et du Verdon, EDF et la SCP, se trouvent au centre de cette tension. Une première évolution de leur rôle de gestionnaire d'ouvrages se dessine en intégrant de nouvelles mesures d'amélioration de la qualité des milieux aquatiques.

Les sécheresses des années 2000, si elles se traduisent, dans un premier temps par de nouvelles mesures de gestion « hydraulique », elles constituent également une accélération de cette évolution vers une intégration, cette fois, de mesure en faveur des usages de la ressource en eau non détenteurs de droits d'usages. La SCP et EDF, en charge de mettre en œuvre les décisions de réaliser la branche Var du canal de Provence (liaison Verdon-St Cassien) et de déstocker un volume supplémentaire à la réserve agricole constituée dans Serre-Ponçon, sont, ici aussi, au centre de cette nouvelle tension entre les deux modes de gestion. La combinaison d'une analyse stratégique des acteurs en présence et des arrangements locaux comme le résultat d'une confrontation entre institutions et intérêts sont intéressantes à plusieurs titres. En premier lieu, elle illustre le poids des institutions dans la mesure où les droits d'usages de la ressource ne sont jamais remis en cause fondamentalement et radicalement. Elle permet, également, d'apprécier les stratégies des différents acteurs en présence et leur capacité à s'auto-organiser. Enfin, les conventions sont tout à la fois une manière d'internaliser les effets externes négatifs sur les autres usages et d'aménager les droits d'usages.

Bibliographie

- Knoepfel P., Kissling-Naef I., Varone F., 2001, Régimes institutionnels des ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt, Genève/Bâle/Munich, Helbing & Lichtenhahn, 258 p.
- Calvo-Mendieta, I., 2005, L'économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université des Sciences et Technologies de Lille, 345 p.
- Massardier, G., 2009, La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « ad hoc », Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France, Vertigo – La revue en sciences de l'environnement, Hors Série 6,
- Ostrom E., 1990, Governing the Commons, Cambridge, Cambridge University Press, 280 p.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977, L'acteur et le système, Paris, ed. Seuil, 448 p.
- Hall P., 2000, Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés, Revue internationale de politique comparée, 7 (1), pp. 53-92.
- Aubin D., 2007, L'eau en partage : l'activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse, Bruxelles, ed. Peter Lang, 247 p.
- Aubin D., 2008, La résolution des conflits d'usages en bassin de rivière : activation des règles et arrangement entre usagers, in Kirat T. et Torre A., 2008, Territoires de conflits : analyses des mutations de l'occupation de l'espace, l'Harmattan, Paris
- Balland, P., Huet, P., Lafont, E., Leteurtris, J.-P., Pierron, P. (2002), Propositions de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux et du lit de la Durance : contribution à un Plan Durance, Rapport d'Inspection Générale de l'Environnement, IGE 01/025.
- Gaudin, J.-P. (2004) L'action publique. Sociologie et politique, Paris, Presse de Sciences Po/Dalloz.
- Hassenteufel, P. (2008) Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin.

- Sabatier, P., Jenkins-Smith, H.-C., eds. (1993) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Le Bourhis, J.-P. (2002) De la délibération à la décision. L'expérience des commissions locales de l'eau, in R. Billé, L. Mermet, dir., *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, Volume 1, Paris, La Documentation française : 147-159
- Lascoumes, P. (1998) La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoir d'information dans les procédures de consultation, *Annales des Mines, Responsabilité & Environnement* 10 : 51-62.
- Santoni, L., 2012, Une gestion « communautaire » de l'eau ? L'exemple de la gestion quantitative en Durance, Journée d'étude CURAPP-ESS « les outils de la gouvernance environnementale : usages, appropriation, transformations », 14 juin 2012, Université de Picardie, Amiens, à paraître dans un ouvrage collectif de la collection CURAPP coordonnée par Le Bourhis J.-P., ed. PUF.
- Varone, F., Reynard, E., Kissling-Näf, I. and Mauch, C. (2002) Institutional Resource Regimes. The case of water in Switzerland, *Integrated Assessment* 3: 78-94.
- Hellier, E., Carré, C., Dupont, N., Laurent, F., Vaucelle, S., 2009. La France, la ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux. Armand Collin, Collection U Géographie, Paris.
- Narcy, J.-B., 2004. Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ? P.I.E.-Peter Lang, *Ecopolis* n°4, Bruxelles.