HAL
open science

Les politiques territoriales de l'eau en France: le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône

Alexandre Brun

To cite this version:

Alexandre Brun. Les politiques territoriales de l'eau en France: le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône. Sciences du Vivant [q-bio]. INAPG (AgroParisTech), 2003. Français. NNT : 2003INAP0017 . pastel-00000554

HAL Id: pastel-00000554

https://pastel.hal.science/pastel-00000554

Submitted on 9 Feb 2004

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.

INSTITUT NATIONAL AGRONOMIQUE PARIS-GRIGNON

Laboratoire UMR 210 Economie publique INRA

Laboratoire associé UMR 5600 Environnement - Ville - Société CNRS

Thèse

présentée pour l'obtention du titre de docteur en géographie

par

Alexandre BRUN

Les politiques territoriales de l'eau en France
Le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône

Soutenue le 28 octobre 2003

Jury :

Monsieur Jean-Paul Bravard	Professeur à l'Université Lumière Lyon II (rapporteur)
Monsieur Jean-Christophe Bureau	Professeur à l'INA P-G (président)
Monsieur Jean-Pierre Fruit	Professeur émérite à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne (directeur)
Monsieur Pierre Roussel	Président de l'Agence de l'eau RMC et secrétaire général de l'IGE
Monsieur Laurent Simon	Professeur à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne (rapporteur)

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont d'abord aux organismes financeurs de mes travaux de recherche depuis 1998, notamment l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, le Conseil Supérieur de la Pêche, le ministère de l'environnement et le Syndicat Mixte Saône Doubs et l'INRA.

Mes remerciements vont également aux responsables des laboratoires qui m'ont accueilli, le professeur J.-C. Bureau, UMR 210 Economie publique de l'INRA et les professeurs J.Bonnet et J.-P.Bravard, UMR 5600 du CNRS Environnement -Ville-Société.

Mes remerciements vont à ceux qui, en France ou à l'étranger, ont bien voulu donner un peu de leur temps pour me transmettre de précieuses informations scientifiques, techniques, réglementaires ou socio-économiques : S.Tremblay et P.Bérubé (responsables au ministère de l'environnement du Québec et à la FAPAC, Canada) – P.Buisson (président de l'AP.PRO.RHO.SAO.ME) – J.Bourdon (vice-président de la FDAAPPMA de l'AIN) – E.Vigneux (directeur du Paraclet, CSP) – N.Corget et M.Promonet (SN) – H.Caltran (chargé de mission au SIAER) – les professeurs J.Vincent et J.-P.Plavinet et les personnels administratifs L.Bescond, P.Carpentier et C.Pinto (INA-PG) – M.Foret, directeur et E.Pelus, ingénieur territorial (Syndicat Mixte Saône Doubs) – L.Gasnier, J.Rivas, V.Porteret et P.Raignier de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse – P.Baran et les chefs de brigades du CSP – A.Thomassey et N.Morisset, responsables du SEMA (DIREN Bourgogne) – S.Marette (INRA) – S.Lysembard, directeur (ADEPRINA) – le professeur J.-M.Pinet (INA-PG, dir. Laboratoire Faune Sauvage), J.Priolon et A.Le Cor pour la relecture de cette thèse ainsi que pour leurs conseils avisés.

Des remerciements particuliers doivent être adressés à J.-P.Fruit, professeur émérite à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, qui a accepté de diriger mes travaux depuis 1996. Enfin, l'intérêt de mes parents pour les questions que je traite a constitué une source permanente de motivation.

AVERTISSEMENT

Cette thèse est mise en forme selon les recommandations du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie présentées dans le *Guide de présentation d'une thèse à l'usage du candidat au doctorat*, 1998, 6p.

Par ailleurs, l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Afin de faciliter la compréhension de l'exposé, nous avons choisi d'actualiser certaines données relatives aux contrats de rivière. Ainsi, les informations juridiques, techniques et financières obtenues auprès des organismes compétents ou bien sur le terrain, après les enquêtes, sont généralement signalées en note de bas de page. Il a également été décidé de présenter les sommes de la manière suivante, exception faite de certaines figures : avant le 1er janvier 1999, F (€) et après le 1er janvier 1999, € (F).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....9

PARTIE 1 – LA POLITIQUE DE L'EAU : UN MODELE QUI PEUT ETRE REMIS EN QUESTION.....23

INTRODUCTION DE LA PARTIE 1 24

CHAPITRE 1 - LA POLITIQUE DE L'EAU : ENJEUX ET PRINCIPES. 25

1.1 En quoi la politique de l'eau constitue-t-elle une politique publique ? 25

1.1.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ? 25

1.1.2. Les problèmes posés par l'analyse des politiques publiques : l'exemple des politiques de l'environnement . ..30

1.2 Les grands axes d'une politique "à la française". 34

1.2.1. Genèse d'une loi originale : la première loi sur l'eau (1964).....34

1.2.2. La loi sur l'eau de 1992 : vers la mise en œuvre des grands principes ?.....40

1.3 Déconcentration et décentralisation ont favorisé la mise en œuvre des politiques territoriales de l'eau.....50

1.3.1. De la création du ministère de l'environnement à celle des DIREN. 50

1.3.2. Le pouvoir croissant des collectivités territoriales. 58

1.3.3. Nouveaux enjeux, nouveaux pouvoirs : les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).....63

1.3.4. Le recours aux associations est-il seulement un moyen pour l'Etat de pallier certaines défaillances ? 68

1.4 Les contrats de rivière : une approche participative et décentralisée de la gestion de l'eau. 76

1.4.1. Le contrat de rivière : un outil précurseur en matière d'aménagement et de gestion des eaux.....76

1.4.2. Contrats de rivière et SAGE : outils concurrents ou complémentaires ?.....83

CHAPITRE 2 - QUALITÉ, HYDROSYSTÈME, TERRITOIRE, PATRIMOINE : LES PILIERS THÉORIQUES DE LA POLITIQUE DE L'EAU. 87

2.1. La qualité de l'eau, une notion prégnante au cœur de l'action publique. 88

2.1.1. Existe-t-il une définition scientifique de la qualité de l'eau ? 88

2.1.2. La qualité de l'eau du robinet n'a jamais été aussi bonne qu'aujourd'hui. 90

2.1.3. De la qualité de l'eau à celle des milieux aquatiques… 92

2.2. Jusqu'où aménager les fleuves ? L'intérêt de la notion d'hydrosystème.....94

2.2.1. L'analyse des systèmes naturels aménagés, une préoccupation déjà ancienne. 94

2.2.2. Vers une prise en compte croissante des interrogations des scientifiques par le législateur. 97
2.3. Le bassin versant : un "territoire" source de controverses. 101
2.3.1. Le bassin versant peut-il devenir le cadre territorial d'un aménagement durable et rationnel ? 101
2.3.2. Les effets négatifs de la multiplication des territoires de l'action publique. 105
2.4. L'eau, patrimoine commun de la nation ? 107
2.4.1. L'eau, élément constitutif du patrimoine naturel. 108
2.4.3. La gestion de l'eau est-elle "patrimoniale" ? 112

CHAPITRE 3 – ANALYSE D'UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EAU : LE CONTRAT DE RIVIÈRE. HYPOTHÈSES DE RECHERCHE ET MÉTHODE. 115
3.1. Les hypothèses de notre recherche. 116
3.1.1. Constat : l'échec du projet Voynet de loi sur l'eau laisse entrevoir qu'il n'y a pas d'alternative technico-économique aux contrats environnementaux. 116
3.1.2. Première hypothèse. Le succès des contrats de rivière réside dans leur "souplesse" et n'est pas une garantie de leur efficacité environnementale. 122
3.1.3. Deuxième hypothèse. Les objectifs des contrats ne peuvent être atteints sans l'adhésion des agriculteurs. . 124
3.2. A la découverte de la scène régionale. 127
3.2.1. La recherche de financements, un moyen d'identifier les "décideurs" du domaine de l'eau. 127
3.2.2. Du questionnement à la méthode, la mise en place du dispositif. 128
3.2.3. Visite des coulisses avant de découvrir la "scène régionale" : chronologie d'une mission à la DIREN Bourgogne. 131
3.3. Apports et limites d'un dispositif méthodologique centré sur les contrats de rivières du bassin de la Saône. 134
3.3.1. Les contrats de rivière, des contrats environnementaux encore peu étudiés. 134
3.3.2. Une enquête tournée vers l'analyse discursive des acteurs de l'eau du bassin de la Saône. 136
3.3.2. Analyse des dynamiques territoriales de la vallée de la Saône : utilisation de la photo-interprétation. 143

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 151

PARTIE 2 – L'EVOLUTION DU CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DANS LE BASSIN DE LA SAONE FAVORISE LE RECOURS AUX CONTRATS DE RIVIERE 153

INTRODUCTION DE LA PARTIE 2 154

CHAPITRE 4 - LE VAL DE SAÔNE ENTRE PRESSIONS LOCALES ET "INTÉRÊT GÉNÉRAL" : LE FAIBLE POUVOIR DES INSTRUMENTS RÉGLEMENTAIRES RELATIFS À LA PRÉSERVATION DES MILIEUX AQUATIQUES. 155
4.1. La Saône aval : un axe stratégique. 156

4.1.1. La Saône, un grand cours d'eau aux crues fréquentes. 156
4.1.2. Un contexte défavorable à la gestion concertée des ressources en eau. 159
4.2. Urbanisation et mutations agricoles des parcelles riveraines de la Saône. 164
4.2.1. Le secteur de Villefranche-sur-Saône (Rhône). 164
4.2.2. Secteur de Mâcon (Saône-et-Loire). 168
4.2.3. Secteur de Châlon-sur-Saône (Saône-et-Loire). 171
4.2.4. Evolution comparée de 3 secteurs ruraux (Côte d'Or). 173
4.3. Les principales perturbations de l'hydrosystème fluvial dues aux interventions humaines récentes. 176
4.3.1. Les conséquences environnementales de l'intervention humaine en lit majeur. 176
4.3.2. Les conséquences environnementales de l'intervention humaine en lit mineur. 186

CHAPITRE 5 - ETAT DES AFFLUENTS DE LA SAÔNE, UNE SITUATION À LA FOIS CONTRASTÉE ET PRÉOCCUPANTE. 191
5.1. Pollution des cours d'eau : la reconquête s'annonce difficile. 192
5.1.1. Les pollutions d'origines domestique et agricole : les exemples de la Reyssouze et de l'Ognon, des rivières eutrophes. 194
5.1.2. Les pollutions dues au dysfonctionnement des procédés de dépollution : l'exemple des stations d'épuration récentes de Lure sur l'Ognon et de Bourg-en-Bresse sur la Reyssouze. 197
5.2. Dégradation des milieux physiques et prolifération d'espèces nuisibles, les effets mécaniques de la domestication des cours d'eau. 203
5.2.1. Dégradation des milieux physiques : les exemples de la Cuisance et de l'Azergues. 203
5.2.2. Les espèces nuisibles profitent des transformations récentes de l'hydrosystème fluvial : l'exemple de la renouée du Japon. 206
5.3. Les contrats de rivière, un moyen de maîtriser les dynamiques territoriales ? 210
5.3.1. L'urbanisation de la vallée de la Saône et de ses principaux affluents semble indifférente aux crues. 210
5.3.2. Le passage de la règle au contrat s'impose aux pouvoirs publics. 213

CHAPITRE 6 - ETAT DES LIEUX DES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'EAU DANS LE BASSIN DE LA SAÔNE : LE PROJET SAÔNE OU LA DIFFICULTÉ DE METTRE EN ŒUVRE UNE GESTION INTÉGRÉE PAR BASSIN VERSANT. 218
6.1. Les instruments d'une stratégie globale d'aménagement et de gestion des eaux. 219
6.1.2. Le Projet Saône : première ébauche d'un document cadre. 219
6.1.2. Etat d'avancement des contrats de rivière et des SAGE. 223
6.1.3. Contrats de branches et "défis territoriaux" : des actions de l'agence de l'eau censées compléter les contrats de rivière. 229
6.1.4. Des politiques de l'eau à celles de l'aménagement du territoire : les méandres des politiques publiques. 232
6.2. Contrats de rivière : le lancement des projets ne va pas de soi. 238
6.2.1. Une phase de diagnostic incomplète : l'exemple de la Saône et du bassin de l'Azergues. 238

6.2.2. Maîtrise d'ouvrage éclatée et inflation d'acteurs de l'eau alourdissent la procédure des contrats de rivière ou en empêchent la mise en place : l'exemple de la Lanterne. 241
6.2.3. La lisibilité des politiques territoriales d'aménagement et de gestion des eaux est réduite : l'exemple de l'Ognon. 244
6.2.4. Instabilité politique et "turn-over" dans l'administration. 246

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 250

PARTIE 3 – APPORTS ET LIMITES DES CONTRATS DE RIVIERE 251

INTRODUCTION DE LA PARTIE 3 252

CHAPITRE 7 - LE BILAN D'UN CONTRAT DE RIVIÈRE : LE CAS DE LA REYSSOUZE. 254
7.1. Une rivière de plaine dégradée au pays de l'agro-alimentaire. 257
7.1.1. Emergence du contrat de rivière Reyssouze. 258
7.1.3. Le contrat de rivière de la Reyssouze recouvre des enjeux à plusieurs échelles : son bilan est attendu. 264
7.2. Le bilan imparfait d'un contrat "exemplaire" 265
7.2.1. Le prix de l'eau, un indicateur fragile mais qui compte aux yeux des consommateurs. 265
7.2.2. Les efforts des organismes publics sont supérieurs à ceux des agents privés. 268
7.2.3. La participation financière et technique du monde agricole est faible. 274
7.2.4. Le contrat de rivière de la Reyssouze est une priorité de second plan pour les entreprises locales et les communes riveraines. 276
7.2.5. Du bilan technique au bilan politique du contrat de rivière. 282
7.3. Existe-t-il des alternatives aux contrats de rivière dans les bassins comparables à celui de la Reyssouze ? 285
7.3.1. Le pays : un nouvel outil pour l'aménagement et la gestion des eaux ? 285
7.3.2. Du programme LIFE sur le Drugeon à l'opération Léguer : le cas d'expériences locales prometteuses de restauration des milieux aquatiques sans contrat de rivière. 287
7.3.3. L'application des règles ou préconisations sans programme spécifique ne serait-elle pas la meilleure alternative au contrat de rivière ? 293

CHAPITRE 8 – LE CONTRAT DE VALLÉE INONDABLE DE LA SAÔNE : LA GENÈSE DIFFICILE D'UN GRAND CONTRAT DE RIVIÈRE. 296
8.1. Des objectifs affichés aux véritables ambitions du contrat. 300
8.1.1. La pression constante du monde agricole sur les élus locaux et les pouvoirs publics. 300
8.1.2. Le CVI, une mesure compensatoire du grand canal ? 305
8.2. Fonctionnement du contrat : le Syndicat Mixte Saône Doubs en première ligne. 307
8.2.1. Le rôle du Syndicat Mixte Saône Doubs est prépondérant. 307
8.2.2. Le fonctionnement du comité de vallée inondable à remettre en question ? 310

8.2.3. Du Syndicat Mixte Saône Doubs à l'EPAVAL. 312
8.3. Maîtriser le coût du contrat et évaluer les actions : deux objectifs clés aux yeux des partenaires financiers. 315
8.3.1. Le coût des études, un indicateur des priorités des partenaires 315
8.3.2. Le coût du contrat revu à la hausse. 319
8.3.3. Interrogations autour de la maîtrise des travaux et de l'évaluation globale du programme. 321

CHAPITRE 9 – LA QUALITÉ DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES, UN NOUVEL AXE DE RECHERCHE POUR L'ANALYSE DES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'EAU. 325
9.1. Les responsables de la politique de l'eau dans le bassin de la Saône ont majoritairement une vision normative et technique de la qualité. 326
9.1.1. La qualité : une combinaison de normes. 326
9.1.2. Les responsables de bassin sont profondément divisés sur l'évolution de la qualité des eaux superficielles de la Saône. 328
9.2. Pour les acteurs locaux, la qualité des milieux aquatiques était meilleure avant. ... 330
9.2.1. Les critères de qualité sont variables et à l'origine d'une information erronée. 330
9.2.2. La rivière n'est plus un "espace pratiqué"…l'utilité de la rivière s'estompe. 331
9.3. Les inondations occultent épisodiquement la question de l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques. 335
9.3.1. Les acteurs locaux prétendent que la lutte contre les pollutions constitue une priorité. 335
9.3.2. Les responsables de bassin se disent préoccupés par les inondations : leur responsabilité politique et leur place sont en jeu. 337

CONCLUSION GENERALE 340

BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE 350
PRINCIPAUX SITES WEB CONSULTES : 372
LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS 373
LISTE DES TABLEAUX 376
LISTE DES FIGURES 377

INTRODUCTION GENERALE

L'aménagement et la gestion des eaux restent une priorité en France.
En 2001, d'importantes inondations ont touché le Nord et l'Est de la France (Meuse, Moselle, Val de Saône). Dans la Somme, des habitants sinistrés se sont révoltés contre les pouvoirs publics. Le Premier ministre d'alors, Lionel Jospin, a été accusé d'immobilisme. Et, par désespoir peut-être, une rumeur selon laquelle les services de l'Etat avaient décidé d'inonder la vallée de la Somme pour protéger Paris s'est répandue comme un feu de paille. Un an plus tard, le Gard, la Lozère et le Vaucluse ont à leur tour connu des inondations. Soudaines et violentes, les crues catastrophiques du Sud-Est ont causé des dégâts matériels considérables. Elles ont surtout entraîné la disparition de plusieurs dizaines de personnes comme dans le cas de Nîmes en 1989 (10 morts) et de Vaison-La-Romaine en 1992 (41 morts).

Durant la même période, des données alarmistes ont été publiées au sujet des pollutions d'origine agricole. La Cour des Comptes, par exemple, s'est saisie du cas de la Bretagne pour finalement dénoncer l'échec des approches agri-environnementales destinées à la lutte contre ce type de pollution. En parallèle, des travaux réalisés par des organismes publics de recherche ou de gestion de l'environnement ont soulevé ou redécouvert d'autres problèmes. Il a en effet beaucoup été question au cours des dernières années de la généralisation de l'eutrophisation des cours d'eau, de la vulnérabilité croissante des zones de captage d'eau potable et de la dégradation progressive des habitats fauniques dans les têtes des bassins versants.

Récemment enfin, des conflits d'usage ont été relayés par les médias nationaux tant les enjeux qu'ils recouvrent sont sensibles. Il s'est agi de l'opposition frontale entre les défenseurs de la nature d'une part, et les représentants des ports de Saint-Nazaire et du Havre d'autre part, au sujet de l'avenir des zones humides dans les estuaires de la Loire et de la Seine. De même, les débats relatifs à la construction de nouveaux barrages dans le Sud-Ouest ont suscité de vives polémiques au plan local entre les multiples usagers de l'eau et des milieux aquatiques, les représentants des

collectivités territoriales et ceux de l'Etat. Ce dernier se retrouve souvent en porte-à-faux dans ce genre de situation, compte tenu des contradictions qui entourent les exigences des usagers et surtout ses propres missions (assurer le développement économique des territoires ruraux, faire respecter le droit de l'eau, préserver les intérêts des entreprises dont il est actionnaire comme Electricité de France).

La lutte contre les inondations, le traitement des pollutions d'origine agricole, industrielle et domestique ainsi que les dissensions ouvertes ou larvées entre les usagers constituent trois types de problèmes qui ne sont pas nouveaux. Dès 1964, date de la première loi sur l'eau, le législateur a cherché à les résoudre (NICOLAZO, 1997, LASCOUMES *et al.*, 1998, ROUSSEL, 1998). Depuis, l'arsenal législatif s'est étoffé sous la pression conjuguée des usagers et de la communauté européenne. Il s'agit, pour les principales, de la loi de 1976 relative à la protection de la nature, de la loi "pêche" de 1984, de la loi "littoral" de 1986, de la deuxième loi sur l'eau de 1992, de la loi Barnier de 1995 relative à la prévention des risques naturels et, plus près de nous, de la directive sur l'eau 2000/60/CE – laquelle sera prochainement transposée en droit français (NOEL, 2000, BOULEAU, 2002).

Le durcissement de la législation s'est accompagné d'une diversification des instruments à caractère réglementaire, l'objectif étant d'utiliser divers leviers pour atteindre des objectifs de qualité de plus en plus nombreux et précis, tout en rationalisant l'aménagement des eaux. Peu à peu, une politique de l'eau s'est édifiée sur la base de principes novateurs (la gestion par bassin versant, la négociation des objectifs entre les usagers et le principe pollueur-payeur) selon SIRONNEAU (1992), BODIGUEL (1996) et BARRAQUE (1997). Ce faisant, d'incontestables succès ont pu être enregistrés en matière d'adduction d'eau potable ou de "renaturation" de rivières jadis canalisées et que l'on croyait perdues au plan écologique. Mais, en dépit d'indéniables réussites qui ne relèvent d'ailleurs pas forcément de la construction d'une véritable cathédrale juridique dans le domaine de l'environnement, l'aménagement et la gestion des eaux restent une priorité politique en France pour les gouvernants.

La politique de l'eau du "global" au "local" : de l'intérêt général à la généralisation des cas particuliers.

Cette thèse a pour objectif de montrer combien les pressions qu'exercent les usagers modifient, à chaque niveau géographique, l'esprit d'une politique publique d'aménagement comme celle de l'eau, au point de lui faire perdre parfois son intérêt, sa substance.

La politique de l'eau est sectorielle. Elle est en cela comparable à la politique agricole ou bien à celle des déchets. Le secteur de l'eau recouvre trois sous-secteurs d'activités interdépendants, autrefois séparés et nécessitant leur propre organisation technico-administrative et des stratégies spécifiques. Le premier correspond à l'adduction, au traitement et à la distribution de l'eau potable par des réseaux sous pression avec des produits complémentaires que sont l'eau industrielle en réseau et les eaux de table embouteillées. Le second secteur comprend la collecte et le traitement des eaux usées qui se combinent à des degrés divers avec l'assainissement des eaux pluviales. Le dernier secteur englobe la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques dans des buts multiples (débit minimum des cours d'eau navigables, gestion des stocks pour l'irrigation, etc.) BARRAQUE (1995).

L'industrialisation, l'urbanisation et la modernisation de l'agriculture ont rendu les deux premiers secteurs, initialement gérés par les collectivités locales, dépendants du troisième. Car si l'on parvient à dépolluer une eau contaminée pour l'adduction, l'on n'a guère cherché à prévenir la dégradation des milieux aquatiques naturels (BARRAQUE, 1995).

L'échec des décrets d'objectif de qualité relatifs aux milieux aquatiques de la loi de 1964 et celui de certains dispositifs comme les plans de retour des poissons migrateurs ont conduit l'Etat à développer des mesures incitatives, mises en œuvre à partir de 1981, sous la forme des contrats de rivière (LASCOUMES *et al.*, 1998). Dans les années 1990, la frilosité des maîtres d'ouvrage vis-à-vis des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) jugés "trop rigides" et la difficulté d'imposer des taxes ou des redevances supplémentaires (ou plus élevées) aux

agents économiques, ont amené les pouvoirs publics à faire évoluer les contrats de rivière.

Ces contrats constituent l'objet de recherche étudié dans le cadre de cette thèse. Le choix de limiter l'analyse aux contrats de rivières s'impose pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le thème de la politique de l'eau est trop large pour être analysé en tant que tel. Les contrats de rivières en représentent désormais un pan important. Elaborés au ministère de l'environnement sur la base d'expériences locales prometteuses, ils sont destinés aux acteurs impliqués à des degrés divers dans l'aménagement et la gestion des eaux (pêcheurs, communes, riverains, etc.). Il est donc possible de revenir sur l'émergence de ces contrats au plan global et d'en observer la conception et la mise en œuvre au plan local.

En second lieu, censés conjuguer dimensions préventive et curative, ils touchent à tous les sous-secteurs évoqués plus haut (assainissement, entretien des berges, etc.). En outre, ils marquent bien la volonté des pouvoirs publics de décentraliser en matière d'aménagement et de gestion de l'eau et prolongent ainsi les efforts engagés dès le milieu des années 1960 avec la création des agences financières de bassin

En troisième lieu, ils sont suffisamment anciens, ce qui permet un certain "retour d'expérience", alors que ce n'est pas le cas des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, beaucoup plus récents (loi sur l'eau de 1992).

En dernier lieu, ils sont parfois présentés comme un moyen de concrétiser le concept de développement durable dans un domaine qui concerne toute la population (PUECH, 1995). Or, ce concept est aujourd'hui au cœur de l'actualité et mobilise nombre de chercheurs.

Les contrats de rivière : préserver l'environnement ou garantir la "paix sociale"?

Les contrats de rivière se présentent aujourd'hui comme des instruments de planification et de coordination d'actions relatives à la prévention et à la protection contre les inondations, à l'amélioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines, à l'entretien et à la restauration des berges et des milieux annexes, à la valorisation économique des milieux aquatiques ainsi qu'à la sensibilisation des populations. Dans le cadre d'un espace hydrologique cohérent (bassin versant, vallée, nappe) et pour une durée déterminée, les usagers et les collectivités s'engagent à suivre un cahier des charges qu'ils ont élaboré en commun suite à un long processus de négociation.

En théorie, les contrats de rivière ne remplacent donc pas les textes consacrés à la protection des ressources en eau ou à la lutte contre les inondations. Ils doivent précisément faciliter leur application en incitant les usagers à améliorer leurs pratiques vis-à-vis des milieux aquatiques. Dans cette perspective, chaque acteur campe un rôle bien précis. L'Etat impulse le contrat et favorise la mise en place d'une gouvernance locale. La maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux ainsi que l'animation des contrats reviennent le plus souvent aux collectivités par le biais des syndicats intercommunaux d'aménagement ou d'entretien des rivières ou des syndicats mixtes. Les usagers sont – au même titre que l'Etat, l'agence de l'eau et les collectivités territoriales – représentés par l'intermédiaire d'associations au sein d'une instance de concertation et de décision appelée Comité de rivière. Celui-ci constitue en quelque sorte l'exécutif de la communauté de l'eau qui s'est formée.

Les contrats de rivière entendent marquer la fin d'une gestion exclusivement hydraulique remplacée par une gestion globale des eaux. La question est de savoir comment ces politiques dites "territoriales" peuvent y parvenir alors qu'elles n'ont en tout état de cause qu'une faible emprise sur les dynamiques territoriales. En effet, les actions prévues dans le cadre des contrats de rivières se limitent généralement au lit mineur, aux berges et à des portions du champ d'inondation et non à tout le bassin versant. On favorise, ici, la construction d'une station d'épuration, et, là, la mise en place d'un caisson végétalisé ou la rénovation d'un seuil. Cependant les décisions relatives aux grands aménagements échappent aux initiateurs des contrats de

rivière. De même l'urbanisation des campagnes et les pratiques agricoles obéissent à de tout autres logiques (marché) que celles du contrat. Ainsi, malgré leur caractère "opérationnel" tant vanté par leurs promoteurs, les contrats de rivière risquent de décevoir de nombreux acteurs locaux qui se sont très tôt engagés dans de telles procédures.

Les contrats de rivière remportent, il est vrai, un franc succès auprès des maîtres d'ouvrage : plus de 100 contrats ont été signés depuis leur création et une cinquantaine sont actuellement en préparation (Office international de l'eau, 2002). Dans le cadre de cette thèse, une première hypothèse propose de distinguer le succès des contrats de rivière du gain environnemental qu'ils procurent à la collectivité. En effet, on peut émettre l'idée que ce n'est pas parce qu'un dispositif de ce type séduit les maîtres d'ouvrage locaux comme les syndicats de rivière qu'il répond aux objectifs que lui ont initialement assignés ses concepteurs. En d'autres termes, un contrat de rivière peut être évité ou contourné par un groupe d'usagers donné, mais il peut aussi être "adapté" à des contextes forcément "particuliers" par des acteurs locaux soucieux de défendre leur propre conception de l'intérêt général.
Dans ce cas le risque est grand de voir se généraliser les contrats de rivière, sans que ceux-ci améliorent sensiblement la qualité de l'eau ou la lutte contre les inondations.

Le fait que des instruments réglementaires comme les SAGE suscitent apparemment moins d'engouement auprès des destinataires que les contrats de rivière, laisse entrevoir la difficulté pour les pouvoirs publics de développer des dispositifs qui ne soient pas synonymes d'enveloppe financière. Cela n'était certes pas la vocation des contrats de rivière (qui cherchent à ventiler judicieusement l'argent public en coordonnant les actions dans le temps et dans l'espace), néanmoins les contrats passent aujourd'hui pour un bon moyen d'obtenir la "paix sociale" en faisant subventionner certains travaux allant parfois à l'encontre des préconisations des SDAGE.

Une seconde hypothèse veut qu'en l'absence des agriculteurs, le contrat de rivière ne peut se solder que par un échec car la question des pollutions d'origine agricole est centrale à court terme et celle de la régression du foncier agricole, en zone

inondable notamment, l'est tout autant à long terme. Or, les contrats de rivière n'ont pas à proprement parler de "volet agricole", même si des exemples de contrats récents peuvent laisser penser le contraire.

A court terme, on voit en effet assez mal comment (r)établir une solidarité de bassin sans les agriculteurs dont la responsabilité est mise en cause, à tort ou à raison, dans la pollution des eaux superficielle et souterraines. D'autre part, il est inconcevable pour un maître d'ouvrage d'agir de manière cohérente sur la rivière sans l'assentiment des propriétaires riverains, lesquels sont bien souvent des exploitants agricoles.

A long terme, les enjeux autour de l'implication des agriculteurs sont encore plus importants. En effet, en caricaturant un peu, l'agriculture, même polluante, génère des nuisances qui sont susceptibles d'être traitées. *A contrario*, les dégradations qu'engendrent l'extension des aires urbaines et la multiplication des aménagements paraissent beaucoup plus problématiques. A travers les surfaces qu'elle représente, l'agriculture pourrait donc éventuellement faire office de "rempart" face aux activités urbaines et industrielles consommatrices d'espace rural (et/ou naturel) qui entraînent des dégradations irréversibles à l'échelle d'une génération.

Ces deux hypothèses s'inscrivent dans le prolongement des travaux de recherche dans le domaine de l'environnement et du développement local. Un tour d'horizon de la littérature est présenté en bibliographie. Retenons que des économistes, des sociologues et des juristes ont déjà souligné les limites des contrats de cette nature. D'autres types d'instruments incitatifs comme les PMPOA ont également suscité un vif intérêt chez les juristes et les sociologues notamment. Dans l'ensemble, les analystes sont assez critiques vis-à-vis de ces mesures incitatives La négociation d'objectifs et les aides publiques ne garantissent pas toujours l'application des règles en vigueur. L'opportunisme stratégique des destinataires de ce genre de mesure peut être un levier sur lequel s'appuient les pouvoirs publics ; le problème du contrôle des actions réellement entreprises par les contractants reste cependant posée (BUSCA *et al.*, 2001). Au surplus, les travaux relatifs aux contrats de rivière sont assez peu nombreux et surtout tournés vers les processus de négociation qui les accompagnent (SALLES *et al.*, 1997, BARRETEAU *et al.*, 2001). Les recherches en

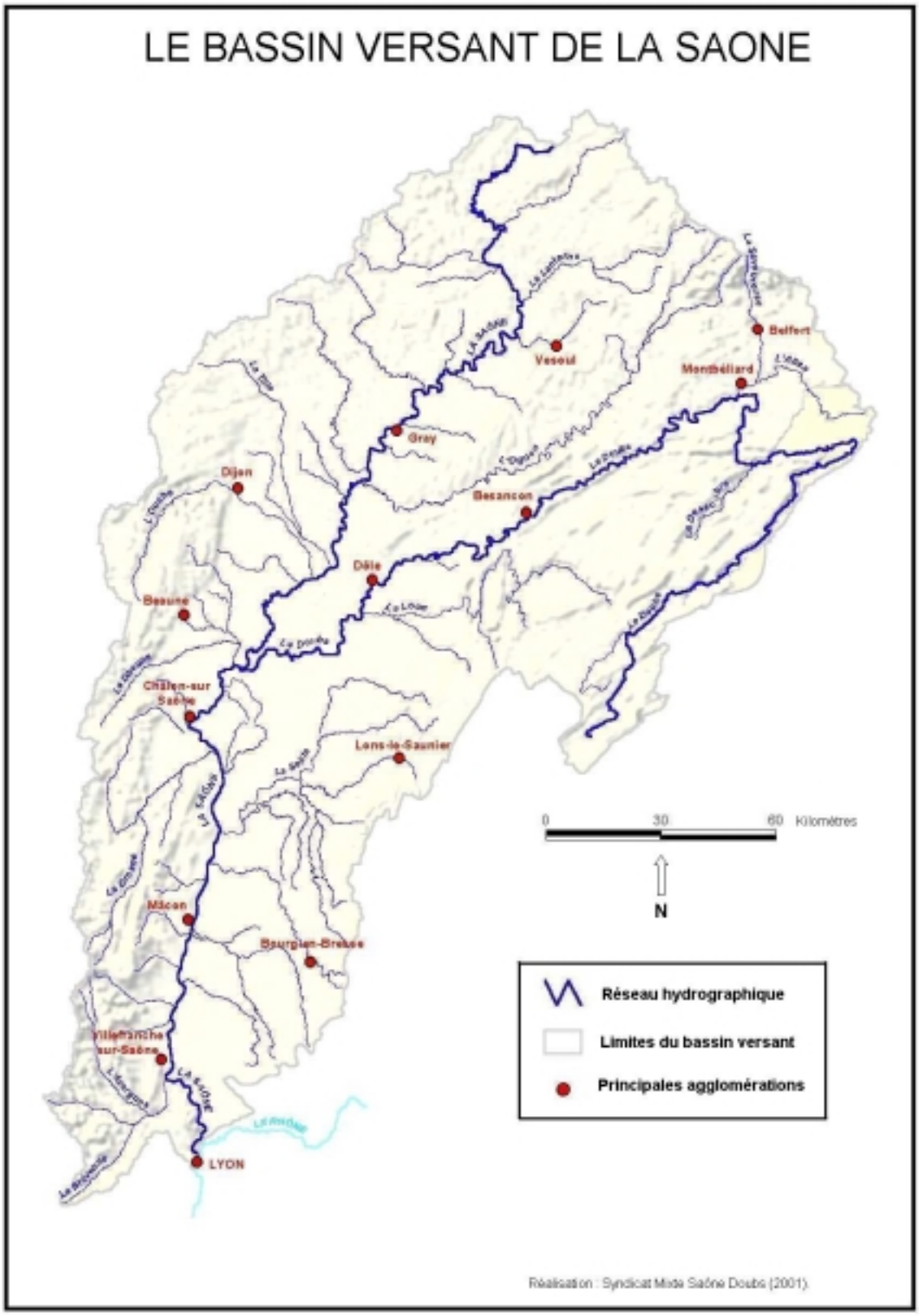
sciences sociales concernant les SAGE semblent plus nombreuses (LATOUR *et al.*, 1995, ROUX, 1998).

La démarche suivie ici est géographique tant au plan de l'articulation générale de la recherche (du "global" au "local") qu'au plan des hypothèses – l'une étant reliée au pouvoir des acteurs locaux (fonctionnaires, experts…) dans la gestion des territoires, et, l'autre, à l'importance de l'évolution de l'occupation des sols dans un bassin versant. Pour autant, notre entreprise se caractérise par son interdisciplinarité. Le recours aux travaux des juristes est assez fréquent dans notre analyse. L'appel à l'écologie ne l'est pas moins. Couvrir un tel spectre disciplinaire n'est pas sans risque, le premier étant de vouloir explorer les pistes ouvertes dans toutes les disciplines approchées. Cela constitue aussi l'intérêt de cette recherche articulée autour de deux objets transversaux, les politiques publiques et l'eau.

Le choix de l'analyse des contrats de rivières dans le bassin versant de la Saône.

Cette thèse est consacrée à l'analyse des contrats de rivière de la vallée de la Saône et de ses affluents. Le bassin versant de la Saône est en effet une sorte de "laboratoire à ciel ouvert" des politiques territoriales de l'eau. Le recours aux contrats de rivière semble justifié dans la mesure où les écosystèmes aquatiques du Val de Saône ont connu d'importantes perturbations d'origine anthropique (ASTRADE, 1995, FROCHOT, 2002). L'évolution de la situation environnementale sur les affluents s'avère tout aussi préoccupante (AGENCE DE L'EAU, 1995).

Depuis environ deux siècles, l'homme intervient sur le lit mineur pour rendre la Saône navigable malgré les contraintes environnementales liées à sa faible pente, ses hauts-fonds, ses étiages marqués ou encore ses crues durables (ASTRADE *et al.*, 2000). L'endiguement, le partage en biefs et le creusement d'un chenal de navigation confèrent à la Saône des faciès longitudinal et transversal homogènes. La qualité des paysages et la dynamique fluviale s'en ressentent fortement (GODREAU *et al.*, 1994, BOYER *et al.*, 1997).


LE BASSIN VERSANT DE LA SAONE
Belfort
Montbéliard
Vesoul
Gray
Dijon
Besançon
Dôle
Beaune
Chalon-sur-Saône
Lons-le-Saunier
Mâcon
Bourg-en-Bresse
Villefranche-sur-Saône
LYON
0
30
60
Kilomètres
N
Réseau hydrographique
Limites du bassin versant
Principales agglomérations
Réalisation : Syndicat Mixte Saône Doubs (2001)

Encouragées par les collectivités territoriales, les entreprises s'implantent souvent à proximité de la Saône, moins pour son eau que pour l'espace libre qu'elle offre. La surface des parcelles inondables remblayées destinées à accueillir des firmes a ainsi été multipliée par cinq depuis 1980 entre Mâcon et Lyon. De leur côté, les néoruraux installés au bord du fleuve n'acceptent pas ses caprices. C'est pourquoi ils exigent des digues pour se protéger, pas trop hautes cependant, afin de préserver les paysages ! Dans ce contexte, il convient de savoir si la préservation des champs d'inondations – qui se confondent souvent avec les zones de captage d'eau potable – constitue une priorité aux yeux des agents économiques et des populations riveraines.

Dans le Val de Saône près de 30% des prairies ont disparu depuis 1974 (AGENCE DE L'EAU, 2000). Les orientations données à la politique agricole commune incitent les 3000 agriculteurs du Val de Saône à emblaver en maïs en lieu et place des prairies. De surcroît, la disparition des prairies a été accentuée par la mise en place des quotas laitiers (1984) et la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (1999).

Sur les affluents de la Saône, la plupart des agriculteurs n'ont ni le temps ni l'intérêt d'entretenir les berges en tant que propriétaires riverains. Mais, en tant qu'élus locaux à la tête des syndicats intercommunaux d'aménagement des rivières, ils "canalisent" encore les cours d'eau non domaniaux et, avec l'aide financière des Conseils Généraux de certains départements, ils drainent des parcelles humides qui faisaient jusque là office de "tampons" lors des crues, fréquentes dans la région (BRUN *et al.*, 2002).

Les crues de 1982 et 1983, puis celles de 1987, ont poussé, quant à elles, une partie du monde agricole – soutenue par des élus locaux dont les communes étaient régulièrement sous les eaux – à réclamer un plan de gestion pour la Saône : l'idée était d'éviter la destruction des productions agricoles en anticipant les mouvements du cours d'eau (abaissement préventif des barrages, amélioration des prévisions météorologiques et diffusions instantanée de l'information, construction de diguettes afin d'orienter plus pertinemment la crue…). La disparition de certaines espèces

animales ou végétales qu'on dit "exigeantes" en matière d'habitat ont également alerté les pouvoirs publics et les élus locaux.

Conscients des multiples enjeux que recouvrent l'aménagement et la gestion des eaux et des milieux aquatiques dans le bassin versant de la Saône, les acteurs locaux se sont regroupés au sein du Syndicat Mixte Saône Doubs, établissement public territorial de bassin créé en 1991, afin d'apporter des solutions aux inondations et à la dégradation de la qualité des milieux aquatiques sans toutefois réduire l'activité économique du Val de Saône. Avec près de 12 contrats de rivière en projet ou en cours, le plan *Avenir territoire Saône Rhin* (ATSR) et un ambitieux projet de contrat de rivière à l'échelle de la Saône appelé *Contrat de Vallée Inondable de la Saône* (CVI), le bassin versant de la Saône constitue un lieu d'observation idéal pour notre entreprise[1].

Néanmoins, il ne s'agit pas d'une zone d'étude facile à explorer. Les crispations entre les élus locaux et les pouvoirs publics sont perceptibles au sujet du renoncement au projet de grand canal décidé en 1997 par le gouvernement de Lionel Jospin, renoncement confirmé en 2002 par celui de Jean-Pierre Raffarin. Au reste, les crues répétitives de ces dernières années ont ligué une minorité d'agriculteurs contre la majeure partie des environnementalistes, ce qui n'a pas manqué de durcir le discours des uns et des autres lors des négociations portant sur l'avenir de certains milieux naturels du bassin auxquels sont associées des espèces intéressantes.

En outre, le contexte politique était difficile au moment où nous débutions nos investigations dans le bassin versant. Une petite partie du bassin était aux mains des Verts et du Mouvement Des Citoyens (MDC)[2] tandis que la droite restait forte dans les Conseils Généraux et tenait la majorité des mairies. Depuis lors, les élections législatives de 2002 ont confirmé la tendance observée à l'occasion des élections municipales un an plus tôt. La nouvelle donne politique est très favorable à la droite

---

[1] D'autant que nous avons déjà travaillé dans ce bassin dans le cadre de notre maîtrise en 1997, puis lors de notre DEA en 1998.

[2] En 1997, Dominique Voynet a été élue à Dôle lors des élections législatives puis elle est devenue ministre. Jean-Pierre Chevènement, maire de Belfort, a été réélu dans le Territoire de Belfort ; il est aussi devenu ministre de l'Intérieur du gouvernement de Lionel Jospin.

dans le bassin versant à l'exception notable des villes de Dijon et de Lyon. Aujourd'hui, la droite est pratiquement majoritaire à tous les niveaux de décision dans le bassin. Cela n'empêche pas qu'il y ait parfois de vives tensions, notamment entre les élus locaux des deux rives[3], les uns (dans l'Ain) accusant les autres (en Saône-et-Loire) de laisser se développer un *continum* urbain qu'il faut bien protéger aux dépens de la rive opposée. De rive à rivalité, il y a bien une relation tout autre que latine.

Un objet de recherche "transversal", une démarche interdisciplinaire.

Notre démarche, centrée sur les contrats de rivière, est aussi comparative. Il s'agit de distinguer dans chacun des contrats de rivière étudiés ce qui fait sa spécificité ("locale") et ce qui, au-delà de celle-ci, mérite d'être schématisé, voir modélisé. Comment modéliser par exemple la stratégie des élus locaux, sinon en comparant diverses stratégies pour essayer de dégager quelques invariants ? Par ailleurs, afin d'éviter l'écueil qui consisterait à substituer une évaluation purement technique ou économique à la recherche, il paraît indispensable d'appréhender la question de l'efficacité des contrats de rivières en se focalisant autant sur la perception de l'évolution de la qualité des milieux aquatiques chez les acteurs (usagers, experts et politiques) que sur les données supposées fiables telles que les statistiques fournies par les établissements publics et les services de l'Etat.

C'est pourquoi, dans une première étape, nous avons interviewé des acteurs locaux et des responsables au niveau du bassin au sujet de l'évolution de la qualité des milieux aquatiques. En parallèle, nous avons interviewé de manière spécifique, selon des modalités d'entretien différentes, une catégorie d'usagers intimement liés à un cours d'eau (en l'occurrence des pêcheurs aux lignes). Cette approche sociologique consiste à s’interroger sur les liens entre la société locale, les responsables de la politique de l'eau et la rivière. La seconde étape consiste à confronter le discours des acteurs à des données statistiques relatives à l'état de santé des cours d'eau obtenues auprès de divers organismes.

---

[3] Entre l'Ain et la Saône-et-Loire, on remarque cependant une amélioration des relations interdépartementales (suite peut être à l'arrivée de Jean-Patrick Courtois) qui s'est traduite par un récent accord au sujet d'un pont urbain supplémentaire à Mâcon (*La Voix de l'Ain*, 29 novembre 2002).

Le plan de cette thèse s'articule autour de trois parties emboîtées : le "global" (partie 1), le "bassin versant" (partie 2), le "local" (partie 3).

A partir d'un important travail bibliographique, la première partie replace l'émergence des politiques territoriales de l'eau dans le contexte politique, organisationnel et législatif de l'époque (1950-1960 à nos jours). Le contrat de rivière y est défini. Les interrelations entre les concepts de qualité, de territoire, d'hydrosystème, de patrimoine et les politiques territoriales sont ensuite présentées. Ces concepts constituent la base d'une grille d'analyse grâce à laquelle nous apportons des éléments relatifs aux deux hypothèses qui guident cette recherche. En fin de première partie, l'apport et les limites du dispositif méthodologique mis en place sont détaillés. Cette partie est indispensable à la compréhension du dispositif de recherche mis en pratique dans les deux parties suivantes.

La deuxième partie vise à établir un double état des lieux (environnemental et politique) au niveau du bassin versant de la Saône. D'une part, il s'agit de montrer en quoi l'évolution de la situation des écosystèmes aquatiques est préoccupante concernant l'axe Saône et les affluents, tout en soulignant la relative faiblesse des instruments réglementaires de protection de la nature. Nous nous appuyons pour cela notamment sur l'analyse de l'évolution de l'occupation des parcelles riveraines de la Saône aval de l'après-guerre à nos jours. D'autre part, il s'agit d'étudier les réponses fournies par les responsables de bassin et les acteurs locaux face aux inondations, à la dégradations des milieux et aux conflits d'usages. Ces réponses se traduisent dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux par la mise en place d'un Projet de "gestion systémique" (*Le Projet Saône*) basé sur des contrats de rivière concernant l'axe Saône et ses affluents.

Dans une troisième partie, deux contrats de rivière sont détaillés. Le premier concerne un affluent de la Saône (le contrat de rivière Reyssouze). Le second concerne l'axe Saône (Contrat de Vallée Inondable). Il s'avère que des contrats de rivière connaissent des difficultés liées à la nature et à l'échelle des territoires concernés. Il est également montré que l'inégale implication des agents économiques rend les contrats utiles mais largement insuffisants. Dans notre chapitre final (chapitre 9), à la lumière des problèmes que posent la question de la

définition de la qualité de l'eau chez les usagers, nous mettons en évidence la difficulté de hiérarchiser et de concevoir des actions que les pouvoirs publics voudraient globales et légitimes. En conclusion, nous nous interrogeons sur les modifications susceptibles d'accroître l'efficacité des contrats de rivière[4] ainsi que sur le prolongement scientifique à donner à cette recherche, fondée sur l'association de l'enquête et du terrain.

[4] *Accroître l'efficacité d'un contrat de rivière* consiste selon nous à rapprocher les résultats obtenus à la fin du contrat des résultats attendus en début de contrat.

PARTIE 1 – LA POLITIQUE DE L'EAU : UN MODELE QUI PEUT ETRE REMIS EN QUESTION

Introduction de la partie 1

Dans le chapitre 1 nous montrerons que la loi sur l'eau de 1992 et les textes subséquents n'entament pas les droits des propriétaires riverains. Elle constitue néanmoins une avancée importante dans la mesure où elle favorise le passage d'une gestion de l'eau par filière à une gestion territorialisée et confirme la volonté du législateur, amorcée trente ans plus tôt, de faire œuvre de décentralisation dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux.

Mais la politique de l'eau ne se résume pas à la compilation des lois en vigueur. Certains instruments, comme le contrat de rivière, ont été développés "en parallèle". Censés favoriser la lutte contre les inondations, l'amélioration de la qualité des eaux ainsi que l'entretien et la valorisation des cours d'eau tout en préservant les intérêts économiques des usagers, ces programmes locaux ont également inspiré le législateur lors de la mise au point des SAGE[5].

Avant de nous interroger dans le chapitre 3 sur l'efficacité des contrats de rivière et de présenter le dispositif méthodologique que nous avons élaboré, nous montrerons dans le chapitre 2 en quoi l'apport de certains concepts scientifiques ou juridiques a contribué au renouvellement de la politique de l'eau ces quarante dernières années.

[5] Avertissement : les sigles et abréviations sont très courants dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux, c'est pourquoi une table des principaux sigles et abréviations est présentée en fin de thèse. Par ailleurs, dès le début de la première partie de cette thèse, les noms des personnalités politiques seront présentés comme suit, exemple L.Jospin.

Chapitre 1 - La politique de l'eau : enjeux et principes.

Afin de délimiter le cadre de cette thèse, nous préciserons d'abord en quoi la politique de l'eau constitue une politique publique, puis nous présenterons les grands axes de cette politique. Nous montrerons ensuite que la création du ministère de l'environnement, après celle des agences de l'eau, a favorisé la mise en œuvre de politiques dites "territoriales" relatives à l'aménagement et la gestion des eaux. Enfin, nous nous arrêterons sur les contrats de rivière. L'objectif étant ici de définir la nature, les buts et les procédures de ces contrats.

1.1 En quoi la politique de l'eau constitue-t-elle une politique publique ?

1.1.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Chacun a, intuitivement, une idée de ce que peut être une politique publique[6]. Il s'agit de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires mais aussi les déclarations (ministérielles, des partenaires sociaux, de chefs du parti majoritaire, etc.) qui concernent un secteur donné (MULLER *et al.*, 1998). C'est un terme polysémique qui est utilisé dans des contextes très différents (MULLER, 2000, p. 23) et qui soulève de nombreuses controverses entre les analystes (MULLER *et al.*, 1996).

Les politiques publiques peuvent exister en l'absence d'une structure ministérielle spécialisée et elles sont bien souvent transversales. L'interministérialité des politiques environnementales n'est en effet plus à démontrer (POUJADE, 1975,

[6] MENY *et al.* (1989) précisent qu'en français, "le terme de politique publique recouvre plusieurs usages. L'un désigne des phénomènes de lutte pour le pouvoir, de concurrence entre les partis, des groupes d'intérêt, des catégories sociales, des personnes, pour l'exercice de l'influence et pour l'occupation des fonctions d'autorité dans une collectivité, dans un pays, sur un marché électoral, dans les processus de décision. Le langage courant va même jusqu'à distinguer la "grande politique, propre aux enjeux jugés essentiels, de la politique "politicienne" qui, elle qualifierait les tactiques et les combinaisons auxquelles se livreraient les professionnels tels que les partis et les élus [*politics* en anglais]. Un autre usage du terme de politique recoupe ce que la langue anglaise désigne par le mot de *policy*, soit un cadre d'orientation pour l'action un programme ou une perspective d'activité […]. C'est clairement dans ce sens qu'il faut parler de politique publique, c'est-à-dire les actes et les "non actes engagés" d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort" (p. 129-130).

THEYS, 1993) ; en témoigne par exemple la création d'une commission interministérielle de l'eau en 1968[7].

Selon MENY *et al.* (1989), une politique publique est conçue et mise en œuvre par un exécutif car elle se présente sous la forme "d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique [comme] la santé, la sécurité, les travailleurs immigrés..." (MENY *et al.*, 1989, p. 130). LARRUE (2000) préfère parler d'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, supposé à l'origine du problème à résoudre" (p. 20).

De telles définitions soulignent l'importance du pouvoir. Elles ont l'avantage de délimiter les contours de la plupart des politiques, qu'elles soient sectorielles (agriculture, santé, transport, etc.), territoriales (relatives à telle ou telle région par exemple) ou mixtes. Elles présentent cependant l'inconvénient de ne pas nous renseigner sur la genèse sociale des politiques publiques. Or, une politique publique est également "un processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore un secteur et la société globale" MULLER (1998, p. 24).

---

[7] La mission interministérielle de l'eau est une commission administrative, créée par un décret de 1968, chargée de donner un avis au Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire concernant la gestion des ressources en eau. Au terme du décret du 27 février 1987, elle dépend du ministre de environnement. Elle est composée des représentants des ministères exerçant des responsabilités en matière d'eau. Cette mission examine les programmes d'équipement, la répartition des ressources et des moyens et spécialement les crédits au budget de différents ministères intéressés. Elle examine également tous les projets de lois, décrets, arrêtés réglementaires, instructions et circulaires portant sur les problèmes de l'eau élaborés par les ministères concernés. La mission interministérielle examine de même les projets d'instruction, adressés par le ministre de environnement aux organismes de coordination et aux agences de l'eau . La MIE a examiné les 6 SDAGE (schéma départemental d'aménagement et de gestion de l'eau) métropolitains le 9 mai 1996. La Direction de l'eau exerce le secrétariat de la Mission interministérielle de l'eau, selon les termes du décret du 11 janvier 1994 (Source : La Documentation française, site consulté le 26 mai 2003).

En définitive, selon THOENIG (1985), cinq traits caractérisent la notion de politique publique :

- La politique publique se distingue par un ensemble de mesures. En d'autres termes, le travail gouvernemental produit des résultats concrets, ce qu'en anglais on désigne parfois du nom d'*output* ou d'*outcome*. L'attention portée tant au contenu qu'au processus qui a conduit à sa création constitue l'une des originalités de l'étude des politiques publiques ;

- elle contient des éléments de décision ou d'allocation dont la nature est imposée par les acteurs gouvernementaux à leur environnement. Elle est une règle énoncée de façon verbale (discours) ou écrite (loi, circulaire), une prescription ou une incitation visant à guider les comportements. La coercition – dont l'autorité publique a l'exclusivité – est un facteur structurel qui sous-tend l'action gouvernementale ;

- elle désigne un cadre assez général d'actions qui n'exclut pas la prise en compte de stratégies ponctuelles ou isolées. D'autre part, toutes les politiques publiques ne sont pas fondées sur des perspectives explicitement définies ;

- elle affecte, par son contenu, son impact, un certain nombre d'individus, de groupes ou d'organisations dont l'intérêt, la situation ou le comportement s'en trouvent modifiés ;

- elle est normative car elle doit atteindre des objectifs pour satisfaire à des intérêts.

Tableau 1 : typologie des politiques publiques d'après THOENIG (1985).

TYPES	POLITIQUES	MODALITES	EXEMPLE
TYPE 1	distributives	Elles donnent une autorisation ou accordent un privilège	Le permis de conduire
TYPE 2	redistributives	Elles classent les individus selon des critères qui leurs donnent ou non l'accès à des avantages	Le droit d'être à la retraite
TYPE 3	"réglementaires"	Elles édictent des règles de comportement	Limitation de vitesse
TYPE 4	constitutives	Elles définissent des règles sur le pouvoir	Code de procédure pénale

Avant d'aborder la question spécifique de l'analyse des politiques environnementales, arrêtons-nous sur les difficultés de l'analyse des politiques en général.

Tableau 2 : les cinq séquences d'une politique publique d'après LARRUE (2000).

Séquences	**1. Emergence des problèmes**	**2. Mise sur l'agenda**	**3. Formulation et adoption du programme**	**4. Mise en œuvre du programme**	**5. Evaluation**
CONTENU	Emergence du problème Perception du problème Représentation du problème Définition du problème et identification du modèle de causalité Demande d'action publique	Sélection (filtrage) des problèmes émergents Ebauche de formulation de modèle de causalité Réponses des pouvoirs publlics pour les problèmes reconnus comme devant faire l'objet d'une politique	Formulation du problème, définition du modèle de causalité Définition de la ou les solutions adaptées au problème défini et acceptables Filtrage entre les solutions idéales et les moyens disponibles	Application des solutions retenues Action de la machine administrative Changement du comportement des groupes cibles	Détermination des effets éventuels de la politique Evaluation de l'efficacité, de l'efficience, de l'utilité, de la satisfaction par rapport au problème d'origine
PRINCIPALES QUESTIONS	Comment la prise de conscience du problème se fait-elle ?	Quels facteurs vont faire agir le gouvernement vis-à-vis du problème ?	Quelles sont les solutions proposées et acceptées par le gouvernement ? sont-elles en cohérence avec la résolution du problème ?	Les décisions du gouvernement sont-elles mises en application ? et comment ?	Quels sont les effets directs et indirects de la politique ?

LARRUE (2000), qui se fonde sur l'approche séquentielle de JONES (1970), a exposé ce que sont, selon elle, les cinq séquences principales d'une politique publique. Une sixième séquence – la terminaison – constitue une séquence très

controversée pour les tenants de l'approche séquentielle eux-mêmes, recouvrant de manière ambiguë la question de l'extinction d'une politique et/ou de la réalisation des objectifs fixés (MULLER *et al.*, 1998).

L'approche séquentielle de JONES constitue une aide précieuse pour le chercheur. Elle fournit en effet un cadre d'analyse clair et simple de l'action publique. MULLER *et al.* (1998) voient surtout dans cette approche une façon "de rompre avec les représentations de l'action publique construites par les élites dirigeantes, dans la mesure où elle permet de substituer une approche sociologique aux représentations juridiques qui restent dominantes dans l'univers des hauts responsables français" (p. 29). En revanche, plusieurs éléments font dire aux auteurs que la grille séquentielle présente des limites. Par exemple, le caractère non linéaire, parfois chaotique, de la politique publique éliminant certaines étapes ou les inversant, ne manque pas de perturber l'analyse.

L'analyse des politiques publiques se heurte à d'autres difficultés. Il se peut que la politique ait des effets différents ou antagonistes de ceux recherchés et influent sur le comportement d'individus ou d'organisations qui n'étaient pas visés par ses concepteurs (parmi les contributions récentes sur cette question déjà ancienne, on retient MULLER *et al.*, 1998, CHAGNOLLAUD, 2002). Dans ce cas, la difficulté est de savoir quels sont les véritables objectifs de la politique publique (existait-il des objectifs ?) et comment distinguer la part de l'explicite (la politique affichée) et celle de l'implicite (stratégie électorale du gouvernement).

Par ailleurs, la perception – on devrait dire la représentation – chez les individus ou les organisations visés est variable d'un individu à l'autre et d'une organisation à l'autre. Une personne peut être affectée de façon contradictoire par une même politique. Par exemple, un propriétaire riverain trouve aberrant en tant qu'agriculteur de payer une taxe pour la protection de la ressource en eau alors qu'en tant que chef de famille il estime cela normal voire insuffisant.

1.1.2. Les problèmes posés par l'analyse des politiques publiques : l'exemple des politiques de l'environnement [8].

Selon CONSTANTIN (2000, p. 220) "la préoccupation environnementale concerne l'ensemble des autorités publiques. La fragmentation de l'action qui en résulte nécessairement peut être interprétée positivement comme le signe d'une ré-appropriation effective de la préoccupation par des acteurs suspects d'immobilisme." Mais, précise-t-il, de nombreux acteurs se seraient en fait engagés dans une juxtaposition d'opération ponctuelles, ce qui "entretient non pas tant l'image de la construction d'une politique publique que l'impression d'une dispersion maximale qui peut être perçue comme un bricolage" (p. 221).

De multiples catégories d'acteurs revendiquent la paternité des politiques environnementales (LASCOUMES, 1995). En particulier, le "local" (collectivités territoriales) le dispute au "global" (Etat). Les autorités locales se positionnent désormais comme les maîtres d'oeuvre des politiques de l'environnement[9]. Cela entraîne de nombreuses interrogations. Les actions publiques sont-elles plus efficaces parce qu'elles sont, en partie du moins, produites à une échelle plus fine ? Sont-elles mieux perçues par les destinataires en ce qu'elles émanent des autorités les plus proches du terrain ?[10]

Pour CONSTANTIN (2000), la fonctionnalité des politiques de l'environnement passe par une articulation entre les autorités locale et globale : "au niveau local, celui de la décision micro-sectorielle, les acteurs porteurs de discours contradictoires, confrontés à l'obligation d'agir sous peine de se discréditer tous, parviennent parfois

---

[8] Selon ROUSSEL (2002), une politique environnementale obéit à quatre critères : l'action publique concerne la totalité d'un territoire administratif ; l'action publique nécessite de nombreux arbitrages entre acteurs publics à divers niveaux géographiques ainsi qu'une vision à long terme ; l'action publique débouche sur des contraintes imposées à tous (en tant qu'usagers) ; l'action publique mobilise essentiellement des fonds publics.

[9] D'après LE GALES (2000), l'émergence des politiques publiques locales trouve différentes explications. Beaucoup d'auteurs, souligne-t-il, ont eu tendance à considérer que la conjonction des réformes de décentralisation – qui ont multiplié les centres de décision – et la crise du modèle français de politique publique ont conduit au développement des politiques locales. Pour sa part, LE GALES (2000) souligne que "L'intérêt pour les politiques locales apparaît […] en fait lié en grande partie aux processus de recomposition des Etats et de transformation de l'action publique, qui n'ont pas qu'un caractère national" (p. 287).

[10] Cette question n'est pas sans lien avec le débat actuel sur le développement des politiques de proximité (sécurité, affaires sociales, etc.).

à trouver les termes du compromis. Qu'il s'agisse de la pollution d'une rivière, ou de l'utilité sociale de préserver un site, les exemples se multiplient qui montrent que des politiques publiques peuvent ponctuellement se concrétiser pour préserver des ressources environnementales […]. Mais on ne peut oublier qu'à l'échelon national, l'autorité publique est aussi parvenue à élaborer des normes ouvrant la possibilité d'articuler les enjeux sectoriels avec les enjeux globaux de la société" (p. 214).

De plus, le nombre croissant des opérateurs brouille l'image déjà très floue des politiques environnementales (puisque les politiques ne correspondent pas à un secteur bien délimité). Et, les dimensions constitutives du champ environnemental font toutes l'objet de luttes de pouvoir entre les citoyens et les firmes, entre les Etats et leurs territoires locaux, entre les Etats enfin.

Dans de nombreux domaines, l'action publique paraît opaque du fait de la complexité des circuits administratifs et décisionnels relatifs aux secteurs de pointe comme la gestion du vivant. Peut-on dès lors, s'interroge LASCOUMES dans l'*Eco-pouvoir* (1994), envisager sereinement la captation du débat démocratique, voire *in fine* de la production de la politique publique par un corps d'experts spécialisés ?

Par définition, les citoyens ne sont pas des experts, des spécialistes de telle ou telle question. Mais comment impliquer davantage les citoyens sans être tenté de leur mentir en simplifiant un problème à l'excès ou bien en omettant d'en évoquer certains aspects ? Car comme le rappelle LASCOUMES (1994), "C'est l'action collective, privée et publique, entendue comme mobilisation d'ensembles structurés d'acteurs sur des enjeux, qui a construit l'environnement comme problème" (p.14). Du débat sur l'intérêt des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) à celui des conséquences écologiques de l'effet de serre, les citoyens ne sont pas impassibles devant les questions d'environnement. Néanmoins ils en sont peu à peu exclus. C'est pourquoi rappellent MULLER *et al.* (1998), "l'enjeu de l'analyse des politiques publiques va bien […] au delà de la compréhension des ressorts décisionnels de l'Etat. Il s'agit, en définitive, de s'interroger sur le fonctionnement de la démocratie à partir du moment où la dimension technique (au sens le plus large du terme) de l'action publique s'accroît fortement, au point que finit par se poser le problème de la réintégration du citoyen dans la boucle de la décision." (p. 14).

Tableau 3 : les six dimensions constitutives du champ de l'action publique dédiée à l'environnement d'après LARRUE (2000).

DIMENSION	OBJET
Ecologique	Préservation de la diversité et de la vitalité des milieux biologiques par le maintien de leur condition de reproduction
Pollution	Minimisation des rejets dans les milieux (émission) et adaptation de ces rejets aux capacités de ces milieux (immission)
Sécurité	Minimisation et prévention des risques sanitaires, technologiques et naturels pour l'homme et pour la nature afin de lutter contre tout ce qui peut porter atteinte à la santé de l'homme et aux espèces vivantes
Ressources naturelles	Assurer l'utilisation durable des diverses ressources naturelles en les prélevant de manière à ce que les générations futures puissent avoir le même taux de développement
Cadre de vie	Amélioration du cadre et de la qualité de vie, de l'environnement quotidien des hommes (lieux de résidence, travail, loisirs)
Esthétique et culturelle	Conservation et transmission aux générations futures des éléments remarquables du patrimoine biologique, paysager et culturel

La politique de l'eau est un lieu privilégié d'élaboration d'un nouveau type de politique publique par rapport à la verticalisation et à la sectorisation, caractéristiques des politiques nationales, les plus souvent prises comme objet d'étude (SALLES *et al.*, 1998, LATOUR *et al.*, 1998). C'est aussi une des plus anciennes politiques de l'environnement dont on a pu observer les adaptations aux exigences changeantes de la société. Ainsi, des zones humides comme la Camargue sont aujourd'hui protégées alors qu'au début du 20ème siècle elle étaient jugées inutiles au plan économique et contraignantes au plan de la santé publique.

LASCOUMES *et al.* (1998) pensent d'ailleurs que "parler de politique de l'eau au singulier constitue un mythe simplificateur" (p. 33) car la législation a beaucoup évolué, notamment avec la loi sur l'eau de 1992 qui introduit une nouvelle définition des problèmes et actualise l'intervention publique.

S'il est impératif d'être conscient du caractère construit et évolutif des politiques publiques, il ne faut pas pour autant en faire l'unique objet de la recherche. Ainsi, il

est certainement inutile de se demander indéfiniment si la politique de l'environnement ou la politique de l'eau "existent" et quelles en sont les frontières. Il est préférable de se donner un objet de recherche permettant de s'interroger sur les mécanismes de l'action publique dans ces secteurs (MULLER *et al.*, 1998). Dans cette optique, l'analyse des contrats de rivière peut se révéler instructive. Car, depuis 25 ans, les contrats de rivière ont accompagné voire devancé l'évolution de la politique de l'eau.

Nous proposons maintenant de revenir sur l'émergence des politiques de l'eau et d'identifier ses principaux acteurs avant de présenter les contrats de rivière.

1.2 Les grands axes d'une politique "à la française".

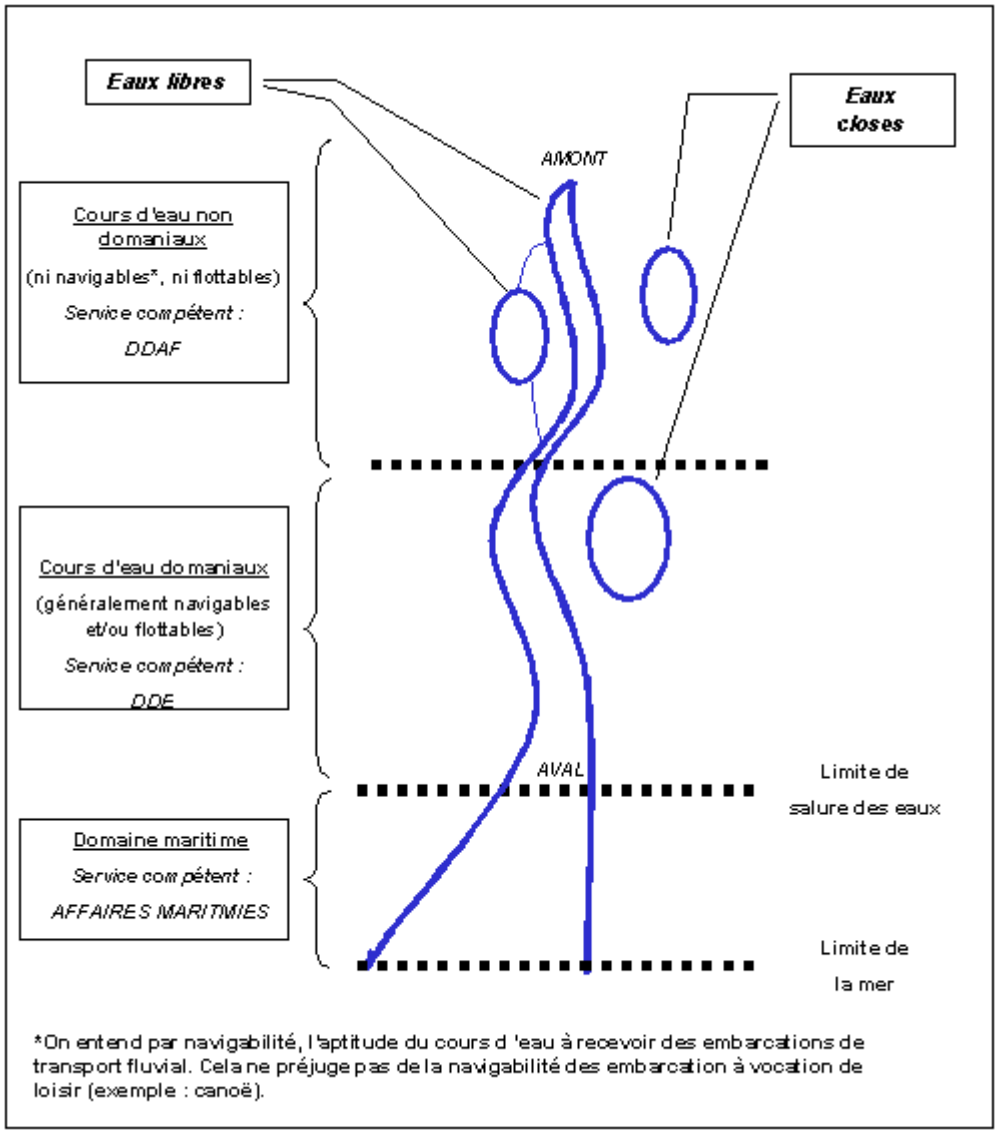
1.2.1. Genèse d'une loi originale : la première loi sur l'eau (1964).

Il existe un lien étroit entre le droit du propriétaire et celui de l'eau. Le droit de propriété distingue, par le biais de la loi du 8 avril 1898 les cours d'eau domaniaux des cours d'eau non domaniaux. "Les rédacteurs avaient bien conscience qu'il fallait opérer quelques retouches au Code civil (notamment à propos des eaux de sources)" (GAZZANIGA *et al.*, 1998, p. 17)

L'un des principaux problèmes à résoudre à l'époque était le suivant : les détenteurs des sources, et plus généralement les propriétaires situés en amont, tiraient divers avantages de cette situation à leur profit. Cela lésait logiquement les intérêts des propriétaires situés en aval. Aussi fallait-il "aborder véritablement la question des petites rivières qui avait été jusque-là laissée à l'appréciation souveraine des tribunaux. Malheureusement on en restait toujours aux questions fondamentales de "propriété", c'était l'erreur de perspective qui devait fausser tout le débat. Le législateur, en effet, n'est pas allé jusqu'au bout de ses projets, uniquement préoccupé de problèmes quantitatifs et désireux de ne pas toucher au monde rural […] Après de nombreuses réformes, le texte [sert toujours] de base [au] régime juridique de l'eau […]. L'évolution du droit de l'eau va désormais s'organiser autour d'une seule idée : réduire la propriété, sans jamais la remettre en cause…" (GAZZANIGA *et al.*, 1998, p. 17).

Pour les cours d'eau ni navigables ni flottables, le riverain est devenu le véritable propriétaire de la moitié du lit. Les servitudes imposées aux riverains sont certes restées assez fortes mais à cette période, c'est-à-dire avant l'exode rural de l'entre-deux-guerres, les usages étaient limités (manufactures, moulins…) et la ressource en eau demeurait disponible, en dépit des premiers conflits d'usage qui éclataient entre les groupes d'intérêts constitués (entre l'agriculture et l'industrie lourde en particulier).

Figure 1 : limites légales des sections de cours d'eau en répartition des compétences (BRUN, 2003, d'après divers documents juridiques).



La France était encore profondément rurale et les agriculteurs auxquels s'ajoutaient les grands propriétaires fonciers possédaient la quasi exclusivité du sol. Ils savaient tirer profit de la rivière : au-delà de la pêche et de l'irrigation, les sables et graviers étaient utilisés régulièrement pour la construction de bâtiments neufs ; le bois mort était ramassé de manière quotidienne et servait pour le chauffage. Dans les faits, l'exploitation des ressources aquatiques était indispensable à une bonne partie de la population. Il y avait un accord tacite entre la société locale et la rivière.

Dans l'ensemble, les droits et les devoirs étaient équilibrés malgré des conflits isolés très violents parfois relatés dans les gazettes locales. L'Etat n'était certes pas omniprésent, mais l'aura et les moyens de répression des grands corps "de la nature"[11] étaient intacts et adaptés. La question de l'entretien (et non celle des aménagements) n'est apparue, en termes de gestion hydraulique[12], qu'après la seconde guerre mondiale et de manière aiguë seulement à partir des années 1960-1970[13]. Entre temps, la France s'est reconstruite, urbanisée et industrialisée. Première ceinture périurbaine au bâti serré, les anciens faubourgs des villes devenus des banlieues se sont étendus rapidement. Ils étaient animés par des "cols bleus", anciens paysans ou fils de paysans désormais loin de "leur" rivière... L'abandon progressif des servitudes et le non-respect des règles interdisant les rejets ont rendu alors indispensable une révision de la législation[14].

La première loi sur l'eau du 16 décembre 1964 reconnaît l'unité de la ressource en eau et l'interdépendance des usages. Elle jette les bases d'une "gestion intégrée" par le biais de nouvelles dispositions. Le législateur montre l'intérêt qu'il porte à la décentralisation avec la création des agences financières de bassin – dont le territoire de compétence est le grand bassin hydrographique. Les propositions des experts (fonctionnaires de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et scientifiques) ont été entendues. Ces agences deviennent des autorités supérieures qui représentent, dit-on déjà, "l'intérêt général" et cherchent à valoriser l'environnement aquatique au plan socio-économique tout en préservant la ressource.

---

[11] C'est-à-dire les eaux et forêts devenues le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP), l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) et l'Office National des Forêts (ONF). Des évolutions sensibles toucheront peut-être prochainement deux de ces établissements. Le CSP et l'ONCFS se trouvent en effet confrontés à la baisse régulière du nombre des taxes piscicoles et cynégétiques. En outre, leur gestion est aujourd'hui remise en cause (en particulier celle du CSP, *cf.* Rapport du sénateur ADNOT, version provisoire, 2003, non paginé). Or, ces taxes constituent une ressources essentielle pour ces établissements dont les missions s'étoffent au fil des crises (inondations, pollutions, sécheresse).

[12] La loi de 1919 instaure un régime de concession relatif à la production d'électricité d'origine hydraulique. A partir de cette date, l'Etat doit délivrer son autorisation, assortie généralement d'obligations, à toute exploitation de la force motrice des cours d'eau. Ces avancées législatives ne suffisent à masquer les différends de plus en plus nombreux entre les usagers et l'incapacité de l'Etat à les résoudre autrement qu'au coup par coup.

[13] Hormis la question des grands travaux qui, dès la fin de la guerre, se pose aux gouvernements successifs (du gouvernement provisoire de la République française et de la 4ème République).

[14] "Une commission de l'eau est créée le 24 juillet 1959 dans le cadre du Commissariat au Plan. Son activité principale est de préparer une réforme de l'eau et de s'orienter vers un code de l'eau". *Cf.* Gazzaniga (J.-L.), Ourliac (J.-P.) et Larrouy-Castera (X.), id, p.19.

Le rôle des agences de l'eau est déterminant pour la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Instituées par la loi de 1964 et par le décret du 14 septembre 1966, les agences financières de bassin (devenues agences de l'eau par la loi de 1992) comptent parmi les principaux acteurs de la politique de l'eau en France et témoignent du fort degré de décentralisation de cette politique. Placées sous la tutelle du ministère en charge de l'environnement, les agences sont réparties sur le territoire métropolitain découpé en six bassins hydrographiques plus ou moins cohérents : Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne.

Ce sont des établissements publics dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière grâce à un système de redevances dont elles fixent et perçoivent les montants. Avec le produit de ces redevances, elles attribuent des aides aux maîtres d'ouvrage réalisant des opérations de dépollution, de gestion quantitative de la ressource ou de restauration et de mise en valeur des milieux aquatiques. La politique de l'agence (modalités de perception des redevances et d'attribution des aides) est décidée par son Conseil d'Administration, composé à parité par des représentants de l'Etat, des usagers et des collectivités locales issus du Comité de Bassin. Les agences de l'eau travaillent par programmes quinquennaux. Entre 1997 et 2001, elles ont prévu d'aider un volume de travaux évalué à 16 milliards d'euros (soit 105 milliards de francs environ) pour préserver les ressources en eaux et lutter contre la pollution. Le programme a été prorogé d'une année.

Le dispositif des agences de l'eau est appelé à évoluer. Plusieurs rapports, ces dernières années, ont passé au crible le fonctionnement des agences et suggéré une amélioration de leur fonctionnement. La réforme de l'eau proposée par Dominique Voynet, projet adopté en conseil des ministres en juin 2001 et débattu en première lecture par le Parlement, prévoyait une modification du fonctionnement de ces agences, modifications ayant suscité un vif débat. Le Parlement devait-il avoir un droit de regard sur les finances des agences ? Comment accroître la "transparence" de leur fonctionnement ?[15] Au-delà de ces aspects, la rivalité entre les agences de l'eau et le ministère de l'environnement incite sans doute ce dernier à mieux maîtriser les stratégies financières et politiques des agences.

Source : www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/politique_eau/acteurs/agence_eau.shtml consulté le 02 avril 2003.

En créant simultanément les agences et les Comités de bassin, le législateur introduit la notion de "gouvernance de bassin". Les Comités de bassin sont des "parlements de l'eau" c'est-à-dire des assemblées délibérantes qui fixent en cohérence avec la politique nationale définie par le ministère de l'environnement la politique des agences financières de bassin. Elles sont composées à la fois d'élus, d'usagers de l'eau (professionnels et associations) et de représentants de l'administration.

Le législateur bute sur les différents groupes de pressions des usagers, tant au niveau des Comités qu'au plan national, et doit naturellement satisfaire des intérêts divergents. Cela explique que la troisième innovation de cette loi, c'est-à-dire l'application du principe pollueur-payeur avant la lettre, lui paraît bien difficile à mettre en œuvre à ce moment là. Ce principe est fondé sur une recherche de responsabilisation des usagers et d'incitation économique à protéger la ressource en eau.

La loi de 1964 a toutefois rapidement trouvé ses limites. CACAS (1983) note que le législateur avec la première loi sur l'eau a bien apporté des réponses sur le plan de la lutte contre la pollution et sur celui de l'organisation administrative par bassin versant, mais n'est pas revenu sur les principes anciens issus du Code civil à savoir que le droit du sol et le droit de l'eau sont intimement liés. Le propriétaire occupe toujours une place centrale dans la gestion du territoire ; le riverain, agriculteur ou résident secondaire, reste un acteur clef de la gestion de l'eau. La distinction entre les eaux domaniales et non domaniales a par ailleurs été réaffirmée.

Dans ces conditions, l'Etat semble s'être lui même placé dans une situation difficile car il lui faut ménager les intérêts souvent contradictoires des riverains en les incitant à participer à l'entretien et à la surveillance des rivières. Il ne dispose cependant ni des moyens de médiation pour résoudre les différends locaux ni des moyens de contrôle indispensables afin de relever les infractions. Comme souvent alors, l'Etat n'a pas les moyens d'appliquer ses textes. La quasi absence de répression destinée à favoriser l'application de la loi constitue, sans aucun doute, l'une des grandes faiblesses du dispositif (LASCOUMES *et al.*, 1998, BARRAQUE, 1999).

En matière de contrôle il faut du savoir-faire et du faire savoir afin d'inciter les usagers à changer de comportement. L'Etat se dit alors préoccupé par cette question et promet un renforcement des instruments coercitifs à l'occasion de la prochaine loi sur l'eau. En fait, il apparaît que la loi de 1992 n'a pas apporté d'amélioration significative à ce niveau. Selon certains responsables de Directions Départementales

---

[15] *Cf.* Thépot (S.), "En Adour-Garonne, une puissance discrète", *Le Monde*, 14 novembre 1997.

des Services Vétérinaires (DDSV) et de Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) de l'ouest de la France en charge du contrôle des installations agricoles classées, il s'avère que le nombre des visites d'exploitations agricoles notamment porcines et avicoles demeure largement inférieur à ce qui pourrait être fait selon eux[16]. Nous verrons plus loin combien l'insuffisance des contrôles (police de l'eau, de la pêche et des installations) représente un souci majeur aux yeux d'une partie des acteurs de l'eau.

Néanmoins, il convient d'ores et déjà de relativiser l'absence ou l'insuffisance des contrôles car le cas du domaine de l'eau n'est pas exceptionnel. Plusieurs polémiques sont nées au cours des dix dernières années suite à des catastrophes écologiques. Par exemple, la France a bruyamment milité auprès de la Commission européenne pour qu'un texte très dur soit adopté par les Etat membres peu après le naufrage de l' *Erika* en Bretagne en 1999. Elle n'a toutefois pas débloqué les moyens financiers suffisants pour accroître le nombre des inspecteurs en charge de la visite des navires. Cette affaire a eu un fort retentissement lors de l'accident du *Prestige* au large des côtes de Galice en Espagne en 2002.

Ensuite, la loi de 1964 n'a pas anticipé les conséquences des mutations de l'agriculture française sur la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. L'amélioration des outils d'analyse d'une part et l'augmentation des productions agricoles à la suite de la mise en place de la Politique Agricole Commune d'autre part, jouent en faveur d'une révision de la loi de 1964 car si le dispositif a eu des effets sur certains paramètres (réduction des métaux lourds et des pollutions accidentelles entre autre), il n'a pas permis de réduire les pollutions diffuses d'origine agricole.

Aux risques de pollutions s'ajoute l'apparition du risque de pénurie. Entre 1970 et 1990, les surfaces irriguées ont doublé et la consommation des ménages ne s'est stabilisée que tardivement ; c'est pourquoi les sécheresses de 1976 et de 1988-1990, ont poussé le législateur à durcir le ton en matière de débit réservé par exemple.

---

[16] D'après des entretiens menés au cours d'un atelier "bassin versant" dans le cadre des enseignements de 2ème année à l'INA P-G en mars 2001.

En fait, la loi de 1964 a tracé le canevas d'une véritable politique de l'eau comprenant des priorités nationales tout en tenant compte des spécificités de chaque bassin. Elle a manqué toutefois d'instruments de planification à la hauteur des enjeux : ce fut, en l'occurrence, le principal apport de la loi du 3 janvier 1992 en matière de décentralisation pour la gestion des milieux aquatiques.

1.2.2. La loi sur l'eau de 1992 : vers la mise en œuvre des grands principes ?

La réforme s'imposait et, comme le souligne GAZZANIGA (2000), de nombreuses commissions parlementaires et administratives ont conclu entre 1985 et 1990 qu'il fallait simplifier la réglementation et la police des eaux d'une part et consacrer l'unité juridique de l'eau d'autre part.

Cette réforme a été opérée dans un contexte sociétal radicalement différent de celui des années 1960. La population française est plus urbaine. La campagne est devenue *la nature*, c'est-à-dire un espace de détente et de loisirs, fréquenté occasionnellement, lors des fins de semaines par exemple[17]. Le nombre de résidences secondaires a sensiblement augmenté, les vacances vertes en gîte rural ont de plus en plus d'adeptes et les paysages aquatiques sont devenus des "valeurs refuges" (ARDILLIER-CARRAS, 1998). Mais la demande est éclatée entre les nouveaux usagers (sports d'eaux vives, plaisance) et les activités traditionnelles (pêche, chasse, cueillette, baignade). Et la société des loisirs sécrète ses propres conflits d'usage[18].

Comme le remarquent en outre LASCOUMES *et al.* (1998), l'attention publique se porte sur les pollutions chroniques (celle de la baie de Seine par les rejets chimiques, celle du Rhin par les mines de potasse d'Alsace) et accidentelles (celle due à

---

[17] Du fait notamment des plages horaires de loisirs plus étendues (passage des 40 heures de travail hebdomadaire aux 39 heures en 1982 puis aux 35 heures au début des années 2000).

[18] Ainsi, par exemple, la subdivision du service de la navigation à Mâcon relève régulièrement des insultes entre utilisateurs de jet-ski et pêcheurs à la ligne. La société française est désormais très exigeante en matière de protection des milieux aquatiques et l'objectif visé est celui du "risque zéro" pour le citoyen (consommateur, baigneur, etc.). Toutefois, certains comportements observés par les agents du CSP (comme la dégradation de la signalétique à vocation pédagogique installée au bord des

Péchiney sur le Rhône, celle du Rhin suite à l'incendie d'une usine Sandoz à Bâle). Les médias sont une caisse de résonance dans la mesure où aucune pollution majeure ne leur échappe. Cela donne inévitablement l'impression qu'il y a aujourd'hui plus de pollutions qu'hier, d'où peut être une mobilisation plus forte de l'opinion publique.

Le paradoxe de la sensibilité au risque résiduel joue également un grand rôle ; l'opinion publique a en effet tendance à se féliciter de résultats pourtant imparfaits (exemple : il y a eu moins de morts sur la route cette année) et à accorder beaucoup d'importance à des questions telles que celles du taux de plomb ou de nitrates dans l'eau. Ces éléments ont pu incité le législateur à durcir le droit de l'eau et à insérer dans les textes davantage de communication destinée à accompagner les interventions publiques.

En dernier lieu, le contexte communautaire incite la France à élaborer une politique de l'eau exemplaire. L'influence européenne est forte. Elle a sans doute encouragé la France, avec par exemple l'adoption de la Charte européenne de l'eau le 26 mai 1967 à Strasbourg par le comité des ministres[19] du Conseil de l'Europe[20], à se doter d'un dispositif législatif étendu à l'ensemble des questions liées à l'eau. D'autre part, la Communauté prend toute une série de mesures juridiques qui intéressent le droit de l'eau : la directive de juin 1975 sur la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, la directive de décembre 1975 sur la qualité des eaux de baignade, la directive de mai 1976 sur le déversement de substance dangereuses, etc. A cette date, les aspects relatifs à l'eau, bien que limités à la qualité, sont les premiers réellement traités dans la politique naissante de l'environnement au plan communautaire. Ainsi, la Communauté emboîte le pas de la France puis la devance progressivement en dépit d'une halte consécutive à l'adoption du traité de Maastricht (KACZMAREK, 1997).

---

rivières) semblent montrer que l'effort des consommateurs de nature est mince lorsqu'il s'agit de respecter les règles qu'ils voudraient voir appliquer aux autres.

[19] Ancien Conseil des ministres.

[20] De la même manière, l'Acte Unique (1986) a inséré au traité de la CEE un titre "environnement".

La Communauté exerce *in fine* une certaine pression sur les Etats membres, dont la France, compte tenu de l'obligation qui leur est faite de transposer les directives communautaires dans les textes nationaux et de les appliquer. Les procédures en cours devant la Cour de justice des Communautés européennes rappellent les difficultés de transposition et d'application des directives communautaires. Dans le domaine de la gestion de l'eau, par exemple, le suivi de la "directive nitrate" révèle que des procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de 13 Etats membres sur les 15, dont la France selon la Commission Européenne.

Conséquences de la construction européenne et principales directives communautaires relatives à l'eau.

Les politiques communautaire et française de l'environnement s'inscrivent dans un jeu d'influence mutuelle ; la législation communautaire accompagne étroitement, en la précédant ou en la suivant, la législation environnementale française. "En matière de prévention des pollutions, même, près de 90% des prescriptions techniques sont influencées par le niveau européen! Pourtant, l'image de la France est brouillée depuis quelques années par des prises de position perçues par nos partenaires comme systématiquement défensives. De plus, au sein même de l'exécutif gouvernemental, le ministre chargé de l'environnement est parfois conduit à défendre une position frileuse qui a prévalu [au niveau] interministériel du fait de la solidarité gouvernementale. [Il faut se souvenir des difficultés récentes de C.Lepage puis de D.Voynet lors des arbitrages budgétaires et politiques de Matignon]. Le ministère devrait renforcer les moyens qu'il consacre à l'international et à l'interministériel, tant au niveau de la coordination des politiques environnementales que de la mise en œuvre des directives européennes. Cela impose également une réévaluation de ses modes de transposition et un effort accru en matière de rapidité de réponse à la Commission européenne. Les évolutions majeures du droit communautaire, introduites par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, exigent également que les missions du ministère évoluent…", Plan pluriannuel de modernisation du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement (janvier 1999, p. 6).

- Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade
- Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté
- Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons
- Directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres
- Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles
- Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses

- Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture
- Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles
- Directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et décision du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 2001, établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE.

Rappelons que la Commission a un rôle de gardienne des traités. Elle peut saisir la Cour de justice si un Etat membre ne se conforme pas à un avis motivé qu'elle a émis à son encontre parce qu'elle estime qu'il a manqué à une des obligations au titre du traité. La saisine de la Cour de justice joue donc le rôle d'une épée de Damoclès pour inciter l'Etat récalcitrant à se soumettre. "Dans un premier temps, la Commission relève une présomption d'infraction d'un Etat membre soit à l'initiative de ses services, soit à la suite des plaintes d'un autre Etat membre, d'un opérateur économique ou d'un simple particulier. La Commission invite cet Etat membre par une lettre de mise en demeure à lui présenter ses observations ou justifications dans un délai fixé en général à trois mois. Si les observations de l'Etat ne conduisent pas la Commission à modifier son point de vue, la Commission émet un avis motivé auquel l'Etat membre est tenu de se conformer dans un délai – en général, d'un mois – prescrit par la Commission. Faute de quoi, la Commission peut saisir la Cour de justice dont l'arrêt est contraignant pour l'Etat membre. Dans la plupart des cas, les Etats membres régularisent leur situation au regard du droit communautaire avant que la Commission n'engage la phase finale de la procédure auprès de la Cour de justice" (DOUTRIAUX *et al*., 2000, p. 63).

Pour parvenir à une réforme de fond de la loi de 1964, "plusieurs idées sont avancées, notamment faire de l'eau un patrimoine commun […] L'idée est séduisante. Les juristes cependant font remarquer qu'il faut se méfier des formules qui ne peuvent avoir qu'un caractère incantatoire et solennel, mais sans contenu réel et sans efficacité, si elles ne sont pas accompagnées de mesures précises…" (p. 23) selon GAZZANIGA *et al.* (1998).

En 1990, le concept de patrimoine commun n'apparaît pas comme une nouveauté lors du débat sur la politique de l'eau au Sénat, puisqu'il a déjà été expérimenté dans l'article 10 de la charte européenne de l'eau ("l'eau est un patrimoine commun, dont la valeur est reconnue par tous"). La notion de patrimoine, s'appliquant à l'eau et à la nature en général, intègre à la fois un élément moral, la dette contractée à l'égard

des générations passées ou futures et un élément juridico-économique, le désintéressement.

L'élément moral convainc manifestement les pouvoirs publics comme les représentants de la société civile (enseignants, associations, journalistes), en témoigne le grand nombre de sites internet proposant des Chartes ou des Traités à ce sujet[21] et enfin le récent discours des autorités françaises au Sommet du développement durable de Johannesburg[22].

L'élément juridico-économique, comme le remarque GAONAC'H (1999), est en véritable contradiction avec les règles classiques de la propriété. Or la loi sur l'eau de 1992 améliore certes, d'après nos enquêtes, l'organisation et l'intervention des services gestionnaires et de police, mais elle ne remet pas en cause la régime juridique de l'eau car l'article 1er rappelle que les usages de l'eau sont exercés "dans le cadre des lois et règlements, ainsi que des droits antérieurement établis".

Du point de vue politique, le concept de patrimoine commun est suffisamment vague pour ne pas alerter les puissants groupes de pression susceptibles de s'opposer au gouvernement. Malgré cela, entre la première mouture de la loi (la grande loi sur l'eau annoncée dans les médias) et le texte final, l'écart est tel que la plupart des commentateurs sont déçus, les juristes en premier lieu. De fait, la loi s'inspire essentiellement du droit de l'urbanisme. Or, la multiplication des structures locales de concertation et de décision peut entraîner des désaccords entre les collectivités territoriales sur-représentées et par exemple les associations de protection de la nature sous-représentées.

Pour GAZZANIGA *et al.* (1998), "cela rappelait le droit rural et évoquait certaines de ces structures favorisant très vite le développement de petits véritables potentats locaux" (p. 25). Nombre de juristes indiquent aussi que pour un texte majeur, la part belle semble laissée aux décrets d'application. De plus, la loi sur l'eau aurait éventuellement pu anticiper certaines dispositions ultérieurement incluses dans la loi

---

[21] unesco.org, nature.coe.int, terresacree.org, citizen.org, etc.

[22] Discours du Président de la République Française, Jacques Chirac, lors de la table ronde "Biodiversité, diversité culturelle et éthique", le 3 septembre 2002 à Johannesburg, Afrique du Sud.

Barnier du 2 février 1995 au titre de la prévention des risques naturels (Titre 2 et pourquoi pas les articles relatifs aux espaces naturels du Titre 3).

Du point de vue du contenu, la loi institue "deux outils emboîtés pour mettre en œuvre cette gestion" (DUMEZ, 1996, p. 277), à savoir les Schémas Directeurs de Gestion et d'Aménagements des Eaux (SDAGE) et les Schémas de Gestion et d'Aménagements des Eaux (SAGE). Fort de ces outils, le ministère reprend la main sur les agences en s'inspirant des contrats de rivières : dès lors, l'offre d'outils est suffisamment large pour répondre à la demande.

Les SDAGE sont élaborés pour chacun des grands bassins hydrographiques métropolitains à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin par le Comité de Bassin, qui s'appuie sur un secrétariat technique commun à l'agence de l'eau et à la DIREN et sur des commissions thématiques et/ou géographiques créées à cet effet. Ils mettent en place les organisations institutionnalisées et pérennes pour la prise en charge de la gestion collective et concertée du patrimoine aquatique (DUMEZ, 1996, p. 277).

Les SAGE sont élaborés pour les unités hydrographiques (ou systèmes aquifères) plus modestes par les commissions locales de l'eau (les CLE). La loi renforce donc la décentralisation et implique davantage les acteurs locaux dans la gestion de la ressource en eau, tout en assurant une meilleure coordination des actions à l'échelon du grand bassin versant.

Toutefois, l'Etat reste très impliqué dans le dispositif mis en place. La loi reconnaît une légitimité accrue d'intervention, en matière de police des eaux et de gestion de crise. Le département devient la circonscription administrative de base de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Une Mission Interservices de l'Eau (MISE) est mise en place à cet échelon par le préfet pour coordonner les actions des services déconcentrés. En particulier, la loi instaure un statut unifié de l'eau, appliquant notamment le même régime de police pour les eaux souterraines et superficielles. Elle autorise le préfet à prendre des mesures de restriction provisoire des usages de l'eau dans des zones d'alerte préalablement délimitées, en cas de sécheresse ou de risque de pénurie en eau (décret du 24 septembre 1992).

De la même manière, l'Etat intervient d'une part en fixant la composition statutaire de la Commission Locale de l'Eau, chargée de l'élaboration, de la révision et du suivi du SAGE, d'autre part en définissant le périmètre et la composition exacte de la CLE, après consultation des collectivités territoriales et du Comité de Bassin. Des arrêtés sont pris par le(s) préfet(s) concerné(s), qui doit(doivent) aussi approuver le SAGE. Ceux-ci s'articulent autour de deux principes majeurs qui vont dans le sens d'une gestion territorialisée : évoluer de la gestion de l'eau vers celle des milieux aquatiques (l'espace d'intervention est élargi à l'espace de divagation des cours d'eau, aux annexes fluviales) et transcender les clivages traditionnels entre les usagers en faveur de l'intérêt collectif.

L'opposabilité du SDAGE.

L'article 3 de la loi de 1992 prévoit que "les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatible ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs". Par conséquent, les SDAGE sont des documents à caractères administratifs. *Via* leur approbation par l'autorité administrative, l'Etat s'engage à ce que ces documents, résultant de la négociation entre les usagers, les collectivités et l'Etat lui-même, soient respectés. Ces schémas ne créent pas eux-mêmes de nouvelles règles ; ils s'appuient sur l'arsenal juridique en mettant l'accent sur les priorités à traiter :

- il est opposable à l'administration - au sens large - uniquement (services de l'Etat, collectivités (municipalités, conseils généraux et régionaux), établissement publics de l'Etat, groupement des collectivités) ;
- il ne crée pas de droits, mais détermine des orientations en matière de gestion de l'eau, des objectifs de quantité et de qualité des eaux, ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre ;
- il s'impose à l'administration de manière plus ou moins forte selon que celle-ci intervient dans le domaine de l'eau ou non.

Source : OiEAU, 2000.

La loi pêche de 1984 et la loi Barnier de 1995 ont contribué à étayer le dispositif global de la politique de l'eau. L'accent est maintenant mis sur les instruments supplémentaires qui sont apparus à ces dates.

Concernant la loi pêche du 19 juin 1984, il s'agit du Schéma départemental à vocation piscicole (SDVP) relatif à la surveillance, à l'exploitation, à la protection et à

la gestion des milieux aquatiques (AUXIETRE *et al.*, 1994). L'élaboration de ce schéma est réalisée sous la responsabilité des pêcheurs regroupés en fédération départementale. Ce document, comparable par exemple au Schéma départemental des carrières, constitue un outil de gestion à caractère réglementaire. Il est divisé en deux parties : diagnostic (1), proposition d'un modèle de gestion départemental relevant de la pêche d'une part et de la ressource piscicole d'autre part (2).

Dans le bassin Rhône Méditerranée Corse par exemple, la première génération des schémas départementaux à vocation piscicole s'est étalée de 1985, soit un an après l'adoption de la loi pêche, à 1995. Les départements situés au sud du bassin, notamment l'Isère (1986), la Drôme (1987), les Pyrénées-Orientales (1987), ont très tôt mis en œuvre les moyens nécessaires à l'élaboration de ces schémas (embauche d'un technicien ou d'un ingénieur, achat et exploitation de logiciels, etc.). A l'inverse, les départements du bassin versant de la Saône et du Doubs ont réagi avec retard à l'exception du département du Rhône (1987). Ainsi, la fédération de pêche du Jura n'achève son SDVP qu'en 1995. La différence entre les parties septentrionales et méridionales du bassin s'explique davantage par les stratégies, parfois difficiles à saisir, des présidents de ces fédérations que par l'importance du réseau hydrographique ou les moyens financiers des fédérations.

Deux schémas spécifiques sont entrepris durant cette période : le schéma à vocation piscicole du Rhône en 1991 puis le schéma à vocation piscicole de la Saône en 1994[23]. Ce dernier intitulé, "La Saône, une vallée à préserver" constitue un engagement qui s'articule autour de cinq actions prioritaires : le maintien de la prairie inondable, la préservation et/ou la réhabilitation des annexes fluviales, l'amélioration de la qualité de l'eau, la valorisation et la promotion des usages liés à la pêche et une meilleure gestion de la ressource piscicole. D'après la maîtrise d'ouvrage, ce document doit être "une référence consultée à l'occasion de chaque nouveau projet". Les enquêtes que nous avons menées en 1999 montrent qu'il n'en n'est rien.

La loi pêche a néanmoins apporté des éclaircissements utiles au plan juridique, en particulier sur le statut des pêcheurs professionnels. En outre, certains objectifs des SDVP se concrétisent aujourd'hui grâce aux fédérations de pêche à travers l'élaboration des Plans Départementaux de Gestion Piscicole (PDPG) dont certains étaient bien avancés fin 1999 dans le bassin de la Saône (Côte d'Or, Doubs). La partie des propositions concernant l'activité halieutique fait également l'objet de propositions particulières incluses dans des plans départementaux pour le tourisme pêche. Par ailleurs, certaines disposition de la loi pêche de 1984 au titre de la préservation des milieux aquatiques préfigurent celles relatives à la loi sur l'eau de 1992 en imposant d'une part des

[23] Le SVP Saône est financé conjointement par le ministère de environnement, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, les fédérations de pêche du Rhône, de l'Ain, de la Saône-et-Loire et de la Côte d'Or, l'association des pêcheurs professionnels et l'institution interdépartementale du tourisme fluvial.

autorisations d'aménagements et de travaux dans le lit des cours d'eau[24], et, en garantissant un débit minimal (GUILBAUD *et al.*, 1992).

Départements	schéma départemental à vocation piscicole	Plans piscicoles (état d'avancement au 07/06/99)
Vosges	1992	Etape 1 : démarrage
Haute-Saône	1991	Etape 0 : réflexion
Territoire de Belfort	1990	Etape 0 : réflexion
Doubs	1990	Etape 2 : définition des contextes piscicoles
Côte d'Or	1990	Etape 3 : rapport final au CSP
Jura	1995	Etape 0 : réflexion
Saône-et-Loire	1991	Etape 1 : démarrage
L'Ain	1990	Etape 1 : démarrage
Le Rhône	1988	Etape 2 : définition des contextes piscicoles

Tableau 4 : les SDVP dans le bassin de la Saône (Agence de l'eau RMC, 2000).

Outre la loi pêche de 1984, la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a complété le dispositif global mis en place à l'occasion de la loi sur l'eau. La loi Barnier a été motivée, comme le souligne BOULEAU (2002) par de nombreux faits d'actualité dépassant le cadre des cours d'eau (inventaire des sites industriels pollués sans propriétaires, dénonciations de marchés publics de distribution d'eau, multiplication des panneaux publicitaires en entrée de ville). C'est pourquoi, elle a donné l'impression de "remplir les vides" laissés par les lois sectorielles sur l'environnement qui ont été votées depuis la loi sur l'eau (déchets, OGM, lutte contre le bruit, carrières, paysages) et de prolonger cette dernière au sujet de la lutte contre les inondations.

"A peine avait-on voté la loi sur l'eau que se produit à Vaison-la-Romaine, une catastrophe plus grave que celle de Nîmes. Dans tout le Sud-Est des villes sont déclarées sinistrées. Au moment où la loi Barnier est discutée des inondations sont constatées en Bretagne, en Basse-Normandie, dans les Ardennes, dans les Pays de Loire et en Ile de France. L'hiver 1994-95 comptera 2700 communes classées catastrophes naturelles" (p. 22) commente BOULEAU (2002). L'apport principal de

[24] Les autorisations d'ouvrages sont déjà prévues au titre de la police et de la conservation des cours d'eau par les articles 106 et 107 du Code rural avec une procédure minutieuse d'instruction instituée par le décret du 1er août 1905. Quant aux travaux dans le lit des cours d'eau ils relèvent du même code au titre du curage administratif notamment selon GUILBAUD *et al.* (1992).

ce texte réside plus dans la réaffirmation d'instruments "oubliés"[25] que dans la transposition de grands principes en droit français (l'article 1 évoque pêle-mêle les concepts de patrimoine commun et de développement durable)[26]. Toutefois, c'est surtout le titre II de la loi qui constitue un réel apport à la politique de l'eau dans son volet "prévention".

En matière de risque naturel, la modernisation et la simplification du dispositif juridique se sont traduites par la création d'une procédure unique : le Plan de Prévention des Risques naturels (décret PPR du 5 octobre 1995) qui remplace les procédures utilisées antérieurement à ce décret, c'est-à-dire l'article R.111.3 du Code de l'urbanisme ainsi que les Plans de Surface Submersible ou PSS et les Plans d'Exposition aux Risques).

D'après POTTIER (2002), "le PPR garde dans ses grandes lignes la même philosophie que le PER : la réglementation repose sur une cartographie des zones à risque et s'impose à des actions liées à l'habitat, aux activités et à la gestion des sols. Elle s'applique non seulement aux constructions et activités futures mais aussi à l'existant à la date d'approbation de la procédure". En outre, comme le relève un représentant de la Direction de la prévision et de la prévention des risques au ministère de l'environnement cité par le Moniteur des Travaux Publics en juin 2001, la loi Barnier a eu un impact au plan financier : 15 MF (2,287 M€) étaient investis chaque année avant 1994, plus de 100 MF (15,25 M€) le sont aujourd'hui.

Le faible nombre de Plans d'Exposition aux Risques approuvés à l'échelle de la France 10 ans après leur création (1982) et les recommandations d'intensification de la mise en œuvre d'une véritable prévention des risques d'inondation en privilégiant la zone à fort risque incluse dans les SDAGE, ont contribué à la mise en place des PPR. Dans le district Rhône Méditerranée Corse par exemple, l'Agence de l'eau (1999) précise que 1370 communes sont concernées par des PPRi dont 443 (soit 32,3%) par des PPRi élaborés, sous la houlette des Directions départementales de l'Equipement, selon les dispositions du décret d'octobre 1995. Cette proportion importante montre bien l'effort accéléré qui a été accompli depuis la parution du décret susvisé. On constate qu'antérieurement à celui-ci, la cartographie des risques s'est portée sur les grands axes fluviaux (PPR ex-PSS sur le Rhône et la Saône)[27]. Depuis 1995, les efforts se concentrent surtout sur les cours d'eau secondaires à régime torrentiel ; dès lors, les communes du bassin de la Saône sont peu concernées.

---

[25] Exemple : principe pollueur-payeur.

[26] Il favorise aussi l'insertion des associations de défense de la nature dans les débats sur la protection de environnement et l'aménagement du territoire.

[27] PSS : domaine public fluvial seulement.

1.3 Déconcentration et décentralisation ont favorisé la mise en œuvre des politiques territoriales de l'eau.

La création d'un ministère de l'environnement, les lois de décentralisation et l'implication croissante de la "société civile" dans la politique de l'eau ont favorisé la mise en œuvre des politiques territoriales de l'eau et, en particulier, des contrats de rivières.

1.3.1. De la création du ministère de l'environnement à celle des DIREN.

Dans les années 1960, le développement industriel, les remembrements et les grands travaux, contribuent à transformer les paysages et, du fait des pollutions engendrées, à perturber les écosystèmes. Le premier ministre J.Chaban-Delmas et ses conseillers sont, en outre, conscients de l'impact de mai 1968. Un nouveau rapport société-nature exige une appropriation politique de la gestion de l'environnement.

Pour l'entourage du Premier Ministre, l'utilisation à des fins politiques du concept d'environnement, mot entré quelques années plus tôt dans les dictionnaires, est une aubaine car elle s'inscrit assez bien dans sa stratégie globale d'ouverture du politique vers la société civile ; elle implique néanmoins dans un contexte particulier[28] une réflexion de la part du gouvernement : "et si l'environnement n'était pas seulement une mode ?" s'interroge-t-on alors à l'hôtel de Matignon.

Selon CHARVOLIN (1993, 1999), les intérêts croisés des réseaux de protection de la nature[29] et d'individualités [30] aboutissent, avec l'aval de l'Elysée, à l'investiture de l'environnement parmi les départements administratifs français au printemps 1970[31].

---

[28] Conférence de Stockholm sur l'environnement Humain en 1972.

[29] La création du Conseil National de la Protection de la Nature date de 1946.

[30] Notamment Jérôme Monod, le délégué à l'Aménagement du Territoire et Louis Armand, ingénieur des Mines, qui doivent répondre à une lettre du Premier ministre en date du 24 octobre 1969, appelant à la constitution d'un plan d'action en faveur de environnement. Pour sa part, Serge Antoine est chargé de collecter, stocker et classer les informations sur les mesures à faire parvenir aux services du Premier ministre en avril 1970 (CHARVOLIN, 1999).

[31] L'opinion publique est alors mobilisée autour de l'affaire de la Vanoise (faut-il préférer le développement économique à la protection des sites montagnards s'interroge-t-on ?). "Devant cet écho grandissant donné à la protection de la nature, les

Suite à une période d'un an de veille stratégique orchestrée par la DATAR et le Haut Comité à l'environnement, un ministère de "mission" en charge de la protection de la nature et de l'environnement est créé en 1971[32]. Cette création, comme celle des agences financières de bassin huit ans plus tôt, est une étape décisive pour faire vivre la politique de l'eau.

La jeune administration intègre non sans difficultés des compétences d'autres administrations (POUJADE, 1975). Parmi ces compétences figurent la pêche et la coordination interministérielle dans le domaine de l'eau. Le décret de nomination de R.Poujade s'appuie finalement sur trois axes, dont celui de l'eau :

- la protection de la nature et des paysages, avec la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, la loi du 22 juillet 1960, relative à la création de parcs nationaux ;

- la lutte contre les pollutions et nuisances avec la loi du 19 décembre 1917 (modifiée par la loi du 2 août 1961) relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes ;

- l'eau, avec la loi de 1964, relative comme nous l'avons vu plus haut, au régime de la répartition des eaux et à la lutte contre les pollutions. Dès sa création, le ministère se dote d'un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau. LAVOUX (1999) note qu'entre "1973 et 1975, quelques attributions interministérielles sont ajoutées, mais c'est en 1975 que les compétences propres s'étoffent, particulièrement dans le domaine de l'eau. Le ministre obtient le pouvoir de police des eaux souterraines, de police des cours d'eau…" (p. 87). A cette date, une réflexion est entamée sur la manière de faire vivre la politique de l'eau en orientant son évolution du "global" vers "le local". En outre, les compétences du ministère ne cessent de s'accroître en la matière au gré des textes (loi de protection de la nature en 1976, loi de démocratisation des enquêtes publiques en 1983, loi pêche en 1984, loi littoral en 1986, loi sur l'eau en 1992, loi Barnier en 1995…) et parce qu'au fil du temps, le ministère va acquérir une certaine crédibilité technique et une légitimité politique avec la montée en puissance de la politique européenne de l'environnement.

---

services de la présidence décident de placer à la tête du ministère chargé de l'aménagement de l'espace rural une direction générale spécialement consacrée à ce sujet. Le décret n°70-315 du 10 avril 1970 est porteur d'une organisation séparée pour la protection de la nature. Il établit une direction générale de la protection de la nature au ministère de l'Agriculture, et crédite la question environnementale d'une permanence dans les affaires publiques. Cette réorganisation sera un élément déterminant dans le choix de dénomination du premier ministère de l'environnement…" (p. 53) explique CHARVOLIN (1999).

[32] Décret n°71-94 du 2 février 1971.

En 2001, le ministère l'Aménagement du Territoire et du l'Environnement (MATE) comprend[33] cinq directions dont une concerne directement l'eau[34]. Outre les personnels qui travaillent au sein de cette direction, le ministère est l'organisme de tutelle du Conseil Supérieur de la Pêche[35]. Le plan de modernisation du ministère (1999-2004) confirme la place prépondérante de la politique de l'eau en son sein. La création d'un tel ministère s'explique à l'époque pour des raisons pratiques et symboliques. Il s'agit de rationaliser l'action administrative et de mettre au goût du jour les intitulés des ministères[36]. Concernant plus spécifiquement le ministère en charge de l'environnement, on peut retenir sur une période allant de 1971 à 2002 :

- le maintien du terme "environnement" pour qualifier l'action publique jusqu'en 2002, date à laquelle il est remplacé par écologie et développement durable[37] (s'agit-il de scientifiser l'approche ministérielle des question d'environnement ou de s'attirer les faveurs du vote écologiste ?). "La logique du marché politique" pousse les élus à satisfaire les diverses catégories sociales. La création d'un ministère s'inscrit dans une perspective de canalisation et de récupération politique souligne encore CHEVALLIER (1999) ;

- le caractère évanescent de certains intitulés ("protection de la nature", "qualité de la vie", etc.) dans la période d'expérimentation ministérielle. Il faut associer le terme qui correspond au mieux

---

[33] DATAR exclue.

[34] Il s'agit des direction de l'eau (DE), des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E), de la nature et des paysages (DNP), de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) et de l'administration, des finances et des affaires internationales. En dehors des tutelles et cotutelles d'établissements publics. Le ministère est en charge de la gestion de multiples instances comme le comité national de l'eau et s'est doté d'une inspection générale de l'environnement (IGE). L'IGE assure une mission permanente de contrôle, d'évaluation, d'analyse et de conseil pour la mise en oeuvre des politiques de l'environnement.

[35] Il possède également la tutelle des sept parcs nationaux, de l'Institut Français de l'ENvironnement (IFEN), de l'Institut National de l'Environnement industriel et des RISques (INERIS), de l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS), du Conservatoire du littoral ainsi que la cotutelle de l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), l'Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs (ANDRA), de l'Office National des Forêts (ONF), de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) et du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN). Le cas des agences de l'eau, également concernées, sera développé plus loin.

[36] Chaque nouveau gouvernement marque ainsi de son empreinte la vie des ministères ("temps libre", "qualité de la vie", "action humanitaire", "solidarité entre les générations", "intérieur, sécurité intérieure et libertés locales", etc.). Cela n'empêche nullement une réelle permanence des directions administratives (*cf.* annexe 1).

[37] Le terme de développement durable popularisé au sommet de la terre en 1992 à Rio apparaît pour la première fois dans un décret portant organisation de l'administration centrale du ministère de environnement (décret n°94-30 du 11 janvier 1994) selon LAVOUX (1999). Au reste, depuis la Charte Mondiale de la nature (1982) et la Convention des Nations Unies sur la Biodiversité (1992) nombreux sont les observateurs qui prédisaient le rattachement d'un ministère du développement durable à celui de environnement.

aux aspirations d'une société en mouvement tout en délimitant progressivement l'éventail des compétences du ministère ;

- la place du ministère dans les gouvernements est variable selon les époques (secrétariat d'Etat, ministère de plein exercice et ministère lourd par le biais de regroupement des ministères en charge de la culture et de l'environnement) ;

- il faut attendre 1997 pour voir le retour de la DATAR auprès du ministère qu'elle a largement contribué à créer. L'association sera de courte durée (1997-2002) ;

- enfin, bien que cela soit discutable, on note l'absence de "poids lourds" à la tête de ce ministère à l'exclusion d'Alain Peyrefitte, proche du général De Gaulle et influent auprès des cabinets Pompidou et Chaban-Delmas. Par exemple, aucun des ministres de l'environnement n'a jusqu'à maintenant été Premier ministre alors que bon nombre de ministres de l'économie l'ont été sous la 5ème République (R.Barre, V.Giscard d'Estaing, L.Fabius, E.Balladur). Seuls deux chefs de partis politique ont choisi ce poste (M.Crépeau, D.Voynet)[38]. Cela montre que le maroquin de l'environnement n'est pas hautement stratégique puisqu'il n'a pas été un tremplin pour les ministres successifs (*Cf.* annexe 1, liste des ministres en charge de l'environnement et intitulés successifs du ministère).

Le plan national pour l'environnement proposé en 1990[39], examiné au Parlement puis adopté par le gouvernement, a conduit à des évolutions organisationnelles car le ministère n'est plus une administration de mission. Outre la création d'établissements publics tels que l'IFEN, le ministère Lalonde propose la relance de la politique de l'eau. Dans cette perspective, les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) sont alors appelées à jouer un rôle important.

La création des DIREN intervient en 1991 (décret du 4 novembre 1991), à partir de la fusion de plusieurs services préexistants : les Délégations Régionales à l'Architecture et à l'environnement (DRAE), les services hydrauliques centralisateurs (SHC, issus du ministère de l'équipement), les Services Régionaux à l'Aménagement des Eaux

---

[38] C'est aussi un ministère qui a été à plusieurs reprises occupé par des femmes comme les Affaires sociales par exemple par rapport à d'autres (Economie et Finances, Intérieur…). Est-ce à dire que les femmes ministres occupent le plus souvent de "petits ministères" - si l'on excepte notamment M.Aubry aux Affaires Sociales sous le gouvernement de L.Jospin et M.Alliot-Marie sous le gouvernement de J.-P.Raffarin ?

[39] Ce plan national suit un premier plan pour environnement élaboré au début des années 1970 et devance la charte de l'environnement voulue par le Président J.Chirac à l'occasion du discours d'Orléans le 3 mai 2001 puis lors du discours d'Avranches prononcé durant la campagne présidentielle le 18 mars 2002.

(SRAE, ministère de l'agriculture)[40]. Les DIREN ne sont donc pas composées, à l'origine, d'"environnementalistes". Il n'est pas sûr qu'elles le soient davantage aujourd'hui car "l'hétérogénéité des personnels du ministère est peu propice à l'éclosion d'une culture propre " souligne KESSLER (1999, p. 73).

La mise en place des DIREN ne déclenche pas la création simultanée d'un corps de l'environnement, ce qui témoigne d'une certaine façon de l'incertitude qui règne encore sur les objectifs du ministère de l'environnement. Cette incertitude freine même la déconcentration des services qui s'arrête au niveau régional alors que l'absence de Directions Départementales de l'environnement constitue l'un des problèmes majeurs de l'application des politiques de l'eau[41].

Organisation et fonctionnement des DIREN.

Sous l'autorité du préfet de région, les DIREN œuvrent à la prise en compte de l'environnement dans les divers programmes d'aménagement, dans les contrats de plans et dans les programmes européens. Elles veillent à la protection de la nature, des sites et des paysages. Elles concourent aux politiques de conservation des milieux naturels selon le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD, 2002).

L'organisation de la DIREN Bourgogne par exemple s'articule autour de quatre services : le service territoire et patrimoine, le service des milieux aquatiques, le service communication et promotion de l'environnement et le service gestion et valorisation des données, services auxquels il convient de greffer un secrétariat général et la direction. Cependant, l'organisation et les intitulés des services varient d'une DIREN à l'autre. Ainsi, dans le bassin de la Saône, aucune DIREN ne comprend un organigramme comparable, ce qui ne manque pas de compliquer la compréhension du rôle des différents services. La DIREN Rhône-Alpes englobe, outre la délégation pour le bassin RMC, le Service de Protection et de Gestion de l'Espace (SPGE) et le Service des Milieux

[40] En 1973, soit trois ans après la création du ministère de environnement, des Ateliers régionaux des sites et des paysages sont mis en place auxquels on préfère des délégués régionaux de environnement en 1975 puis des délégués régionaux à l'architecture et à environnement (DRAE) depuis 1978. Le décret relatif à la création des DRAE marque le caractère général des attributions du délégué et l'affirmation de son rôle d'animateur des politiques au niveau local. Sans une équipe étoffée, le DRAE n'incarne pas vraiment le ministre de environnement. Son pouvoir d'influence des DRAE est assez faible tant auprès du préfet de tutelle qu'auprès des élus locaux. D'autre part, les services déconcentrés de l'Etat qui remplissent les missions du ministère de environnement ont tendance à remplir préférentiellement celles qui viennent de leurs propres administrations centrales parisiennes (agriculture, équipement, santé). Par voie de conséquence, l'action ministérielle est peu ou mal relayée localement. Dès cette époque, la nécessité de créer des DIREN se fait donc sentir.

[41] La déconcentration est une modalité d'organisation de la centralisation. Elle consiste à accorder un pouvoir de décision aux agents de l'Etat répartis localement dans des circonscriptions administratives qui n'ont pas de personnalité juridique. Il y a une redistribution du pouvoir de décision par le mécanisme de la délégation mais l'agent titulaire de pouvoirs déconcentrés agit toujours au nom de l'Etat et est soumis au contrôle des autorités supérieures (administrations centrales par le biais des inspections générales par exemple ou, plus près d'eux, les préfets de département et de régions).

Aquatiques (SEMA). En revanche, la DIREN Franche-Comté compte deux services principaux : le Service Paysage et Qualité de la Vie (SPQV) et le Service de l'Eau et des Milieux Naturels (SEMNA).

Dès lors, deux questions se posent au sujet de l'aménagement et de la gestion des eaux : 1) en quoi une telle déconcentration favorise-t-elle l'horizontalité des dossiers ? 2) Comment les DIREN répondent-elles au problème de la non coïncidence entre les régions de programme et les bassins hydrographiques ? La plupart des administrations sont concernées par l'eau. C'est pourquoi le ministère continue de s'appuyer sur de multiples structures administratives aux niveaux départemental, régional et de bassin. Parmi elles :

- les agences de l'eau qui contribuent directement à l'acquisition des connaissances générales sur la ressource. Elles enregistrent aussi les prélèvements d'eau des usagers et tiennent compte des rejets (pour le calcul de l'assiette des redevances). Les agences de l'eau cherchent enfin à susciter, à conseiller et à financer les maîtres d'ouvrage ;

- les agents chargés de la police des milieux aquatiques, le plus souvent à temps partiel, dans les DDAF et DDE, les services de la navigation et les DRIRE dans des cas précis (eaux souterraines). Ces agents veillent notamment sur le comptage des prélèvements, afin d'instruire, le cas échéant, les demandes d'autorisation de prélèvement. Ils doivent en outre procéder à une révision en cas de pénurie, instruire conjointement avec les services chargés des polices sectorielles les demandes d'autorisation de rejets polluants, contrôler le respect de ces autorisations ;

- les agents chargés des "polices sectorielles" des installations classées pour la protection de l'environnement (DRIRE pour l'industrie et DSV pour les élevages) et des services d'assainissement des collectivités locales (DDE, DDAF, DDASS) qui conduisent à l'instruction d'autorisations correspondantes ; [42]

- les DDASS qui assurent la police de la qualité de l'eau potable (les relevés sont envoyés aux maires chargés de les diffuser) et des eaux de baignades ;

- les DDAF et le CSP qui sont chargés de la police de la pêche.

[42] Rappel des sigles : Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), des Services Vétérinaires (DDSV), des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) ; Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

Au plan régional, il faut donc entretenir le lien entre les différents intervenants administratifs. C'est l'un des rôles du Service des Milieux Aquatiques (SEMA), souvent le service le mieux doté en personnel de la DIREN[43]. Le SEMA compte trois grandes attributions. La première tient dans le recueil de données hydrauliques et hydrobiologiques. La seconde consiste à mobiliser les acteurs locaux autour de programmes d'action collective (SAGE, contrats de rivière). La troisième est l'animation et la coordination des services de police au niveau départemental. Par l'intermédiaire du SEMA notamment, la création des DIREN constitue une avancée vers l'application du droit de l'eau : reste à harmoniser les stratégies des DIREN avec celles d'établissements publics comme le CSP ou Voies Navigables de France (VNF) d'une part et avec celles des agences de l'eau d'autre part.

Néanmoins, en dépit de la création des DIREN, c'est le garant de l'intérêt général (le préfet voire le ministre ou le premier ministre) qui a le dernier mot, en particulier au sujet des dossiers sensibles. Ainsi, dans le bassin de la Saône, le cas du canal Rhin-Rhône (sur lequel nous reviendrons) a donné lieu à un arbitrage de Matignon, finalement favorable à la ministre de l'environnement.

Le Rapport TAVERNIER (1999) nous invite à nuancer un peu ces remarques. Selon ce dernier, "les moyens de l'État dans le domaine de l'eau [seraient] dérisoires compte tenu de l'importance politique, économique et sociale que représente ce domaine, dans la mesure où le pouvoir réel est éclaté entre les 36.400 communes et les grands groupes financiers qui contrôlent l'essentiel de ce fabuleux marché" (p. 6).

Le Rapport TAVERNIER (1999) précise que, curieusement, les crédits gérés par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et affectés au domaine de l'eau dépassent ceux du ministère de l'environnement. En 1999, le ministère de l'Agriculture devait consacrer, en crédits d'investissement, plus de 150 millions de francs (228 658€)[44] à l'hydraulique agricole et aux subventions aux compagnies d'aménagement

---

[43] Exemple de la DIREN Bourgogne : service des milieux aquatiques (20 fonctionnaires ou contractuels), service territoire et patrimoine (15), service communication et promotion de environnement (5), service gestion et valorisation des données (5).

[44] Rappel : afin de facilité notre exposé, les sommes prévues ou engagées avant le 1er janvier 1999 sont présentées de la manière suivante : F (€). A l'inverse, Les sommes prévues ou engagées après le 1er janvier 1999 sont présentées de la manière suivante : € (F). Seuls quelques tableaux dérogent à cette règle pour des raisons pratiques.

régionales (dont l'hydraulique reste l'activité dominante), et 175 millions de francs (266 768€) à la mise aux normes des bâtiments d'élevage dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Le ministère de l'Agriculture est aussi le gestionnaire du fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), seul instrument financier à intervenir dans le domaine de l'eau avec un objectif exclusif de péréquation[45].

Par ailleurs, précise le rapport TAVERNIER (1999), l'autonomie financière des agences de l'eau, maîtresses de leur budget et déterminant leurs redevances ont permis de répondre aux besoins d'investissements croissants dans le domaine de l'eau. Il reste à garantir l'affectation de "l'argent de l'eau à l'eau" pour justifier l'existence des redevances. Des sommes considérables ont pu être mobilisées dans le cadre des programmes quinquennaux. Le montant des redevances appelées est ainsi passé de 21 milliards de francs (3,2 milliards d'euros) dans le cadre du 5ème programme (1987-1991) à 40 milliards de francs (6,1 milliards d'euros) dans le cadre du 6ème (1992-1996) et 51 milliards de francs (7,8 milliards d'euros)dans le cadre du 7ème (1997-2001), soit aujourd'hui 10 milliards de francs (1,52 milliards d'euros) par an[46].

Les administrations et les établissements publics ont désormais des moyens importants[47]. Mais, "le dispositif est complexe, émietté, parfois redondant, parfois

---

[45] Créé en 1954, le FNDAE est un compte spécial du Trésor qui a été conçu dès son origine comme un outil de solidarité nationale destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution de l'eau. Son domaine d'intervention a été étendu à l'assainissement en 1979. En 1997, la compétence du fonds a été étendue, pour une période de trois ans, à la lutte contre les pollutions d'origine agricole. 150 millions de francs annuels (22, 86 millions d'euros) doivent être ainsi consacrés au PMPOA. Prélevées sur l'ensemble de la population française, les ressources du Fonds ne sont redistribuées qu'aux seules communes rurales. Elles ont eu pour provenance, en 1998, pour 52 %, le produit d'une redevance sur les consommations d'eau distribuées dans toutes les communes urbaines et rurales bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, dont le taux de base est fixé à 14 centimes de francs (2,13 centimes d'euros) par mètre cube depuis le 1er janvier 1996. Elles proviennent aussi pour 48 % d'un prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain (PMU). Les recettes du fonds ont atteint 959 millions de francs (146,2 millions d'euros) en 1998, en recul de 4 % par rapport à 1997, ce qui obligera en 1999 à une réduction similaire des interventions estime le Rapport TAVERNIER (1999, p. 7).

[46] L'ampleur des moyens de la politique de l'eau ainsi dégagés est plus que significative si on la compare au budget 1999 du ministère de l'environnement qui s'élève à moins de 4 milliards de francs (609 millions d'euros) d'après le Rapport TAVERNIER (1999, p. 8).

[47] En croisant diverses sources (ministères, rapports…), il apparaît en effet que les personnels sont relativement nombreux. Toutefois, les chiffres sont bien faibles par rapport à d'autres secteurs jugés prioritaires (équipement et sécurité routière, emploi, etc.). La direction de l'eau emploie 90 agents ; chaque DIREN (22 en France métropolitaine) emploie 50 à 100 personnes (contractuels exclus). Dans les administrations déconcentrées de l'Etat, la police de l'eau concerne l'équivalent de 750 agents à

lacunaire ; il manque d'unité, de cohérence et de stratégie ; il ne sait pas tirer pleinement partie de la complémentarité des quatre leviers que constituent pour infléchir les comportements des divers usagers de la ressource en eau : les redevances, les aides financières, les polices sectorielles et la police des milieux. Il en résulte qu'il n'y a pas à proprement parler aujourd'hui de gestion de la ressource en eau, mais un ensemble d'actions concourant de manière plus ou moins cohérente et efficace à cette gestion" (DUBOIS, 2001, p. 2, annexe 6 du rapport).

Toutefois, la politique de l'eau n'est pas seulement étatique. L'Etat a intérêt à développer la démocratie locale afin de sensibiliser plus efficacement les usagers. Cela l'incite à impliquer davantage les collectivités territoriales.

1.3.2. Le pouvoir croissant des collectivités territoriales.

Conséquence de la décentralisation, le secteur de l'eau exige une clarification des rôles de chacun. Le montage financier d'un programme d'actions s'articule en effet théoriquement autour d'un maître d'ouvrage, si possible unique à l'échelle du bassin. La désignation d'un *leader* légitime de l'action publique dans chaque bassin traduit l'engagement des collectivités : c'est un acte politique. Arrêtons-nous sur les rôles respectifs des communes, des Départements et des Régions dans ce jeu[48] :

---

temps plein. Par ailleurs, dans les directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale, les services santé-environnement emploient environ 1.500 personnes, dont une part très importante de l'activité est consacrée au contrôle de la qualité des eaux de boisson et de baignade. Le ministère de l'emploi et de la solidarité est donc le troisième département ministériel à développer une action significative dans le domaine de l'eau. A noter que certains fonctionnaires remplissent des tâches transversales comme l'indique la DIREN Rhône-Alpes sur son site internet (*cf.* organigramme de la DIREN). De ce fait, il est bien difficile de faire autre chose que de vagues estimations relatives au nombre réel de personnes exerçant, à temps plein, dans le domaine de l'eau. Aucun organisme ne dispose d'un chiffre précis.

[48] On entend par Département et Régions, les exécutifs de ces territoires administratifs (c'est-à-dire le conseils général pour le premier et le conseil régional pour le second).

- Les communes interviennent dans les domaines de l'assainissement et de la distribution de l'eau potable[49]. Depuis l'après-guerre, elles jouent un rôle déterminant dans l'aménagement et la gestion des eaux grâce aux syndicats de rivière. C'est à travers des structures intercommunales de ce type que le maire dispose de réelles marges de manœuvre dans le domaine de l'eau : assainissement et traitement, hydraulique agricole et enfin aménagement et gestion des milieux aquatiques. Ce sont en effet encore les syndicats intercommunaux d'aménagement et d'entretien de rivière (SIA) qui obtiennent le plus fréquemment la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux reliés à des programmes globaux d'actions, dans les bassins versant drainés par des cours d'eau non domaniaux. Bien connu des élus locaux, ils représentent le mode de maîtrise d'ouvrage le plus répandu. Par contre, ces structures semblent inadaptées lorsqu'il s'agit d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'un vaste bassin versant drainé par un grand cours d'eau du domaine public. Enfin, outre des pouvoirs de police administrative générale dont il ne faut pas exagérer l'importance (ROMI,1999), les maires disposent de compétences particulières comme la police spéciale de la baignade et des activités nautiques[50] en vertu de l'article L 2213-23 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

- Les Départements jouent également un rôle important en matière de politique de l'eau ; ils aident traditionnellement les communes au plan technique et financier[51]. "Le Département se voit notamment reconnaître les mêmes facultés que la commune pour exercer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement et d'entretien des cours d'eau. Il peut également utiliser sa politique de gestion des espaces naturels sensibles à des fins de maîtrise foncière des bords de la rivière. Cette possibilité plus ou moins développée selon les départements, et qu'il peut déléguer aux communes, constitue un puissant outil pour les politiques locales de gestion des cours d'eau ou même des aquifères. Néanmoins, cette possibilité est "encadrée" par le caractère d'espace naturel sensible que doivent revêtir les terrains préemptés. Des taxes peuvent éventuellement être mises en place au titre de la protection des espaces naturels sensibles. Mais, comme l'a déclaré le directeur du service environnement du Conseil Général de l'Ain, les taxes de cette nature ne sont pas bien perçues pas les habitants qui ne souhaitent pas voir augmenter les charges locales. Cela expliquerait le peu d'intérêt que leur ont accordé jusqu'à maintenant les Départements[52].

---

[49] Selon le Rapport Tavernier (1999) "Responsables en dernier ressort de la fourniture et du traitement de l'eau, en qualité comme en quantité satisfaisantes, les communes et leurs groupements assurent la plus grande part des dépenses publiques dans le domaine de l'eau. Les collectivités locales sont à l'origine de plus de 85 % de la dépense publique dans le domaine de l'eau. Celle-ci n'est donc pas [directement] prise en charge par le contribuable national, ni d'ailleurs par le contribuable local, sauf dérogations, compte tenu de la séparation comptable entre budgets locaux et budgets des services de l'eau, même quand ils ne sont pas délégués"(p. 6).

[50] En vertu de l'article L.2213-23 du Code général des collectivités territoriales, les maires sont tenus d'assurer, la sécurité des baigneurs et le sauvetage des victimes éventuelles. Cette obligation porte aussi bien sur les baignades en mer ou en rivière qu'en piscine.

[51] Ils gèrent également l'essentiel de l'enveloppe du FNDAE.

[52] Réunion à Bourg-en-Bresse en présence du représentant du service environnement du Conseil Général de l'Ain, de la Chambre d'agriculture et de la DDAF avec les élèves-ingénieurs de 2ème année de l'INA P-G dans le cadre de la séquence "sociologie de environnement", le 21 mai 2003.

Tableau 5 : les compétences environnementales des collectivités.

COMMUNE	DEPARTEMENT	REGION
Assainissement et distribution de l'eau potable	Promotion du tourisme et sauvegarde du patrimoine naturel	Parcs naturels régionaux
Aménagement de zones d'activités	Aménagement du territoire rural et financement des remembrements	Aménagement du Territoire dans le cadre de l'exécution des contrats avec l'Etat
Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)	Utilisation de services techniques en appui aux communes (SATESE)[53]	Protection du patrimoine et des sites
Schémas de COhérence Territoriale (SCOT)	Invitation à co-financer des actions d'intérêt général[54]	

- La Région est une collectivité territoriale de plein exercice comme le département depuis la loi du 2 mars 1982. Peu de compétences sont conférées expressément à la région en matière d'environnement[55]. Dans le domaine de l'eau par exemple, la région intervient en subventionnant des investissements d'intérêt régional pour améliorer la ressource (barrages, grandes adductions) ou pour protéger les zones sensibles (lacs, littoral, grands aquifères). Son intervention prend des formes multiples comme la présidence et/ou l'animation des Commissions locales de l'eau, le soutien financier et technique au management environnemental dans les entreprises, le soutien financier aux actions d'économie d'eau à l'échelle des communes[56]. Les Régions entendent développer leur compétence en matière de gestion des eaux. Certaines d'entre elles sont parfois très présentes lors de la préparation et de la réalisation des SAGE et des contrats de rivières (exemple : Rhône-Alpes) et souhaitent obtenir des compétences supplémentaires. Ainsi, dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2003, l'expérimentation souhaitée par le Conseil régional de Bretagne pourrait porter sur trois grands domaines : la responsabilité politique de l'élaboration d'un schéma breton de l'eau, ou Schéma régional d'aménagement et de gestion des eaux bretonnes (SRAGE), déclinaison du Schéma directeur de bassin Loire-Bretagne (SDAGE) ; la gestion des données de l'eau ; la coordination des moyens financiers de l'eau, notamment des crédits contractualisés déconcentrés de l'Etat et de l'Union Européenne (Conseil régional de Bretagne, 2003)[57]. Le Rapport

[53] Précisons que les Départements ne possèdent pas tous un Service d'Assistance Technique aux Exploitants des Stations d'Epurations (SATESE).

[54] En effet, les Départements sont de plus en plus sollicités pour intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences légales tels que les contrats de plan Etat-Région (sur lesquels nous reviendrons plus loin).

[55] www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/politique_eau/acteurs/regions.shtml consulté le 4 avril 2003.

[56] Départements et Régions participent largement au financement des programmes destinés à l'aménagement et à la gestion des eaux. En général, les participations financières de la Région et du Département sont assez comparables. Elles avoisinent 15% du montant total du contrat pour chacun d'entre eux.

[57] Région Bretagne, *Décentralisation dans le domaine de l'eau : éléments stratégiques pour une proposition d'expérimentation demandée par le Conseil Régional de Bretagne*, Assises pour la Charte de environnement, Nantes, 29 janvier 2003, 15p.

DUBOIS (2001, p. 9) souligne à cet égard qu'aucune décentralisation globale de la gestion de l'eau aux Départements ou aux Régions n'est concevable, étant donné que les limites des circonscriptions et les bassins hydrographiques ne coïncident pas à l'exception de l'Alsace, de la Bretagne, de la Corse, du Nord-Pas-de-Calais et des départements et collectivités d'outre-mer. La taille des quatre grands agences de l'eau[58] est telle qu'il n'y a pas de solidarité physique entre les bassins qu'elles réunissent.

En définitive, les communes peuvent avoir un rôle primordial par l'intermédiaire des syndicats de rivière. Départements et Régions jouent également un rôle clef car ils fournissent, comme l'Etat et les agences de l'eau, une partie des moyens nécessaires à la mise en œuvre des actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux[59]. D'autres structures, aux statuts extrêmement divers, peuvent intervenir dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux au titre de maître d'ouvrage (par exemple, la communauté locale de l'eau) et dans le cadre de partenariats (par exemple, la fédération de pêche et de protection des milieux aquatiques).

- La communauté locale de l'eau est le maître d'ouvrage "naturel" à part entière. L'article 31 de la loi sur l'eau l'habilite à prendre en charge tous types de travaux relatifs à la gestion des rivières au même titre que les structures "classiques" (communes, syndicats, etc.). Sa constitution est néanmoins soumise à l'existence préalable d'un SAGE, ce qui est un frein certain à l'organisation de la gestion de la ressource. Malgré sa forte légitimité dans le domaine de la gestion des rivières et de la ressource, la communauté locale de l'eau ne dispose pas d'une meilleure capacité d'intervention sur le domaine privé que les communes ou leur groupement. Dans le bassin de la Saône, des structures de ce type seraient en gestation mais elles suscitent des interrogations chez les élus locaux[60].

- Les fédérations de pêche et de protection des milieux aquatiques participent aux opérations d'aménagement et d'entretien des rivières (participation directe ou financière) le plus souvent, en liaison avec les plans et les autres schémas halieutiques.

---

[58] Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-garonne, Seine-Normandie et Loire-Bretagne.

[59] Les communautés de communes sont appelées à devenir des acteurs de l'eau importants. Il en va de même pour les communautés d'agglomération. En effet, d'après nos enquêtes, les nouvelles communautés d'agglomération de Bourg-en-Bresse (Ain), du Pays de Montbéliard (Territoire de Belfort), du Grand Besançon (Doubs) et de Chalon Val de Bourgogne (Saône-et-Loire) sont appelées à intervenir plus activement (et de manière plus coordonnée que par le passé), en particulier au plan paysager.

[60] A ce propos, les élus locaux ne voient pas (dans leur grande majorité) l'intérêt d'alourdir un dispositif relatif à la gestion des eaux déjà très complexe à leurs yeux. Toutefois, ce constat – qui repose sur de nombreux entretiens dont nous précisons ultérieurement les modalités – se limite au bassin versant de la Saône.

- Les groupements de riverains peuvent se porter maître d'ouvrage. On distingue deux types de groupement de riverains : le premier est l'Association Syndicale Libre (ASL), le second est l'Association Syndicale Autorisée (ASA). Dans le premier cas, les travaux sont exécutés sous la maîtrise d'ouvrage privée collective. Dans le second cas, ils le sont sous la maîtrise d'ouvrage publique[61]. Dans les deux cas des problèmes se posent. Le principal relève de l'archaïsme de ces structures. Au 19ème siècle, les objectifs des riverains coïncidaient nettement avec l'intérêt général[62]. Ce n'est plus systématiquement le cas. La rectification des ruisseaux, autrefois réalisée par l'intermédiaire de ces structures, n'est plus l'objectif affiché des pouvoirs publics. Dans le bassin versant de la Saône, les riverains (excepté les agriculteurs) ignorent tout ou presque de ce genre de structures.

- Les Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels peuvent être des partenaires des maîtres d'ouvrage publics pour la maîtrise foncière et d'usage des bords de cours d'eau, mais plutôt pour des secteurs localisés, à forte valeur écologique. Ces organismes possèdent un savoir faire non négligeable en matière de location, d'achat ou de conventionnement.

- Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) sont des intervenants qui méritent d'être mieux connus des structures d'aménagement et de gestion des rivières, en raison des outils qu'elles peuvent mobiliser pour la maîtrise foncière. Les SAFER ont pour vocation initiale et principale d'améliorer la structure foncière des exploitations agricoles. Mais leur champ de compétence s'est élargi récemment à l'environnement et elles ont vocation à apporter leur concours technique aux collectivités territoriales. Elles disposent d'un large panel d'outils de maîtrise foncière, spécifiques (dont un droit de préemption a priori très complémentaire de celui

---

[61] Les travaux exécutés sous maîtrise d'ouvrage privée collective sont prévus et organisés (articles L 215-15 à L 215-22 du Code de environnement) dans deux cas :

(1) soit il existe des règlements anciens ou des usages locaux qu'il appartient au préfet de faire exécuter, d'office si nécessaire, en vertu de son pouvoir de police des eaux. Les dépenses afférentes sont alors à la charge des riverains, selon les modalités fixées par ces règlements et usages, ou à défaut au prorata de l'intérêt de chacun, lequel peut être fondé sur la longueur de berge possédée ; l'état de répartition est alors mis au point par un géomètre expert.

(2) soit il n'existe pas de règlements anciens ou des usages locaux. Dans ce cas de figure, on a recours aux associations syndicales (en conformité avec l'article 1er de la loi du 21 juin 1865), lesquelles peuvent être, soit autorisées, soit constituées d'office par le préfet lorsque le programme des travaux, élaboré et mis à l'enquête, ne recueille pas la majorité qualifiée. Dans tous les cas, les rôles de répartition des dépenses liées aux travaux et à l'entretien ultérieur des ouvrages, sont établis sous le contrôle du préfet qui les rend exécutoires et les fait recouvrer comme en matière de contributions directes. Les contestations relatives à ces procédures sont du ressort des juridictions administratives.

Les associations syndicales autorisées sont des formes de groupement de riverains largement dominantes. Elles ont le statut d'établissement public et doivent donc être à ce titre regardées comme des maîtres d'ouvrage publics. Les groupements de riverains de cette nature ont été les premières structures collectives de maîtrise d'ouvrage de travaux en rivière et constituent aujourd'hui encore une formule efficace, à condition que les propriétaires continuent à trouver un intérêt à l'entretien collectif du cours d'eau, et soient donc conscients des obligations qui sont les leurs. En outre, les ASA, dans la mesure où elles peuvent déléguer leur maîtrise d'ouvrage à des communes ou à des syndicats constituent une structure relais intéressante. (JACQUIN *et al*., 2003).

[62] L'intérêt général est une notion ambiguë sur laquelle nous reviendrons dans le prochain chapitre.

des Départements) ou non, et d'un type de bail qui leur est propre. Néanmoins, ces outils sont encore très peu mobilisés dans l'objectif de gestion des milieux aquatiques ou des aquifères précise le MATE (2001). Les représentants locaux des SAFER sont parfois très engagés dans le syndicalisme agricole. Ils n'apparaissent donc pas comme des partenaires neutres à l'instar des chambres consulaires qui peuvent se porter, le cas échéant, maître d'ouvrage sur des études agri-environnementales.

- Les parcs nationaux et régionaux[63] : si le parc peut être maître d'ouvrage, il ne se substitue pas en général aux syndicats existants. Le parc national est aussi souvent propriétaire et peut confier la gestion de ses terrains à des agriculteurs par le biais d'une grande variété de contrats. Le parc naturel régional est, quant à lui, un outil d'aménagement de territoires à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche et menacé. Il cherche à concilier la protection du milieu naturel et le développement économique et social. Mais la charte des parcs naturels régionaux est un contrat ayant valeur de directive pour les parties et non opposable aux tiers. Les mesures de protection de l'environnement qui s'y appliquent sont identiques à celles qui concernent le reste du territoire français. L'organe de gestion d'un parc naturel régional ne peut être qu'un syndicat mixte. A ce titre, il peut donc se doter des compétences qu'il souhaite en matière de gestion des cours d'eau. Les parcs peuvent donc être maîtres d'ouvrage d'actions de gestion intégrée mais ils sont aussi par nature des coordinateurs et des fédérateurs d'approches globales.

Le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux englobe de multiples acteurs, parfois dépassés par leurs charges (syndicats intercommunaux d'aménagement et surtout associations syndicales). La création d'Etablissements Publics Territoriaux de Bassins (EPTB) va-t-elle accélérer la disparition de ces organisations souvent anciennes ?

1.3.3. Nouveaux enjeux, nouveaux pouvoirs : les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Les EPTB sont des établissements publics de coopération regroupant des communes et/ou des départements et/ou des régions intervenant sur une entité hydrographique cohérente, à une échelle supérieure à celle des autres groupements de collectivités. C'est sur ce type de maître d'ouvrage qu'il nous paraît utile de s'attarder maintenant au regard de la nature et de l'évolution des EPTB.

[63] Les activités humaines sont strictement réglementées ou interdites au moyen de servitudes. En matière de gestion des cours d'eau et des zones humides, la réglementation propre du parc peut imposer, au delà des contraintes de la loi sur l'eau et uniquement dans la zone centrale, des modalités spécifiques d'intervention.

Durant les années 1950-1960, les syndicats mixtes se développent afin de faciliter la mission des gestionnaires locaux dans divers domaines dont l'environnement, qui n'était pas à cette époque une préoccupation majeure à leurs yeux. L'article L. 213-10 de la loi sur l'eau de 1964[64] les incite à créer des établissements publics administratifs au titre de la gestion des eaux dans un bassin (ou une fraction de bassin), un cours d'eau (ou une section de cours d'eau). Ces établissements publics administratifs sont placés sous la tutelle de l'Etat.

De 1964 à 1991, des établissements publics comme celui de la Loire sont mis en place. Ils ont pour objet l'aménagement et la gestion des eaux, et notamment la lutte contre les inondations. Leurs règles de fonctionnement sont conformes à celles des syndicats mixtes. Parallèlement, des ententes interdépartementales sont également conclues. En 1992, la nouvelle loi sur l'eau renforce la place des syndicats mixtes[65].
En 2002, les travaux parlementaires relatifs au projet de réforme de la loi sur l'eau proposent de clarifier le rôle des EPTB dont le nombre est amené à croître d'ici dix à quinze ans[66]. L'association française des EPTB a déjà recensé vingt membres[67] lors de son assemblée générale constitutive en 1999.

---

[64] Devenu l'article L 213-10 du Code de l'environnement.

[65] L'article L.211-7 du Code de environnement précise que les syndicats mixtes créés en application de l'article L.5721-2 du Code Général des Collectivités Territoriales sont habilités à utiliser les articles L.151-36 à L.151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux […] dans le cadre d'un SAGE s'il existe.

[66] Le projet propose en effet que la section 6 du chapitre III du titre Ier du livre II du code de environnement soit ainsi modifiée (articles L. 213-10 et L. 213-11 du Code de environnement) :

« *Art. L. 213-10.* - Un établissement public territorial de bassin peut être créé afin de mettre en oeuvre, dans un bassin, un sous-bassin ou groupement de sous-bassins, la gestion équilibrée de la ressource en eau telle que définie à l'article L. 211-1.

« Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées, le périmètre de cet établissement public.

« Cet établissement public fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions régissant les ententes interdépartementales visées aux articles L. 5411-1 et L. 5411-2 du code général des collectivités locales ou celles régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5721-1 à L. 5721-7 du même code.

« *Art. L. 213-11.* - La commission locale de l'eau peut confier l'élaboration ou la mise en oeuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux à un établissement public territorial de bassin visé à l'article L. 213-10.

« Lorsqu'un tel établissement public n'existe pas ou lorsque le périmètre d'un établissement existant ne lui apparaît pas pertinent, elle peut demander au préfet coordonnateur de bassin de délimiter, dans les conditions prévues à l'article L. 213-10, le périmètre d'un nouvel établissement ou de modifier le périmètre de l'établissement existant. »

[67] Association française des EPTB, assemblée générale constitutive du 14 janvier 1999. Ses membres sont les suivants : Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique du Bassin de l'Adour, Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude, Institution Interdépartementale Pas de Calais/Somme pour l'aménagement de la vallée de l'Authie,

Si l'on analyse plus en détail les conditions de la création de l'Etablissement Public Loire, on remarque que cette structure est ancienne par rapport aux autres. C'est à la suite d'une mission que lui a confié le ministre de l'environnement, que J.Chapon, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, a déposé en 1979 un rapport définissant le cadre général d'une valorisation des ressources de la Loire et fixant les principes d'un aménagement équilibré prenant en compte la sauvegarde d'un patrimoine naturel de grande qualité. Ce rapport proposait de créer un organisme décentralisé chargé de l'aménagement de la Loire. Les crues de la Haute-Loire de 1980 ont incité les responsables politiques à prendre immédiatement en compte cette proposition.

L'Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents (l'EPALA) a été créé par arrêté du ministre de l'Intérieur le 22 novembre 1983 sous l'impulsion de J.Royer alors Président de l'Institution Interdépartementale pour la Protection des Vals de Loire. L'EPALA a été installé en janvier 1984 et l'ensemble des équipements de l'Institution Interdépartementale (barrage de VILLEREST et réseau CRISTAL) lui a été transféré. Lors de sa création, l'EPALA réunissait 5 régions, 14 départements et 17 villes.

Fin 1999[68], l'Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents, qui a désormais le statut juridique d'un syndicat mixte de collectivités territoriales, regroupait plus des deux tiers des régions et départements du bassin de la Loire.

Institution Interdépartementale pour l'Aménagement du fleuve Charente et de ses Affluents, Etablissement Public Interdépartemental Dordogne, Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance, Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagements de la Garonne, Institution du canal d'Ille et Rance, Etablissement Public Loire, Entente Interdépartementale du Bassin du Lot, Etablissement Public d'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents, Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique de la Montagne Noire, Institution Interdépartementale pour l'Aménagement du barrage de Montbel, EPTB – Territoire Rhône, Syndicat Mixte d'Etudes pour l'Aménagement du Bassin de la Saône et du Doubs, Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine, Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Nantaise, Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise, Syndicat Mixte Interdépartemental d'Aménagement et de mise en valeur du Vidourle, Institution d'Aménagement de la Vilaine.

[68] En 1999, l'EPALA est précisément constitué de 6 régions (Auvergne, Bourgogne, Centre, Languedoc Roussillon, Limousin, Pays de la Loire), 16 départements (l'Allier, l'Ardèche, le Cher, la Creuse, la Haute-Loire, la Haute-Vienne, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher, la Loire, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Lozère, la Nièvre, le Maine-et-Loire, le Puy de Dôme et la Saône-et-Loire), 19 villes de plus de 30.000 habitants (Angers, Blois, Bourges, Châteauroux, Joué-Lès- Tours, la Communauté d'Agglomération Clermontoise, Limoges, Montluçon, Nantes, Nevers, Orléans, Saint-Etienne Métropole, Saint-Nazaire, Rezé, le Grand Roanne, Saumur, Tours, Vichy et Vierzon) et 10 Syndicats intercommunaux départementaux regroupant des communes de moins de 30.000 habitants (SICALA) ; soit au total 6 millions d'habitants du bassin de la Loire (Source : EPALA, 2002).

Notons que les recettes de ces organismes, si l'on se limite à l'analyse des statuts de l'EPALA, illustrent la solidarité financière de bassin (cotisation des adhérents et subventions accordées par l'Etat et l'agence de l'eau)[69].

Plus récemment, créé le 25 février 1991, E.P.I.DOR. (Etablissement Public Interdépartemental de la Dordogne) est le résultat de la volonté commune de six départements. Le Puy de Dôme, le Cantal, la Corrèze, le Lot, la Dordogne et la Gironde ont décidé de fonder un établissement capable de coordonner la mise en place d'une gestion multi-usages du bassin versant de la Dordogne. La même année le Syndicat Mixte d'Etudes pour l'Aménagement de la Saône et du Doubs est créé. La légitimité politique des EPTB est forte car leurs présidents peuvent, en règle général, se prévaloir d'un bon ancrage dans les bassins concernés en tant qu'élus locaux/nationaux. De plus, il est fréquent que les directeurs de ces établissements soient des ingénieurs ou des cadres de l'administration territoriale qui connaissent parfaitement les rouages des collectivités. Quelle que soit leur localisation (Loire, Dordogne, Saône…), les EPTB ont principalement été conçus pour répondre aux problèmes hydrauliques. Très vite, le souci de conduire une approche globale des problèmes liés à l'eau à l'échelle du bassin s'est affirmé, évitant ainsi les écueils des stratégies d'aménagement classiques telles qu'elles se réalisaient jusqu'alors[70]. Leur domaine de compétence s'est donc élargi. Les EPTB assument l'analyse stratégique préalable à la mise en place de nouveaux outils de gestion, la maîtrise d'ouvrage d'observatoires, de plans de gestion, de contrats…

---

[69] Les principales recettes sont les suivantes : fonds de concours ou subventions de l'Etat, de l'Agence de l'eau, des Chambres Consulaires ou de tout autre Etablissement public ou privé intéressé aux projets, cotisations et participations prélevées par le syndicat mixte parmi ses membres, produit des emprunts contractés pour construire les ouvrages, avances ou des remboursements pour services rendus ou équipements réalisés pour le compte de communes, de départements ou de régions, ainsi que pour le compte de particuliers dans le cadre de sa mission, produit des baux ou concessions, des dons et legs. Statuts de l'EPALA, mars 1990, 6p. Ils ont été modifiés par délibération n°84-01 du 4 mai 1984 (articles 7 et 8), par délibération n°87-28 du 19 juin 1987 (article 1) et par délibération n°90-18 du 16 mars 1990 (articles 5, 13, 15, 16, 18 et 28). Source : EPALA, 2002.

[70] Cela explique qu'à la lecture des statuts de différents syndicats, on constate que leur objet est large. Le syndicat a pour objet de réaliser ou de faire réaliser les études, la construction et l'exploitation des ouvrages publics ainsi que les aménagements destinés sur le cours d'eau récepteur et de ses affluents, à assurer la protection contre les inondations, améliorer le régime et la qualité des eaux, favoriser le développement des activités économiques et la protection de l'environnement dans le respect des compétences des collectivités territoriales intéressées et dans le respect des options régionales.

Tableau 6 : les principales compétences des EPTB pour l'aménagement et la gestion des eaux (Association Française des EPTB, 1999).

Les activités des EPTB en matière d'environnement	
Amélioration de la qualité des eaux	Plans pour le respect de la dynamique fluviale
Lutte contre les déchets flottants	Gestion quantitative de la ressource en eau
Lutte contre les inondations	Entretien des milieux naturels aquatiques et terrestres
Politique de prévention des risques	Entretien des berges
Amélioration des paysages	Observatoire des milieux aquatiques (cours d'eau, zones humides, etc.) et gestion des données sur l'eau
Développement des usages récréatifs aquatiques et campagnes de sensibilisation auprès des usagers	Contribution à la recherche et à l'enseignement sur l'environnement (classe vertes, musées…)

Si la montée en puissance des EPTB semble judicieuse au plan technique, du fait de la nature même des établissements, elle inquiète certains acteurs du point de vue stratégique (VIEILLARD-COFFRE, 2001). Des personnels des agences de l'eau et du ministère de l'environnement craignent en effet un possible glissement de certaines de leurs prérogatives vers des EPTB "aux mains des élus". Curieusement donc, l'émergence des EPTB désactive les tensions qui existent par ailleurs entre les agences de l'eau et le ministère de l'environnement[71]. Grâce à leur ancrage local, les syndicats de rivière demeurent influents en dépit de l'évolution rapide des structures intercommunales. Cependant, à ce niveau aussi, le crédit des EPTB est de plus en plus grand car les syndicats locaux éprouvent parfois des difficultés réaliser leurs projets sans l'aide technique des EPTB.

[71] Ces tensions portent en particulier sur l'absence de moyens de police des agences de l'eau par rapport aux services de l'Etat et à d'autres organismes publics selon BARRAQUE (1999).

De la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'œuvre : vers la concrétisation des plans gestion.

Dans le cadre d'un programme d'action relatif à l'aménagement et à la gestion des eaux, la maîtrise d'œuvre est chargée d'exécuter la mission que lui confie la maîtrise d'ouvrage. Il convient de distinguer la maîtrise d'œuvre d'étude qui se situe en amont du dit programme et la maîtrise d'œuvre de travaux qui se situe en aval. En amont, la maîtrise d'œuvre consiste à établir, pour chaque volet du programme (qu'il s'agisse d'un contrat de rivière ou d'une autre formule), un état des lieux d'une part et des proposition d'actions de l'autre. En aval, la maîtrise d'œuvre consiste à réaliser, selon un cahier des charges précis, les actions préconisées suite à l'état des lieux.

Dans les deux cas, le maître d'œuvre peut être public (DDE, DDAF, SN, syndicat de rivière) ou privé (bureaux d'études tels que SOGREHA, SAFEGE ou ASCA, des universitaires par l'intermédiaire d'associations telles que l'ADEPRINA. La maîtrise d'œuvre de travaux, l'exécution des travaux est confiée dans de rares cas à la DDAF ou à la DDE et, le plus souvent, à une entreprise spécialisée dans l'assainissement (construction de STEP), la protection des milieux habités contre les crues (digues) ou pour des travaux doux de végétalisation de berges (dans le cadre de la lutte contre l'érosion rivulaire) et de restauration de frayères par exemple. Le respect du cahier des charges passe par la rigueur du maître d'œuvre en collaboration avec le conducteur de travaux, représentant l'entreprise.

De façon à contrer le positionnement stratégique d'EPTB jugés indispensables mais envahissants, l'administration de l'environnement à parfois tendance à s'appuyer sur le mouvement associatif, très vigilant au sujet du comportement des élus en matière de gestion de l'eau. Cette alliance n'est pas nouvelle et elle est bien comprise : l'Etat attend des associations qu'elles représentent un contre-pouvoir dans le jeu qu'il mène avec les élus locaux notamment, tandis que les associations recherchent de leur côté que soient reconnues leur utilité, leur compétence et leur représentativité, par rapport à un système de représentation politique locale (FABIANI, 1995).

1.3.4. Le recours aux associations est-il seulement un moyen pour l'Etat de pallier certaines défaillances ?

L'utilisation fréquente de termes, tels que "nébuleuse environnementale" et "univers associatif", suggère une méconnaissance du monde associatif par l'Etat. S'agissant des associations de protection de la nature, des informations importantes demeurent manquantes (effectifs réels au sein des associations, démographie associative…). Il est donc indispensable de mieux connaître les associations qui passent pour des

acteurs influents sur la scène sociale et environnementale. Inscrivent-elles leurs actions dans le champ de l'écologie politique ou bien au contraire tentent-elles de s'en éloigner pour accroître leur crédibilité scientifique ? En quoi précisément participent-elles aujourd'hui à la politique de l'eau ?

Le nombre et les activités des associations :
quelles sont celles qui se consacrent à la protection ou à la gestion des milieux aquatiques ?

En France, entre 60 000 et 70 000 nouvelles associations sont créées chaque année. Leur fonctionnement repose essentiellement sur l'investissement de 9 millions de bénévoles. Sur les quelques 700 000 associations recensées, 100 000 seulement le sont en tant qu'employeurs. Le secteur à but non lucratif emploie néanmoins 800 000 personnes environ en France (1 000 000 en Allemagne, 900 000 en Grande-Bretagne et 400 000 en Italie)[72]. Il contribue à 4,2% de l'emploi global. Un récent sondage réalisé sur la vie associative pour la Mission Interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1er juillet 1901 indique que les français ont une bonne opinion des associations (95%). Le taux d'adhésion à des associations vient nuancer ces propos. Il est en effet de l'ordre de 25 à 30% en France et chez nos voisins européens contre 70% aux Etats-Unis.

Ces chiffres dissimulent mal les incertitudes qui caractérisent la vie associative en France (fiscalité, nature et nombre des associations, etc.). L'Etat ne s'est doté que de moyens très faibles de connaissance et, *a fortiori*, de contrôle des associations ; seules les associations auxquelles sont attribués des fonds publics sous forme de subventions semblent être contrôlées.

La part exacte des associations de protection de la nature dans la totalité des associations est méconnue. "En l'absence d'évaluation précise, il faut se contenter d'approximations. Pour ce qui concerne l'environnement, de l'ordre de 1500 associations disposaient d'un agrément en 1991 [il existe plus de 4000 associations de pêche et de protection des milieux aquatiques], leur ouvrant l'accès aux instances de participation officielle. Cet ensemble constitue le premier cercle, le mieux identifiable, du mouvement. S'y concentrent l'expertise et les formes diverses de reconnaissance sociale et institutionnelle. Pour le reste, si l'on estime entre 40 000 et 50 000 le nombre d'associations relevant d'une définition large du cadre de vie [soit 5% du total des associations en France], on n'a aucun moyen d'estimer leur vitalité ou leur représentativité" (p.26) précise FABIANI (1995).

Afin de présenter les différents types d'associations de protection de la nature, il convient de s'attarder sur trois périodes :

- La première période correspond au milieu du 19ème siècle. Il est en effet d'usage de faire remonter à 1854 l'origine d'une préoccupation associative pour la protection de la nature, année de création de la Société impériale zoologique d'acclimatation en

1854 (CADORET, 1988). Science et protection de la nature se confondent alors. Ce mouvement contribue à la création de la Ligue de protection des oiseaux (LPO) créée en 1912 et du Conseil National de la Protection de la Nature en 1946. Aujourd'hui, les "sociétés savantes" existent toujours sous forme d'archéo-associations.

- La seconde période débute dans les années 1960 en réaction aux aménagements lourds (routes, centrales nucléaires, grands ports). L'époque des autoroutes est aussi celle de la politisation de l'écologie[73] et de l'apparition d'associations organisées (ABELES, 1993). Locales et structurées en réseaux[74], elles s'inscrivent moins dans la promotion de la nature à travers les sciences naturelles que dans la recherche de solutions techniques aux problèmes de dégradation de l'environnement. En échange de l'octroi de prérogatives juridiques particulières et de subventions aux associations, l'Etat attend une promotion de sa politique environnementale ainsi qu'un appui pour la mise en oeuvre du droit. LASCOUMES (1994, p. 193) affirme ainsi que "les associations de défense constituent, de fait, les véritables services extérieurs d'un ministère [de l'environnement] qui en est partiellement dépourvu" – mais avec le pouvoir de police en moins. Les relations qu'entretiennent les associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques avec l'Etat constitue un bon exemple des services mutuels que se sont rendus deux acteurs clefs de la politique de l'eau[75].

---

[72] D'après une enquête de J.Fénoglio dans *Le Monde* daté du 18 avril 1998.

[73] *Cf.* candidature de R. Dumont à l'élection présidentielle de 1974.

[74] France Nature Environnement est la fédération nationale des associations de protection de la nature et de l'environnement. Elle regroupe 14 associations nationales, 32 fédérations et associations régionales, 80 associations départementales et plus 3000 associations locales. Près d'une dizaine d'associations régionales localisées dans le bassin de la Saône intègrent le "réseau" FNE. Il y a ainsi, en Bourgogne, l'ADDNE - Yonne Nature, Côte d'Or Nature Environnement (ex COPRONAT), l'AOMSL (Association Ornithologique et Mammalogique de Saône et Loire), l'CDPN 71 (Comité Départemental de Protection de la Nature en Saône et Loire), en Rhône-Alpes, la FRAPNA Région (Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature), le CORA (Centre Ornithologique Rhône-Alpes) et, en Franche-Comté, Franche Comté Nature Environnement à Besançon.

[75] Une partie des pêcheurs adhère par ailleurs à des associations dites de pêcheurs sportifs. La défense d'une espèce et de son biotope constitue la préoccupation principale des associations qui rentrent dans le giron des associations de protection de la nature (TOS, AIDSA, etc.). Par exemple, l'Association pour la Protection du Saumon en Bretagne a été créée en 1969 par des membres d'AAPP bretonnes. De la protection d'une espèce, l'association, comme beaucoup d'autres, s'est tournée vers la protection du milieu. Avec les problèmes soulevés depuis les années 1980 par les nitrates et les pesticides, l'association a élargi son champ d'action à la défense des consommateurs. En 1989, elle devient "Eaux et rivières de Bretagne". Elle est l'une des plus puissantes associations de défense de la nature et constitue désormais un interlocuteur privilégié du préfet de Bretagne au même titre que la FNSEA.

Les intérêts du ministère de l'environnement et des associations sont convergents : l'exemple des Associations Agréées de Pêche et de Protection des Milieux Aquatiques.

Au début des années 1980, les intérêts de l'Etat et des pêcheurs sont convergents. D'un côté, le ministère en charge de l'environnement n'a guère de moyens à consacrer à la surveillance des milieux aquatiques. De l'autre, le "lobby" des pêcheurs est encore très important puisqu'un français sur dix pratique ce loisir même si l'érosion des effectifs est régulière depuis le milieu des années 1960 (BRUN, 1998). Les associations de pêche ont donc grand besoin de recruter de nouveaux adhérents. De plus, le contexte politique de l'époque est favorable. L'Union de la gauche remporte les élections législatives de 1981 alors que la pêche passe pour être un loisir populaire puisque familial et peu coûteux. Il est vrai que les ouvriers, les retraités et les fonctionnaires représentent la majorité des pêcheurs.

Avec la loi du 29 juin 1984, le législateur s'efforce d'institutionnaliser (pour ne pas dire instrumentaliser) les associations de pêche en en faisant des AAPPMA (Associations Agréées de Pêche et de Protection des Milieux Aquatiques). En d'autres termes, les associations se voient attribuer une sorte de "mission" de surveillance des milieux aquatiques. A l'évidence l'Etat considère que les associations sont là au fond pour remplir une fonction supplétive de l'action politique et administrative (LASCOUMES, 2002).

Faute de propriétaires riverains suffisamment attentifs à l'état des rivières et des berges en particulier, et, en l'absence d'agents sur le terrain, les "pêcheurs électeurs" deviennent, par défaut, "propriétaires" du milieu aquatique du domaine privé et responsables de sa surveillance (BRUN, 2002). Le législateur espère aussi à cette occasion effacer les imperfections de la loi de 1976 et améliorer le droit de l'eau[76]. En échange de cette "mission", il "offre" aux associations de nouveaux territoires de pêche qui doivent leur permettre d'augmenter mécaniquement leur nombre d'adhérents[77].

Le résultat de cette opération est positif pour l'Etat comme pour les AAPPMA. Toutefois, cela n'a pas suffi à enrayer la diminution des effectifs. Cela explique par ailleurs les difficultés budgétaires du CSP et des FDAAPPMA. Sur un tout autre plan la préservation des milieux naturels aquatiques n'a guère tiré bénéfice de l'opération : d'après les témoignages que nous avons recueillis dans les départements de l'Ain et de Saône-et-Loire auprès du CSP, les transactions entre les pollueurs et les AAPPMA sont fréquentes. L'activité contentieuse

[76] La loi pêche a sans doute contribué à sensibiliser une partie des pratiquants. Elle a également permis de mieux surveiller le domaine privé. De plus, on parle de l'eau comme "milieu" et non plus seulement comme d'une ressource renouvelable. Cela dit, "c'était une erreur de croire que la loi pêche – faite uniquement pour les pêcheurs – pouvait régler aussi le droit de l'eau" (GAZZANIGA *et al*. 1998).

[77] Pouvoir et devoir des associations agréées se sont donc accrus. L'obligation de se regrouper en associations pour exercer le droit de pêche et payer une taxe piscicole remonte au gouvernement de Vichy (12 juillet 1941). La loi du 23 mars 1957 instaure les fédérations et prévoit les agréments (GUILBAUD *et al*., 1992, BOULEAU, 2002). "Cependant en 1983, les exonérations de taxe sont nombreuses. Le gouvernement propose aux AAPP d'obliger tous les pêcheurs à être adhérents, *a contrario* ce monopole des AAPP est assorti d'une obligation de gestion. [En même temps], le riverain devient détenteur d'un droit de pêche qu'il ne peut exercer que s'il est adhérent à une AAPP (art. 3 de la loi, art. L. 436-1 du Code de environnement). Par ailleurs, […] le transfert des responsabilités à une AAPP pour l'entretien des berges l'oblige à partager ou à perdre son droit de pêche. On crie au collectivisme..." (BOULEAU, 2002).

reste exceptionnelle et les associations de ce type privilégient souvent la concertation et la conciliation au nom du pragmatisme, quitte à ne pas jouer leur rôle (LASCOUMES, 2002)[78].

Enfin, les plans de gestion proposés par les AAPPMA qui se sont peu à peu mis en place depuis 1984 sont méconnus et, en domaine privé, les pêcheurs ne remplacent pas les riverains (le nettoyage des rivières est peu prisé des adhérents). En outre, les préoccupations des AAPPMA (cormoran, silure, règlements) demeurent éloignées de celles du reste des associations de protections de la nature. De l'aveux même de leurs dirigeants, les partenariats entre les AAPPMA et les autres associations comme "SOS Reyssouze Vivante" ou la Fédération Rhône-Alpes pour la Protection de la NAture (FRAPNA) sont exceptionnels. Il faut le plus souvent une catastrophe écologique pour que les adhérents des associations militent côte à côte.

- La troisième période se dessine à partir de 1980-1990. Elle est marquée par un double mouvement de co-construction de la politique de l'eau.

Le premier mouvement concerne les associations telles que "Eaux et rivières de Bretagne". Il s'agit d'un rapprochement entre les associations de protection de la nature et les associations de défense des consommateurs (d'eau). Ayant constaté l'interpénétration des multiples aspects de la qualité (eau du robinet, eau des rivières, faune, flore, paysage…) les associations s'organisent autour d'une stratégie commune fondée sur la préservation des milieux aquatiques, sans toutefois perdre leur identité. Ainsi, "Eaux et rivières de Bretagne" intègre-t-elle le collectif[79] "Eau Pure" qui rassemble des organisations de consommateurs comme l'UFC (Union Française des Consommateurs), des organisations de protection de l'environnement comme la FAPEN (Fédération des Associations de Protection de l'environnement et de la Nature) ou la SEPNB (Société d'Etude pour la Protection de la Nature en Bretagne).

Comme le soulignent MALLARD *et al.* (1999), avec une telle composition, il s'agit "d'un regroupement non négligeable de la "société civile" qui, en allant bien au-delà des clivages politiques, affirme la légitimité d'un collectif capable de rassembler de nombreux individus s'exprimant habituellement de manière indépendante au sein de

[78] En outre, ce texte de loi fait pour les pêcheurs n'a pas profondément modifié leur comportement (bien peu savent ce que signifient les cinq lettres d'A.A.P.P.M.A.), ni amélioré l'organisation territoriale des AAPPMA ni même endigué l'érosion des effectifs.

[79] Le terme "collectif" est assez récent dans le domaine de l'environnement ; à notre connaissance, il est habituellement utilisé dans celui de la lutte sociale.

leur propres groupements […]. En ce qui concerne les modes de fonctionnement concrets du collectif, il ne semble pas exister de répartition des tâches entre les différents porte-parole, et les stratégies sont élaborées en commun de manière collégiale" (p. 72). Son discours ne fait pas référence à la globalisation des problèmes environnementaux. On traite des aspects liés à la qualité (prix de la facture d'eau, par exemple) et on le fait savoir (il suffit, pour s'en convaincre, d'ouvrir les journaux locaux !).

En parallèle, se constitue un pôle associatif qui hérite, au plan organisationnel, des structures des années 1960 et 1970 (les "anti-aménagements", les "anti-nucléaire" puis les "anti-mondialisation"[80]). Il attire des militants politiques de gauche et syndicaux souhaitant "jeter les bases d'un nouveau projet d'écologie politique" selon la formule employée à l'occasion de la présentation des États Généraux de l'Écologie Politique[81] alternatif au libéralisme et à la social-démocratie[82]. Dans cette optique, la protection des ressources en eau est une façon de faire de la politique, en s'appuyant sur des thèmes qui procèdent d'une sensibilité forte dans le corps social contemporain. Aussi, peut-on dire en caricaturant un peu que la question de la qualité de l'eau supplante celle des congés payés chez les militants-associatifs.

Jamais, les liens n'ont été aussi étroits entre le ministère en charge de l'environnement, le militantisme politique et une partie des associations que durant la période à laquelle le ministère était dirigé par un ministre Vert (D.Voynet puis Y.Cochet). Mais, les dissensions sont, semble-t-il, demeurées fortes entre la base (les associations locales) et la tête (le ministère et la direction des Verts) durant cette

---

[80] L'influence des "anti-mondialisation" a été ressentie lors des assises des associations d'Europe qui se sont tenues à Strasbourg du 10 au 12 décembre 2002, sous la patronage de W. Schimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et de N. Fontaine. Dans la déclaration finale, il est mentionné qu'il faut "affirmer le rôle et la place du mouvement associatif dans la réalisation d'une "autre mondialisation" qui respecte les citoyens, les identités régionales, sociales et culturelles".

[81] Forum des États Généraux de l'Écologie Politique, *Quel aménagement durable pour le pays de la Bresse bourguignonne ?*, Pierre-de-Bresse, 26 novembre 2000.

[82] Les différents mouvements de ce type actifs dans le bassin versant de la Saône sont les suivants : Active, AOMSL, ATTAC, ARE St Germain du Bois, Comité Départemental de Protection de la Nature S&L, Confédération Paysanne S&L, Droit de Cité, Les Verts Saône et Loire, GIANA, Les Verts Franche-Comté, Les Verts Ain, Phébus, SOS Saône, Saône et Doubs vivants, Rail Demain, Réseau Sortir du nucléaire.

période[83] compte tenu peut-être des faibles marges de manœuvre accordées à la ministre de l'environnement. L'interpénétration des mouvements syndicaux, associatifs et politiques accrédite la thèse d'une véritable co-construction des politiques publiques durant cette période et renforce l'ambiguïté du rôle de certaines associations.

Dans le cas du collectif "Eau pure" en Bretagne comme dans celui de "Saône et Doubs Vivants", on observe une grande hétérogénéité des composantes en dépit des passerelles entre ces deux organismes ainsi qu'une impressionnante batterie d'instruments d'intervention complémentaires (la maîtrise de la négociation et des actions médiatiques, les compétences scientifiques ou juridiques éprouvées). Or si les AAPPMA rechignent souvent à attaquer en justice ou sur le plan médiatique les pollueurs, il en va tout autrement de ces collectifs. C'est pourquoi en accordant progressivement davantage de pouvoir aux associations, l'Etat[84] encourt le risque de voir certaines d'entre elles se retourner contre lui lorsque sa responsabilité est directement mise en cause. Dans ce genre de situation (de plus en plus fréquente), on peut s'interroger sur le bénéfice que tire l'Etat d'avoir posté les associations dans son dispositif de surveillance des milieux naturels !

L'alliance tacite passée entre le ministère de l'environnement et les associations n'est cependant pas remise en cause, car celui-ci n'a pas beaucoup d'autres moyens que de se reposer sur le mécontentement des associations pour contrer les propositions "anti-environnementales" des grands ministères (c'est-à-dire ceux des transports, et de l'agriculture)[85]. De cette manière, il contourne également les barrières que certains fonctionnaires posent devant lui depuis qu'ils ont perdu, du fait de sa création, une partie de leurs pouvoirs (LASCOUMES, 1999). En retour, les associations ont toujours été perçues comme une menace pour l'Etat : en intégrant la transversalité des thèmes environnementaux comme la protection de la qualité de

---

[83] Cela dit, à en croire les déclarations des ministres en charge de environnement successifs, aucun d'entre eux n'a bénéficié de réelles marges de manœuvre. On peut citer les difficultés auxquelles Corinne Lepage a dû faire face lorsque Alain Juppé était Premier ministre de 1995 à 1997.

[84] Ou de grandes entreprises publiques comme EDF par exemple (*cf.* la question des barrages coupant la routes des poissons migrateurs ; exemple peu connu de l'apron dans le Rhône).

[85] Le thème des effets des politiques du ministère des Transports et de l'Agriculture sur le fonctionnement des écosystèmes aquatiques est traité dans le chapitre 4.

l'eau, elles ont les moyens de contraindre l'Etat à s'interroger sur son organisation et sur le sens de son action.

Au moment de la création du ministère de l'environnement, l'Etat voulait s'adjoindre les services des associations pour pallier ses propres défaillances ainsi que celles des entreprises et des riverains, et il se retrouve, trente ans plus tard, face à une nébuleuse environnementale extrêmement difficile à appréhender. Une partie non négligeable des citoyens se passionne pour la défense des fleuves (COULET, 1992, MICOUD, 2000). Une autre fait de la politique. Par conséquent, si l'insertion des associations dans l'élaboration des contrats de rivière témoigne de la transparence de la procédure, elle contribue *a contrario* à rendre obscures les revendications de certaines associations.

1.4 Les contrats de rivière : une approche participative et décentralisée de la gestion de l'eau.

Les tentatives de réforme en profondeur de la loi sur l'eau se sont principalement heurtées aux réticences des entreprises face à l'application effective du principe pollueur-payeur. D'autre part, la mise en œuvre des SAGE – avec lesquels "on dit ce que l'on s'interdit de faire plus que ce qu'il faut faire" (ROUSSEL, 2003) – se révèle plus difficile que ne l'avait prévu le ministère l'environnement. C'est pourquoi l'on peut penser que la panoplie d'instruments utilisables se réduit de fait aux contrats environnementaux à caractère incitatif. Dans la mesure où l'Etat a, depuis plus de vingt ans désormais, encouragé la mise en œuvre de contrats de rivière parallèlement à l'élaboration des instruments réglementaires, il convient de s'interroger sur la nature et les objectifs de ce type de contrat.

1.4.1. Le contrat de rivière : un outil précurseur en matière d'aménagement et de gestion des eaux.

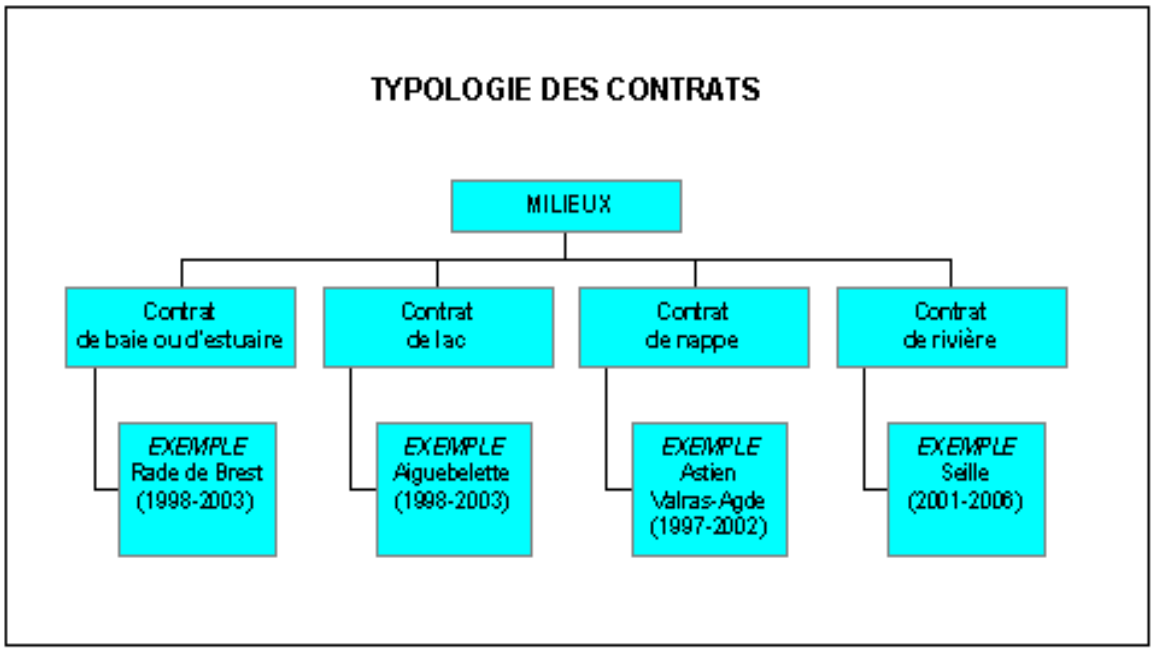
Le contrat de rivière se définit, à l'échelle d'une entité hydro-géographique cohérente, comme un instrument de planification et de coordination d'actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux (SALLES *et al.*, 1998). La mise en œuvre d'un contrat de rivière démontre théoriquement l'existence d'une solidarité de bassin.

Les contrats de rivière jouent un rôle précurseur dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux. Selon LASCOUMES *et al.* (1998), l'apparition de modes de gestion territorialisés trouve précisément son origine dans l'échec des décrets d'objectifs de qualité de la loi de 1964. Cet échec a "conduit l'Etat à développer des mesures incitatives, mises en œuvre à partir de 1981, sous la forme des contrats de rivière..." (p. 39). L'origine des contrats de rivière, dont le dispositif actuel a été instauré lors du Comité Interministériel de la Qualité de la Vie au printemps 1980, remonte aux opérations "rivières propres", lancées en 1974.

PRIEUR précise (2001, p. 133) qu'avant 1983 le contrat était signé entre le ministère de l'environnement et le préfet du département après une concertation avec les usagers. "Depuis 1983, le contrat est signé entre le préfet, le président du conseil général et le directeur de l'agence de l'eau (contrat Loiret, 31 mai 1983). Le contrat de rivière propre du Trieux en Bretagne signé le 26 novembre 1983 innovait en associant la Chambre d'Agriculture et des associations de protection de l'environnement". Les circulaires n°93-36 du 22 mars 1993 et n° 94-81 du 24 octobre 1994 ont conforté le caractère évolutif du dispositif[86]. Le contrat "dernière mouture" se présente comme un engagement formel et multi-partenarial qui suppose une initiative locale[87].

Figure2 : typologie des "contrats de rivière".

BRUN (2003) d'après agences de l'eau (2000).



Pour un milieu donné (rivière, lac, baie, nappe), le contrat fixe des objectifs tout en prévoyant les modalités de réalisation des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs. Ce contrat est soumis, comme nous le verrons plus loin, à l'agrément du

[86] La circulaire du 22 mars 1993 remplace celles du 5 février 1981 et du 12 novembre 1985.

[87] D'une collectivité, d'un collectif d'associations, etc.

ministère de l'environnement pour bénéficier de l'aide de l'Etat (glossaire du SDAGE RMC). En revanche, ce contrat (rivière, lac, baie, nappe) se distingue du contrat dit "de milieu"[88] ou "de bassin", ce dernier ne faisant pas appel à l'Etat du point de vue financier.

Pour LASCOUMES *et al.* (1998), l'impact positif des contrats de rivière a conduit lors de la préparation de la loi de 1992 à la reprise d'un modèle de négociation territoriale : le SAGE. BARRAQUE (1999) est du même avis mais précise cependant que l'esprit des contrats de rivière, si ce n'est leur paternité, relève plus des agences que du ministère de l'environnement. "Dans le domaine de l'eau, à l'échec de la démarche rationnelle des objectifs de qualité inscrite dans la loi de 1964, a répondu le succès des contrats de rivières, qui s'inscrivent davantage dans la logique mutualiste des agences ; comme celles-ci financent davantage les contrats que le ministère, mais sans légitimité nécessaire pour planifier, les contrats peuvent aboutir à un manque de cohérence ou à des choix peu favorables à l'environnement" (BARRAQUE, 1999, p. 104).

Le Contrat de Rivière, un "vrai-faux contrat"

Le Contrat de Rivière n'est pas obligatoire mais n'en demeure pas moins opposable à l'administration et aux collectivités. Il suppose aussi une initiative locale et n'est pas opposable aux tiers. Du point de vue opérationnel, le Contrat de Rivière peut désormais précéder, accompagner ou prolonger un SAGE. Comme l'indique le MEDD (2002) : "Depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, la loi paysage du 8 janvier 1993 [et la loi Barnier de 1995, le contrat de rivière a évolué]. Il est appelé à devenir la traduction opérationnelle privilégiée du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)". Il s'agit également de compléter d'autres dispositifs de prévention pour améliorer la maîtrise de l'occupation du sol dans les fonds de vallées avec les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (1995)[89].

Le Contrat de Rivière est un "vrai-faux contrat" (BRUN *et al.*, 2003). Il s'apparente aux contrats ruraux[90] et aux contrats locaux de sécurité. Comme le précise RICHER (1999) au sujet des contrats de cette nature, "l'accord qui

[88] Exemple : le Contrat de milieu de l'Ay en Ardèche.

[89] Le plan d'exposition aux risques (1982) a précédé les PPR (décret n°95-1089 du 5 octobre 1995).

[90] Les contrats de rivière peuvent se confondre avec les contrats ruraux. Ainsi, les efforts entrepris par le pays de "Beauce Gâtinais" en Pithiverais ont trouvé leur aboutissement dans la signature, en juillet 2000, d'un contrat rural global pour l'eau avec l'Agence de l'eau Seine – Normandie, et non d'un contrat de rivière. Portant sur cinq ans pour un montant de 400 MF, le programme est co-signé pour le territoire du Pithiverais par la Chambre des métiers et la Chambre d'agriculture du Loiret, les communautés de communes du Beaunois, de Beauce et du Gâtinais et, bien entendu, par le syndicat mixte de pays. Il comporte trois volets principaux déclinés en actions prioritaires et identifie les maîtres d'ouvrages pour chacun des types

peut exister entre deux parties est une situation de fait, qui n'accède pas nécessairement au droit. Si l'accord ne répond pas aux conditions posées par le droit objectif, il constitue au mieux une convention non juridique, ce qui ne veut pas dire dénuée de portée, puisqu'elle peut avoir une portée politique ou morale" (p.34). De tels contrats peuvent obtenir un bon accueil chez les porteurs de projets locaux comme les anciens contrats de pays. Toutefois, il n'y pas de garantie de succès. Citons par exemple les contrats de paysage.

Pour PRIEUR (2001), les contrats de rivière constituent des “documents ambigus au plan juridique [qui] ne semblent pas avoir directement de valeur contraignante mais doivent servir de directive[91] pour la programmation et l’action réglementaire ultérieure” Un jugement du tribunal administratif de Lyon du 10 décembre 1989 indique en effet que ce type de contrat constitue "une directive que l’administration s’est donnée à elle-même" et de laquelle elle ne peut s’écarter (*Revue Juridique de l’Environnement*, 1990, p. 119). En ce sens, l’action administrative doit être exemplaire. Elle peut être attaquée devant la justice par un tiers si elle agit en contraction avec les principes énoncées dans le contrat – principes qui doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les préconisations des Schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et la législation relative à la protection contre les inondations. Dans le cas du SAGE comme dans celui du contrat de rivière, il s’agit d'inciter les acteurs à négocier sur la base de diagnostics environnementaux et socio-économiques réalisés, afin d'adopter un cahier des charges cohérent et se tenir aux règles de gestion qui en découlent[92].

Avec ces instruments, le système de gestion des milieux aquatiques gagne en horizontalité car les décisions se prennent davantage au plan local. L'aménagement et la gestion des eaux et des milieux aquatiques se décentralisent petit à petit ; il gagne en "horizontalité" (SALLES *et al.*, 1997). En conséquence, le spectre des acteurs de l'eau s'élargit beaucoup, des services de l'Etat jusqu'au simple propriétaire riverain en passant par les collectivités territoriales dont le rôle est désormais déterminant (PUECH, 1995). Rappelons que "Le système de gestion des milieux aquatiques se définit comme l’ensemble des composantes politiques, administratives, syndicales, associatives et entrepreneuriales intéressées, directement ou indirectement, à la préservation et/ou à l'exploitation des milieux aquatiques continentaux dans un espace donné (territoire national, bassin versant…). La gestion est entendue ici d'une part, comme la définition des orientations à long terme relatives à la préservation des milieux aquatiques, et, d'autre part, à l'administration quotidienne des intérêts de chaque utilisateur de l'eau et aux ressources vivantes associées compte tenu des orientations précédemment définies (principalement par le législateur)" (d'après BRUN, 2001, p. 8).

---

d'action. Il constitue la première traduction, à moyen terme, d'une politique publique collective dont la charte de développement durable du pays définit les lignes directrices à 20 ans (source : www.intercommunalites.com/communautes/document1374.htm consulté le 2 mai 2003).

[91] La directive est "un acte de rationalisation et de facilitation de l’action administrative. Elle tend à assurer la cohérence des décisions [de l’administration]" (Chapus, 2001).

[92] Ils sont tout à fait comparables en termes de procédures (avant-projet, projet, phase de validation, etc.).

Dans la procédure d'élaboration et la mise en œuvre du contrat de rivière, on peut distinguer cinq grandes étapes (OIEAU, 2001) :

1) La première consiste à réaliser un dossier préalable[93], sur la base duquel une évaluation du projet de contrat de rivière est effectuée au plan national. Pour permettre cette appréciation, le dossier préalable doit contenir les éléments suivants (circulaire du 24 octobre 1994) : un état des lieux, qui constitue un premier diagnostic et permet de fixer les objectifs généraux à atteindre, c'est-à-dire la liste des documents d'orientation et de programmation intéressant la rivière et son bassin versant (SDVP, SAGE, PLU, PPR…) ; une première présentation des grandes orientations du contrat, en termes de préservation, de restauration et d'usage de la rivière ; la nature et l'estimation des études complémentaires à réaliser ; la liste des opérations envisagées avec une estimation sommaire de leurs montants ; la (les) structure(s) existante(s) pouvant coordonner les actions et l'exécution du contrat ; enfin, le projet de composition du comité de rivière. L'élaboration de ce dossier et sa validation par les partenaires locaux dure généralement plus d'une année. Dans la majorité des cas, elle est coordonnée par une structure locale (syndicat, association, etc.), créée pour l'occasion ou intervenant déjà sur le territoire retenu pour le contrat.

2) La seconde étape se conclut par l'agrément du comité national. Le dossier est instruit par la DIREN, qui le transmet au ministère de l'environnement après avoir recueilli un certain nombre d'avis (agence de l'eau, divers services de l'Etat, Conseil supérieur de la pêche, VNF s'il y a lieu). L'évaluation du dossier est faite par le Comité National d'Agrément (CNA) des contrats de rivière ou de baie, qui réunit des représentants de l'Etat, des collectivités, du secteur de la pêche, des associations de protection de la nature et de la fédération française de canoë-kayak. Le porteur de projet est invité à présenter son dossier devant ce comité, éventuellement accompagné par la DIREN concernée.

3) Lorsque le projet est validé par le CNA, le préfet désigne le comité de rivière (troisième étape) qui va intervenir localement en deux temps : *primo*, par le pilotage de l'élaboration du dossier définitif ; *secundo*, par le suivi de l'exécution du contrat et

[93] A partir des documents existants.

la validation des rapports annuels d'exécution. La composition du comité de rivière est délibérément étendue, pour assurer une participation et une implication de l'ensemble des acteurs, afin de faciliter ainsi la mise en place d'actions concertées. Il associe des représentants des collectivités, de l'Etat, des riverains, des chambres consulaires, des associations, des établissements publics. Deux membres de la Commission locale de l'eau (s'il en existe une), le DIREN, le directeur régional du Conseil supérieur de la pêche et le directeur de l'agence de l'eau sont membres de droit. La présidence du comité est assurée par un élu.

4) En règle générale, le Comité de rivière installe un Comité technique (quatrième étape) composé par les représentants de l'Agence de l'eau, de la DIREN et d'autres services techniques, et le cas échéant, d'agents économiques particulièrement dépendants de la rivière. Ce comité est animé par le technicien qui coordonne les études et les travaux au sein de la structure porteuse. Il pilote les études complémentaires et prépare une synthèse qu'il présente ultérieurement au Comité de Rivière.

5) La cinquième étape consiste à réaliser le dossier définitif sur la base duquel le projet sera agréé et le contrat de rivière signé. C'est un document important, dont le contenu est défini par la circulaire du 24 octobre 1994. Le dossier définitif comprend le constat de la situation actuelle, les objectifs auxquels devra répondre la gestion de l'écosystème aquatique ainsi que les actions devant permettre de les atteindre. Ces actions seront regroupées en quatre volets : volet A (programmes d'assainissement, programmes de dépollution des industries, de l'élevage et de l'agriculture, à réaliser ou à achever) ; volet B1 (travaux de restauration des berges et du lit, de mise en valeur des milieux aquatiques et des paysages) ; volet B2 (travaux de protection localisée des lieux habités contre les crues) ; volet C (programme d'entretien et de gestion de la rivière, structure chargée de la mise en œuvre du contrat et organisation retenue pour assurer durablement la gestion de la rivière, modalités de suivi du contrat).

Le dossier définitif contient en outre la programmation sur 5 ans (en règle générale) et le financement des actions prévues, un tableau récapitulatif, pour chaque volet, des financements de chaque partenaire, un tableau synthétique reprenant, pour chaque

maître d'ouvrage, les travaux à réaliser, leur montant, les contributions des partenaires publics ou privés et les actions non financées par le ministère de l'environnement mais contribuant à la réalisation des objectifs poursuivis (programmes européens, contrats d'agglomération, mesures agri-environnementales, économies d'eau, etc.).

Le dossier définitif est validé localement par le comité de rivière avant de suivre un parcours identique à celui du dossier préalable : avis des différentes institutions locales, transmission par la DIREN au ministère de l'environnement, avis du Comité national d'agrément. Ensuite, le projet validé est signé par les divers partenaires : la structure locale de gestion du contrat de rivière, le ministère de l'environnement et les financeurs (notamment Conseils général et régional, et Agence de l'eau). Le contrat de rivière peut dès lors être exécuté.

Une fois le contrat signé, les actions programmées vont être engagées. La structure porteuse devra nécessairement disposer d'un animateur du contrat, qui aura un triple rôle :

- être l'interlocuteur permanent des partenaires, pour assurer la coordination des différentes tâches et actions, et prendre en charge les procédures administratives (dossiers de financement, rapports annuels, etc.) ;

- assurer l'animation du contrat, ce qui est la clé de son succès, par une forte action de sensibilisation et de communication auprès de l'ensemble des acteurs et des usagers de la rivière: publications, organisations d'événements, promotion de l'opération, etc. La réussite du contrat passe par le maintien d'une forte mobilisation des acteurs ;

- assurer le suivi du contrat. Chaque année, un état d'avancement de l'exécution du contrat est soumis au comité de rivière. Il présente l'état des actions, l'engagement des crédits et les premiers résultats. L'animateur peut également préparer "l'après contrat" en engageant des actions pérennes comme la mise en place d'équipes d'entretien de rivières, le lancement de nouvelles actions, etc.

Les collectivités impliquées peuvent compléter leurs ressources en sollicitant de multiples partenaires financiers : Etat, Agence de l'eau, Région, Département, Union Européenne, etc. Les deux principaux financeurs sont l'Agence de l'eau et le ministère de l'environnement. Les Agences de l'eau participent au financement d'une

partie des actions et au recrutement d'un animateur-rivière. Le ministère de l'environnement intervient de la façon suivante au plan financier : jusqu'à 40% pour les études préalables, jusqu'à 20% pour les opérations d'entretien et de restauration, la sauvegarde des zones humides, et pour la mise en place d'une structure de gestion, 10 à 15% pour les actions de sensibilisation et d'information. Les actions concernant la lutte contre les crues et les inondations bénéficient de crédits au titre du plan décennal de restauration et d'entretien des rivières[94]. La maîtrise d'ouvrage finance au minimum 20% du coût des actions incluses dans le contrat.

1.4.2. Contrats de rivière et SAGE : outils concurrents ou complémentaires ?

Dans son plaidoyer pour une approche globale de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, BAROUCH (1989) montre combien il était urgent pour les pouvoirs publics dans les années 1980 de "passer d'une approche sectorielle – celle du consommateur d'eau, de l'irriguant, du pêcheur, de l'extracteur de granulats, de l'hydroélectricien, du protecteur de la nature, du canoéiste…à une approche globale visant collectivement à identifier, comprendre et contrôler [si nécessaire], tous les éléments du système-milieu et leurs interactions" (p. 103). Le contrat de rivière et le SAGE ont cet objectif en commun.

Le contrat de rivière et le SAGE partent du constat que la "trans-sectorialité" s'accompagne nécessairement d'une "trans-territorialité" (SALLES *et al.*, 1997, p. 7). Tous deux ont pour cadre des espaces cohérents du point de vue hydrologique. Ils ont également en commun d'être basés sur la concertation. La procédure dure généralement 24 mois au minimum pour l'élaboration d'un contrat de rivière car la concertation caractérise chacune des grandes étapes d'un contrat : environ 12 mois pour la réalisation du dossier préalable, quelques mois pour l'avis du CNA et la désignation du Comité de rivière, environ 6 mois pour la rédaction du dossier définitif, quelques mois pour la validation définitive et la signature du contrat. L'office international

---

[94] Remarquons que :

1 – Ces taux maxima de 20 % et 15 % seront systématiquement appliqués lorsque le contrat s'inscrit dans le périmètre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé.

2 – Les opérations d'assainissement sont subventionnées par l'agence de l'eau concernée selon ses règles propres d'intervention. La protection des milieux habités contre les crues fait l'objet d'un financement distinct sur un autre article budgétaire du ministère au titre du plan décennal de restauration et d'entretien des rivières.

de l'eau prend cependant la précaution d'indiquer sur son site internet que l'élaboration du dossier préalable peut s'étaler sur plus de 12 mois en l'absence de pratique de coopération locale ! De même, le démarrage des SAGE est assez long. L'émergence difficile de ces politiques territoriales pourrait donc s'expliquer compte tenu de la place qu'occupe la concertation tout au long de la procédure[95].

Poussé par le législateur, le ministère de l'environnement a littéralement "labellisé" la démarche. Ainsi, J.-P. Deneuvy (1999) de la DIREN Rhône-Alpes avance que "le contrat de rivière devient plus que jamais un label destiné à reconnaître le caractère exemplaire d'un programme de travaux […]. Cette notion de label est fortement attachée à l'implication personnelle du ministre de l'environnement qui, au départ, signe lui-même les contrats en se déplaçant sur le terrain. Le succès aidant, cette implication risque de décroître, illustrant la perte du caractère exemplaire voire exceptionnelle de cette démarche…". La démarche s'est banalisée, mais le "label" demeure. La logique veut pourtant qu'un label soit accordé sur la base de critères jugés fiables et qu'il soit rééxaminé périodiquement.

Dans une certaine mesure, les SAGE correspondent également à des "labels". Dans le domaine agricole, l'attribution d'un label signale la qualité particulière d'un produit. Dans ce cas les agents privés (producteurs, consommateurs….) bénéficiaires de celui-ci payent dans les faits une partie, voire la totalité, des coûts liés à la gestion et aux actions garantissant sa réputation. Ce label est directement sanctionné par les consommateurs (baisse de la consommation) si la qualité est jugée insuffisante, alors que dans le domaine de l'eau, la sanction pour un contrat de rivière "inefficace" n'est pas directe.

Le contrat de rivière et le SAGE peuvent enfin s'articuler avec d'autres contrats. D'après l'office international de l'eau (2000), "divers contrats peuvent s'intégrer au contrat de rivière, notamment un contrat d'agglomération ou un ensemble de mesures

[95] Le MATE précise sur son site (2001) que dans le cas où le contrat de rivière prolonge un SAGE déjà approuvé, la procédure est simplifiée. Elle se limite à la présentation d'un dossier définitif comprenant la synthèse du SAGE, le programme d'action qui en découle et son plan de financement. Il s'agit pour le ministère de l'environnement d'inciter les acteurs locaux qui se sont engagés dans un SAGE à suivre cette démarche. Ce cas de figure se présente par exemple sur la rivière d'Ain, non loin de la Saône.

agri-environnementales. Ils constituent alors un moyen d'apporter un traitement plus ciblé à certains types de problèmes, en l'occurrence le traitement des eaux résiduaires urbaines ou la pollution diffuse d'origine agricole".

L'évolution de la politique de l'eau traduit les changements généraux de l'action publique (processus de négociation multi-agents et redéfinition du territoire de l'action publique), parfaitement illustrés par le contrat de rivière. En effet, ce dernier promeut une logique participative et décentralisée de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (SALLES *et al.*, 1998, PUECH, 1995).

Même si "tous les contrats de rivière ne se soldent pas par des succès [la] dynamique induite débouche automatiquement sur une nouvelle approche de la problématique rivière et est parfois suivie d'un [autre] contrat qui permet de terminer le premier contrat et de le compléter" observe le rédacteur de la lettre de l'association *Sea River* sur son site internet[96]. Ce genre de dispositions corrobore en effet "le passage d'un mode d'action publique vertical et descendant, hiérarchique et centralisé, fortement structuré par l'organisation de l'Etat et de ses administrations à des systèmes de décision et d'action plus éclatés, horizontaux, polycentriques, fonctionnant sur la base d'une coopération élargie à de multiples acteurs" (SALLES *et al.*, 1997, p. 5).

"L'administration de la nature" se rapproche des préoccupations des usagers afin de prévenir plus efficacement les conflits d'usages et les risques liés à une mauvaise gestion de la rivière. Les corporatismes traditionnels (expertise, monopole technique, puissance publique gestionnaire), s'ils sont toujours présents, interviennent dans un jeu, ouvert au rythme des "coalitions" à géométrie variable, qui se font et se défont au fil des négociations menées dans le cadre de la préparation du programme d'action (BRUN, 1999).

Pris dans une spirale contractuelle qu'ils ont contribuée à engendrer, les acteurs de l'eau marquent jusqu'à maintenant une nette préférence pour les contrats de rivière au détriment des SAGE (par exemple, en Rhône-Alpes). L'engouement des structures

[96] La lettre de *Sea River*, février 2002, n°41.

porteuses pour les contrats de rivière s'explique par une raison essentielle. Les contrats de rivière comporteraient moins de contraintes techniques et juridiques que les SAGE.

Pour résumer le discours d'une ministre de l'environnement, le contrat de rivière symbolise bien le glissement des responsabilités du pouvoir central vers les collectivités territoriales et les organismes publics régionaux. Il a pour avantage d'être non obligatoire, "de travailler sur de l'assez court terme" et "ses résultats peuvent être directement visualisés par les différents acteurs"[97].

Depuis 1984, date à laquelle ce discours a été prononcé, le dispositif a beaucoup évolué. On est notamment passé de l'entretien à la gestion des rivières dans leurs bassins versants. Ce changement d'objectif renvoie à diverses notions théoriques que nous allons maintenant aborder.

[97] Déclaration d'H.Bouchardeau, secrétaire d'Etat à l'environnement et à la qualité de la vie, Convention de la Compagnie Générale des Eaux, Paris, le 19 juin 1984.

Chapitre 2 - Qualité, hydrosystème, territoire, patrimoine : les piliers théoriques de la politique de l'eau.

La diversification des notions théoriques sur lesquelles s'appuie de plus en plus l'action publique a des effets pervers. Le principal d'entre eux est de rendre inapplicable (ou ingérable pour les pouvoirs publics ou encore incompréhensible aux yeux des citoyens) l'action publique MORAND-DEVILLER (2002). Or, les politiques territoriales de l'eau reposent précisément sur des notions certes précieuses, mais qui n'en demeurent pas moins floues et polysémiques.

Les notions de qualité, de territoire, de patrimoine et d'hydrosystème sont les piliers théoriques de ces politiques. Les trois premières sont fréquemment employées tant chez les techniciens que chez les élus à différents niveaux de responsabilité. Elles ne sont sans doute pas étrangères non plus au "grand public". En revanche, la notion d'hydrosystème, plus récente, n'est utilisée que par les experts dans le domaine de l'eau. Elle n'est pas sujette comme les trois autres à toutes sortes d'interprétations. Il convient néanmoins de l'aborder dans la mesure où elle guide, depuis quelques années, les actions menées au titre de l'aménagement et de la gestion des eaux. Elle permet en outre d'avoir un autre regard sur la qualité.

2.1. La qualité de l'eau, une notion prégnante au cœur de l'action publique.

L'objectif affiché des contrats de rivière est l'amélioration de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques[98]. Reste que la recherche de la définition de la qualité de l'eau soulève de nombreuses controverses au sein même de la communauté scientifique. Lorsqu'on élargit le définition de la qualité de l'eau à celle des milieux aquatiques, les difficultés semblent encore plus grandes.

2.1.1. Existe-t-il une définition scientifique de la qualité de l'eau ?

Avant même d'aborder plus précisément la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, une première difficulté tient au caractère polysémique de la notion de qualité. Dans un premier sens, originel, la qualité est ce qui propre à un être, un objet, pris comme genre ou individuellement, et qui contribue à le définir. Qualité est synonyme d'attribut, de caractère, de propriété (dictionnaire Robert) ; c'est une notion neutre dont la signification a peu à peu évolué. Elle est désormais connotée selon une échelle de valeur, allant de la bonne à la mauvaise qualité.

Appliquée à un objet ou à un produit, la qualité – bonne ou mauvaise – est ce qui rend cet objet ou ce produit recommandable – ou peu recommandable – par rapport à l'usage ou au goût humain. Au terme de l'évolution sémantique, la notion de qualité s'emploie dans un sens absolu, comme adjectif, et s'identifie à la notion d'excellence : un produit de qualité est tout à fait appréciable. Le glissement depuis une signification neutre, la qualité attribut, vers une signification empreinte d'un jugement de valeur, la mauvaise ou la bonne qualité, et plus encore vers la qualité synonyme d'excellence, pose un problème délicat dans une approche scientifique de la question.

---

[98] Les objectifs de qualité désignent des *"niveaux de qualité fixés pour un tronçon de cours d'eau à une échéance déterminée, afin que celui-ci puisse remplir la ou les fonctions jugées prioritaires (eau potabilisable, baignade, vie piscicole, équilibre biologique…). Ils se traduisent par une liste de valeurs à ne pas dépasser [les normes] pour un certain nombre de paramètres",* office international de l'eau, Glossaire national des SDAGE, 2000.

Les jugements de valeur relatifs à l'usage d'un objet ou d'un produit sont par définition variables dans le temps et dans l'espace, selon les civilisations et les sociétés, et suivant leurs niveaux de développement économique et d'éducation. Ce qui est recommandable – donc "de qualité" – à un moment ou dans un lieu donné ne l'est pas forcément en d'autres temps et dans d'autres lieux. Ainsi, par exemple, dans les pays arides du monde arabo-musulman, l'expérience de la pénurie de l'eau influe sur la perception de sa qualité[99].

En définitive, "la définition même de l'eau pure diffère suivant les usages que l'on veut en faire. Ainsi, un buveur d'eau n'aura pas les mêmes critères d'appréciation qu'un chimiste sur la qualité de l'eau. Le premier voudra une eau débarrassée des germes mais pas des sels minéraux sans laquelle elle serait imbuvable. Le second cherchera avant tout à la débarrasser de ses cations et de ses anions, mais ne se préoccupera pas, en revanche, de la présence de matières organiques"[100] (Centre d'information sur l'eau, 2002).

La qualité de l'eau potable est donc ce qui rend ce produit de consommation quotidienne recommandable – ou peu recommandable – par rapport aux règles sanitaires (en l'état actuel des connaissances scientifiques) et aux critères organoleptiques (selon les exigences des consommateurs). Et, précise BRUNET (1993), "contrairement à ce que l'on croit souvent et à ce que laisse penser l'opposition qualitatif-quantitatif, bien des qualités peuvent se mesurer. Par exemple, les qualités de l'eau s'apprécient à sa dose en certains minéraux et à certaines valeurs physiques…"(p. 410). L'eau potable de qualité est en effet définie par toute une série de normes scientifiques qui ne cessent de s'étoffer[101], sans que l'on soit toujours certain de cibler le critère le plus pertinent.

BARRAQUE (1997) souligne que le système des normes sanitaires qu'on a développé dans les pays riches devient trop complexe. Avec 64 critères aujourd'hui, et plus de 100 aux Etats-Unis, le respect permanent et total devient quasiment

---

[99] Comme, du reste, sa dimension religieuse.

[100] La présence de matières organiques perturbent néanmoins parfois les analyses chimiques fines.

[101] Pour s'en convaincre, on peut consulter l'impressionnante annexe I du décret n°2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles (J.O du 22 décembre 2001).

impossible ; ou alors il faudrait tellement traiter l'eau que les montants des factures s'envoleraient. Une telle profusion de normes produit peut être l'effet inverse de ce qui est recherché. Un pollueur, un Etat, une collectivité s'investiront-ils dans un programme d'action s'ils savent à l'avance qu'ils n'obtiendront que des résultats moyens voire médiocres ?

Dans le domaine de l'eau toutefois, on conçoit mal une politique publique en l'absence de normes. Pour les juristes, une eau de bonne qualité est celle qui respecte les normes en vigueur[102]. En revanche, l'attention portée aux nitrates n'est-elle pas l'arbre qui cache la forêt des polluants moins facilement mesurables que les résidus de pesticides ? (APFELBAUM, 2001). Cette question nous conduit à nous interroger sur le catastrophisme volontiers véhiculé par une partie des médias…et des chercheurs au sujet de la qualité de l'eau.

2.1.2. La qualité de l'eau du robinet n'a jamais été aussi bonne qu'aujourd'hui.

En France, tous les foyers bénéficient d'une eau qui respecte les normes de potabilité. De manière épisodique, il arrive cependant que des pollutions d'origine humaine ou naturelle obligent les distributeurs à stopper localement l'alimentation en eau potable, le temps de trouver une solution technique[103]. Celle-ci va de la dépollution lorsqu'elle est possible, aux modifications du traitement de l'eau, parfois même jusqu'au déplacement de la zone de captage.

Comme le souligne BARRAQUE (2001), une lecture hâtive des résultats d'analyses, sans précautions statistiques, donnerait à croire que plus de 30 millions de français reçoivent une eau du robinet non potable. Ce résultat est obtenu en additionnant toutes les populations dont la desserte en eau n'a pas respecté à un moment ou à un autre la totalité des normes. En fait, le ministère de la Santé constate que sur un

---

[102] Selon Ramade (1998), pour les cours d'eau, les normes se définissent comme des "limites maximale de concentrations en polluants mesurées dans une eau afin qu'elle puisse répondre à des objectifs de qualité préalablement définis dans des programmes de gestion des eaux, objectifs qui sont aussi établis en fonction de considérations relatives au rapport coût/bénéfice" (voir p. 516 et suivantes).

[103] En provoquant une forte augmentation du taux de matières en suspension, des épisodes pluvieux peuvent toujours rendre la tâche des distributeurs impossible comme cela a été le cas lors des fêtes de Noël 2002 en Pays de Caux. De même, des

million d'analyses pratiquées par an, plus de 99,2% sont bonnes. La multiplication des critères de potabilité, prévient BARRAQUE, provoque indirectement l'accroissement de la défiance des consommateurs envers l'eau du robinet, à un point qui risque de compromettre la pérennité du service public.

Outre l'alimentation en eau potable, des progrès considérables ont été réalisés en matière d'assainissement. Ainsi, les directives communautaires obligent les agglomérations qui constituent encore des "points noirs" sur les cartes des agences de l'eau à se doter d'un dispositif d'épuration des eaux usées. Rares sont les zones rurales où les bourgs demeurent dépourvus de stations d'épuration (STEP). Seule, une partie des communes rurales reste à équiper. De leur côté, les industries ont aussi peu à peu modernisé leurs installations afin de réduire les rejets dans le milieu naturel, même si certains chefs d'entreprises trouvent injuste que des firmes étrangères concurrentes ne soient pas soumises à de telles charges dans leur pays.

L'amélioration de la qualité physico-chimique et bactériologique de l'eau destinée à l'alimentation humaine et surtout celle des dispositifs d'assainissement ont naturellement conduit les exploitants à engager de gros investissements. Ceux-ci justifient pour une large part l'augmentation du prix de l'eau en France – qui demeure néanmoins assez faible par rapport aux autres pays européens – puisque plus de 80% du coût du service de l'eau provient du remboursement des emprunts nécessaires aux investissements[104] (BARRAQUE, 2002). D'autres facteurs concourent également à l'augmentation du prix de l'eau (information, nature des contrats passés entre les localités et les sociétés fermières, etc.), mais on a tendance à les surestimer. A l'inverse, les pertes dans le réseau de distribution sont peu évoquées alors qu'elles peuvent atteindre 20 à 40 % de la production selon les agences de l'eau.

Le savoir-faire en matière de traitement des eaux permet aujourd'hui à la quasi totalité des ménages d'avoir de l'eau potable au robinet. Ce résultat *a priori* positif est

---

pollutions d'origine industrielle, agricole ou domestique empêchent parfois des ménages d'être correctement approvisionnés. Des actions de sabotages des stations de traitement ont, en outre, déjà été signalés dans l'Est de la France en 2002.

[104] Le traitement de l'eau (31%) et les différentes taxes (27% dont 15% pour la redevance pollution) pèsent de plus en plus lourd dans la facture, face au coût de distribution (42%) selon La Documentation Française (2002).

néanmoins obtenu au prix de très lourds investissements car les normes sont beaucoup plus sévères et nombreuses qu'autrefois[105]. Elles définissent à elles seules "la qualité de l'eau" pour les pouvoirs publics et les tribunaux.

"Laver l'eau" est curatif comme nous le verrons plus loin. Une authentique politique de protection des ressources en eau (eaux superficielles, souterraines et zones humides) serait incontestablement plus satisfaisante du point de vue écologique et vraisemblablement moins onéreuse pour la collectivité. Cependant, la question de la définition de la qualité de l'eau est plus délicate encore si on l'élargit à l'ensemble des milieux aquatiques.

2.1.3. De la qualité de l'eau à celle des milieux aquatiques…

Depuis 1971, l'évaluation de la qualité des eaux s'appuyait sur une grille nationale prenant en compte des paramètres de qualité physico-chimique et un paramètre de qualité biologique. Sur cette base, les familles de qualité étaient réparties en 5 classes : 1A, 1B, 2, 3, Hors Classe. Selon S.Laronde, chargée d'étude auprès du Réseau National des Données sur l'Eau (RNDE), "l'adoption de la loi sur l'eau de 1992, la mise en œuvre des SDAGE à partir de 1997 et l'entrée en vigueur de la directive-cadre sur l'eau justifiaient une refonte des méthodes de calcul de la qualité, et ce d'autant plus que les progrès scientifiques ont montré l'importance de nouvelles problématiques : micropolluants, paramètres de l'eutrophisation des eaux ou de la qualité physique des milieux, etc. L'évolution des connaissances et de la réglementation a présidé à l'élaboration, au niveau national, de nouveaux types d'outils d'évaluation de la qualité, dénommés systèmes d'évaluation de la qualité (SEQ). Ils ont été mis au point conjointement par le ministère de l'environnement et les agences de l'eau, au terme de plusieurs années de réflexion et de concertation"[106].

---

[105] En outre, selon l'union fédérale des consommateurs, traiter n'est pas sans danger, (*Cf.* "Que choisir ?", n°385, septembre 2001, pp. 16-21).

[106] Office international de l'eau, avril 2001, "Avis d'expert : les nouveaux systèmes d'évaluation de la qualité de l'eau" sur cartel.oieau.fr consulté le 29 avril 2002.

Tableau 7 : Les Systèmes d'Evaluation de la Qualité (SEQ).

Systèmes d'Evaluation de la Qualité (SEQ) cours d'eau		
SEQ EAU	SEQ MILIEU PHYSIQUE	SEQ BIOLOGIQUE
Evalue la qualité physico-chimique de l'eau et son aptitude aux usages et aux fonctions naturelles des milieux aquatiques	Apprécier la qualité hydrologique et morphologique avec le degré d'artificialisation du lit des cours d'eau et des berges.	Evalue la qualité biologique avec l'état des biocénoses dépendantes de la qualité de l'eau et du milieu physique

A partir d'un ensemble de critères d'usage, valables au moins pour notre époque et nos sociétés développées, P.Ramade définirait plutôt la "non qualité"[107] croissante des milieux aquatiques : "En fonction d'un degré croissant de pollution, les pertes d'usage concernent en premier lieu la potabilité, puis l'aptitude des eaux de rivière à permettre le développement normal de la faune (d'abord salmonicole et astacicole puis dans un gradient croissant de dégradation provoquant la régression puis la disparition de l'ensemble des ressources biologiques aquatiques). Ensuite, on note l'impossibilité d'utilisation pour la baignade avec des pertes économiques au plan du tourisme, la perte d'usage agricole relative tant à l'utilisation des eaux pour abreuver les animaux domestiques que pour l'irrigation, la perte d'usage industriel pour les industries agro-alimentaires, et enfin la difficulté d'emploi des eaux pour les divers process industriels" (RAMADE, 1998, p. 516).

Dans une approche système-acteurs, OLLAGNON (1984) définit "la qualité d'un milieu naturel [comme] une propriété globale émergeant d'un ensemble d'éléments physiques et biologiques et d'acteurs en relation. Celui-ci constitue un système-qualité" (p. 1). Selon OLLAGNON (1984), "la définition de la qualité engage l'observateur. Elle le renvoie aux fins de son action, à sa relation à l'objet, à sa représentation du réel. Une bonne définition de la qualité doit intégrer et dépasser les représentations partielles qu'en ont tous les acteurs concernés. Pour OLLAGNON (1979), la qualité des relations entre les usagers détermine la qualité des milieux

[107] BAROUCH *et al.* (1995) désignent la "non qualité" (dans une approche client-fournisseur) comme l'écart entre la qualité offerte et le besoin tel qu'il existe de façon explicite ou implicite.

aquatiques. C'est la raison pour laquelle la gestion négociée permettrait d'atteindre les objectifs de qualité fixés localement. Cette vision implique que les gestionnaires locaux soient autorisés à redéfinir la notion de qualité, c'est-à-dire à réinterpréter des normes. Or, cela paraît difficile compte tenu de l'évolution de la législation. Celle-ci est en effet basée sur le principe de l'égalité : tous les usagers, Etats compris pour ce qui concerne l'Union européenne, doivent respecter les normes en vigueur.

2.2. Jusqu'où aménager les fleuves ? L'intérêt de la notion d'hydrosystème.

La loi de 1992 a élargi la gestion de la ressource en eau à l'ensemble des "écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides". Il ne s'agit pas seulement de préserver la qualité de l'eau *stricto sensu*, mais de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble des hydrosystèmes. Ce principe s'est traduit concrètement à la fin des années 1990 dans les SDAGE puis localement lors de la préparation des contrats de rivière et des SAGE.

2.2.1. L'analyse des systèmes naturels aménagés, une préoccupation déjà ancienne.

En abordant l'environnement comme un milieu aménagé, les géographes pointent du doigt la complexité que recouvre l'aménagement et la gestion de l'espace. Dès les années 1960-1970, ils participent activement, au plan théorique, à la réflexion qu'opèrent les pouvoirs publics en s'appuyant sur le concept de géosystème[108]. – concept issu des travaux conjoints de G.Bertrand et N.Berouchachvilli puis avec le concept d'hydrosystème fluvial (1980-1990). Les géographes participent aux côtés des écologues notamment, à appréhender les milieux naturels anthropisés en posant la question de la réversibilité, et à travers elle, celle de la pérennité des écosystèmes.

[108] Selon VEYRET *et al.* (1995, p. 93), "Le géosystème qui est un concept territorial, une unité spatiale bien délimité, analysée à une échelle donnée, est aussi perçue comme un paysage que l'on pourrait envisager selon deux points de vue différents, l'un se rapporte à la nature, l'autre concerne un produit social, une réalité que l'on se représente. Anthropisé, aménagé, le géosystème constitue la base de l'étude de l'environnement qui peut être conduite autour de trois thèmes : les ressources pour plusieurs milliards d'hommes, des contraintes aux aménagements, des risques et des dysfonctionnements".

Pour LEVEQUE (2000) le terme hydrosystème fluvial appliqué aux grands cours d'eau désigne un système écologique complexe constitué de l'ensemble des biotopes et des biocénoses d'eau courante, d'eau stagnante, semi-aquatiques et terrestres aussi bien superficiels que souterrains, établis dans la plaine alluviale et dont le fonctionnement dépend directement ou indirectement du cours actif du fleuve[109]. Cet ensemble de milieux interactifs de milieux naturels ou artificialisés, soumis au même régime de perturbation, est caractérisé par des échanges multidirectionnels. COSSIN *et al.* (1998, p. 273) parlent de l'hydrosystème comme d'un système régi par l'eau, composé d'éléments biotiques, abiotiques et anthropiques, interdépendants.

Dans certains cas, l'impact des aménagements peut perturber le fonctionnement des hydrosystèmes fluviaux sans qu'un retour à un état jugé satisfaisant au plan écologique soit réaliste, même à long terme[110]. La plupart des grands bassins ont enregistré de profonds changements durant la période contemporaine (19-20ème siècles) caractérisée par la redistribution des habitants et des pressions sur le milieu à la suite de la révolution industrielle, la politique volontariste de reboisement de la montagne, la multiplication des endiguements et des barrages, l'extraction massive de granulats dans le lit mineur des cours d'eau (PETTS *et al.*, 1993). Restent que les répercussions des aménagements ne sont pas aisées à mesurer car elles varient dans le temps d'un secteur à l'autre.

Pour BRAVARD (1994, p. 8), "l'incision des cours d'eau est un phénomène majeur dans les pays développés dans la mesure où des causes multiples se conjuguent pour réduire les flux sédimentaires ainsi que pour créer des discontinuités de leur transit […]. En soi, ajoute l'auteur, le phénomène ne pourrait avoir qu'un intérêt marginal car les études récentes démontrent la réalité historique des ajustements fluviaux aux fluctuations hydroclimatiques. La grande nouveauté à l'échelle de

---

[109] "L'hydrosystème ne représente donc qu'une partie du système fluvial (*fluvial system* ou *river system* des anglo-saxons) tel que le conçoivent notamment les géomorphologues c'est-à-dire l'ensemble du réseau hydrographique et de son bassin versant. En simplifiant très schématiquement les définitions pour faciliter leur distinction, on peut considérer que le concept de système fluvial privilégie les transferts unidirectionnels d'eau, de matière et d'énergie, du bassin versant et des affluents vers le cours principal du fleuve, alors que le concept d'hydrosystème se fonde sur les échanges bidirectionnels entre le cours principal et les milieux de la plaine alluviale" (AMOROS *et al.*, 1988, p. 534).

[110] On entend, ici, "réaliste" aux plans technique et économique.

l'histoire des cours d'eau est le caractère largement irréversible de l'incision sous contrôle humain, au moins à l'échelle de plusieurs générations. Elle s'accompagne d'impacts induits particulièrement dommageables à l'économie et à la santé…".

Gestion des hydrosystèmes fluviaux :
les pouvoirs publics se contredisent au sujet de l'intérêt général.

C'est au nom de l'intérêt général que la notion d'hydrosystème fluvial a été développée par les pouvoirs publics dans le but de protéger plus efficacement l'espace de liberté des cours d'eau. Or, curieusement, c'est aussi au nom de l'intérêt général que les administrations délivrent toujours des autorisations relatives à la construction de barrages hydroélectriques ou bien au remblaiement de petites zones humides, lesquels perturbent le fonctionnement des hydrosystèmes fluviaux.

L'intérêt général est un des concepts fondamentaux du Droit Public. Il se différencie, sans nécessairement s'y opposer en toutes circonstances, des intérêts particuliers liés à l'exercice de la propriété privée et de la liberté contractuelle.

Aucun texte particulier ne le définit, mais il est soit proclamé par le législateur, soit reconnu par la jurisprudence au Conseil d'Etat, juridiction suprême du Droit Administratif. Il est synonyme d'intérêt public ou national, ou encore d'utilité publique. Celle-ci peut se "reconnaître" lorsqu'il s'agit de conférer des prérogatives particulières à des associations ou à des fondations, ou se "déclarer" lorsqu'est prévue une expropriation pour cause d'utilité publique, l'instauration d'une servitude d'utilité publique ou encore des travaux publics notamment en matière hydraulique. Les multiples facettes de l'intérêt général peuvent parfois entrer en contradiction les unes avec les autres (par exemple : développement économique local contre protection des ressources en eau), et c'est alors à l'autorité administrative compétente de procéder à une sorte d'arbitrage interne, sous le contrôle du juge administratif[111]. La reconnaissance d'un intérêt général est une des conditions nécessaires mais non suffisantes, à la reconnaissance jurisprudentielle d'une mission ou d'une activité de service public. Le concept éminemment abstrait et large dans son acception donne lieu à de vastes développement en doctrine juridique.

Source : BRUN d'après cours de droit de l'environnement de J.-P. Plavinet (INA P-G, 2003).

[111] Par exemple, la Cour administrative d'appel de Lyon a annulé, au titre de l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992, une déclaration d'utilité publique confirmée relative à un projet de captage de la source d'un cours d'eau. M. Bourrachot, Commissaire du Gouvernement, conclut que "l'intérêt financier d'une opération ne peut à lui seul justifier l'assèchement d'un cours d'eau ou d'une zone humide". Ainsi, non seulement la requête du syndicat intercommunal des eaux du Fay (Ardèche) a été rejetée, mais ce dernier a été condamné à verser à l'ensemble des intimés la somme globale de 5 000 F (762€) en application de l'article L.8-1 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. A côté de cette décision, des travaux bien plus conséquents "passent" au nom de l'intérêt général. D'ici la fin 2003 par exemple, 250 ha devraient être

2.2.2. Vers une prise en compte croissante des interrogations des scientifiques par le législateur.

Un rapport réalisé pour le ministère de l'environnement en 1993, sous la direction de L.Mermet, synthétise les résultats auxquels sont parvenus les géographes et les spécialistes de l'aménagement et de la gestion des eaux venus d'autres disciplines : "si l'on ne joue que sur les infrastructures artificielles, on tend à favoriser la dégradation des infrastructures naturelles, perdant ainsi d'un côté ce que l'on avait cru gagner de l'autre. […]. Autrement dit, les espaces et les structures naturels du fleuves devraient être considérés comme des infrastructures naturelles, aussi importantes que celles construites à grands frais par la société" (p. 55).

Le rapport MERMET (1993, p. 57) poursuit en s'interrogeant : "une fois acquis le rééquilibrage et la mise en cohérence des objectifs affichés (qualité de l'eau, ressource, sécurité, milieux naturels), […] : quel niveau d'ambition faut-il se fixer quant à ces objectifs ?". Il y a deux manières très différentes de poser le problème d'après MERMET (1993, p. 57) : "la première consiste à rechercher des seuils d'artificialisation acceptables. Peut-on caractériser des degrés acceptables de perturbation des fonctionnements écologiques naturels ? Cette manière de poser le problème est en cohérence avec une logique réglementaire et administrative : elle vise à dégager des critères clairs pour réglementer les aménagements, pour accepter ou refuser l'autorisation des projets. La seconde optique est celle des défenseurs de l'environnement, qui mettent au centre du débat sur les aménagements la question : comment interrompre le processus d'artificialisation des cours d'eau ? Si l'on pousse jusqu'au bout les conséquences de chacune de ces deux logiques, elles mènent l'une et l'autre à l'impasse" (p. 57).

Le rapport MERMET (1993, p. 61) conclut que la perspective d'une artificialisation potentiellement sans limite est incompatible avec des objectifs élevés de qualité de l'eau. C'est pourquoi certains scientifiques vont jusqu'aux propositions de gestion. Ainsi, l'analyse des hydrosystèmes permet au chercheur d'être en phase avec la

---

noyés dans la vallée du Gabas (bassin versant de l'Adour) afin de répondre aux requêtes des maïsiculteurs du sud-ouest (HOPQUIN, 2003).

"demande sociale" et d'orienter les décideurs dans leur choix d'aménagement (BRAVARD *et al.*, 2000, p. 273).

Les modifications apportées à l'environnement même si elles conduisent à une certaine artificialisation doivent être réversibles afin que les erreurs qui puissent être commises ne soient pas irrémédiables (LAURENT *et al.*, 2000, p.54). Cette approche a influencé des élus et des dirigeants d'entreprises. Elle a même guidé le législateur lors de la préparation de la loi sur l'eau de 1992 LEVEQUE (2000). Cependant, le législateur a interprété cette idée-force à sa manière. Dans un langage très technocratique, il propose en fait aux représentants des usagers de négocier le degré de perturbation des milieux aquatiques : il n'est guère question d'appliquer les principes de fermeté vis-à-vis des pollueurs. On parle plutôt de "gestion négociée", de "gestion équilibrée" et de "gestion concertée"[112].

Au niveau du bassin hydrographique, les SDAGE cherchent néanmoins à concrétiser ce concept scientifique formalisé dans les années 1980 (DUMEZ, 1996, p. 277). Ainsi, le SDAGE Rhin-Meuse affirme que les mécanismes du marché, l'offre et la demande, avec les outils financiers utilisés habituellement ne permettent pas de donner toute leur valeur et leur importance sociale aux fonctions environnementales. De ce fait, le SDAGE Rhin-Meuse est tourné vers "la limitation maximale des évènements irréversibles tels que la disparition de biotopes" (chapitre 5, p. 73). Autre exemple, le SDAGE RMC prévoit que "les poissons migrateurs et les autres éléments vivants de l'hydrosystème [soient] favorisés par l'ensemble des mesures de gestion et de réhabilitation des milieux aquatiques préconisés dans le cadre du SDAGE (vol.2, p. 249).

---

[112] Selon le glossaire national des SDAGE, la gestion "concertée" désigne "une démarche visant à arrêter des décisions en associant les acteurs concernés, et notamment les utilisateurs, sur un problème de gestion de l'eau". Le glossaire indique également que la gestion "équilibrée" désigne quant à elle "une gestion visant à assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides, la protection contre les pollutions […], la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource, et ce, de façon à concilier et à satisfaire les différents usages, activités ou travaux liés à l'eau, selon la loi sur l'eau". Enfin, toujours selon le glossaire national des SDAGE, la gestion "intégrée" implique "à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente, d'une part une concertation et une organisation de l'ensemble des acteurs ainsi qu'une coordination des actes d'aménagement et de gestion (politiques sectorielles, programmation,…), d'autre part de favoriser une synergie entre le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques et la satisfaction des usages". La gestion "négociée" se rapproche notablement de la gestion "concertée" d'après nos lectures. Pour désigner à peu près la même chose, OLLAGON (1979) parle de gestion "patrimoniale".

Au niveau local, les instruments réglementaires et contractuels doivent permettre d'atteindre l'objectif des pouvoirs publics, qui est "d'aboutir à une bonne adéquation entre la connaissance du fonctionnement de l'hydrosystème, dont il s'agit de préserver l'intégrité, et l'intervention des différents utilisateurs de la ressource en eau, dont il s'agit de coordonner l'action, dans le respect de l'intérêt général, à travers des procédures de prise de décision démocratiques et transparentes" (VERREL, 1997, p. 35).

D'autres actions sont préconisées. Ainsi, dans un document commun au ministère de l'environnement, à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et aux Réserves Naturelles de France destiné aux services de l'Etat et aux collectivités locales, MICHELOT (1995) rappelle que l'aménagement et la gestion des eaux et des milieux aquatiques ne peuvent se limiter au lit principal et à ses berges mais doivent porter sur l'ensemble de l'hydrosystème fluvial qui englobe tous les espaces associés au fleuve (anciens bras, grèves, forêts ou prairies alluviales).

En définitive, le glissement, qui fait passer la qualité d'un objet (l'eau) à celle de tout un système, interpelle légitimement les scientifiques. En effet, il n'existe pas d'état de référence pour déterminer un hydrosystème de qualité optimale (PONT, 2000). Dans une première définition "neutre" du terme, la qualité d'un hydrosystème est "l'état de ses composants et de leurs interactions". C'est donc le système lui-même si l'on s'inspire de la définition du système de BRUNET, (1993).

Tableau 8 : les préconisation des experts pour l'aménagement rationnel des hydrosystèmes fluviaux (source : MICHELOT, 1995).

LIMITER LES AMENAGEMENTS DANS LE COURS D'EAU ET SON ENVIRONNEMENT	LIMITER L'EXPLOITATION DU COURS D'EAU ET DE SON ENVIRONNEMENT	ENGAGER DES ACTIONS DE RESTAURATION SUR LE COURS D'EAU ET DE SON ENVIRONNEMENT
Barrages, seuils et berges artificielles	Prélèvement en eaux superficielles	Reconstitution des annexes fluviales
Coupures de méandres et chenalisation du lit mineur	Prélèvement en eaux souterraines	Favoriser les atterrissements (restauration de plattis)
Impérméabilisation des parcelles riveraines (urbanisation)	Extraction de granulats	Renaturation des zones de confluences

La prise en compte du concept d'hydrosystème par les pouvoirs publics[113] constitue une avancée, à condition que les interrogations des scientifiques ne soient pas transformées en certitudes par les maîtres d'ouvrages[114].

[113] Notons à ce titre que la directive du 23 octobre 2000 qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau est centrée sur la préservation du milieu naturel. Elle implique la planification et la mise en œuvre, assorties de l'obligation de résultats, d'actions territoriales de diagnostic et de restauration. Comme le soulignent SACHON *et al.* (2002, p. 93), l'évaluation de "l'efficacité des actions de restauration repose sur une explicitation et une objectivation suffisantes du concept d'état écologique". L'état écologique tel qu'il est présenté par le législateur se réfère à la structure et au fonctionnement des écosystèmes aquatiques. Cela renvoie, selon certaines interprétations, à la question plus large du maintien du fonctionnement des hydrosystèmes.

[114] L'analyse des résultats de plusieurs programmes d'études et de travaux sur le Rhône par l'intermédiaire de l'EPTB Rhône ou sur la Loire *via* l'EPALA sera probablement l'occasion de mesurer la distance qui sépare le chercheur du gestionnaire local.

2.3. Le bassin versant : un "territoire" source de controverses.

En considérant qu'un territoire est conjointement "le produit d'un processus d'appropriation d'un groupe social et le cadre du fonctionnement de la société" (SCHEIBLING, 1994, p. 143) et compte tenu du caractère indéniablement stratégique de la gestion de l'eau (LACOSTE, 2001), il convient de s'interroger sur l'apport de la notion de bassin versant. Celui-ci constitue-t-il un territoire fonctionnel et légitime ?

2.3.1. Le bassin versant peut-il devenir le cadre territorial d'un aménagement durable et rationnel ?

"Un bassin versant est un ensemble de terres irriguées par un même réseau hydrographique : un fleuve, avec tous ses affluents et tous les cours d'eau qui les alimentent. Ces terres collectent les précipitations et contribuent au débit du fleuve; l'eau y acquiert sa composition chimique et reflète les processus naturels et les activités humaines qui s'y produisent"[115]. Pour GEORGE (1970), "un bassin versant en tant que structure hydrologique peut s'assimiler à une batterie de terroirs différents juxtaposés de telle manière que le cycle de l'eau s'y déroule exclusivement d'amont en aval" (p. 471)[116].

Le bassin versant a été désigné par les experts pour la mise en place des SAGE et des contrats de rivières. Comme l'a encore souligné J.Bonnamour à l'Académie d'agriculture (2002) la question est de savoir si cette unité naturelle peut devenir le cadre d'un aménagement durable et rationnel. En effet, le bassin versant ne constitue apparemment pas un territoire aisément appropriable pour les groupes sociaux les plus concernés.

---

[115] Les dossiers scientifiques du CNRS : "L'eau, 2002", disponibles sur le site web du CNRS consultés le 24 décembre 2002.

[116] Selon GEORGE (1970), un terroir hydrologique désigne "une portion d'espace homogène par sa pente, sa couverture végétale, son sol, son manteau, son substratum et son site (position-exposition), et en conséquence homogène dans son comportement hydrologique. Pour chaque type de terroir, des processus spécifiques se déroulent au cours des différentes phases de la vie météorologique" (p. 471).

"Le maillage naturel de l'espace n'a pas guidé les maillages administratifs […] Les lignes de partage des eaux à l'exception de la haute montagne (et encore) ont moins souvent que les fleuves et les rivières servi de frontière entre Etats ou unités administratives" (p. 10) explique BONNAMOUR (1998). En France, de grands cours d'eau font office de frontière naturelle et nous séparent ainsi de nos voisins (la Roya nous sépare de l'Italie, le Doubs de la Suisse, le Rhin de l'Allemagne). Les unités administratives, notamment les communes, les départements et les régions, sont souvent séparées par les cours d'eau. Par exemple, le Rhône sert de limite à onze départements et la Saône à cinq départements[117].

Hormis les institutions qui sont par nature portées à privilégier une approche par bassin comme les agences de l'eau, précisent LATOUR *et al.* (1995), les institutions ont acquis des logiques opérationnelles et partenariales dans les territoires administratifs anciens (communes, départements, régions). Cela étant, les organisations dites "de bassin" n'agissent pas toutes à la même échelle. Il existe trois niveaux d'intervention : les grands bassins hydrographiques (exemple Rhône-Méditerranée-Corse), les bassins d'échelle "intermédiaire" (exemple bassin de la Saône), les "sous-bassins" (exemple bassin de la Reyssouze). Les premiers correspondent au territoire de compétence des six agences de l'eau, les seconds concernent (mais ce n'est pas systématique) les EPTB tels que le Syndicat Mixte Saône Doubs, les troisièmes concernent de nombreux organismes locaux, compétents à l'échelle du sous-bassin (par exemple, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Reyssouze).

Le Conseil Supérieur de la Pêche possède des délégations régionales peu ou prou calquées sur les grands bassins hydrographiques. Mais le découpage opéré lors de la création de ces délégations ne correspondent pas exactement aux territoires des agences de l'eau. Ces derniers peuvent notamment laisser le géographe perplexe dans la mesure où il n'y a pas, à proprement parler, de bassin versant Rhône-Méditerranée-Corse par exemple.

---

[117] Il arrive cependant que les limites départementales coupent les cours d'eau comme dans le bassin parisien pour l'Oise, l'Aisne, la Marne, l'Aube et l'Yonne, mais les territoires administratifs ne se superposent pas pour autant avec les bassins versants.

De même, les fleuves côtiers bretons constituent un réseau hydrographique nettement séparé du système fluvial ligérien alors qu'il existe une agence de l'eau Loire-Bretagne. Comme les territoires des régions administratives, ceux des agences de l'eau sont donc des assemblages plus ou moins contestables ayant été dictés par des choix politiques et corporatistes. Ces territoires ont néanmoins le mérite d'avoir aussi été échafaudés en tenant compte des recommandations des scientifiques, l'idée étant qu'à chaque agence corresponde un grand fleuve (seule l'Agence Artois Picardie semble déroger à cette règle).

Deux points doivent être soulignés au sujet des bassins d'échelle "intermédiaire". En premier lieu, les bassins de ce type ne sont pas tous gérés par un EPTB. Après une période de flottement durant laquelle on s'est interrogé sur les compétences exercées par les collectivités territoriales *via* les EPTB, ces établissements vont probablement se multiplier afin de couvrir la quasi totalité des bassins d'échelle "intermédiaire". En second lieu, il arrive qu'un EPTB délaisse une partie du bassin qu'il est censé couvrir. Par exemple, dans le cas du bassin versant de la Saône, le Syndicat Mixte Saône Doubs concentre ses efforts sur la Saône plus que sur le Doubs, par choix ou bien parce qu'il y est fermement invité par ses partenaires.

Le bassin versant constitue certes un cadre opérationnel pour des institutions techniques ou financières spécifiques et généralement assez récentes. Mais, on peut se demander si l'organisation très complexe qui se met en place ne va pas contribuer à écarter les groupes sociaux susceptibles de s'approprier cet espace et d'en faire leur territoire. Le doute est permis pour les petits usagers, les citoyens. Ceux-là sont indéfectiblement attachés à la commune, au quartier, au pays[118]. Sera-ce un jour le cas pour le bassin versant ? Rien, pour l'heure, ne l'indique. La question se pose également pour les entreprises.

Les entreprises raisonnent en termes de réseaux et de marché. Leur territoire peut s'apparenter au marché : le marché-monde pour les multinationales et le marché

[118] Pour DI MEO *et al.* (1993), "les espaces de vie s'étendent et se déforment. Une logique de réseau se substitue aux vieilles contiguïtés spatiales. Et pourtant, plus que jamais, l'attachement à la localité ne se dément pas. La disparition de l'une des 36 551 communes (mêmes minuscule et dépeuplée) qui fragmente la carte de France se vit comme une atteinte aux libertés élémentaires et au droit des gens" (p. 472).

local ou national voire européen pour telle ou telle PME. Les districts industriels, les zones d'activités ou encore les technopôles où se concentrent les sièges et/ou les établissements des firmes ne constituent que la partie physique de leurs territoires. Le développement des nouvelles technologies risque d'éloigner davantage les firmes des territoires sur lesquels elles sont localisées[119]. En conséquence, il est improbable que les entreprises se tournent vers le bassin versant, à l'exception peut être des industries et des services tributaires des ressources en eau de bonne qualité pour des raisons techniques (informatique, bio-technologies, agro-alimentaire).

"Le territoire couvert par le bassin versant n'a pas de légitimité élective. Sa seule légitimité repose sur la traversée d'une rivière qui lui confère une fonction que l'on voudrait fédérative" rappellent SALLES *et al.* (1998, p. 43). C'est pourquoi les élus locaux ont longtemps ignoré les bassins versants, en particulier les élus des communes les plus éloignées des rivières. LE BOURHIS (1995) rappelle qu'une "notion telle que les "limites hydrologiques", n'a rien d'évident ni de naturel" (p. 69)[120]. Cependant, le développement des structures de gestion de l'eau accroît l'intérêt des élus vis-à-vis de ce "nouveau territoire".

A en croire les luttes de pouvoir que nous avons pu observer durant près de trois ans dans le bassin de la Saône, il y a vraisemblablement beaucoup à gagner à prendre la tête d'un syndicat d'aménagement de rivière ou d'un syndicat mixte. Obtenir la maîtrise d'ouvrage, voire la maîtrise d'œuvre d'un contrat de rivière, assure une certaine publicité aux élus grâce à la "visibilité" de certaines réalisations. En outre, la sensibilisation autour du principe de prévention à tous les niveaux renforce l'intérêt croissant des politiques pour le bassin versant au même titre que la médiatisation des conséquences pour les populations des pollutions et des inondations.

La pertinence technique et pédagogique rend l'approche par bassin versant judicieuse. Toutefois, l'absence fréquente d'une maîtrise d'ouvrage adaptée et la difficulté d'implication des communes où la rivière "ne coule pas" sont, selon BOUNI

---

[119] Comme le télétravail par exemple.

[120] LE BOURHIS (1995) cite un membre d'agence de l'eau qui suggère la pérennité de la primauté de la circonscription pour le politique. Reprenons cette citation à notre tour : "*Nous à l'agence on est très technocratique, mais les élus, quand on déploie une carte, ils ne regardent pas les limites hydrologiques où ils sont élus mais les limites des cantons*".

et al. (2000), les principales faiblesses de l'approche par bassin. Certaines difficultés ne sont cependant pas propres à la gestion de l'eau. Dans de nombreux domaines (environnement, développement économique, agriculture…), les territoires de projet ou de gestion s'accumulent en effet et, les habitants s'y perdent.

2.3.2. Les effets négatifs de la multiplication des territoires de l'action publique.

"Le citoyen éclairé pouvait connaître les centres de décisions et le champ d'application des normes afin d'en apprécier la portée hiérarchique. Le territoire-limite garantit la sécurité juridique. Ces temps de rassurante simplicité sont révolus et la confusion est telle que l'administration elle-même ne s'y reconnaît plus. L'éclatement des territoires est encouragée par la banalité du terme" (p. 1461). La profusion des nouveaux territoires participerait donc selon MORAND DEVILLIER (2002) à rendre inintelligible une grande partie des actions publiques[121].

Plusieurs études indiquent que ce "brouillage" est ressenti par les habitants des campagnes : les citoyens sont très minoritairement au courant des actions publiques réalisées dans le cadre des nouveaux territoires (communautés de communes, "Pays"). ARDILLIER-CARRAS (1999) souligne[122] ainsi la perplexité des habitants, perdus dans la jungle des appellations, des concepts. Elle précise, en outre, que l'amalgame s'applique aussi aux chartes, aux contrats de développement et aux autres références réglementaires.

L'action publique territoriale ne se substitue pas à l'action publique sectorielle, en principe, elle l'organise. DEFFONTAINES *et al.* (2002) soulignent à ce titre que "les territoires de projet révèlent les risques de contradiction et d'incompatibilité entre les politiques territoriales. "A chaque projet son territoire" dit-on : dès lors les logiques spécifiques, et donc parcellaires, dominent ; et, il y a peu de chance pour qu'il en

---

[121] Certains responsables politiques en sont, semble-t-il, conscients tels que P.Joxe militant constant d'une réduction des territoires technico-administratifs, R.Barre qui a souvent évoqué dans ses discours l'incomparable "mille-feuille" français. J.-C.Gaudin, ancien ministre de l'Aménagement du territoire dans le gouvernement d'A.Juppé, a aussi déclaré en 1997 que *"la multiplication actuelle de politiques territoriales ou de zonages régionaux, nationaux ou européens achève de brouiller la cohérence […] de l'action publique",* cité dans Ardillier Carras (F.), Le Pays et l'espace vécu. Quelles logiques pour quels territoires ?, *Norois*, 1999, t.46, n°181, pp.173-181.

émerge la vision complexe et globale à la fois dans le temps et dans l'espace que suppose le développement durable" (p. 5). De manière générale, l'édifice juridique ayant pour levier le territoire s'est étoffé rapidement après l'échec des fusions des communes en 1971 (37 708 communes avant cette date, 36 394 après) et le lancement des réformes de 1982-1983[123]. Plus près de nous, plusieurs lois ont favorisé la genèse de "nouveaux" territoires[124], à l'origine d'un processus inédit de complexification des cadres de l'action publique.

Les géographes s'interrogent sur la profusion des territoires, leur nature et leur rôle. Par exemple BOUREILLE *et al*. (1998) constatent que la région urbaine de Lyon (RUL) est un atout pour la planification régionale mais que l'absence de légitimité politique l'empêche d'être une véritable instance de gouvernement. RENARD (1999) souligne l'écart qui sépare le "pays" des géographes de celui des élus locaux. Il met en doute les intentions de certains élus prêts à créer des territoires artificiels c'est-à-dire dénués des fondements historiques et géographiques indispensables à leur pérennité. Il est paradoxal de constater qu'au bout du compte, les politiques dites "de proximité" éloignent les "gens ordinaires" de certains problèmes au lieu de les inciter à les résoudre eux-mêmes. Les politiques territoriales de l'eau comme les contrats de rivière en font-elles partie ? Comment, si c'est le cas, les "gens ordinaires" peuvent-ils participer activement à la gestion de l'eau ?

---

[122] Au sujet d'une enquête menée dans la Creuse à la demande de la Fédération des pays creusois, dont les élus étaient soucieux de connaître l'impact de leurs actions intercommunales.

[123] Le transfert des pouvoirs se traduit par une nouvelle architecture institutionnelle : l'exécutif régional et départemental et régional est désormais assuré par une autorité élue par l'organe collégial, d'autre part, la région devient une collectivité territoriale à part entière. Le régime de contrôle des actes des collectivités territoriales est modifié avec la suppression des tutelles administratives et budgétaires ; seul le juge administratif peut annuler un acte d'une collectivité. En outre, au transfert des pouvoirs, s'ajoute celui des compétences et des moyens.

[124] La loi d'orientation sur l'administration territoriale du 6 février 1992 crée les communautés de communes et de villes ainsi que le schéma interdépartemental de coopération intercommunale. La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite "loi Pasqua") instaure les "pays". La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite "loi Chevènement") met en place trois niveaux d'EPCI : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Enfin, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT 1999) consacre les "pays" et incite les élus locaux à proposer des projets cohérents de territoires. Dans le domaine de l'environnement aussi, une cathédrale juridique s'est édifiée et à créé de nouveaux territoires : parcs nationaux et régionaux, réserves naturelles et réserves thématiques (de pêche et de chasse), ZNIEFF, ZICO, zone fragile de montagne, etc. Selon PINCHEMEL (1992), "le regain d'attention pour le territoire et la territorialité vécue a surtout concerné les petits territoires, ceux des communautés et des collectivités locales, les territoires du vécu quotidien, du "pays" […] la découverte (redécouverte) du territoire allant de pair avec la décentralisation, la conquête d'une plus grande autonomie, s'est faite contre l'Etat" (p. 408).

2.4. L'eau, patrimoine commun de la nation ?

Le Littré définit le patrimoine comme un "bien d'héritage qui descend des pères et mères à leurs enfants". Le Larousse le présente comme le "bien commun défini d'une collectivité, d'un groupe humain, considéré comme un héritage transmis par les ancêtres".

Au début des années 1990, plusieurs auteurs ont parlé de "syndrome du patrimoine", de "patrimoines en folie"[125]. "Le ton [était] donné", la notion s'insérait partout et dans tout expliquent CHEVALLIER *et al.* (2000, p. 12). L'intérêt croissant des sociétés occidentales pour la défense de l'environnement a incité les pouvoirs publics français à utiliser davantage la notion dans les politiques environnementales (forêt, littoral, paysage, pêche…). Si le terme est porteur se disait-on à l'époque au ministère de l'environnement, utilisons-le afin de sensibiliser les usagers en nous appuyant sur une opinion publique qui nous sera forcément favorable voire reconnaissante.

Le législateur a logiquement été influencé par la vague patrimoniale. Ainsi, l'eau est devenue en 1992 "le patrimoine commun de la nation". Dix ans plus tard, le projet de politique de l'eau du Québec parle d'un "patrimoine collectif" (Gouvernement du Québec, 2002, p. 9) tandis que la directive 2000/60/CE assure que "l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel". Il ne s'agit en aucun cas de "muséifier" les rivières et les lacs en éliminant, par exemple, telle ou telle catégorie d'usager. L'objectif vise plutôt à mettre les citoyens devant leurs responsabilités.

L'omniprésence du patrimoine a semble-t-il entraîné une transformation radicale de la notion elle-même. Il convient donc de savoir ce que signifie désormais cette notion à plusieurs ramifications (GODARD, 1989) et en quoi la politique d'aménagement et

---

[125] "Aux monuments historiques ou naturels ponctuels se sont ajoutés des portions d'espace de plus en plus étendues, de sorte que les paysages entrent dans cette nouvelle valorisation géographique où réserves fauniques, quartiers anciens et petits pays sont repris dans un système analogique de signification où domine la position éthique de préserver la liberté de choix des générations futures" souligne BERDOULAY (1995, p. 393).

de gestion des eaux fait l'objet d'une "gestion patrimoniale" selon l'expression d'OLLAGNON (1979) et MONTGOLFIER *et al.* (1987) notamment.

Tableau 9 : La notion de patrimoine aujourd'hui d'après OUDINOT (1987).

Synthèse des approches modernes de la notion de patrimoine				
Ollagnon	Blanc	De Jouvenel	De Mongolfier	ministère en charge de l'environnement
ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à sauvegarder l'autonomie et l'identité du titulaire (individus ou groupes) et à permettre son adaptation dans le temps dans un milieu évolutif	solde des territoires (ou milieux de vie) antérieurs reconnus dans leur relation d'origine ou réaffectés par de nouvelles relations	état du domaine de la vie humaine qui est laissée par les générations passées à celles à venir. Une politique patrimoniale aurait alors pour finalité l'état du territoire, mosaïque des cadres de vie	biens susceptibles de conserver (moyennant une gestion adéquate) dans le futur des potentialités d'adaptation à des usages non prévisibles dans le présent	éléments du patrimoine naturel (ressources renouvelables ou non renouvelables) devant être gérés collectivement pour assurer un ménagement ou la reproduction de ces ressources

2.4.1. L'eau, élément constitutif du patrimoine naturel.

Se situant dans le prolongement des "choses communes" du droit civil français[126] et du *trust* anglo-saxon, le patrimoine permet d'instaurer un gardien (*trustee*) de la nature, chargé de sa protection et de sa gestion avisée au bénéfice du public présent et à venir (OST, 1995)[127]. Au sujet des milieux aquatiques, les gardiens sont nombreux, au point qu'il est difficile d'en désigner un en particulier[128]. Même les

[126] "Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous" (article 714 du Code civil).

[127] La notion de patrimoine permet d'avancer à grands pas au plan juridique : le succès de la notion de patrimoine commun en est la preuve. Donnons-en deux illustrations. En droit interne d'abord, le Code de l'urbanisme avec l'article L.110 dispose que "le territoire français est le patrimoine commun de la nation". En droit international ensuite, il existe un accord international (18 décembre 1979) selon lequel "la Lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité". Un autre avantage est que, en dépit d'une réelle complexité, cette notion est compréhensible par tous : patrimonialiser les espèces animales et végétales revient à les sauvegarder. Mais le patrimoine est aussi le produit d'une sélection de représentations sociales. Ainsi, des espèces animales comme le panda seraient facilement incluses dans le giron du patrimoine commun. Pour d'autres, telles que le scorpion, les choses seraient-elles plus difficiles ?

[128] *Vide infra.*

entreprises publiques et privées laissent entendre qu'elles veulent jouer ce rôle (EDF, Aventis, etc.)[129].

Il faut dire que "revendiquer la protection et la valorisation d'un espace donné, en mettant en avant ses qualités environnementales et [désormais] patrimoniales c'est tenter de le défendre et de se l'approprier. C'est tenter d'acquérir une légitimité et d'exercer une forme de pouvoir sur cet espace" (GRAVARI-BARBAS *et al.*, 2000, p. 4)[130]. Ainsi, on comprend mieux pourquoi certaines collectivités vont jusqu'à s'inventer un patrimoine, c'est-à-dire à mettre en valeur des éléments constitutifs de leur territoire qui, jusqu'alors, n'intéressaient presque personne.

La (re)découverte d'un chemin de halage ou d'un étang à l'abandon permet, au bout du compte de se positionner, sur la scène régionale, comme un acteur de l'environnement et de bénéficier, en retour, d'aides diverses de la part des organismes publics. Ce constat se limite néanmoins aux collectivités à la tête desquelles se trouvent des élus rôdés à la recherche de subventions et qui connaissent les ficelles du métier. L'un des objectifs – les plus faciles à identifier – étant d'obtenir la reconnaissance des habitants, heureux de savoir qu'ils possèdent quelque chose en commun. Pour la majorité des élus, il s'agit plus simplement de répondre au coup par coup aux demandes des populations, en restaurant un moulin par exemple.

Selon HUMBERT *et al.* (1992), "la notion de patrimoine naturel apparaît pour la première fois dans le droit français en 1967[131]. Elle réapparaît dans l'article 1er de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et devient alors l'objet de multiples spécifications qui élargissent d'autant son champ d'application mais sans que jamais aucune définition précise n'en soit donnée" (p. 288).

---

[129] En communiquant en ce sens en particulier.

[130] "Le patrimoine peut revêtir soit une dimension matérielle (bâtiment, terres, forêts par exemple), soit une dimension idéelle (langue, culture, idéologie et comportement). [Or, il apparaît] que le territoire, en tant que symbole identitaire d'un groupe social, peut aussi faire l'objet d'une représentation et d'une transmission patrimoniale" confirme, de son côté, DI MEO (1993, p. 473).

[131] Décret n°67-158 du 1er mars 1967 relatif aux parcs naturels régionaux.

Les auteurs rappellent que dès 1972, l'UNESCO considérait comme patrimoine naturel : "…les monuments naturels constitués par des formations physiques ou biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique ; les formations géologiques […] et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, qui ont une valeur exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation ; les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle"[132]. Selon HUMBERT *et al.* (1992), "il s'agit […] ici de dépasser la propriété en identifiant les éléments de l'environnement dont on veut assurer la conservation et la gestion "en bon père de famille" (p. 289)

Aux milieux des années 1980, suite à divers travaux réalisés durant les années 1970, l'administration française va chercher à établir des comptes du patrimoine naturel en s'inspirant des méthodes anglo-saxonnes de gestion de l'environnement. Elle propose une définition du patrimoine naturel. CORNIERE (1982) explique que le patrimoine naturel n'est pas l'ensemble de la nature, ni la totalité de ce qui se trouve dans cette nature. Les éléments sur lesquels la société n'a pas de prise ni d'effets, et à l'égard desquels elle n'a aucune responsabilité sont exclus car "le rythme de leur évolution se situe à l'échelle des changements cosmiques et géologiques. […] par différence avec [ces] éléments permanents, le patrimoine naturel est le sous-ensemble de l'éco-sphère terrestre susceptible d'être modifié quantitativement et qualitativement par l'action de l'homme, et donc à l'échelle des temps historiques. Pour délimiter ce sous-ensemble, on dira qu'il est composé de trois catégories d'objets : (1) les éléments non renouvelables, (2) les milieux physiques, (3) les organismes vivants" (p. 21)[133].

---

[132] Convention relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, article 2.

[133] Pour WEBER "le patrimoine naturel est l'ensemble des éléments naturels, et des systèmes qu'ils forment, qui sont susceptibles d'être transmis aux générations futures ou de se transformer. Font partie du patrimoine naturel : les espèces animales et végétales, les populations animales et végétales dont la durée de vie et le rythme de renouvellement impliquent la possibilité d'une accumulation et donc d'une transmission, les éléments et les produits du milieu naturel qui sont régulièrement et rapidement renouvelés ou recyclés même s'ils ne peuvent être appréhendés qu'en terme de flux, les systèmes écologiques où les espèces se reproduisent y compris le support physique de ces systèmes, les systèmes physiques de circulation de matière et d'énergie, les éléments permanents de l'écosphère terrestre qui sont rattachables à un territoire et peuvent de ce fait être appropriés". Cité par Humbert *et al.* (1992)

Il faut remarquer que les milieux physiques peuvent être définis, selon CORNIERE (1982), comme "les éléments physiques donc non vivants indispensables à la vie. Ce sont essentiellement le sol au sens de l'humus terrestre, l'eau (sous différente formes comme les rivières, les lacs et les autres formes d'eaux continentales et marines), l'air et l'atmosphère, les climats (incluant le rayonnement solaire)" (p. 21). Une telle définition des milieux physiques ne correspond donc pas à ce que les écologues, agronomes et géographes entendent habituellement par là, ces derniers ayant une approche moins comptable ou compartimentée des choses.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de certaines sous-catégories comme les climats et plus généralement sur la difficulté d'appréhender au plan économique de tels "objets". Cette interrogation en rejoint une autre soulevée par BRUNET (1993), beaucoup plus ironique celle-là, qui se demande comment l'INSEE pourrait estimer le prix de la cathédrale de Chartres, de la grotte de Lascaux et du Mont Blanc…

Tableau 10 : nomenclature des éléments du patrimoine naturel d'après CORNIERE (1982).

Les éléments non renouvelables 1.1 combustibles fossiles - 1.2 uranium - 1.3 minerais métalliques - 1.4 minerais non métalliques - 1.5 matériaux de carrière (y compris sables) - 1.6 autres
Les milieux physiques 2.1 sols - 2.2 eaux continentales - 2.3 eaux marines - 2.4 atmosphère
Les organismes vivants 3.1 espèces animales (sauvages et domestiques) - 3.2 espèces végétales (sauvages et domestiques) – 3.3 micro-organismes

L'idée selon laquelle l'eau comme le sol sont des patrimoines naturels et communs aux citoyens a fait son chemin dans les pays industrialisés sous la pression de l'opinion publique. Mais la "demande sociale" reste difficile à saisir et à satisfaire en matière d'aménagement de l'espace. En effet, les exigences formulées par les consommateurs de nature sont contradictoires. Ils veulent à la fois un territoire local

attractif, aménagé, doté de multiples équipements et où la nature, les fleuves en particulier, sont accessibles sans être dangereux.

2.4.3. La gestion de l'eau est-elle "patrimoniale" ?

Dans le cas de la Sèvre nantaise et de la Charente comme dans celui de la gestion patrimoniale de l'ours des Pyrénées, les dispositifs mis en place peinent à se concrétiser[134]. Autrement dit, une fois les acteurs mis "autour de la table", il ne se passe pas grand chose (MERMET, 2000). Les tentatives de gestion patrimoniale de la Loire et du Rhône se sont traduites localement par d'audacieuses opérations de réhabilitation des milieux naturels. Cependant, les interventions sont limitées à de micro-territoires ; il n'a jamais été question d'entreprendre la réabilitation de la vallée du Rhône ! Dans l'ensemble toutefois, ces expériences cachent mal qu'en dehors des textes, l'eau n'est pas (encore) perçue comme un patrimoine commun. La gestion patrimoniale bute à l'instar des autres modes de gestion modernes avec lesquels elle se confond (gestion intégrée, gestion négociée, gestion équilibrée…) sur des difficultés multiples et des données qui concernent la qualité des eaux.

Les chiffres relatifs à l'évolution de la qualité des milieux aquatiques[135] – bien que discutables comme nous le verrons plus loin – montrent que si, globalement, la situation s'améliore des "défis" considérables restent à relever pour reprendre le vocable de l'AGENCE DE L'EAU RMC (2001). Là encore, les données réunies par l'IFEN sont utiles. Elles indiquent en particulier qu'entre 1971 et 1991 la qualité des eaux superficielles s'est améliorée dans près de la moitié des 41 bassins étudiés[136].

---

[134] Des dispositifs spécifiques dits de "gestion patrimoniale" basés sur le principe de la concertation ont été élaborés au cours des années 1980 dans le but de répondre aux usagers, tout en permettant de préserver les ressources naturelles. Dans le domaine de la gestion de l'eau, plusieurs expériences ont été tentées durant les années 1980-1990 : dès 1982, sur le bassin de la Sèvre nantaise (BARROUCH, 1982) et en 2001 dans la plaine inondable de la Charente (INSTITUT DE STRATEGIE PATRIMONIALE, 2001). Ces expériences ont été mises en œuvre par des équipes proche des "sciences de l'action" et dont les méthodes se confondent avec celle des bureaux d'étude de conseil en environnement.

[135] Nous adoptons provisoirement la définition de RAMADE (1998) relative à la qualité des eaux continentales : "la qualité des eaux correspond à un ensemble de critères physico-chimiques qui définissent leur degré de pureté et, en conséquence, leur aptitude aux divers usages alimentaires, domestiques, agricoles ou industriels." (p. 516).

[136] IFEN, *La qualité des eaux superficielles : quelle évolution depuis 20 ans ?*, n°1, janvier 1994. La première analyse réalisée en France à l'échelle des 41 principaux bassins versants s'appuie sur les 612 000 analyses effectuées sur plus de 300 points de mesure suivis régulièrement depuis 1971.

"C'est notamment le cas du Nord-Est, du Sud-Ouest, de la haute vallée de la Loire et de la vallée du Rhône. Dans près d'un cinquième d'entre eux, la qualité n'a pas évolué. Et dans un bon tiers des bassins, elle s'est dégradée. C'est le cas du bassin de la Seine, de la basse Loire et du littoral méditerranéen. La qualité des eaux n'est conforme aux objectifs de qualité que dans moins de la moitié des cas, et elle reste très éloignée dans près d'un quart des 41 bassins. De manière générale, l'épuration des eaux usées a un effet bénéfique sensible, mais, alors que les points noirs disparaissent, la très bonne qualité se raréfie également" (IFEN, 1994).

Sur la base de l'étude des contextes piscicoles[137], le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) constate en revanche que la qualité des milieux aquatiques en France demeure médiocre. 63 % des cours et plans d'eau sont perturbés et 22 % sont dégradés (CSP, 2002). Dans de nombreuses zones, le cycle de vie d'espèces-repères ne s'accomplit pas du tout ; soit le poisson ne se reproduit pas, soit il ne grossit pas, soit la structure d'âge est complètement décalée (SIMON, 2003). Ce constat tempère la relative amélioration détectée par les agences de l'eau au vu des critères d'analyses physico-chimiques. Le CSP insiste sur les préjudices subis par la faune et la flore aquatiques suite à des destructions récentes d'habitats.

Le bilan relatif aux eaux superficielles est imparfait en dépit d'une amélioration nette de l'assainissement des communes. Il est surtout incomplet et ne reflète donc pas l'état de santé des milieux aquatiques dans leur globalité puisque la qualité des eaux souterraines et celle des habitats ne sont pas régulièrement évaluées. Or, il se trouve que dans le cas des eaux la dégradation de la qualité est continue. Sous-estimer l'intérêt du suivi de la qualité des milieux physiques peut réduire la pertinence de certains plans de gestions, dans la mesure où la dégradation de ces milieux a une incidence sur l'épuration naturelle des eaux et sur la diversité des espèces animales et végétales qui leur sont associées.

Depuis trois ans, l'IFEN établit un bilan annuel de la contamination des eaux par les pesticides, à la demande du ministère de l'aménagement du territoire et de

[137] Les premières cartes de l'état des contextes piscicoles ont parfois été traduites un peu hâtivement par "état écologique des milieux aquatiques". On a également parlé "d'état des pollutions", ce qui n'est pas exact selon SIMON (2003).

l'environnement. Les bilans réalisés avec les données de 1998-1999 provenant des réseaux de connaissance générale (Réseau National de Bassin et Réseau National de connaissance des Eaux Souterraines) confirment la contamination des eaux par les pesticides. Seulement 6% des points de surveillance des cours d'eau bénéficient d'une très bonne qualité. Concernant les eaux souterraines, la mise en place progressive du suivi permet d'établir un bilan sur le Nord-Est du territoire. Sur cette zone, 75% des points de surveillance sont altérés par la présence de pesticides.

Au vu de ces chiffres, on peut donc avancer qu'une partie des agents économiques, des habitants et des élus n'ont pas pris en compte les facteurs environnementaux. Ils ont en commun de raisonner à court ou à moyen terme, ce qui est incompatible avec une gestion durable des territoires et des ressources naturelles qu'ils recouvrent.

Agents économiques, responsables politiques et simples citoyens s'accusent mutuellement : patrimoine commun ou pas, l'eau est toujours polluée par un autre usager que soi[138]. Le recours fréquent au patrimoine lors de la conception des politiques publiques cache mal un profond mouvement de déresponsabilisation vis-à-vis des cours d'eau et de leur environnement. Cela est particulièrement flagrant au sujet des inondations (BRUN, 2003), mais la situation ne semble pas différente en ce qui concerne la dégradation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

[138] Selon l'IFEN (2000), si l'on demande aux Français quels sont les éléments responsables de cette dégradation de l'eau des rivières et des lacs, les activités industrielles sont les premières citées (75% des réponses cumulées), suivies des activités agricoles (58% en cumul). Les réponses proposées n'évoquent la responsabilité du consommateur qu'indirectement, à travers l'item "rejets des égouts des villes" (troisième réponse en cumul avec 45%). Selon le baromètre Environnement EDF de 1998, les Français estiment que les principaux responsables de la dégradation de environnement sont les industriels (44%), puis les gouvernements (25%), les agriculteurs n'apparaissant qu'en quatrième position avec 5% des réponses.

Chapitre 3 – Analyse d'une politique territoriale de l'eau : le contrat de rivière. Hypothèses de recherche et méthode.

Ce chapitre s'articule autour de trois points. Le première a pour but de montrer qu'il n'y a pas d'alternative aux contrats environnementaux, du moins d'un point de vue politique. Parmi les récentes tentatives de réformes de la politique de l'eau, l'échec du projet Voynet de loi sur l'eau nous sert d'exemple. Ce projet a en effet suscité l'indignation des principales organisations professionnelles agricoles, dès lors qu'il a été question d'augmenter les redevances et d'instaurer une nouvelle taxe.

Le deuxième point présente nos deux hypothèses de recherche. La première hypothèse propose de discuter du succès des contrats de rivière. Ce succès réside apparemment dans leur "souplesse" mais n'est pas le garant de leur efficacité environnementale. La seconde hypothèse nous conduit à nous interroger sur la participation des agents privés aux contrats de rivière. Il nous semble en particulier que les objectifs des contrats ne peuvent être atteints sans l'implication des agriculteurs.

Nous présentons, dans un troisième point, le dispositif méthodologique de notre recherche. Outre la recherche bibliographique et l'identification des enjeux liés à la mise en œuvre des contrats de rivière, celui-ci comprend deux démarches complémentaires. La première est une enquête auprès des acteurs intervenants dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux. La seconde correspond, d'une part, à l'interprétation de photographies aériennes permettant d'illustrer les dynamiques territoriales qui caractérisent la vallée de la Saône depuis l'après guerre, et, d'autre part, à l'identification des problématiques environnementales locales grâce à la réalisation de clichés photographiques pris au sol.

3.1. Les hypothèses de notre recherche.

Dans le contexte actuel, les pouvoirs publics ne disposent pas de moyens coercitifs suffisamment dissuasifs[139]. De ce fait, ils n'ont guère d'autre choix que d'encourager les acteurs concernés à mettre en place des contrats de rivière, quitte à systématiser la démarche ou bien à la coupler avec des outils apparemment plus contraignants comme les SAGE. Au fond, la question est de savoir si les contrats de cette nature sont efficaces. Encore faut-il s'interroger sur les alternatives possibles, c'est-à-dire sur les outils susceptibles de modifier le comportement des usagers.

3.1.1. Constat : l'échec du projet Voynet de loi sur l'eau laisse entrevoir qu'il n'y a pas d'alternative technico-économique aux contrats environnementaux.

En 1997, D.Voynet est nommée ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement du gouvernement de L.Jospin. Le 20 mai 1998, elle présente en Conseil des ministres les deux grands axes de la réforme qu'elle veut engager sur les instruments d'intervention publique dans le domaine de l'eau. Il s'agit en priorité de dépolluer l'eau et les milieux aquatiques et d'améliorer la transparence et l'équité du secteur de l'eau. D.Voynet est consciente que "cet important chantier [est] un peu occulté par le vif débat sur la TGAP qui [agite] le monde de l'eau …"[140] Le Conseil des ministres du 27 octobre 1999 décide pourtant, sur proposition de la ministre, que le projet de loi sur la réforme de la politique de l'eau[141] soit examiné au Parlement au début de l'année 2001.

Le premier objectif de la réforme est de traduire concrètement le principe pollueur-payeur. Jusqu'alors, les taxes sont acquittées essentiellement par les particuliers. Ces derniers contribuent au budget des agences de l'eau pour environ 85% (soit plus de 8 milliards de francs par an, soit 1,2 milliards d'euros), tandis que les industriels apportent un peu moins de 15% et les agriculteurs à peine 1%, soit 15 millions

---

[139] Si un accident de type *AZF* ou *Erika* devait se renouveler, il est probable que l'Etat s'engagerait à accroître ses moyens de contrôle et à inciter – du moins pour un temps donné – les procureurs à traiter un plus grand nombre d'affaires de pollutions. De même, l'augmentation du nombre des sanctions de la Commission européenne pour non respect de la réglementation en vigueur pourrait jouer en faveur d'un renforcement des moyens coercitifs.

[140] Paris, le 2 novembre 1998, Intervention de D.Voynet en clôture du colloque "eau, milieux aquatiques et actions publiques" (40ème anniversaire de TOS association Truite, Ombre, Saumon).

[141] D.Voynet présente le projet de loi le 28 juin 2001.

d'euros par an (98,4 millions de francs). Le secteur industriel reçoit à peu près autant d'aides que ce qu'il paye, tandis que l'agriculture perçoit 10% des aides (financement d'installations de dépollution...). Le système organise un transfert des ménages vers les agriculteurs.

Le projet de loi sur l'eau prévoit d'accroître – modérément – la part des agriculteurs, notamment par le biais d'une taxe sur les excédents d'azote (dus à l'usage immodéré des engrais). Il est prévu que leur contribution soit multipliée par 5, et pèse en moyenne 5% des redevances perçues par les agences de l'eau pour mener les actions de dépollution. L'objectif est d'inciter les agriculteurs à des pratiques plus vertueuses. L'eau, qu'elle soit de surface, souterraine ou même côtière, est largement contaminée par les produits phytosanitaires[142]. Le non respect des normes soulève certes des problèmes, mais ce sont davantage les conséquences écologiques et sanitaires qui préoccupent les autorités.

La ministre veut donc réformer en profondeur le principe des redevances pour mieux appliquer le principe pollueur-payeur et couvrir des champs nouveaux comme les rejets thermiques et radioactifs dans l'eau. De façon à atteindre cet objectif, le Parlement a pour mission d'établir les règles relatives à l'assiette, à l'encadrement des taux et au recouvrement des redevances. Alors qu'on évoquait la possibilité de créer des éco-taxes régionales, l'extension de la TGAP au domaine de l'eau est sérieusement envisagée (extraction de granulat dans les cours d'eau, installations industrielles classées et surtout produits phytosanitaires à usage agricole). On envisage également d'affecter une partie du produit de la taxe au budget de la sécurité sociale[143]. Mais cela provoque de vives réactions chez les représentants des agriculteurs, la FNSEA en particulier.

---

[142] Par exemple, presque tous les cours d'eau français sont pollués par les pesticides selon 700 000 résultats d'analyses traités par l'IFEN (2002).

[143] Votée en 1998, la TGAP (art.266 sexies du Code des Douanes) a rapporté 1,9 Milliard de Francs en 1999 (soit 289,63 millions d'euros) en étant cantonné à cinq taxes (déchets ménagers et industriels, pollution atmosphérique, huile de base et nuisance sonores). Par ailleurs, l'idée qui consiste à renflouer les caisses de la sécurité sociale par le biais de taxes environnementales a été rejetée par le Conseil d'Etat mais une nouvelle réflexion a débuté sur les taxes environnementales (source : S.Marette de l'UMR Economie publique INRA INA P-G, interrogé à ce sujet, juillet 2003).

Assise sur des assiettes larges mais avec des taux faibles, la TGAP n'abandonne-t-elle pas sa vocation de fiscalité environnementale pour devenir une simple fiscalité de financement s'interroge à l'époque le Moniteur des Travaux Publics[144] ? En dépit du rapport Tavernier (1999) qui soutient que l'affectation à la Sécurité Sociale n'est pas contraire au principe pollueur-payeur, les conditions de préparation de la nouvelle loi sur l'eau sont pour le moins difficiles. Cela dit, du point de vue économique, l'augmentation de la redevance et l'instauration de taxes supplémentaires se justifient.

Avantages et limites des instruments réglementaires et contractuels du point de vue économique.

Les taxes sur les produits polluants (ou les subventions pour réduction de pollution) et/ou les normes de pollution (ou sanitaires) sont des instruments coercitifs. En principe, elles s'imposent à tous les agents, quelles que soient leur situation financière et leur taille.

Les taxes permettent de faire payer le pollueur. Elles sont préférées à des subventions liées aux réductions de pollution pouvant favoriser indirectement la production et la pollution (BAUMOL *et al.*, 1988). Les normes s'appliquent aux équipements (comme les stations d'épuration), aux rejets et aux processus de production. FLORIDA *et al.* (2001) ont montré que l'application des normes handicape préférentiellement les petits agents qui ne bénéficient pas d'économies d'échelles. En outre, la difficulté d'application des normes limite leur efficacité environnementale.

La responsabilité civile laisse une certaine souplesse aux firmes dans la gestion des risques et facilite l'indemnisation des victimes en cas de dommage. Deux types de responsabilité peuvent être répertoriées : la responsabilité objective et la responsabilité pour faute. La première focalise sur la couverture des dommages, et la seconde sanctionne l'agent n'ayant pas respecté les normes. *Via* certaines Directives, la Commission Européenne prône le renforcement de la responsabilité civile (*cf.* livre blanc de la Commission, 2000) pour lutter contre les pollutions des milieux aquatiques. En 2001, la responsabilité de l'Etat français concernant la pollution de l'eau a été établie pour son manque de contrôle des installations agricoles bretonnes[145].

---

[144] DEQUEANT (J.), "Eco-fiscalité : une taxe sur les activités polluantes à rebondissement", n°5003, *Le Moniteur*, 15 octobre 1999, p. 57.

[145] *Cf.* le jugement prononcé par le tribunal administratif de Rennes, 2 Mai 2001, n°97182 et aussi le rapport de la Cour des Comptes (2002). NICOL qui connaît bien cette affaire la commente ainsi dans le *Courrier de l'environnement* (2002) : "la lecture de l'AJDA (*Actualité juridique droit administratif*) du 20 juin 2001 donne au moins à sourire avec le jugement du tribunal administratif de Rennes condamnant l'État à verser 751 440 francs (114 556,29 €) à la société Suez-Lyonnaise des Eaux pour préjudice moral et atteinte à l'image de la société, d'une part, en remboursement d'indemnisations mises à sa charge par un tribunal d'instance, d'autre part. Voir le garant de l'intérêt général condamné au profit (mot choisi) d'une société qui s'alimente d'un bien public ne laisse pas d'inquiéter. Le résumé de l'affaire permet de comprendre la secrète jubilation éprouvée à la lecture des conclusions du commissaire du gouvernement. Ce magistrat, indépendant (contrairement à ce que laisse supposer son titre), assène une volée de bois vert à l'Etat. L'eau de Bretagne est polluée par les nitrates. L'origine du surplus de nitrates est connue : l'élevage intensif des porcs ou de poulets en usines à viande. La réglementation en la matière – qui vise à limiter la

En comparaison des précédents outils réglementaires, les contrats mis en place par la puissance publique sont des instruments incitatifs. Ils présentent l'avantage d'une certaine souplesse du fait de l'engagement des agents. En contrepartie, ils entraînent des distorsions liées au manque d'information des contractants. Celui qui propose le contrat (le maître d'ouvrage pour le contrat de rivière, c'est-à-dire un groupement intercommunal) choisira certains indicateurs de performance afin d'établir les niveaux d'effort et de rémunération des agents. Or, ces indicateurs sont d'autant moins précis qu'ils reposent sur des contrôles coûteux, ainsi que sur des objectifs mal définis ou trop nombreux (en l'occurrence, respecter les objectifs de qualité de l'eau et réduire les conséquences des inondations). De ce fait, certains agents bénéficient de "rentes informationnelles" liées à l'imprécision du contrat et des mesures (LAFFONT *et al.*, 1993). Pour les maîtres d'œuvre et d'ouvrage d'un contrat de rivière le manque d'information sur les coûts d'adaptation des différents agents signataires limite la capacité incitative du contrat pour la réduction des pollutions.

Si le contrat est imprécis, les efforts à réaliser par les agents peuvent être très limités. Dans ce cas, les "mauvais élèves" sont plus difficiles à détecter que les "bons élèves" qui seront alors peu rémunérés pour leurs efforts. Pour les contrats liant la puissance publique et les acteurs privés, il existe un véritable risque de "dilution" des responsabilités. En effet, certains agents économiques, incluant les "mauvais élèves", s'estiment exonérés de leur responsabilité du fait de leur adhésion formelle à ces contrats et transfèrent certaines de leurs responsabilités vers l'Etat. Autrement dit, l'adhésion à un contrat peut être un moyen pour le pollueur de s'affranchir de certaines obligations.

Au sujet des contrats environnementaux mis en place par l'Etat, le risque est grand de limiter les sanctions afin de préserver l'adhésion des agents. Le manque d'instruments de vérification et de sanction ne facilite pas non plus une réduction de la pollution. L'Etat peut ainsi perdre une partie de sa crédibilité au titre de protecteur des "biens communs". Dans les faits, la distinction entre externalité positive (appelant une subvention) et externalité négative (nécessitant une taxe) n'est pas toujours aisée à établir surtout pour les domaines agricoles et environnementaux, d'autant qu'il s'agit du même espace géographique.

Le deuxième objectif est d'instaurer un contrôle parlementaire renforcé sur le régime des redevances et sur les programmes pluriannuels d'intervention. Il est alors prévu que les priorités et le financement global du 8ème programme soient votés dans une loi portant approbation de ce programme. Cet objectif répond en particulier aux craintes de certains fonctionnaires et d'associations diverses qui constatent que le fonctionnement des agences n'est pas suffisamment transparent alors que ces établissements publics gèrent d'importantes sommes d'argent. Des cadres des

---

production de lisier – est contournée avec la bénédiction des préfets et de certaines administrations, notamment l'administration dite " de tutelle " : les directions départementales de l'agriculture et de la forêt". La récente démission de la moitié des membres du Comité Départemental d'Hygiène (CDH) des Côtes d'Armor indique que la situation reste figée. En effet, l'avis négatif du CDH 22 (appuyé par la DDASS) au sujet de l'extension d'une porcherie n'a pas été suivi par le préfet (avril 2003).

agences de l'eau parlent à l'époque de mainmise du Parlement sur les budgets des agences. Certains d'entre eux, rencontrés à Lyon en 2000, soulignent qu'une telle initiative ne ferait qu'accroître l'opacité d'un fonctionnement budgétaire nécessairement complexe[146].

Le troisième objectif est de transcrire en droit français la directive 2000/60/CE et d'anticiper ainsi un éventuel redéploiement des moyens humains et matériels destinés à l'aménagement et à la gestion des eaux pour gagner en efficacité. La réticence des personnels du public (SN, CSP, agences…) face à une réorganisation des services semble très forte : la création d'un grand corps de l'environnement chargé notamment de la police de l'eau, de la pêche et des installations classées n'est-elle pas en discussion depuis des années ?

Le quatrième objectif est de mieux contrôler le prix de l'eau. La création d'un organisme chargé de surveiller l'évolution des prix et la mise en œuvre de délégations de service public est envisager. Le Haut Conseil du service public de l'eau et de l'assainissement aurait dû être une instance de régulation reprenant les missions de l'observatoire du prix de l'eau. Cet organisme devait, à l'origine du projet, disposer de pouvoirs forts de contrôle et de sanction. Cependant, c'est l'idée d'un organisme uniquement consultatif qui s'est peu à peu imposée à la Ministre. La presse, dans l'ensemble assez sceptique, parlait en 1998 d'un "Haut Conseil pour rendre l'eau plus claire" tandis que des experts doutaient de l'intérêt d'un tel "machin".

En définitive au cours de cette période, le projet de loi est remanié 17 fois. Le départ de D.Voynet, remplacée par Y.Cochet en 2001, ne change rien aux difficultés rencontrées par les promoteurs de la réforme. Celle-ci est repoussée une nouvelle fois début 2002 à cause des élections présidentielles d'avril. Une refonte globale de la loi sur l'eau a été abandonnée avec l'arrivée au ministère de l'Ecologie et du Développement Durable de R.Bachelot. Trois lois séparées sont prévues à ce jour. La principale d'entre elles aura pour but de transposer en droit français la directive

---

[146] Ces propos ont été tenus dans le cadre de réunions de travail à la DIREN Bourgogne ou dans les locaux de l'agence de l'eau RMC. *Cf.* également Zappi (S.) et Orange (M.), "Un Haut Conseil pour rendre l'eau plus claire", *Le Monde*, le 21 mai 1998 et Orange (M.) et Hopquin (B.), "L'impossible transparence de l'eau", *Le Monde*, le 5 novembre 2000.

cadre sur l'eau sans qu'*a priori* des changements majeurs n'interviennent au plan organisationnel.

Il est aisé de déduire de ces divers épisodes que, quelle que soit la nature des réformes, ces dernières ont peu de chances d'aboutir tant la tension est forte entre l'Etat, les représentants du monde agricole et les associations de consommateurs et de protection de la nature. Il est d'usage de dire "tout ce qui touche à l'eau est politique"[147].

Le poids du monde agricole rend en effet les gouvernements frileux en matière de réforme sur l'eau. Comme nous l'avons précédemment, la loi de 1992 a déjà déçu un certain nombre de juristes (GAZZANIGA *et al.*, 1998). La diversification des dispositifs agri-environnementaux avec les outils contractuels (Ferti-Mieux, Irri-Mieux, Qualiterre, etc.) et réglementaires (PMPOA) ne semble pas non plus les avoir convaincus (GAONAC'H *et al.*, 2002, HERMON, 2002). Mais l'agriculture n'est pas seule en cause. Comme l'a souvent expliqué le président du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) dans les médias entre 1998 et 1999, des réticences existent aussi au sein du patronat. On ne peut pas, dit-on au MEDEF, sanctionner les entreprises françaises en les accablant de taxes et de redevances environnementales alors que dans les pays voisins, et surtout en dehors de l'Union européenne (Asie du Sud-Est, Afrique, Amérique latine, etc.), les firmes concurrentes ne sont pas soumises à de telles charges[148]. Il y a enfin des craintes légitimes formulées par les collectivités territoriales, en particulier les petites communes, sur l'emploi et les finances locales. Elles redoutent en effet que la législation appliquée aux entreprises ne se durcisse, entraînant alors des délocalisations.

---

[147] Phrase que l'on retrouve dans l'article de BAUDRU (D.) et MARIS (B.), "Quatre modèles de gestion", *Manière de Voir*, septembre-octobre 2002, p. 77-79.

[148] Cet argument n'est pas faux mais il peut être jugé spécieux par les économistes car la majorité des échanges commerciaux sont largement intra-européens. En outre, dans plusieurs secteurs, les entreprises françaises n'ont pas beaucoup de concurrentes dans le tiers-monde selon J.Priolon de l'UMR Economie publique (INRA INA P-G) interrogé à ce sujet en août 2003.

3.1.2. Première hypothèse. Le succès des contrats de rivière réside dans leur "souplesse" et n'est pas une garantie de leur efficacité environnementale.

L'abandon de la loi Voynet place techniquement la France dans une situation inconfortable puisque, faute d'avoir anticipé la directive cadre qu'elle a tant inspirée, la France risque de transposer la directive avec du retard. Plus important, l'"échec" de la proposition Voynet signifie que pour des raisons politiques, électoralistes peut-être, seuls les contrats environnementaux sont susceptibles d'être localement mis en œuvre aujourd'hui.

Ces éléments n'expliquent pas à eux seuls, cependant, l'enthousiasme des maîtres d'ouvrages pour le contrat de rivière. Ce type de contrat est en effet largement antérieur aux difficultés de réforme dans le domaine de l'eau, d'où une première hypothèse. Le succès des contrat de rivière – sur lequel nous reviendrons – réside dans leur "souplesse", c'est-à-dire dans le fait qu'ils sont socialement acceptables et techniquement faisables. Les destinataires voient dans la "souplesse" des contrats de rivière un moyen de bénéficier d'aides publiques sans contrepartie significative.

En effet, de leur point de vue, le contrat de rivière permet de respecter les échéances européennes en matière d'assainissement en particulier. Les agriculteurs et les industriels qui risquent d'être dépassés par la hauteur des investissements, faute d'avoir investi régulièrement dans la mise aux normes de leurs installations sont les premiers concernés, car le retard accumulé à ce niveau peut fragiliser durablement l'entreprise en grevant les investissements dans d'autres domaines (informatique, formation, etc.). Il en va de même pour les municipalités dont certaines sont poussées par des maîtres d'œuvre privés ou publics parfois peu scrupuleux à opter pour des choix contestables en matière d'assainissement (LAURENT, 2003)[149]. Du point de vue des pouvoirs publics, le contrat de rivière permet de renvoyer les usagers devant leurs responsabilités. L'Etat n'est-il pas responsable devant la Communauté européenne en cas de non respect des normes relatives à la qualité de l'eau (DOUTRIAUX *et al.*, 2000) ?

[149] Jean-Luc Laurent, ancien directeur de l'eau au ministère de environnement l'a en effet récemment rappelé à l'occasion d'une intervention lors d'une table ronde d'ANPER-TOS, le 5 avril 2003 à l'INA P-G.

Si notre hypothèse est vérifiée, le problème consiste donc à analyser la capacité et le rôle de redéfinition et de réinterprétation des politiques publiques par les destinataires de celles-ci. On entrevoit ici l'écart entre les buts affichés des contrats (re-responsabiliser les usagers) et les objectifs implicites de cette politique publique (garantir la "paix sociale" dans un bassin versant). Dans l'optique d'une enquête relatives aux stratégies des acteurs visés, il est instructif de s'intéresser au vocable utilisé car la construction des politiques de l'eau repose sur des notions floues et polysémiques.

Le côté "fourre-tout"[150] et complexe de la notion de qualité de l'eau, par exemple, encourage sans doute les acteurs locaux à reformuler à leur manière certains "objectifs de qualité". Au fond, qu'est-ce qu'une rivière de qualité ? La situation s'annonce délicate pour les promoteurs des contrats. En effet, dans le cas où les objectifs de qualité sont revus à la baisse, les contrats peuvent apparaître efficaces mais les résultats obtenus seront remis en question par les environnementalistes (qui se sentiront lésés). A l'inverse, si des objectifs de qualité ambitieux sont maintenus mais pas atteints, l'efficacité des contrats peut s'en retrouver artificiellement réduite, alors même que les contractants auront pleinement joué le jeu en respectant le cahier des charges sur lequel ils s'étaient mis d'accord. C'est dire si la question des termes liés à la politique de l'eau mérite d'être analysée, tant au niveau des écrits (cahiers des charges des contrats, courriers et comptes rendus de commissions géographiques…) que du discours des acteurs concernés (Etat, agence de l'eau, usagers, collectivités). Cette question, largement abordée dans le cadre de nos enquêtes, sera traitée en partie 3.

En outre, du fait de l'appropriation stratégique des contrats, le risque est grand de les détourner de la solidarité de bassin tant recherchée vers une logique d'assistanat. En principe, le contrat de rivière n'est qu'un "facilitateur" puisque la plupart des actions du contrat sont, soit prévues par la réglementation (l'aide à la mise aux normes d'installations par exemple), soit tout simplement de "bon sens". Nul besoin effectivement d'être gestionnaire pour s'en convaincre. Le contrat ne se substitue pas

[150] Comme le note HUMBERT *et al.* (1992) au sujet du patrimoine.

à la réglementation en vigueur, il encourage son respect pour une durée déterminée. La question est de savoir si, à terme, toute loi environnementale – qui comporte plus ou moins des aspects contraignants pour les usagers – devra être précédée ou accompagnée d'un outil contractuel incitatif (ici, couplage SAGE/contrat de rivière).

Une telle situation peut *a priori* paraître bénéfique. Elle peut également concourir à déresponsabiliser les usagers qui n'appliqueront la loi qu'à condition que la mise en place de celle-ci soit précédée d'un contrat apportant des aides diverses. Il y a donc un possible effet pervers derrière la généralisation et la systématisation des contrats de rivière. Les acteurs locaux sont susceptibles d'utiliser les contrats environnementaux comme une parade au durcissement de la réglementation, en particulier en l'absence de contrôles sur les territoires concernés par le contrat.

3.1.3. Deuxième hypothèse. Les objectifs des contrats ne peuvent être atteints sans l'adhésion des agriculteurs.

Les contrats de rivières peuvent apparaître, dans une première approche, comme des outils d'aménagement global du territoire à l'échelle de la vallée (BOUNI *et al.*, 2000, ROSILLON *et al.*, 2001). Il se trouve néanmoins que la majorité des actions réalisées dans le cadre de ces contrats concernent les cours d'eau (lit, berge, annexes fluviales)[151] et l'assainissement des eaux usées. C'est la raison pour laquelle ces contrats sont, en fait, cantonnés à la rivière. Dès lors, l'effervescence contractuelle a-t-elle encore un sens, si des pans entiers de la gestion de la vallée, de la plaine alluviale ou du bassin versant faisant l'objet d'un contrat de rivière relèvent toujours du monde agricole ? Cette question nous conduit à formuler une seconde hypothèse : quand le monde agricole refuse de participer activement au contrat, le contrat n'est-il pas par avance voué à l'échec ?

Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer la faible contribution du monde agricole aux contrats de rivières. Tout d'abord, l'Etat et les organismes professionnels encouragent déjà les agriculteurs à participer à d'autres contrats. Ensuite, l'intéressement aux contrats de rivières n'est pas évident dans la mesure où

ces contrats n'ont pas, à proprement parler, de volet agricole. Pourtant, le concours des agriculteurs semble indispensable à court terme et à long terme.

A court terme, l'implication des agriculteurs est déterminant car il serait faux de prétendre (r)établir une solidarité de bassin et de gestion participative en leur absence. Il est inutile de rappeler le rôle des agriculteurs en tant que gestionnaires des espaces ruraux. De plus, on ne peut concevoir qu'un maître d'ouvrage puisse agir de manière cohérente sur la rivière sans l'assentiment des propriétaires riverains, qui sont le plus souvent des exploitants agricoles.

A long terme, les enjeux autour de la participation des agriculteurs sont encore plus importants. En effet, en simplifiant un peu, l'agriculture, même polluante, génère des nuisances qui sont susceptibles d'être traitées. *A contrario*, les dégradations qu'engendrent l'extension des aires urbaines et la multiplication des aménagements paraissent beaucoup plus problématiques. A travers les surfaces qu'elle représente, sous certaines conditions[152], l'agriculture pourrait donc éventuellement faire office de "rempart" face aux activités urbaines et industrielles consommatrices d'espace rural (et/ou naturel) qui entraînent des dégradations irréversibles à l'échelle d'une génération.

En d'autres termes, tout retour à un état jugé satisfaisant au plan écologique paraît compromis en zone urbaine ou périurbaine. L'imperméabilisation des sols et la "domestication" des cours d'eau provoquent une réduction de leur "qualité habitationnelle" ainsi qu'une forte diminution de leur capacité naturelle d'auto-épuration. Par contre, il est possible de "renaturer" un cours d'eau en milieu rural, même si le coût de l'opération est élevé pour la collectivité. Il n'est pas déraisonnable, en outre, d'envisager une évolution positive de l'agriculture en matière environnementale même s'il est vrai que, jusqu'à présent, on observe peu de signes encourageants. Ce scénario présente l'avantage de considérer les surfaces agricoles

---

[151] Et en particulier les cours d'eau principaux. Par exemple, dans le cadre du contrat de rivière Loue, c'est surtout de la Loue dont il est question et non de ses affluents (en dehors du volet assainissement bien sûr).

[152] Liées à l'évolution des règles commerciales internationales et, d'une certaine manière, à celle des mentalités. De toute évidence, la réduction des pollutions ne doit pas se traduire par une baisse significative de la production, c'est-à-dire de la compétitivité d'un ou plusieurs pays producteurs. S'il y a baisse de la production, celle-ci doit concerner tous les pays producteurs. Il ne s'agit pas non plus de répercuter directement "l'effort environnemental" sur le revenu des exploitations.

(et le foncier rural, qu'il soit plus ou moins exploité) comme un moyen de freiner, du moins durant une certaine période et dans des espaces limités, l'imperméabilisation qu'entraîne l'extension des villes dans des contextes géographiques particulièrement évolutifs comme ceux des fonds des grandes vallées alluviales.

C'est pourquoi, le contrat de rivière peut, selon nous, devenir un outil d'aménagement et de gestion des territoires dans un bassin versant, à condition que la profession agricole participe, d'une part à la réflexion sur la répartition plus judicieuse des activités dans l'espace, et, d'autre part à l'effort collectif que nécessite aussi bien la protection de la qualité des eaux que la prévention des inondations.

3.2. A la découverte de la scène régionale.

Pour conduire notre recherche, plutôt que de solliciter une allocation de recherche, nous avons préféré trouver des financements auprès d'acteurs susceptibles d'être intéressés par la question de l'évaluation des politiques territoriales d'aménagement et de la gestion des eaux[153]. Notre liberté d'apprenti chercheur a reposé sur une pluralité de financements et d'aides techniques (Etat, Agence de l'eau, collectivités territoriales, CSP, associations) obtenus entre 1999 et 2000.

Il semble intéressant de revenir sur la phase de recherche de financement, laquelle s'est révélée très instructive pour nous, avant d'expliquer pourquoi nous avons choisi de nous placer tantôt en situation d'acteur – lors de notre passage à la DIREN Bourgogne – tantôt en situation d'observateur, et ce, à l'échelle du bassin comme au plan local – à l'occasion de travaux destinés au Syndicat Mixte Saône Doubs et au CSP.

3.2.1. La recherche de financements, un moyen d'identifier les "décideurs" du domaine de l'eau.

Certains sujets demeurent assez difficiles à traiter dans le domaine de la recherche. Ainsi tout ce qui touche au risque comporte des obstacles pour les chercheurs. La politique de l'eau qui nous concerne ici n'est pas un thème neutre. La difficulté augmente lorsque le chercheur dépend d'organismes qui possèdent les données dont il a besoin (retenons, sur ce point, la contribution récente de VINCENT, 2003). Pour nous, la question était donc de savoir si des pressions seraient exercées par des financeurs potentiels.

La rémunération que nous avons perçue n'a, à aucun moment, dépendu des résultats des travaux. Les exigences des financeurs étaient habituelles, les cahiers des charges conventionnels et nos craintes ont rapidement été dissipées. Durant la

[153] Nous avons cependant bénéficié d'une bourse de DEA de l'INA P-G en 1998 et avons été salariés par l'INRA pour les douze derniers mois de la thèse.

phase de recherche de financements (environ 6 mois), plusieurs autres constats ont pu être réalisés.

Premier constat : la recherche en sciences sociales relative à la gestion de l'eau semble peu développée dans le bassin de la Saône. Le service des études à l'agence de l'eau RMC a rarement sollicité des chercheurs jeunes ou confirmés pour entreprendre une approche sociologique ou politique du bassin[154]. Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait. En premier lieu, la relative pauvreté des travaux de recherche en sciences sociales sur la gestion de l'eau s'explique peut-être par la dimension stratégique de certaines questions (canal Rhin-Rhône, pollutions agricoles, inondations). En second lieu, l'absence d'un véritable programme pluridisciplinaire orchestré par le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)[155] – comme c'est le cas pour la Seine ou la Dordogne – rend les liens entre les chercheurs et les financeurs épisodiques. Depuis les années 1990, les maîtres d'ouvrage demandeurs d'études ont d'ailleurs substitué les bureaux d'études à la recherche scientifique. Il faut dire que leurs exigences obligeraient les équipes de recherche à travailler dans l'urgence, ce qui n'est guère conforme à l'esprit scientifique qui impose une réflexion préalable à tout travail de recherche. C'est peut-être pourquoi la SOGREHA est davantage mentionnée que le CNRS lors des entretiens réalisés dans le bassin de la Saône.

Deuxième constat : les financeurs potentiels prétendent connaître l'ensemble des enjeux politiques, économiques, sociaux et environnementaux du bassin. D'ailleurs, il n'éprouvent pas le besoin de dresser un diagnostic socioéconomique lors de la phase préalable à la mise en œuvre du contrat. Les élus locaux en particulier jugent inutile de faire de telles études car ils connaissent mieux que quiconque leurs circonscriptions. C'est sans doute pourquoi, seuls des travaux hydrauliques, écologiques et paysagers ont jusqu'ici été entrepris – à quelques exceptions près.

La plus importante leçon à tirer de cette phase de recherche de financements reste que les financeurs sont assez peu nombreux, (une dizaine tout au plus) et que ceux-ci sont incontournables compte tenu des modalités de financement des projets relatifs à la gestion des eaux (agence de l'eau RMC, Syndicat Mixte Saône Doubs, DIREN, VNF, éventuellement Région et Département, quelques associations).

3.2.2. Du questionnement à la méthode, la mise en place du dispositif.

L'enjeu théorique de ce travail consiste à montrer en quoi les interactions entre le "global" et le "local" ainsi qu'entre les acteurs se situant à un même niveau

[154] D'après les entretiens que nous avons eus avec des responsables de ce service, décembre 2000, Mâcon.

[155] Ou un autre organisme de recherche.

d'intervention, rendent aléatoire l'application des principes directeurs de l'aménagement et de la gestion des eaux. Le questionnement repose sur les quatre notions analysées dans le chapitre 2 ci-dessus, à savoir la "qualité", le "territoire", le "patrimoine" et l'"hydrosystème", qui ont dicté l'élaboration de ces principes directeurs. Il s'articule autour des effets de la mise en place des contrats.

QUALITE. En l'absence d'une définition commune de la qualité de l'eau, les programmes de restauration des milieux aquatiques demeureront inefficaces si chacun interprète, selon ses propres critères de qualité, les prescriptions techniques des programmes. Dans ces conditions, avant d'engager de nouvelles politiques publiques destinées à "la reconquête de la qualité de l'eau"[156], il convient peut-être de s'interroger sur les représentations sociales de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, c'est-à-dire sur la perception de la qualité chez les principaux usagers et gestionnaires des milieux aquatiques. Qu'entendent-ils par le vocable de "qualité" et quels indicateurs privilégient-ils aujourd'hui ?

TERRITOIRE. L'objectif affiché des contrats de rivière est de réintroduire une solidarité entre les territoires à l'échelle du bassin versant (amont-aval, ville-campagne, rive droite-rive gauche, commune riche-commune pauvre). Mais, dans certains bassins, cette solidarité a-t-elle même déjà existé ? Les pouvoirs publics risquent de tomber dans un piège qui serait de vouloir garantir la paix sociale dans un bassin où il n'y en a jamais eu ! Au plan organisationnel par ailleurs, il convient de déterminer en quoi le contrat entraîne une modification du système local des acteurs et d'évaluer si, aux yeux des destinataires, il est réellement vécu comme un projet d'aménagement du territoire ou s'il est uniquement perçu comme un instrument de plus permettant, à coup de subventions, d'entretenir les berges des cours d'eau ou de construire une STEP.

PATRIMOINE. Parmi les acteurs qui participent aux contrats de rivière, certains sont des usagers traditionnels des rivières, d'autres sont des organismes locaux et régionaux créés spécialement pour gérer les problèmes d'eau, d'autres enfin sont

[156] Expression souvent employée par le Ministères de l'Agriculture, 2001 (par exemple dans les dossiers techniques du ministre, Cabinet du ministre de l'Agriculture, DTM n°32, "Agriculture et environnement : la qualité de l'eau, la reconquête est engagée, décembre 2001, 3p.)

des institutionnels plus éloignés (administrations centrales de l'environnement et de l'agriculture, Union européenne). A ce stade, il est difficile de dire quels sont les mécanismes de légitimation des multiples intervenants et quelle est l'origine du pouvoir des *leaders* locaux qui portent les contrats ? L'eau est-elle le patrimoine d'un acteur plutôt que d'un autre ? Les acteurs les plus impliqués dans les contrats sont-ils nécessairement les plus concernés ?

HYDROSYSTEME. Le lien entre les sociétés locales et les cours d'eau durant la période 1960-2000 semble s'être largement distendu. Sous l'effet de l'exode rural et de l'urbanisation, le désintérêt grandissant des habitants pour la gestion des cours d'eau est un facteur clé de perturbation écologique, dans la mesure où il s'est traduit par la réduction de leur espace de divagation. Bien avant les SAGE, les contrats de rivière encourageaient déjà la reconquête de cet espace de liberté. Toutefois, les contrats le permettent-ils vraiment compte tenu, par exemple, du rôle prépondérant des propriétaires riverains ? Dans cette perspective, l'étude du contenu des contrats de rivières doit être faite. Il s'agit d'analyser la nature des actions, la hiérarchisation des actions (nombre d'actions par volet, dépenses affectées à chaque volet…) pour voir dans quelle mesure les contrats de rivière peuvent, le cas échéant en l'absence de l'adhésion du monde agricole, favoriser une gestion plus efficace des cours d'eau et de leur environnement .

Rappelons que le bassin versant de la Saône (29 500 km², 57 affluents) comprend d'importantes agglomérations telles que Besançon, Dijon, Bourg-en-Bresse et Lyon et concerne huit départements, des Vosges jusqu'au Rhône. Ce vaste périmètre a paru adapté pour cette recherche puisque près de quinze contrats de rivières et deux Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sont en projet ou en cours. Cette effervescence contractuelle, à laquelle il conviendrait d'ajouter des opérations telle que "Ferti-Mieux" en Val de Saône et les PMPOA départementaux, répond en partie au souci de réduire les pollutions d'origine agricole désormais aussi élevées que celles du Loiret ou de la Bretagne, (IFEN, 2002).

3.2.3. Visite des coulisses avant de découvrir la "scène régionale" : chronologie d'une mission à la DIREN Bourgogne.

A l'automne 2000, alors que notre financement est pratiquement assuré, nous sommes contacté par le Chef du Service des Milieux Aquatiques (SEMA) de la DIREN Bourgogne. Celui-ci nous explique qu'il souhaite nous confier une mission de courte durée au sein de la DIREN. Il s'agit de seconder la personne qui le remplacera pour le suivi du dossier de Contrat de Vallée Inondable de la Saône (CVI). En acceptant, nous nous plaçons à un poste idéal pour observer les rapports de pouvoir entre les décideurs au sujet de la politique de l'eau dans le bassin versant de la Saône. Nous sommes alors en position de visiter les coulisses avant de découvrir la scène locale. Cette opportunité présente un indéniable avantage pour l'analyse du contenu des entretiens qui doivent suivre. En revanche, en passant par la DIREN avant les entretiens auprès des acteurs, notre crédit pourrait être discuté (la neutralité de chercheur) avant même de débuter la phase centrale de notre démarche, c'est-à-dire les séries d'entretiens.

Comme dans la phase de recherche de financements, cette étape nous a éclairé sur les enjeux que recouvre l'adaptation des politiques de l'eau dans le bassin de la Saône. Deux modes de recueil de données apparaissent alors très instructifs.

- La premier consiste à assister systématiquement aux réunions de bassin et aux réunions locales sous la responsabilité de la DIREN. Deux réunions en particulier ont retenu notre attention. La première a consisté en la mise en cohérence des discours et des actions des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics concernés par l'aménagement et la gestion des eaux dans le bassin (Dijon, décembre 2000) ; l'objectif étant de construire une stratégie commune aux différents intervenants afin de répondre de manière cohérente aux demandes des collectivités territoriales et, en particulier, du Syndicat Mixte Saône Doubs. La seconde, à laquelle nous avons assisté seul, faute de collègue du ministère de l'environnement, a visé à la création d'un observatoire scientifique du Val de Saône (Mâcon, mars, 2001). Au fil des réunions,[157] nous avons remarqué que chaque grande structure possède son "Monsieur Saône" (chargé de mission ou ingénieur dans les collectivités, fonctionnaire adjoint au SEMA à la DIREN). Ainsi, un pôle de compétence s'est semble-t-il constitué à la fin de l'année 2000 autour du "dossier Saône", c'est-à-dire au moment où une certaine complicité entre les personnes travaillant sur le même dossier à la DIREN Bourgogne, au Syndicat Mixte Saône Doubs et à l'agence de l'eau a pu naître.

[157] Chacune de ces réunions a rassemblé une vingtaine de personnes.

- Le deuxième mode de recueil d'informations est l'entretien ouvert, non enregistré, auprès des personnels administratifs et des ingénieurs de la DIREN. D'octobre 2000 à mars 2001, nous avons réalisé au total une dizaine d'entretiens (parfois plusieurs avec la même personne à quelques semaines d'intervalle). Deux entretiens déterminants nous ont influencé dans la construction de notre questionnaire final destiné aux acteurs de l'eau. Ils nous ont incité à placer au centre de notre questionnement la question de la qualité de l'eau[158].

En conclusion, cette mission nous a permis de prendre conscience des enjeux politiques et économiques que recouvre la gestion d'une grande vallée française et de réévaluer "à la hausse" le poids des collectivités territoriales dans le bassin versant. A cette date, le jeu se joue entre l'Etat et les collectivités territoriales et, dans une certaine mesure, entre les services de l'Etat. Les DDAF et les DIREN défendent même auprès des préfets des points de vus parfois radicalement opposés notamment au sujet de l'endiguement de la Saône au niveau de la Boucle de Cîteaux en Côte d'Or.

En dépit de sa courte durée (un peu moins de 6 mois), ce travail nous a également permis d'avoir un aperçu des modes de négociation en cours dans le bassin versant Saône et Doubs à plusieurs niveaux (entre les acteurs de l'eau, entre les services déconcentrés de l'Etat et l'administration centrale et enfin entre les services déconcentrés de l'Etat eux-mêmes). Enfin, confronté indirectement à des projets d'aménagement en Val de Saône, il nous a été possible d'observer la dissociation des politiques, ou, plus profondément, des actions et des intérêts individuels liés d'un côté, à la préservation de la ressource en eau et de l'autre, à l'aménagement du territoire au sens large. Ce dernier point a largement contribué à l'idée de devoir positionner la qualité comme angle d'approche de notre objet de recherche.

[158] Le recours à la technique de l'entretien a utilement complété notre analyse des documents administratifs visant à retracer la genèse des contrats de rivières dans le bassin (et notamment le CVI).

La mission à la DIREN Bourgogne.

Cette mission a eu pour objet d'élaborer un tableau de bord technique et financier des opérations en cours (études et projets opérationnels) accompagné d'une analyse de cohérence des projets et des réalisations. Il s'est agi pour nous, d'après les documents détenus dans le service et des consultations auprès d'autres acteurs, d'interpréter l'évolution de la politique de l'eau en Val de Saône une dizaine d'années après l'ouverture de plusieurs chantiers sous l'impulsion de l'Etat et des collectivités territoriales.

.Analyse des objectifs, aire d'étude, thèmes abordés et cartes prévues,

.Calendrier et financement,

.Contenu des principales conclusions, niveau opérationnel de celles-ci, intérêt et insuffisances,

.Etat d'avancement précis et commentaires des comptes-rendus des comités de pilotage.

Basé à Dijon, en accord avec le SErvice des Milieux Aquatiques (SEMA), nous avons rencontré une dizaine d'acteurs individuellement, et, réalisé des fiches de lecture pour résumer les 12 000 pages d'études techniques, relatives à la Saône et commandées par le Syndicat mixte d'Etude pour l'Aménagement de la Saône et du Doubs dans la perspective de la réalisation du dossier définitif de Contrat de Vallée Inondable.

3.3. Apports et limites d'un dispositif méthodologique centré sur les contrats de rivières du bassin de la Saône.

La mission que nous avons effectuée à la DIREN Bourgogne a constitué la phase initiale de notre recherche. L'analyse des enjeux identifiés lors de cette mission nous a permis d'élaborer un questionnaire. Cette démarche a concerné essentiellement l'évolution de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques dans le bassin versant de la Saône. L'objectif a été d'étudier les stratégies des acteurs à deux niveaux (niveau global du bassin versant de la Saône et niveau local correspondant à celui des sous bassins) par rapport aux contrats de rivière.

Les résultats des entretiens menés auprès des personnels administratifs et techniques de la DIREN ainsi que les controverses provoquées par certaines études nous ont également incité à concevoir notre propre représentation de la qualité actuelle de l'eau et des milieux aquatiques dans le bassin versant de la Saône. En parallèle, une analyse bibliographique sur les contrats de rivière a été menée. Il en résulte que, contrairement à de nombreux dispositifs agri-environnementaux, ces contrats ont été relativement peu étudiés.

3.3.1. Les contrats de rivière, des contrats environnementaux encore peu étudiés.

Un tour d'horizon de la littérature économique et en sciences sociales suggère l'attention portée aux contrats de rivières est réduite (SALLES *et al.*, 1997, BARRETEAU *et al.*, 2001), si l'on excepte les travaux d'expertise (agence de l'eau, bureau d'étude, ministère). Dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux et des milieux aquatiques, les analyses concernant les SAGE sont bien plus nombreuses. D'autres formes de contrats comme les contrats agri-environnementaux ont davantage été étudiés[159].

[159] Les analyses des contrats liés à l'irrigation ("Irri-Mieux"), à la fertilisation des sols ("Ferti-Mieux") et aux programmes de type PMPOA sont nombreuses. Certains agronomes de l'INRA en particulier se sont penchés sur des contrats extrêmement intéressants comme celui de Vittel ou sur des modes de gestion de l'eau favorisant le développement local (DEFFONTAINES, 2001).

Les économistes, peu nombreux à s'être penchés sur les contrats de rivière, montrent toutefois les limites des contrats environnementaux (MAHE *et al.*, 2001). Ils s'interrogent par ailleurs sur la diversité des instruments réglementaires et le recours croissant à la responsabilité civile en cas d'ambiguïtés relatives à l'application des normes[160]. BARRAQUE (1997, 1999, 2001) et BODIGUEL (1996) analysent notamment les conséquences de la multiplication des normes pour la gestion et l'efficacité des actions publiques. Ces travaux recoupent des approches portant notamment sur le fonctionnement du réseau urbain d'assainissement comme celle de VALIRON (1990) par exemple.

A la croisée des sciences politiques et de la sociologie, on s'intéresse aux multiples actions publiques dans le domaine de l'environnement et notamment dans celui de l'eau. Cependant, là encore, le contrat de rivière n'est pas traité comme le principal objet de recherche (MULLER, 1997, LASCOUMES *et al.*, 1998). Les juristes, quant à eux, alertent la puissance publique sur le bien-fondé des démarches participatives sans portée réglementaire en matière environnementale (BILLET, 2001), tandis que les sociologues qui ont spécifiquement étudié des contrats de rivière insistent sur la place de la négociation qui caractérisent ces contrats (SALLES *et al.*, 1998, BARRETEAU *et al.*, 2001).

Enfin, à côté des équipes pluridisciplinaires du CEMAGREF notamment (MONTGINOUL, 1996, DEUTSCH, 1996, SACHON, 2002) tournées vers l'analyse de la gestion intégrée de l'eau, les géographes montrent l'intérêt des approches territoriales (RIVIERE-HONEGGER, 1995, BONNAMOUR, 1998). D'autres travaillent sur la dimension géopolitique de l'eau en tant que ressource (LACOSTE, 2001) et en tant que frontière ou mode de transport (BETHEMONT, 1999, LASSERRE *et al.*, 2002) alors que certains soulignent l'importance des fonctions nouvelles que l'on prête au cours d'eau : fonctions paysagères et récréatives pour le développement des espaces ruraux (ARDILLIER-CARRAS, 1997 et 1998). La plupart de ces travaux ne concernent pas directement les contrats de rivières mais ils apportent des éléments d'ordre méthodologique qui guideront ultérieurement notre analyse.

---

[160] Certains voient cependant dans les modes de gestion territorialisée de l'eau l'expression locale du concept de développement durable (PUECH, 1995). Les travaux des économistes se penchent toutefois préférentiellement sur le marché de l'eau : analyse de l'évolution du prix de l'eau, impacts économiques des nouvelles exigences de qualité, etc.

Plusieurs rapports font également état des préoccupations d'experts et d'élus au sujet de l'efficacité de la politique de l'eau en pointant du doigt tantôt ses multiples instruments (jugés perfectibles et trop nombreux), son organisation, l'utilisation de ses moyens financiers et humains (TAVERNIER, 1999, DAUGE, 1999, DUBOIS, 2001, DGCCRF, 2001). Dans l'ensemble toutefois, l'attention portée aux contrats de rivière est très faible. On peut, par exemple, citer celui de la Cour des Comptes (2002) sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole en Bretagne. Celui-ci souligne notamment l'insuffisance des contrats de rivières.

Au demeurant, dans ces différents rapports, ce ne sont pas les grands principes de la politique territoriale de l'eau qui sont contestés, mais plutôt sa déclinaison et son articulation au plan local avec d'autres actions publiques. Par conséquent, il convient de s'attarder davantage sur l'appropriation de cette politique par les acteurs locaux, c'est-à-dire sur le moment de la conception et de la réalisation des prescriptions issues des diagnostics et des négociations que sur ses principes. Cela invite le chercheur à diriger son regard vers le terrain, en aval de l'action publique si l'on peut dire, afin d'identifier d'éventuels blocages au niveau des destinataires. Dans ce but, une enquête réalisée auprès d'acteurs de l'eau dans le bassin de la Saône a été entreprise. Une analyse des dynamiques territoriales dans le Val de Saône de 1945 à nos jours a également été menée et complétée par la réalisation d'un reportage photographique concernant certains des affluents de la Saône.

3.3.2. Une enquête tournée vers l'analyse discursive des acteurs de l'eau du bassin de la Saône.

Dans le cadre d'un programme de recherche relatif à la qualité des eaux superficielles dans le bassin versant de la Saône réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du Syndicat Mixte Saône Doubs (2000-2002) 180 personnes ont été interrogées.

De simples entretiens "au fil de la rivière" auprès des riverains (au nombre de 71) ont permis de relativiser et de mieux interpréter les réponses des acteurs locaux auprès desquels des entretiens semi-directifs approfondis ont été menés. Ces derniers, auxquels s'ajoutent les acteurs de bassin constituent au total un panel de 104

personnes concernées par la gestion des rivières, à savoir 84 acteurs locaux et 20 acteurs de bassin. L'échantillon ne prétend pas constituer une parfaite représentation des acteurs de l'eau car la définition même d'acteur de l'eau pose des problèmes. Prise au sens large, cette définition englobe tous les citoyens (consommateurs d'eau, de loisirs nautiques, etc.).

Les entretiens se sont déroulés dans des bassins versants qui sont concernés à des degrés divers par les contrats de rivière. Dans certains d'entre eux, le contrat de rivière est déjà engagé depuis plusieurs années (Reyssouze), dans d'autres l'élaboration du Dossier Sommaire de Candidature (DSC) ou du dossier définitif est en cours (Saône, Azergues…). Dans les bassins versants de la Mouge et de la Lanterne, aucun projet sérieux de contrat de rivière n'a encore été développé.

Comme dans CARTIER (1999, p. 49), l'identification des acteurs aurait pu reposer sur une analyse de réseau avec des groupes et des sous-groupes d'intérêts spécifiques. Mais CARTIER (1999, p. 49) prévient que "si certains acteurs clefs sont faciles à identifier, l'attention doit être vigilante à l'égard des acteurs marginaux. Multiplier les entrées de réseau évite d'être enfermé dans la vision du problème et des solutions propres à un seul groupe et permet de repérer les limites du groupe, leurs critères et leurs principes (1999, p. 49)". Nous avons donc préféré partir de l'analyse du système d'acteurs de la gestion des milieux aquatiques car cette démarche s'est déjà révélée instructive (BRUN, 1999).

Les personnes interrogées appartiennent à cinq grandes catégories : Etat (services déconcentrés, établissements publics), agents économiques (agriculteurs, industriels, bureaux d’étude, commerçants), associations (protection de la nature, pêche, chasse), agence de l’eau (ingénieurs) et collectivités territoriales (Départements, syndicats mixtes, etc.). Cette classification n'efface pas toutes les difficultés d'interprétation : ont été considérés comme "acteurs locaux" les personnes interrogées localement, au lieu d’exercice de leur fonction ou de leur métier. Ont été retenus comme "acteurs de bassin" les responsables de la politique de l’eau consultés sur leur lieu de travail, dans leurs bureaux de Lyon, Mâcon ou Dijon. Le quart des acteurs locaux occupe une deuxième fonction liée à la gestion de l'eau autre que celle pour laquelle nous les avons sollicités.

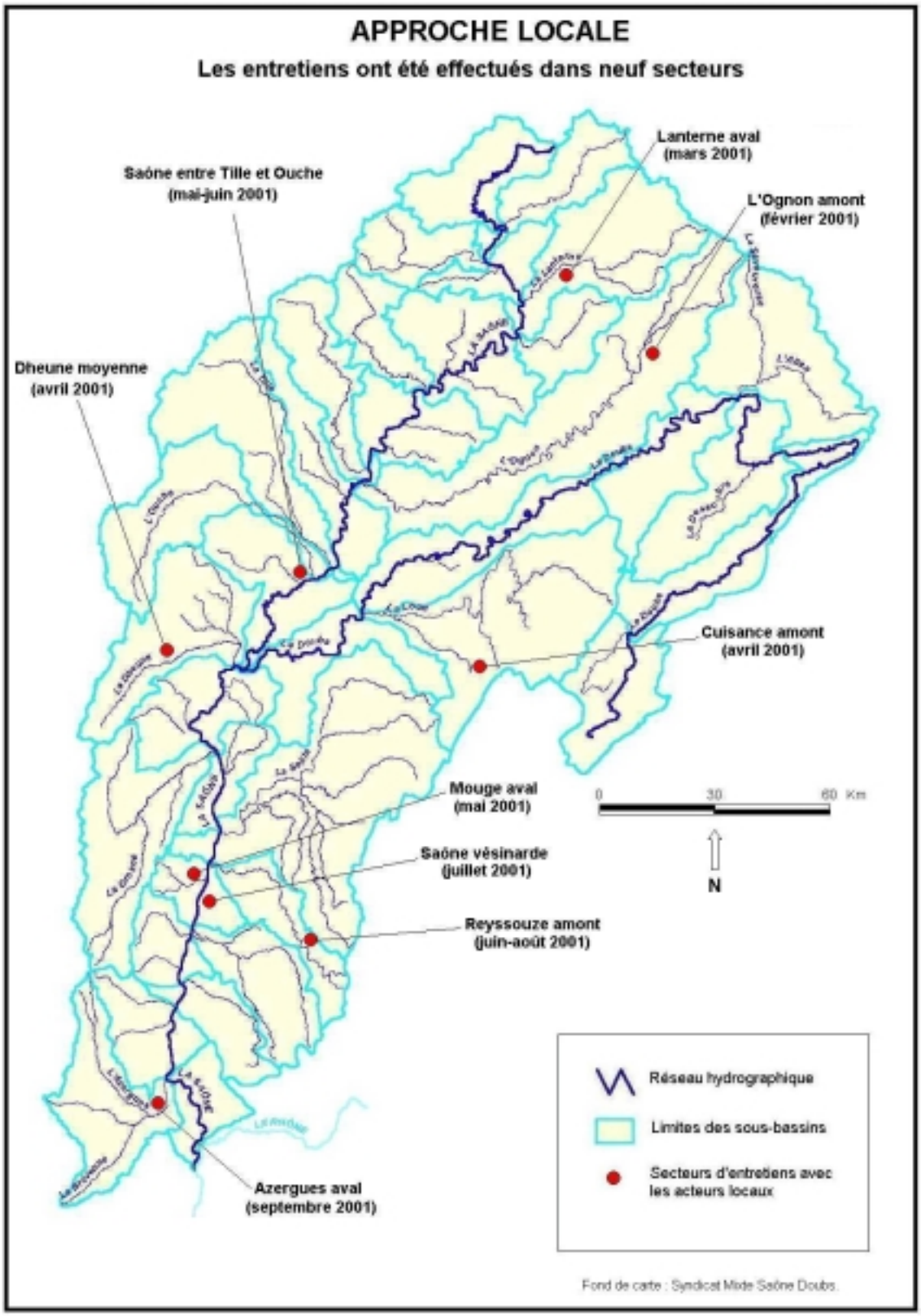

APPROCHE LOCALE
Les entretiens ont été effectués dans neuf secteurs
Lanterne aval
(mars 2001)
Saône entre Tille et Ouche
(mai-juin 2001)
L'Ognon amont
(février 2001)
Dheune moyenne
(avril 2001)
Cuisance amont
(avril 2001)
Mouge aval
(mai 2001)
Saône vésinarde
(juillet 2001)
Reyssouze amont
(juin-août 2001)
Azergues aval
(septembre 2001)
0
30
60 Km
N
Réseau hydrographique
Limites des sous-bassins
Secteurs d'entretiens avec les acteurs locaux
Fond de carte : Syndicat Mixte Saône Doubs

Tableau 11 : répartition et localisation des entretiens dans le bassin versant de la Saône en 2001.

Cours d'eau	Secteur	Qualité de l'eau (QL)[161]	Fréquence des inondations[162]	Entretiens[163] "au fil de la rivière"	Entretiens[164] semi-directifs	Niveau d'intervention de l'acteur
Ognon	Lure Haute-Saône	QL=1B-2 (La Reigne QL=HC)	Fréquentes amont et aval	5	9	local
Lanterne	Favernay Haute-Saône	QL=1B-2	Fréquentes aval	6	6	local
Cuisance	Arbois Jura	QL=1B	Rares aval	8	9	local
Dheune	Chagny Côte d'Or et Saône-et-Loire	QL=1B	Fréquentes aval	5	10	local
Mouge	Laîzé Saône-et-Loire	QL=1B-2	Fréquentes aval	6	8	local
Saône	Les Maillys Côte d'Or	QL=1B-2	Fréquentes	6	8	local
Reyssouze	Bourg-en-Bresse Ain	QL=HC	Fréquentes aval	15	11	local
Azergues	Lucenay Rhône	QL=2	Rares aval	10	12	local
Saône	Vésines Ain	QL=1B-2	Fréquentes	10	11	local
Bassin Saône	Lyon, Mâcon, Besançon	-	-	-	20	global
TOTAL	**-**	**-**	**-**	**71**	**104**	**-**

[161] Source : Agence de l'Eau RMC, 1995. (QL = Qualité Linéaire avec 1A = bonne qualité, 1B = assez bonne qualité, 2 = qualité médiocre, 3 = qualité mauvaise, HC = qualité hors classe,).

[162] Source : synthèse des données détenues par le Syndicat Mixte Saône Doubs (2001).

[163] Les entretiens ouverts ont été réalisés au bord des cours d'eau, dans les secteurs étudiés, à l'occasion de visites de terrains. Ainsi, avons-nous pu rencontrer une vingtaine de propriétaires riverains sans que ces derniers ne soient prévenus à l'avance.

[164] Les personnes rencontrées ont été contactées une semaine à un mois avant les entretiens. Le choix des personnes a été effectué sur la base d'une liste issue de la fusion des annuaires du Syndicat Mixte Saône Doubs et de la DIREN Bourgogne.

Dans le détail, on constate par exemple qu'un agent de l'Etat détient un mandat municipal et qu'un autre se trouve être président d'une association de protection de la nature. A l'inverse, il arrive qu'une personne que nous avons contactée pour son activité au sein d'une fédération de pêche et de protection des milieux aquatiques exerce la fonction de maire ! En outre, deux représentants des collectivités cumulent plus de trois postes relatifs à la gestion de l'eau (dans des syndicats intercommunaux d'aménagement de cours d'eau et de distribution d'eau potable, des associations, des bureaux d'études).

La double fonction d'une partie des acteurs locaux introduit un artefact dont l'effet est de rendre toute typologie assez aléatoire. Nous ne sommes pas parvenu à savoir de façon exhaustive si les responsables de bassin occupent également divers postes relatifs à la gestion de l'eau ; c'est néanmoins le cas si l'on se réfère aux observations que nous avons pu mener au sein de la DIREN Bourgogne en 2000 (BRUN, 2000).

Lors des enquêtes, le questionnement sur la qualité des milieux aquatiques été abordé de manière à mettre en relief les connaissances des acteurs sur leurs pratiques et leurs analyses scientifiques. Les agriculteurs et les pêcheurs ont été interrogés sur la qualité des cours d’eau qui leur étaient familiers. Les responsables de l’Agence de l'eau ont eu à parler de l’hydrosystème fluvial dont ils avaient la gestion.

Le guide des entretiens est divisé en deux grandes rubriques. Dans la première rubrique (partie A), nous avons cherché à faire en sorte que l'acteur dresse un bilan général sur la qualité des eaux et qu'il réalise ensuite un diagnostic personnel sur sa propre action en tant qu'usager, expert ou politique. Dans la seconde rubrique (partie B), nous avons sollicité l'acteur sur la manière dont il entrevoit l'évolution générale des milieux aquatiques puis nous lui avons demandé qu'elles sont ses propositions d'actions relatives à l'amélioration de la qualité de l'eau.

Le guide d'entretien et la description de l'échantillon sont présentés en annexe 2. Un compte rendu d'entretien est présenté à la fin du chapitre 6. Les entretiens constituent le principal support de notre réflexion dans les chapitres 6 à 9.

Les questions ont été orientées sur les points suivants :

Partie A (hier et aujourd'hui) :
- le profil de l'interviewé (qualification, origine géographique…),
- la définition de la qualité et des critères de qualité,
- la détermination des facteurs responsables de l'évolution de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, notamment le rôle des politiques publiques.

Partie 2 (demain) :
- la réalisation d'un scénario sur la base des tendances, positives ou négatives, enregistrées au sujet de l'évolution de la qualité,
- les priorités dans les politiques à suivre pour une amélioration de la qualité.

Un compte rendu d'entretien est présenté à la fin de la deuxième partie. Il s'agit pour nous d'introduire par ce biais la patrie relative à l'apport et aux limites des contrats de rivière.

Nous avons collecté les opinions, les avis, les revendications et les interrogations des personnes rencontrées. Pour chacune d'elle, nous avons cherché à discerner la spécificité de son action, ses méthode de travail, son organisation, ses objectifs affichés, ses objectifs cachés et son positionnement dans le système d'acteurs, des compromis acceptés pour recadrer ses exigences spécifiques parmi les contraintes et les opportunités globales à la manière de CARTIER (1999, p. 50). Un traitement statistique des entretiens[165] nous a permis de réaliser une typologie des arguments des acteurs.

Les acteurs de bassin sont presque toujours des hommes de plus de 45 ans. Les 84 acteurs locaux ont été interviewés dans des secteurs qui se différencient aux plans biogéographique et sociopolitique[166]. Ce "panel" de 84 personnes est très

[165] La plupart des interviews ont été retranscrites quelques heures après les entretiens. Le "dictaphone" n'a pas été utilisé. Aucun refus n'a été enregistré chez les responsables de bassin; deux seulement l'ont été chez les acteurs locaux. La durée des entretiens oscille entre 45 minutes et 3 heures, la moyenne se situant autour d'une heure et trente minutes.

[166] L'état d'avancement des politiques publiques (SAGE, CR, etc.) est en effet différent d'un secteur à l'autre. Ainsi, il n'existe aucun projet sur la Mouge tandis qu'à l'inverse le contrat de rivière Reyssouze est pratiquement achevé.

majoritairement masculin (85% d'hommes). Les moins de 30 ans ne représentent que 15 % d'entre eux : la plupart ont entre 30 et 50 ans (43% du total) et plus de 50 ans (42%)[167]. Nous préférons employer le mot "panel" plutôt que le terme d'échantillon parce que le choix des interviewés n'a pas seulement été guidé par un souci de représentativité statistique mais aussi par une recherche de diversité maximale des personnes rencontrées. Il est possible pour ne pas dire inévitable que des interviewés se reconnaissent en dépit de précautions que nous avons prises.

Un "instantané de la qualité" des milieux aquatiques

Dans le but d'évaluer le décalage entre le discours sur la qualité des personnes interrogées (qu'il s'agisse des acteurs locaux ou des acteurs de bassin) et la qualité telle qu'elle peut être définie scientifiquement avec des indicateurs relativement simples à utiliser et peu coûteux, nous avons cherché à réaliser nos propres analyses de la qualité des milieux aquatiques. Ces analyses, un "instantané de la qualité" en quelque sorte, ont consisté en (1) des observations de terrain (stations d'épuration, aménagements en cours) et (2) des prélèvements d'eau de surface réalisés avec l'appui scientifique et le matériel du Conseil Supérieur de la Pêche afin de déterminer les qualités chimiques et biologiques.

1.Les observations de terrain.

Les observations de terrain ont, pour la plupart, été effectuées aux côtés des gardes ou des techniciens des Brigades départementales du Conseil Supérieur de la Pêche en Haute-Saône, dans le Doubs, en Saône-et-Loire et en Côte d'Or, dans l'Ain, le Rhône, le Jura ainsi qu'avec les chargés de mission pour les contrats de rivière (H.Caltran sur la Reyssouze, E.Pelus sur la Saône). Nous avons également pu naviguer sur la Saône durant les inondations en 2001 grâce à notre embarcation personnelle (1 sortie en amont immédiat de Mâcon sur la Saône) ainsi qu'avec l'aide du représentant local des pêcheurs professionnels (2 sorties, l'une aux environs de Tournus et l'autre sur la Seille, de la Truchère jusqu'à Pont Seille). Nous avons enfin organisé deux journées de visite, les 13 et 14 juin 2001, avec des représentants de l'Agence de l'eau, du Syndicat Mixte Saône Doubs et du CSP en Côte d'Or puis le lendemain dans le Rhône.

2.Les prélèvements d'eau de surface.

N'ayant pas les moyens de multiplier les prélèvements, 3 journées ont été spécialement consacrées aux prélèvements et au rapatriement des échantillons selon les procédures habituelles vers des laboratoires agréés ou le SATESE de l'Ain. Deux analyses IBGN (Indice Biologique Global Normalisé) ont été réalisées dans deux ruisseaux qui serpentent des régions viticoles : le ruisseau de Pupillin (secteur Arbois), indice global 4/20 et le ruisseau des Cloux (secteur Dheune aval) indice global 5/20. Ces résultats recoupent, à peu de chose près, les données disponibles. Deux analyses DBO-DCO-MES ont été réalisées dans deux secteurs de la Saône (en aval de St-Jean-de-Losne et à Neuville-sur-Saône) ne révélant aucun problème particulier d'après M.Legrand

[167] En outre, le nombre d'entretiens est variable d'un secteur à l'autre (minimum six dans le secteur Lanterne, maximum douze dans le secteur Azergues) car il n'a pas toujours été possible de réaliser le nombre d'entretien prévu.

(SATESE de l'Ain).[168] En nous familiarisant avec ces méthodes, nous avons pu comprendre certains échanges entre les spécialistes dont le néophyte n'aurait rien pu tirer.

3.3.2. Analyse des dynamiques territoriales de la vallée de la Saône : utilisation de la photo-interprétation.

L'objectif de ce travail a été de déterminer la nature des dynamiques territoriales qui caractérisent le Val de Saône et d'évaluer les conséquences de l'évolution de l'occupation des sols concernant les environs immédiats de la Saône (autrement dit son "espace de liberté"). Cet exercice a exigé d'importants moyens matériels réunis avec l'aide du CSP et de la DIREN Bourgogne. Il prolonge les travaux menés par la Cellule d'Application en Ecologie de l'Université de Bourgogne (GODREAU *et al.*, 1994, LEMAIRE *et al.*, 1997) et ceux de géographes (en particulier ASTRADE, 1995 et POTTIER, 2001).

Nous avons cherché à combiner plusieurs niveaux de lectures :

- 1er niveau de lecture : analyse diachronique de l'évolution de l'occupation des sols d'une décennie à l'autre depuis 1940-1945. En ce sens, la photographie possède un avantage déterminant par rapport à l'image satellitale puisque les premières images satellitales d'archives remontent au plus tôt au début des années 1980.

- 2ème niveau de lecture : analyse de l'évolution de l'occupation des sols tous les 2 ou 3 ans (depuis 1990-1995).

- 3ème niveau de lecture : comparaison entre les secteurs étudiés, de l'évolution de l'occupation des sols sur une longue période (de 1945 à nos jours) et sur une courte période (dans la dernière décennie).

La pertinence de l'interprétation des photographies aériennes dépend du choix relatif aux secteurs étudiés (nature, périmètre, etc.), aux missions aériennes (missions disponibles, moyens financiers à disposition) et aux classes d'espaces retenues.

[168] Divers prélèvements suivis d'analyses ont été effectués depuis 2001. Les derniers en date ont été réalisés dans le bassin versant de la Reyssouze avec l'appui technique des personnels du CSP de l'Ain en août 2003.

Le choix des secteurs a été dicté par une problématique tournée vers l'évolution de l'occupation des espaces péri-fluviaux. Les zones de contact entre la Saône et la ville ont été privilégiées. Deux secteurs de ce type concernent des "villes moyennes" (Châlon-sur-Saône et Mâcon). Un troisième secteur situé au nord de Lyon comprend une partie de Villefranche-sur-Saône et de sa périphérie sud.
A titre de comparaison, il convenait d'étudier des zones de contact entre la Saône et des espaces ruraux et agricoles situés à l'écart des zones urbaines. Trois secteurs ont été retenus dans cette optique en Côte d'Or (21) : Talmay, Esbarres et Les Maillys. Ces derniers présentent l'avantage d'être englobés dans une mission unique et de concerner divers types de cultures (céréales, maraîchage, populicutlure, maïsiculture) pour une superficie relativement modeste, avoisinant quelques dizaines de kilomètres carrés. Dans l'ensemble les espaces ruraux sont moins survolés que les secteurs urbains. Trois missions aériennes ont tout de même été retenues pour les espaces ruraux. Chaque secteur couvre une surface rectangulaire de 15 à 25 km² environ.

Le choix des missions est toujours délicat. Soit on privilégie une période stable (par exemple 4-6 ans environ) entre chaque mission mais, dans ce cas, les échelles changent d'une mission à l'autre. Soit on privilégie, pour faciliter l'approche quantitative, une échelle standard. Dès lors, les missions s'imposent au technicien avec plus ou moins de bonheur (localisation, qualité de la prise de vue, etc.). C'est la première solution qui a été retenue dans le cadre de cette recherche[169] car l'axe de la Saône est susceptible de changer de profil dans des temps assez courts dans certaines sections (du fait, par exemple, des grands travaux d'aménagement du territoire).

Au total, 25 missions ont été traitées dont 14 en version numérique. Cela représente 77 clichés[170]. Des missions antérieures à 1940 étaient disponibles à l'IGN. Toutefois, leur utilisation ne nous a pas paru indispensable. De plus, la mauvaise qualité des photographies ne facilite pas leur exploitation – le problème se pose déjà pour les missions de 1940 et 1945.

---

[169] Soit 7 échelles différentes dont une au 1/21 600 !

[170] La majorité est en noir et blanc.

Tableau 12 : les missions aériennes exploitées dans le cadre de l'analyse diachronique relative au Val de Saône aval.

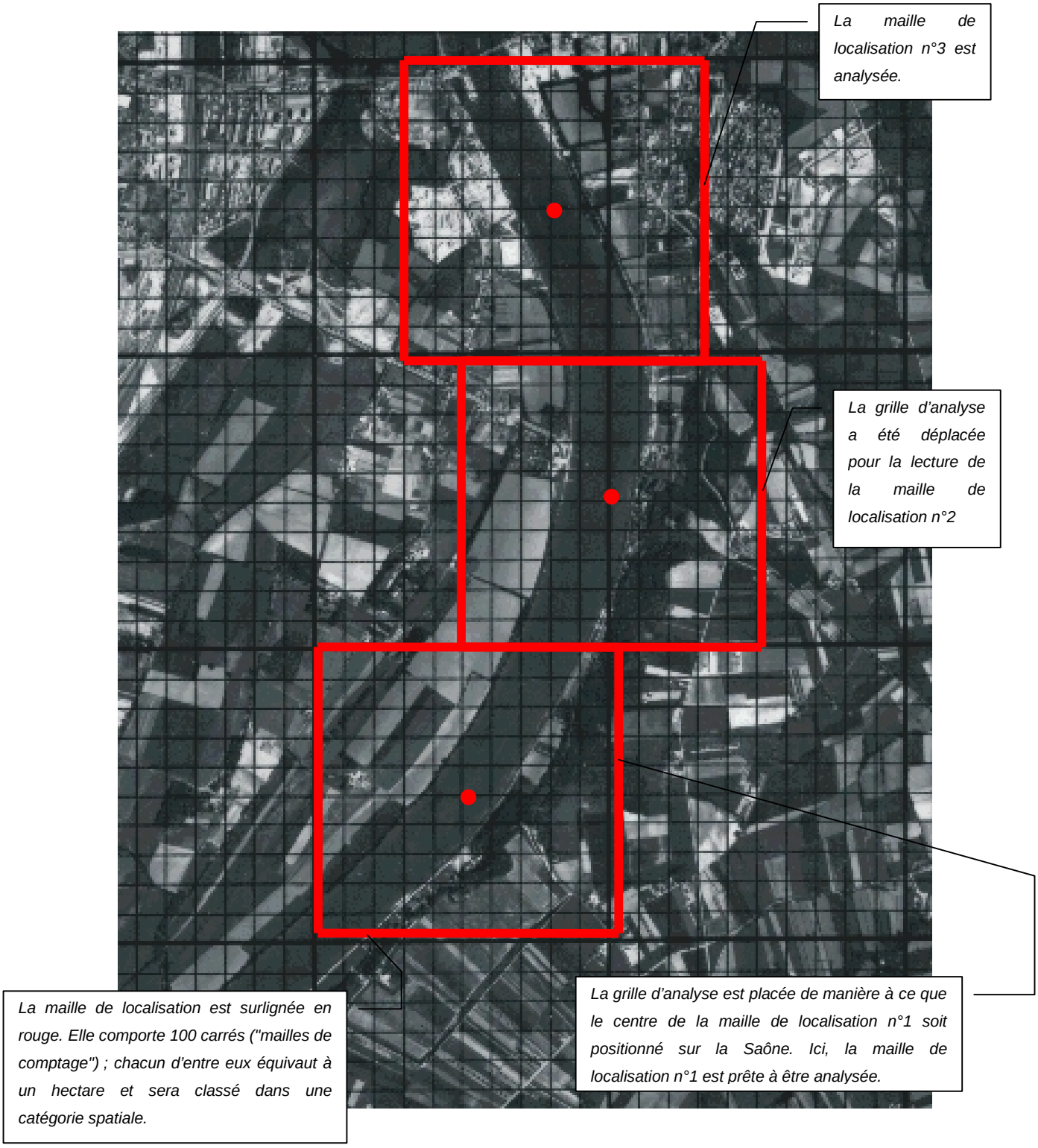
Secteur	Mission	Année mission	Echelle	Format	Support
Villefranche-sur-Saône (69)	FD01-74	2000	1/25000	24*24	CD-Rom
	F2930-3030	1981	1/30000	24*24	Contact
	F3030-3230	1970	1/30000	24*24	Contact
	F3030	1960	1/26000	19*19	Contact
	F3030-3131	1945	1/25000	13*18	Contact
Mâcon (71)	FD01-74	2000	1/25000	24*24	CD-Rom
	F3028	1995	1/30000	24*24	CD-Rom
	F2838-3028	1985	1/30000	24*24	CD-Rom
	FR2808	1977	1/17000	24*24	CD-Rom
	F3028	1969	1/25000	24*24	CD-Rom
	F2938-3028P	1960	1/25000	19*19	CD-Rom
	F3027-3029	1954	1/25000	19*19	CD-Rom
Châlon-sur-Saône (71)	FD21-71	1997	1/25000	24*24	CD-Rom
	F2826-3126	1970	1/30000	24*24	CD-Rom
	F3026-3126	1962	1/25000	19*19	CD-Rom
	F3026-3126	1940	1/21600	13*18	Contact
Esbarres (21)	FD21-71	1997	1/25000	24*24	CD-Rom
	F3124	1962	1/25000	19*19	Contact
	F3124-3224	1940	1/20000	13*18	Contact
Les Maillys (21)	FD21-71	1997	1/25000	24*24	CD-Rom
	F3124	1962	1/25000	19*19	Contact
	F3124-3224	1940	1/20000	13*18	Contact
Talmay (21)	FD70	1998	1/25000	24*24	CD-Rom
	F3222-3322	1962	1/25000	19*19	Contact
	F3122-3222	1940	1/23000	13*18	Contact

Les modalités d'interprétation des photographies aériennes sont les suivantes. On dispose pour l'analyse de chaque secteur d'étude d'une photographie aérienne à une échelle donnée. En règle générale, il faut 3 à 10 clichés par mission aérienne pour englober un secteur d'étude de 15 km² environ[171]. On utilise également une grille d'analyse (correspondant à l'échelle de la mission aérienne). Cette dernière permet de lire le cliché. Elle comporte des "mailles de localisation" composées pour chacune d'entre elles de 100 carrés ou "mailles de comptage". Chaque maille de comptage équivaut à un hectare.

[171] Le nombre de clichés varie en fonction de l'échelle de la mission, du type d'interprétation que l'on souhaite entreprendre.

Figure 3 : Procédé d'interprétation d'une photographie aérienne.

(exemple d'une lecture de l'aval vers l'amont)



L'analyse de chaque cliché est réalisée de la manière suivante dans le cas d'une lecture de l'amont vers l'aval :

- on pose la grille sur le cliché[172] puis on étudie une maille de localisation. Le positionnement amont de la maille correspond au point de repère de la limite amont du secteur d'étude. Le centre de ladite maille est placé au centre de la Saône. Par conséquent, l'analyse réalisée ne concerne ici que la Saône et son environnement immédiat ("espace de liberté") ;
- chacun des 100 carrés constituant la maille de localisation est classé dans une des 10 classes retenues (populiculture, périrubain résidentiel, etc.)[173] ;
- la grille est déplacée pour la lecture de la seconde maille de localisation de sorte que la limite amont de cette seconde maille corresponde à la limite aval de la première maille, et que son centre soit confondu avec celui de la Saône ;
- la grille est déplacée suivant le même procédé, et, ce, jusqu'au repère aval du secteur d'étude ;
- l'opération est renouvelée pour tous les clichés sur chaque mission aérienne dans tous les secteurs ;
- l'analyse est soumise aux aléas irréductibles induits par l'interprétation.

Tableau 13 : les 10 classes retenues pour l'analyse des photographies aériennes.

<table>
<tr><th>ESPACES BATIS ET INFRASTRUCTURES</th><th>ESPACES VEGETALISES</th><th>MILIEUX AQUATIQUES</th></tr>
<tr><td>Urbain dense ou habitat aggloméré (1)</td><td>Prairie (5)</td><td rowspan="2">Milieux aquatiques courants (9)
(Saône et affluents)</td></tr>
<tr><td>Périurbain résidentiel (2)</td><td>Cultures céréalière et/ou légumière (6)</td></tr>
<tr><td>Périurbain à vocation industrielle ou commerciale (3)</td><td>Bois et forêt (7)</td><td rowspan="2">Milieux aquatiques Stagnants (10)
(ballastière, sablière, gravière)</td></tr>
<tr><td>Périurbain autre ou "aménagements lourds" (4)</td><td>Populiculture (8)</td></tr>
</table>

[172] L'opération peut être manuelle ou réalisée à l'aide d'un support informatique.

[173] Quand la surface représentée par une maille de comptage comprend plusieurs classes, la classe dominante est retenue.

Dix classes d'espaces ont été conçues sur la base des classes déjà utilisées dans le cadre des approches *CORINE Land Cover* et *Teruti* relatives à l'évolution physique du territoire. La catégorie spatiale "espaces bâtis et infrastructures" compte quatre classes[174]. Il en va de même pour la catégorie "espaces végétalisés". L'analyse se limitant au lit mineur de la Saône et aux parcelles riveraines, une catégorie "milieux aquatiques" a été créée. Celle-ci comprend deux classes, les milieux aquatiques courants (la Saône et ses affluents) et stagnants (ballastières, sablières, gravières, mares, étangs).

Un reportage photographique a également été réalisé. Celui-ci répond au souci d'illustrer les propos des interviewés et de montrer, selon une vue horizontale et non verticale, les zones récemment dégradées ou au contraire "restaurées"[175]. L'objectif n'est pas de comparer des secteurs d'étude d'une période à une autre comme cela a déjà été fait par ASTRADE (1995)[176].

250 clichés ont été pris à l'occasion d'une marche sur les berges de Saône effectuée en août (parties amont et moyenne du bassin de la Saône) et en septembre 2001 (partie aval). Une autre série de prises de vue (50 clichés) a été réalisée durant les inondations du printemps 2001 en Franche Comté ainsi qu'aux environs de Tournus et Mâcon au gré des opportunités (l'accès à la rivière n'étant pas toujours possible, les conditions météorologiques s'avérant difficiles)[177].

Loin de la méthode de l'analyse visuelle systématique des paysages des cours d'eau à la manière de BROSSARD *et al.* (1998), elle se rapproche plus du reportage ou mieux du "photo-témoignage" pour traduire l'une des idées de MARESCA (1991)[178]. Les clichés ont été pris, à partir de points de vue, de la berge et parfois d'une

---

[174] La classe "urbain dense" correspond à l'habitat aggloméré (trame urbaine serrée) ; la classe "périurbain résidentiel" correspond aux zones pavillonnaires et aux barres lorsqu'elles sont situées en dehors du centre ville ; la classe "périurbain à vocation industrielle ou commerciale" correspond aux zones d'activités au sens large (ZI, ZA, ZC sauf zone industrialo-portuaire) ; la classe "périurbain autre" correspond aux zones en chantier (remblais) ainsi qu'aux infrastructures portuaires et de communication majeures (autoroutes, échangeurs, ponts; etc.), à l'exception de la Saône elle-même.

[175] Une cinquantaine de clichés par secteur ont été réalisés durant les visites de terrain préalables aux entretiens. 10% ont été présentés aux responsables de bassin (Dijon, 2002).

[176] Les clichés ont été pris dans les bassins versants où se sont tenus nos entretiens avec les acteurs locaux.

[177] Quelques clichés ont été réalisés en 2002.

[178] MARESCA (S.), *L'autoportait, six agricultrices en quête d'image*, PUM-INRA, coll. "état des lieux", 1991, 190p.

embarcation, avec un appareil reflex et avec un appareil numérique. Ils ont ensuite été archivés sans traitement particulier. Dix huit clichés ont été sélectionnés dans le cadre de ce travail (*cf.* annexe 3)[179].

La géographie de "plein vent", appliquée sous cette forme, nous a permis de réaliser quelques rencontres supplémentaires qui ont vite tourné à l'entretien pour le plaisir. A celles-ci s'ajoutent l'intérêt de retrouver, en été, des sites explorés précédemment dans le cadre des journées de terrain en hiver et au printemps. Il est assez instructif en effet de découvrir des lieux-dits dont nous n'avions vus, pour certains, que les panneaux indicateurs et les toits des habitations, à cause des inondations du printemps 2001.

Pour conclure, le dispositif méthodologique repose sur trois démarches complémentaires (*cf.* schéma relatif au dispositif p.150 bis). La recherche s'est déroulée en cinq séquences. Suite à la recherche de financements (séquence 1) nous nous sommes employé à découvrir "la scène régionale", c'est-à-dire les enjeux liés à la gestion de l'eau dans le bassin de la Saône, en analysant la documentation administrative et technique (séquence 2). Après quoi la démarche a consisté à évaluer l'efficacité des contrats de rivières en se tournant vers les acteurs de l'eau. 20 responsables de la politique de l'eau au niveau du bassin et 84 acteurs concernés à l'échelle locale ont été interrogés au sujet de l'évolution de la qualité des milieux aquatiques (séquence 3). Ces trois séquences conjuguées sont indissociables du terrain. Elles constituent le principal matériau utilisé dans le cadre de notre analyse critique des contrats de rivière dans les chapitre 6 à 9. Enfin, nous avons cherché à mesurer l'effet de la mise en place des instruments de la gestion de l'eau au regard de l'artificialisation accélérée des milieux aquatiques depuis plusieurs décennies. Cette démarche a été entreprise dans le Val de Saône sur la base de l'analyse de photographies aériennes sur une période allant de 1945 à nos jours (séquence 4). D'autre part, l'analyse des prises de vues effectuées avant ou après les entretiens auprès des acteurs locaux nous a permis d'illustrer le décalage souvent constaté, à un instant donné, entre le discours des acteurs sur l'efficacité des contrats de rivière et la qualité observable des milieux aquatiques (séquence 5).

[179] Les critères de sélection des clichés ainsi que les commentaires techniques sont présentés en annexe 3.

Conclusion de la partie 1

Le contrat de rivière est un dispositif non obligatoire à caractère incitatif devant faciliter l'application des principes du développement durable[180]. Il reflète assez bien le glissement d'une politique de l'eau, autrefois divisée en sous-secteurs, vers une approche territorialisée de l'aménagement et de la gestion des eaux, c'est-à-dire globale (au niveau d'un espace cohérent au plan hydrologique).

Le contrat se présente comme un outil opérationnel. Il est fondé sur des notions modernes et précieuses à de nombreux égards mais polysémiques, ce qui peut être à la fois un avantage (l'esprit du contrat est accessible à tous les usagers) et un inconvénient (chacun risque d'interpréter selon son vécu et ses intérêts propres les termes du contrat).

Le contrat de rivière prolonge la décentralisation dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux engagée lors de la création des agences de l'eau, tout en bénéficiant de la déconcentration de l'Etat (appui des DIREN par exemple). Les pouvoirs publics proposent désormais aux acteurs "le contrat plutôt que la contrainte", pour reprendre une formule de Michel Barnier lorsqu'il était encore ministre de l'environnement. Cela semble les séduire à la lumière du grand nombre de contrats signés et en préparation. Il ne s'agit pas cependant de faire abstraction de la réglementation, laquelle est réaffirmée par l'intermédiaire des SDAGE par exemple (loi sur l'eau de 1992).

Afin d'analyser l'intérêt des contrats de rivière, nous avons élaboré un dispositif méthodologique qui permet, d'une part de réaliser un "état des lieux" relatif à l'environnement et aux contrats de rivière à l'échelle du bassin versant de la Saône et, d'autre part, de mesurer le degré d'adhésion des acteurs à la démarche à l'échelle

[180] La gestion participative caractérise les politiques territoriales de l'eau (ROSILLON *et al.*, 2001). L'adoption du principe de "gouvernance" dans les procédures propres aux instruments de type contrat de rivière et SAGE constitue peut être leur principal atout, même si elle ralentit indéniablement la mise en œuvre des actions.

de plusieurs sous bassins versants de la Saône. Ce dispositif méthodologique s'écarte des travaux d'évaluation des politiques publiques d'inspiration anglo-axonne tels qu'ils sont décrits par le conseil scientifique de l'évaluation des politiques publiques (1996)[181]. Il est beaucoup plus proche des démarches entreprises par des sociologues comme B.Latour et J.-P.Le Bourhis au sujet de la mise en place des commissions locales de l'eau ou D.Busca sur l'efficacité des mesures agri-environnementales, à ceci près qu'il ne repose pas exclusivement sur des entretiens et des analyses de documents administratifs. Nous avons davantage cherché à associer de manière systématique *l'enquête et le terrain*, selon les recommandation de KAYSER (1978), quitte à prendre certains risques, comme par exemple lors des visites de sites sensibles ou d'installations classées.

En définitive, un tel dispositif doit nous conduire à valider ou à invalider nos deux hypothèses de recherche. La première propose, rappelons-le, d'analyser les raisons du relatif succès des contrats de rivière. Ce succès s'explique-t-il par l'originalité ou la nature juridique des contrats ? Sont-ce les gains environnementaux qu'ils procurent à la collectivité qui intéressent tant les "porteurs" de projet ou bien permettent-ils de répondre à la "demande sociale", c'est-à-dire "de dire que l'on fait quelque chose", à un moindre coût financier et politique ? La deuxième hypothèse renvoie au territoire effectivement couvert par le contrat de rivière et à la difficulté de le mener à bien en l'absence du concours du monde agricole. Qu'en est-il au regard des contrats de rivière en cours ou en projet ?

[181] Ces travaux laissent notamment peu de place aux investigations *in situ*.

PARTIE 2 – L'EVOLUTION DU CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DANS LE BASSIN DE LA SAONE FAVORISE LE RECOURS AUX CONTRATS DE RIVIERE

Introduction de la partie 2

La concentration des activités économiques[182], des infrastructures et des habitants dans les zones inondables accroît leur vulnérabilité face aux risques d'inondation puisque les inondations ne semblent plus dicter l'organisation spatiale des vallées. Elle engendre une contrainte supplémentaire : la dégradation de la qualité de l'eau. L'anthropisation des hydrosystèmes fluviaux génère en effet des dégradations irréversibles à l'échelle d'une vie humaine (suppression de zones humides ou d'îles, pollutions d'origine domestique, agricole et industrielle). Or, il n'y a pas de territoire attractif sans eau potable.

La vallée de la Saône suit la tendance nationale du point de vue de l'occupation des sols. Selon l'IFEN, 25% des prairies ont disparu en France depuis 1970 (BABILLOT, 1997). Les surfaces des tourbières de Franche-Comté ont régressé de 40% depuis un siècle et celles des annexes fluviales du Rhône de plus de 70% depuis son aménagement (AGENCE DE L'EAU RMC, 2000, p. 104).

L'état des lieux du point de vue l'environnement montre que l'évolution de la situation depuis ces dernières décennies est préoccupante dans la vallée de la Saône et ses affluents, du fait de l'imperméabilisation des sols et des pratiques agricoles contemporaines (chapitres 4 et 5).

L'état des lieux des politiques territoriales d'aménagement et de gestion des eaux est, quant à lui, présenté dans le chapitre 6. Il montre que les pouvoirs publics et les collectivités ont pris conscience des nombreux problèmes relatifs à la qualité des eaux, aux inondations et aux conflits d'usages. Le *Projet Saône* (1990) constitue la première réponse des acteurs de l'eau à ces problèmes. Il se concrétise aujourd'hui, en particulier par la mise en œuvre de multiples contrats de rivière.

---

[182] Comme les littoraux, les grands cours d'eau sont des foyers humains sans cesse en mutation car les activités qui leurs sont associées changent (moulins et fabriques au 18ème siècle, industries au 19ème siècle puis industries et activités tertiaires au 20ème siècle).

Chapitre 4 - Le Val de Saône entre pressions locales et "intérêt général" : le faible pouvoir des instruments réglementaires relatifs à la préservation des milieux aquatiques.

Peut-on parler de gestion des milieux aquatiques lorsqu'une partie des prescriptions réglementaires destinées aux acteurs locaux ne sont pas respectées ? La question se pose au vu des résultats de l'analyse de l'évolution de l'occupation des parcelles riveraines dans trois secteurs périurbains de la Saône aval de 1945 à 2000. Cette étude souligne qu'en dépit d'un durcissement de la législation relative à la préservation des milieux aquatiques, la pression anthropique qui s'exerce sur différents compartiments de l'hydrosystème fluvial s'intensifie dans certains secteurs tout en restant protéiforme (imperméabilisation d'anciennes parcelles agricoles inondables, création de ballastières et de zones récréatives).

D'autre part, la recherche menée sur l'évolution de l'occupation des parcelles riveraines dans trois secteurs ruraux agricoles de la Saône en Côte d'or de 1945 à 2000 aboutit également, mais avec des facteurs explicatifs radicalement différents, au constat du désintérêt croissant des agriculteurs riverains à l'égard de la Saône, en dehors des risques d'inondation (nombreux endiguements et canalisations supplémentaires des petits affluents). En outre, la réalisation de clichés photographiques sur la Saône ainsi que sur plusieurs affluents nous permet d'illustrer les divers types d'aménagements et de pollutions fréquentes observées lors des visites de sites.

En toute hypothèse, le faible pouvoir des instruments réglementaires sur les dynamiques des territoires périurbains et ruraux explique, en partie du moins, le recours aux contrats de rivière sur la Saône et ses affluents.

4.1. La Saône aval : un axe stratégique.

Avant d'entreprendre l'analyse de l'évolution de l'occupation de l'espace dans le Val de Saône, nous présentons ici les grands traits qui caractérisent, aux plans physique et humain, la vallée dans son bassin. Afin de relativiser les résultats de l'analyse diachronique, nous insistons au préalable sur la position stratégique de la vallée de la Saône et de la Grande Saône en particulier. Cette dernière se confond avec une portion de l'axe Paris-Lyon-Méditerranée[183], ce qui joue en défaveur d'une protection du patrimoine naturel. Aux pressions qu'exercent les économies locales et régionales s'ajoutent les aménagements souhaités pour favoriser la circulation des hommes et des marchandises aux échelles nationale et européenne.

4.1.1. La Saône, un grand cours d'eau aux crues fréquentes.

De sa source à 404 m d'altitude à Vioménil (Vosges) jusqu'à sa confluence avec le Rhône à La Mulatière à Lyon à 158 m d'altitude, la rivière Saône parcourt 482 km. La pente de son lit est très faible, 4 cm par km, dix fois moins que le Rhône. Entre Verdun-sur-le-Doubs et Lyon, la pente moyenne est particulièrement faible, contrôlée par la néotectonique du fossé bressan et par la dynamique fluviale holocène (BRAVARD, 1997). Seul l'amont du cours est encaissé ; le thalweg de la vallée vosgienne y est en effet marqué par une pente relativement forte (variant de 4,4% à 0,4%). Son régime est de type pluvial océanique. Il se distingue par une période de hautes eaux en hiver, avec des crues importantes tant au point de vue des volumes que des surfaces inondées, et un minimum marqué en août (module à Couzon : 442

[183] Selon BRUNET (1994, p. 120) "Du Havre à Marseille par Paris, de basse Seine en bas Rhône, s'est peu à peu constitué l'axe vital du pays, le PLM (Paris Lyon Méditerranée), mais étendu jusqu'à la Manche. Il a reçu les premiers chemins de fer, la première autoroute, le premier train à grande vitesse. Il reste le couloir de tous le plus chargé. Il unit les trois plus grandes agglomérations française. Il est étroitement relié à la mégalopole, et d'abord par Lille, qui est à la tête d'un autre ensemble urbain de premier rang. Mais cet axe vital de la France, qui la traverse de part en part, la divisait peut-être plus qu'il ne l'unissait. Il marquait à la fois au milieu du pays la frontière de l'Europe active, et les limites du développement économique de la France. Parallèlement au grand axe européen, il en était comme une projection, un reflet, en beaucoup moins puissant". On peut aussi se référer à la carte de synthèse intitulée "Grands axes d'aménagement européen (Source : DATAR, *Atlas de l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 368p, Paris, 1988) laquelle montre parfaitement l'importance du PLM.

m³/s). Jusqu'à l'avènement du chenal de navigation, long de 363 km, les passages à gué sur la Grande Saône ne manquaient d'ailleurs pas (DUMONT, 1997).

Le Val de Saône est au centre de la zone tempérée, entre le 46ème parallèle qui passe à Villefranche-sur-Saône et le 47ème au sud de Beaune. Le climat du Val de Saône est un climat océanique de transition continale. Les données pluviométriques montrent une relative homogénéité macroclimatique. La hauteur des précipitations moyennes annuelles se situe entre 700 mm dans la région de la confluence avec le Doubs et jusqu'à Chalon-sur-Saône et 800-850 en amont (Haute-Saône) ou vers Mâcon. Sur les montagnes environnantes, les totaux annuels moyens dépassent toutefois les 1000 mm. Le Val de Saône se trouve être relativement protégé des perturbations océaniques, par l'effet d'abri du relief du plateau de Langres pour le secteur haut-saônois, du Morvan d'une part puis des Hautes Côtes pour la partie située en Côte d'Or par les Monts du Mâconnais, du Beaujolais et du Lyonnais pour le secteur plus en aval. La température moyenne est assez élevée, de l'ordre de 10,7°C (GAUDREAU *et al.*, 1994) ; la méridionalité est bien marquée.

D'après BLANCHET (2002), la région est soumise à l'alternance de situations anticycloniques (128 jours par an en moyenne), de situation perturbées (202 jours) et de situations dites de "marais barométriques" (35 jours). Le régime particulier des vents (alternance des vents du nord et du sud) est dû à l'orientation de la vallée. La température diminue normalement avec l'altitude d'environ 0,6°C par 100 mètres, mais il arrive assez souvent, par temps anticyclonique calme, qu'il fasse plus chaud sur les hauteurs dominant la Saône. Le fait se produit selon BLANCHET (2002) en moyenne 115 fois par an pour les minima et 22 fois pour les maxima. Le Val de Saône connaît une cinquantaine de jours de brouillard par an (en hiver surtout), davantage que Lyon et Paris, mais moins que Dijon ou Strasbourg.

Le profil longitudinal, les nombreuses zones de confluences et les conditions climatiques expliquent la fréquence et l'importance des crues de la Saône (108 crues recensées au cours du dernier siècle). Ce sont d'une part les grandes crues généralisées d'hiver (période de réssuyage longue) et d'autre part les crues de printemps, dites "justes débordantes" (période de réssuyage plus courte) qui

façonnent les paysages et organisent les activités autour de la rivière, donnant un caractère particulier à la vaste plaine alluviale (72 600 ha)[184].

Les deux crues mémorables de 1840 et de 1856 demeurent les plus importantes des deux derniers siècles. Au siècle dernier, la crue de référence remonte à 1955. En cas de crues de la Saône, les vies humaines ne sont pas menacées car la montée des hautes eaux est assez lente et les crues peuvent être prévues à l'avance. Néanmoins, souligne FORET (2002), les inondations durent plus longtemps. Si l'inondation dure moins de 8 jours dans la haute vallée, elle dure en général plus de 20 jours entre Auxonne et Lyon. Ainsi, en 30 ans, la Saône est sortie de son lit durant 978 jours à Auxonne et 1100 jours à Mâcon. Ces débordements affectent une partie des 227 communes riveraines[185] (tandis que la vallée compte 550 communes essentiellement rurales, INSEE, 1999), c'est dire leur importance

Près d'un million de personnes vivent dans les communes riveraines d'après le Syndicat Mixte Saône Doubs. Les prairies naturelles jouent un rôle écologique de tout premier ordre. Leur végétation, caractérisée par une grande diversité d'espèces végétales souvent remarquables, offre un habitat à de nombreuses espèces animales parfois menacées. Du fait de la présence continue d'un couvert végétal, les prairies constituent des zones tampons vis-à-vis des substances nutritives véhiculées vers les cours d'eau ou les nappes. Et ce en particulier en période hivernale où les risques de lessivage de l'azote dans le sol sont plus grands.

En favorisant une meilleure infiltration superficielle des eaux dans les sols, les prairies contribuent à réduire l'érosion des sols. Situés dans les champs des crues les casiers en herbe permettent en outre, dans le cadre d'une gestion concertée des casiers par les syndicats agricoles, de différer l'onde de crue et donc d'en réduire l'impact en zone urbaine sans toutefois laver les sols labourés ou récemment semés.

---

[184] *Cf.* Plan de Gestion, tome 2, 1997.

[185] 145 d'entre elles ont des zones inondables selon le Plan de Gestion (1997).

4.1.2. Un contexte défavorable à la gestion concertée des ressources en eau.

La Saône draine un bassin versant de 29 950 km² (soit le tiers du bassin versant du Rhône) et suit un axe d'écoulement globalement orienté nord-est/sud-ouest, à l'exception du linéaire compris entre Châtillon-sur-Saône et Scey-sur-Saône où la rivière prend une direction nord nord-ouest/sud sud-est. Assez méandrée jusqu'à Seurre, notamment en aval de Jonvelle et dans le secteur de Ray-sur-Saône, la rivière tantôt forme une boucle (exemple, Citeaux), tantôt se dédouble (exemple, Ormoy) ou encore s'élargit provisoirement (exemple, Chantes).

A partir de Seurre et surtout de Verdun-sur-le-Doubs, le cours est beaucoup plus uniforme et s'apparente à un fleuve : la Saône est large (150-200m environ) et les rives assez régulières, hautes et érodées aux limites des parcelles en prairies ou en cultures, en perrés plus ou moins bien entretenus dans les zones urbaines ainsi qu'au niveau des ouvrages d'art. La rivière devient presque rectiligne en aval de Tournus. Inaccessibles autrement qu'en barque, les îles qui jalonnent ce tronçon lui confèrent néanmoins, ici et là, un aspect sauvage en raison d'une avifaune bruyante bénéficiant autant d'une végétation dense que de l'absence de constructions en dur[186]. Sur la base de plusieurs critères (débit, pente…) la rivière est divisible en trois parties distinctes[187] :

- premier tronçon (Saône amont ou "Petite Saône") de la source à sa rencontre avec le canal de l'Est aux limites nord du département de Haute Saône ;

- second tronçon (Saône moyenne) jusqu'à Verdun s/Doubs où elle reçoit le Doubs, son principal affluent, long de 450 km ;

- dernier tronçon (Saône aval ou "Grande Saône") jusqu'à Lyon[188]. Le cours d'eau reçoit également sur ce tronçon des affluents relativement importants tels que la Grosne et l'Azergues en rive droite et la Seille puis la Reyssouze, la Veyle ainsi que la Chalaronne en rive gauche.

---

[186] A l'exception des îles Barbe et Roy au nord de Lyon devenus des espaces récréatifs.

[187] D'autres découpages sont évidemment possibles.

[188] Les limites de cette partie sont discutables. Nous avons choisi de les fixer à Verdun-sur-le-Doubs, toutefois, elles peuvent l'être à Châlon-sur-Saône (embouchure du canal du centre et première grosse agglomération) ou bien plus en aval à Tournus (où la Saône devient quasi rectiligne).

En prolongeant la vallée du Rhône vers le bassin parisien et vers le Rhin, la vallée de la Saône représente un axe majeur de l'Europe occidentale (VIDAL DE LA BLACHE, 1903). Axe, couloir, corridor, pour LAMARRE (2002), les géographes n'ont pas manqué d'imagination pour souligner le caractère stratégique de celle-ci dans le cadre des géographies régionales anciennes et modernes. LAMARRE (2002) rappelle que P.George[189] va jusqu'à parler du Val de Saône comme du "boulevard extérieur de la France". Les travaux des historiens mettent également l'accent sur l'importance commerciale du Val de Saône en tant que voie de navigation.

Pour BAVOUX (2002), "la Saône est caractérisée par une réelle ambiguïté. Au premier abord, explique-t-il, elle dessine évidemment un axe méridien. L'outil de transport s'y est progressivement nourri d'une coaxialité multimodale. Mais les trafics qui l'animent sont divers et le jeu des convergences-divergences lui confèrent également, dans une certaine mesure un statut nodal. La Saône peut alors – ou a pu – être définie comme un axe directeur, doté de certaines capacités plus ou moins avérées de centralité. Le chapelet urbain qui s'égrène le long de ses rives en serait la transcription la plus visible. En réalité, ce centre moteur, spatialement et fonctionnellement très éclaté, reste tout à fait virtuel" au regard de l'histoire en particulier[190]. On peut souligner de même la forte hétérogénéité de son bassin versant sur le plan social, économique et culturel. Aucun élément si ce n'est la ressource en eau, ne destine le bassin versant Saône Doubs à une gestion collective des ressources naturelles.

Le bassin versant – dont seuls les spécialistes[191] connaissent les limites – est souvent coupé en plusieurs parties distinctes. Il est révélateur à ce sujet que la carte de France des toitures réalisée par le Service Géologique National[192] tronçonne le bassin en quatre : la tuile plate carrée au nord-ouest, la tuile plate écaillée au nord-est, la tuile canal au sud et une poche de bardeaux sur le Doubs franco-Suisse.

---

[189] GEORGE (P.), *Les pays du Rhône et de la Saône*, PUF, Paris, 1941, 212p.

[190] La Saône est une frontière historique entre le royaume et l'empire, et actuellement une frontière administrative séparant des collectivités souvent concurrentes.

[191] C'est-à-dire les techniciens de rivières, les cartographes mais aussi certains représentants des collectivités riveraines.

[192] Dans Benoit (J.-M.), Benoit (P.) et Pucci (D.), *La France redécoupée – Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Belin, 1998.

Outre la constitution géologique du territoire, cette carte reflète la diversité culturelle du bassin. Autre indicateur, à chaque tentative de re-découpage de la France en régions, le bassin versant Saône Doubs est soit amputé, soit englobé dans un très vaste assemblage territorial. La proposition la plus spectaculaire coupe la Saône en deux, entre Dijon et Lyon (GUIGOU, 1995). Dans l'esprit des aménageurs et des politiques, le bassin versant Saône Doubs ne correspond manifestement pas à une région !

Le bassin versant Saône Doubs constitue une zone de contact avec le quadrilatère Londres-Paris-Milan-Francfort. Aux marges de ce quadrilatère qui tire depuis plus d'un siècle l'économie européenne, Lyon draine les voies de communication et les sièges de prestigieuses firmes. Située à la confluence de la Saône et du Rhône, Lyon est la seule capitale régionale comprise dans l'aire d'étude capable de rivaliser avec Paris. Au regard de son rayon d'attraction, de sa population et de son poids politique, le carrefour lyonnais est largement supérieur à celui de Dijon (au nord ouest du bassin hydrographique) et de Besançon (au nord est du bassin hydrographique). Reliée à ces deux villes, Lyon forme avec elles un triangle économique qui s'inscrit à l'intérieur des limites géographiques du bassin versant. Il est délimité par des obstacles naturels au nord avec les Vosges, à l'ouest avec la Côte d'Or, le Mâconnais, le Beaujolais puis les monts du Lyonnais, et à l'est avec le Jura. Il se singularise par la régularité du semis des villes petites et moyennes.

Au nord d'une ligne reliant Dijon à Besançon, le plateau de Haute Saône – à l'instar du Haut Doubs – est isolé du reste du bassin. Au sud de la capitale de Bourgogne, l'autoroute A6 rejoint Paris et l'autoroute A36 dessert successivement Dôle, Besançon Montbelliard et Mulhouse. Au nord de Saint-Jean-de-Losne, les entreprises jeunes ou récemment implantées sont rares dès que la Saône, méandrée et modeste jusqu'aux Vosges, s'éloigne des voies de communications majeures qui l'accompagnaient depuis Lyon. Vesoul et sa périphérie, entre la Saône amont et la rivière Ognon, entretiennent difficilement une petite industrie au cœur d'un espace foncièrement rural, alors que la Franche-Comté comptait en 1990 la plus forte proportion de population active dans l'industrie (32,3%).

Le Val-de-Saône constitue l'artère qui relie Lyon au triangle Besançon-Chalon-Dijon. Dans sa partie la plus méridionale, l'effet de couloir facilite une périurbanisation ascendante lyonnaise et, en conséquence, l'artificialisation des sols, le mitage paysager et le développement des zones à risques (associé à l'augmentation du trafic routier) à proximité du lit mineur. Comme en périphérie dijonnaise, à ce mouvement de périurbanisation s'ajoute celui de la désindustrialisation : selon l'IRADES (1993), les transformations industrielles, la qualification des salariés des entreprises et l'importance prise par les services précipitent ces mutations. La place laissée vacante par les entreprises peu qualifiées est désormais occupée par les fonctions logistiques qui se substituent progressivement à elles (zone de transport, zone de stockage, zone de transit). Ces évolutions, perceptibles tant en Ile-de-France, en Bourgogne qu'en Rhône-Alpes modifient sensiblement les données de l'aménagement du territoire : les fonctions logistiques sont moins créatrices d'emplois que les entreprises tayloriennes des années 1950-1960 ; elles sont fortement consommatrices d'espace, tant en voies de communication ou de raccordement qu'en infrastructures de stockage ou de distribution.

Pour PIQUANT *et al.* (2001), la répartition des vastes zones de stockage est avant tout dictée par le dessin du réseau autoroutier et semble de plus en plus déterminée par l'inscription des espaces sur les itinéraires nationaux et internationaux, et ce d'autant plus qu'ils offrent fréquemment des combinaisons pluri-modales constituant de réels atouts. Dans ce cadre, précisent-ils, le véritable axe de la Saône se situe au sud de Châlon-sur-Saône. Cet étroit fuseau de 15 kilomètres de large de plus en plus atttractif, doit néanmoins composer avec l'âpre concurrence émanant d'une aire lyonnaise résolument décidée à figurer parmi les principaux pôles logistiques européens. Cette portion de la vallée de la Saône s'intègre à plusieurs ensembles au sein du réseau européen de transport (LASSERRE *et al.*, 2002) :

- le corridor Saône-Rhône, dont les trafics considérables de toutes sortes sont alimentés par deux "entonnoirs" majeurs (en Bourgogne et dans le secteur méridional de la vallée du Rhône), qui est en compétition avec d'autres axes nord-sud ;
- de grandes croisées d'axes (ce qu'E.Julliard a appelé des grands X), qui caractérisent aussi l'axe rhénan, et sur lesquelles sont regroupés de gros trafics de transit européens d'orientation différente. Le Val de Saône concentre ainsi des flux à la fois du Bénélux vers la Méditerranée, du Royaume-Uni vers l'Italie, et de la Scandinavie vers la péninsule ibérique.

Cette place exceptionnelle, ajoutent LASSERRE *et al.* (2002), explique la multiplication des infrastructures de transport, dans le Val de Saône et à proximité, et aussi leur saturation (y compris en flux de poids lourds). Dans cette perspective, soulignent ces auteurs, seule la voie d'eau, dont le trafic a repris à la hausse en France, dispose d'importantes réserves de capacité, réserves utilisées même par les navires fluvio-maritimes. Leur trafic dans les ports de la Saône – quoique très modeste – a été multiplié par plus de 5,6 de 1992 à 1999 ! Faute de réaliser la liaison directe Rhin-Rhône par le Doubs et la porte de Bourgogne, un nouveau projet d'achèvement du réseau français de voies navigables à grand gabarit a été lancé : le projet Rhône-Saône-Moselle, appuyé par les présidents des trois Régions concernées (Champagne-Ardennes, Lorraine et Bourgogne), qui permettrait, toujours selon LASSERRE *et al.* (2002), de relier la Saône à la fois à la Seine, à la Moselle, et au Rhin alsacien, et de différer la construction de nouvelles infrastructures de transport dans le Val de Saône.

Avec une voie navigable largement aménagée, associée à un relief sans obstacle ainsi qu'à une orientation nord-sud, la Grande Saône concentre de nombreux enjeux environnementaux. Pour l'heure, la Saône est navigable de Corre à Lyon sur plus de 400 km de son cours, dont 200 km aménagés au gabarit européen. Les marchandises sont essentiellement des sables et des graviers (40%), des hydrocarbures, des céréales et d'autres produits agricoles, et transportées par des conteneurs de marchandises diverses. Elle n'offre en définitive au PLM qu'un peu plus du tiers de son parcours. Cette partie de la vallée a été précisément choisie pour réaliser une analyse diachronique à partir des missions aériennes.

4.2. Urbanisation et mutations agricoles des parcelles riveraines de la Saône.

Les résultats sont présentés par secteur d'aval en amont. Ils sont obtenus grâce au dispositif méthodologique présenté dans le chapitre 3.

4.2.1. Le secteur de Villefranche-sur-Saône (Rhône).

Le secteur de Villefranche-sur-Saône se caractérise par une diminution de la surface en prairie[193], divisée par 3,5 en un demi-siècle (elle passe de 54,7% de la surface du secteur étudié en 1945 à 15,3% en 2000).

La disparition de la prairie s'est faite au profit de trois autres classes :

- la classe "périurbain autre"[194] connaît une forte croissance depuis l'après-guerre. Elle représente 1,4% de la surface du secteur étudié en 1945 et 2,4% en 1960. Après 1960, elle croît de manière surprenante et atteint alors 6,9% de la surface du secteur étudié en 1970, 13,6% en 1981 et enfin 15,8% en l'an 2000.

- la classe "urbain dense" (ou habitat aggloméré) : l'extension des espaces urbanisés dans le champ d'inondation de la Saône à Villefranche-sur-Saône est proportionnelle au déclin des surfaces "en herbe". En 2000, 20% de la zone du champ d'inondation de la Saône étudiée est occupé par la classe "urbain dense" contre 4% en 1945, et environ 10% en 1970.

---

[193] La prairie désigne "une formation végétale herbacée, fermée et dense, où dominent les graminées mésophiles ou hygrophiles. […] En agriculture le terme recouvre notamment [1] les prairies dites "naturelles" – ce qui est excessif - , ou permanentes, ce qui l'est moins : ce sont en fait des prairies durables, sans labour et semis, à condition d'être convenablement fauchées, pâturées, et parfois irriguées ; [2] les prairies temporaires, semées dans des terres labourables, [soumise à la rotation des cultures] et composées d'un mélange d'espèces herbacées" selon GEORGE (1990, p. 381). Les prairies du Val de Saône correspondent principalement au premier type.

[194] Laquelle correspond ici à la route nationale 6 et à l'autoroute A6, à la voie TGV ainsi qu'aux ponts, échangeurs et zones de remblais.

- la classe "milieux aquatiques stagnants" : absents du secteur étudié jusqu'en 1981 (date à laquelle ils ne représentent qu'1,9% de la surface du secteur étudié), ils connaissent une expansion forte au cours des années 1990 pour atteindre 10,1% de la surface du secteur étudié en 2000. L'extension des surfaces en eau stagnante, dans les deux dernières décennies, s'explique par la création de ballastières en rive droite de la Saône au sud de Villefranche-sur-Saône. En 2000, les milieux aquatiques courants et stagnants rassemblés occupent la part la plus importante du champ inondable étudié (36,7%). Cette donnée est propre au secteur de Villefranche-sur-Saône. Pour Mâcon et Châlon-sur-Saône, les milieux aquatiques courants et stagnants rassemblés occupent respectivement 27,4% de la surface du secteur étudié à Mâcon en 2000 et 24,2% en 1997 à Châlon-sur-Saône. Il est prévu que d'ici 2005[195],130 hectares (sur un linéaire de 2 kilomètres) seront exploités, à Belleville et à Anse, pour l'extraction de granulats, de graviers et de sables. L'augmentation des surfaces en eau devrait donc se poursuivre.

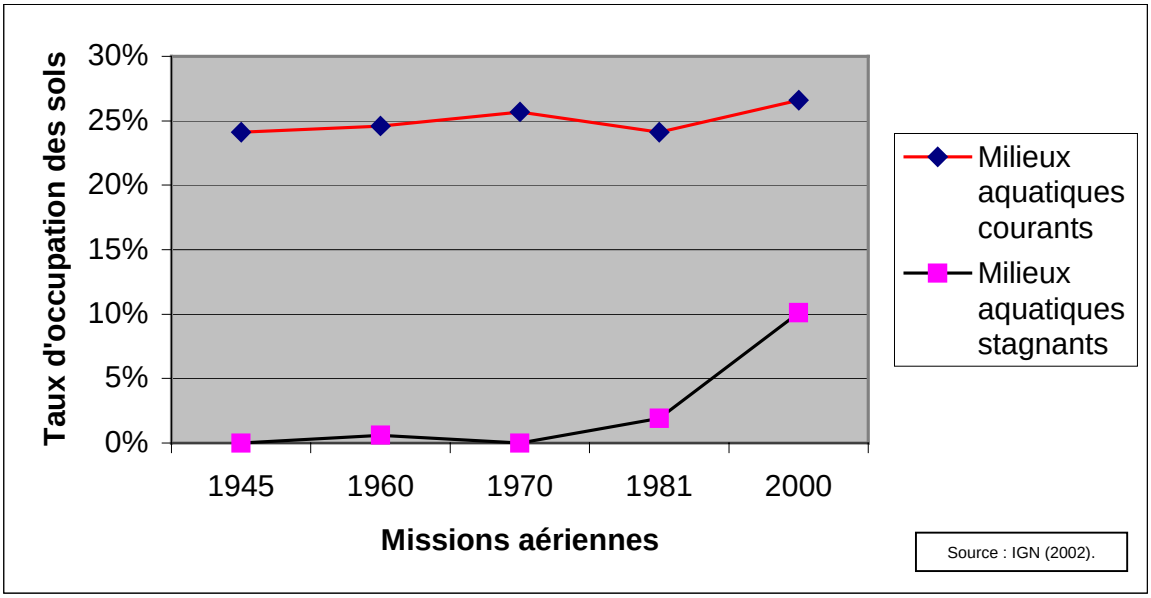


Figure 4 : Evolution comparée des surfaces en eau dans le secteur de Villefranche-sur-Saône (1945-2000).

[195] Selon le CSP (brigade départementale du Rhône).

Les cultures intensives sont stables entre 1945 et 1981 (autour de 11% de la surface du secteur étudié). Elles diminuent ensuite sous la pression urbaine et celle des aménagements lourds (pour atteindre 4,4% en 2000 de la surface du secteur étudié). La classe "populiculture" représente, en 1960, 0,6% de la surface du secteur étudié. Sa progression est constante jusqu'en 1981 (+3% au total). La baisse de son taux d'occupation en 2000 (-1,7%) correspond à l'exploitation de peupleraies arrivées à maturité. La populiculture passe ici pour une culture conjoncturelle dont l'avenir dépend davantage de l'évolution foncière locale que des choix agricoles régionaux et nationaux.

La classe "bois et forêt" progresse entre 1945 et 1960 avec notamment l'apparition de la strate arborée sur les berges de Saône et le développement des friches en marge des zones urbaines. Il s'agit semble-t-il d'essences banales (saules communs, acacias, végétation rivulaire arbustive). La classe "bois et forêt" représente 5,9% de la surface du secteur étudié en 1960. Les oscillations observées entre 1960 et 1981 (plus ou moins 1%) sont dues à la difficulté d'interpréter certains clichés photographiques. En 2000, la classe "bois et forêt" ne représente plus que 4,5% de la surface du secteur étudié.

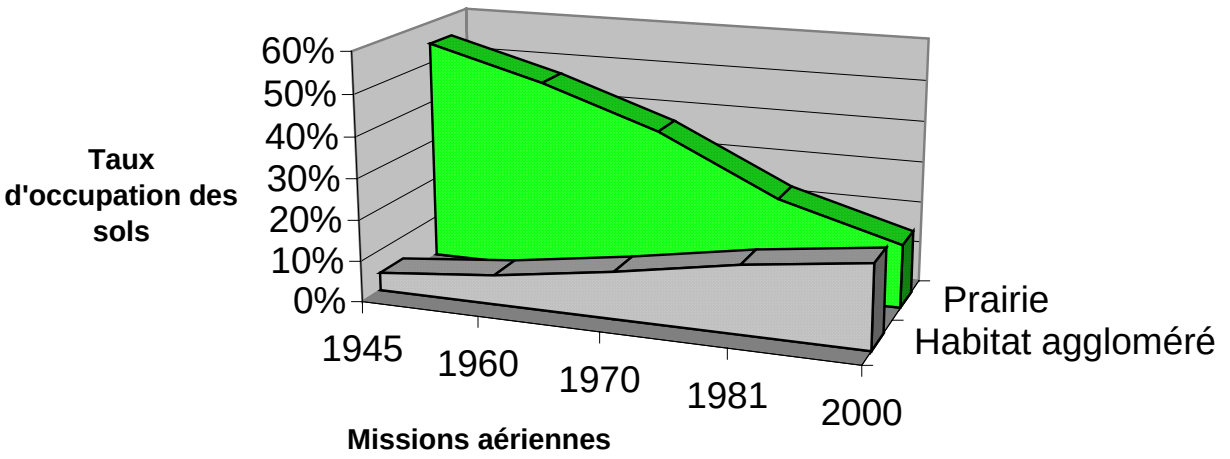
La particularité de Villefranche-sur-Saône par rapport à Mâcon et Châlon-sur-Saône est l'absence de la classe "périurbain résidentiel" et la présence de la classe "périurbain à vocation industrielle ou commerciale" dès 1960. Cette dernière connaît une progression régulière jusqu'en 2000[196]. Elle occupe 0,4% de la surface du secteur étudié en 1960, 0,6% dix ans plus tard puis 0,9% en 1981 et enfin 1,3% en 2000. Par ailleurs, le rapport entre les catégories "Espaces bâtis et infrastructures" et "espaces végétalisés" est de 0,06 en 1945, de 0,21 en 1970 et atteint presque l'équilibre en 2000. Ce phénomène s'inscrit dans une dynamique globale (MATHIEU, 1990 et 1998, LUGINBÜL, 1995). L'extension de Lyon par le nord (Plaine de l'Ain et Val de Saône) ainsi que le coût élevé du foncier constructible dans le Beaujolais et dans la partie méridionale du Mâconnais placent les espaces péri-fluviaux caladois[197] dans une situation extrêmement difficile en termes de préservation des milieux

[196] *Cf.* carte relative au développement des zones commerciales au nord de l'agglomération lyonnaise du Communoscope de l'INSEE – Rhône-Alpes, 1998.

[197] "Caladois" : relatif à Villefranche-sur-Saône. Les caladois sont les habitants de Villefranche.

aquatiques. A ce sujet, le rôle des pouvoirs publics et de certains acteurs en particulier (Voies Navigables de France, Préfecture, Syndicats mixtes d'aménagement, sociétés d'économie mixte et Conseil Général) est déterminant car la maîtrise du foncier inondable est compromise en dépit du durcissement de la législation relative à la protection de la nature au plan national. Le cas des îles de Saône aux abords de Lyon partiellement devenues des "parcs d'attraction" décrit par ASTRADE (1995), annonce-t-il une possible "dysneylandisation" de certaines parcelles riveraines à relier au développement urbain, comme le craignent plusieurs associations de défense de la nature ?[198]

Figure 5 : Evolution comparée des prairies inondables et de l'habitat aggloméré (secteur de Villefranche-sur-Saône, 1945 à 2000)[199].



Source : IGN (2002).

[198] Comme, par exemple, la FRAPNA (*cf.* Les objectifs et la charte de l'association disponibles sur son site internet).

[199] Rappel : l'habitat aggloméré correspond à la classe intitulée "urbain dense".

4.2.2. Secteur de Mâcon (Saône-et-Loire).

Ce secteur est celui pour lequel nous disposons du plus grand nombre de missions aériennes (7 au total).

La prairie connaît une régression depuis 1954 avec deux chutes brutales, la première entre 1960 et 1969 (- 8,9%), la seconde entre 1969 et 1977 (- 6,3%). Depuis 1977, la régression des prairies est constante mais faible (autour de - 1% d'une mission à l'autre). Au total, les prairies représentent 52% de la surface du secteur étudié en 1954 et 35% en 2000[200]. Les prairies disparaissent à un rythme comparable à celui observé autour de Châlon-sur-Saône. Néanmoins, la part des prairies encore présentes dans le secteur de Mâcon est beaucoup plus importante qu'à Châlon-sur-Saône (soit 35,6% en 1995 à Mâcon et 14,5% en 1997 à Châlon-sur-Saône), du fait de leur maintien en rive gauche, tant en amont qu'en aval de Saint-Laurent-sur-Saône dans le canton de Bâgé-le Châtel (Ain)[201].

La diminution des prairies s'effectue au profit des aménagements lourds et des milieux aquatiques stagnants. Les premiers occupent 13,4% de la surface du secteur étudié en 2000. Cette classe subit cependant des variations : elle représente 6,8% de la surface du secteur étudié en 1960, 12,3% en 1969, 14% en 1977, 11,8% en 1985 et 14,4% en 1995.

Les erreurs possibles d'interprétation de telle ou telle maille de comptage n'expliquent pas à elles seules ces variations. Ce secteur s'avère en effet particulièrement évolutif au plan de l'aménagement du territoire. Plusieurs infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires (ainsi que les aménagements connexes tels que les échangeurs, les parcs de stationnement…) ont été créées et modernisées dans les cinquante dernières années sur ce secteur. D'autres seront réalisées d'ici 2010 telles que le contournement de Mâcon par le sud et la

[200] La classe prairie regroupe aussi, comme dans les autres secteurs périurbains, des espaces verts récréatifs qui représentent une part non négligeable des "prairies". On ne peut cependant différencier avec certitude, dans le cadre de l'approche mise en place, prairies pérennes, temporaires et récréatives. Des repérages ont été effectués *in situ* et des témoignages, voire d'anciennes photographies, ont été recueillis.

[201] Il en va de même au sujet des cantons de Pont-de-Vaux, au nord de celui de Bâgé, et du canton de Pont-de-Veyle, au sud. Mais, de sources municipales, des changements devraient intervenir dans chacun de ces cantons d'ici quelques années car plusieurs projets de zones d'activités intercommunales devraient voir le jour en lieu et place de certaines parcelles en herbe.

construction d'un échangeur autoroutier supplémentaire à 20 kilomètres au nord de l'agglomération vers Fleurville, de manière à desservir Pont-de-Vaux.

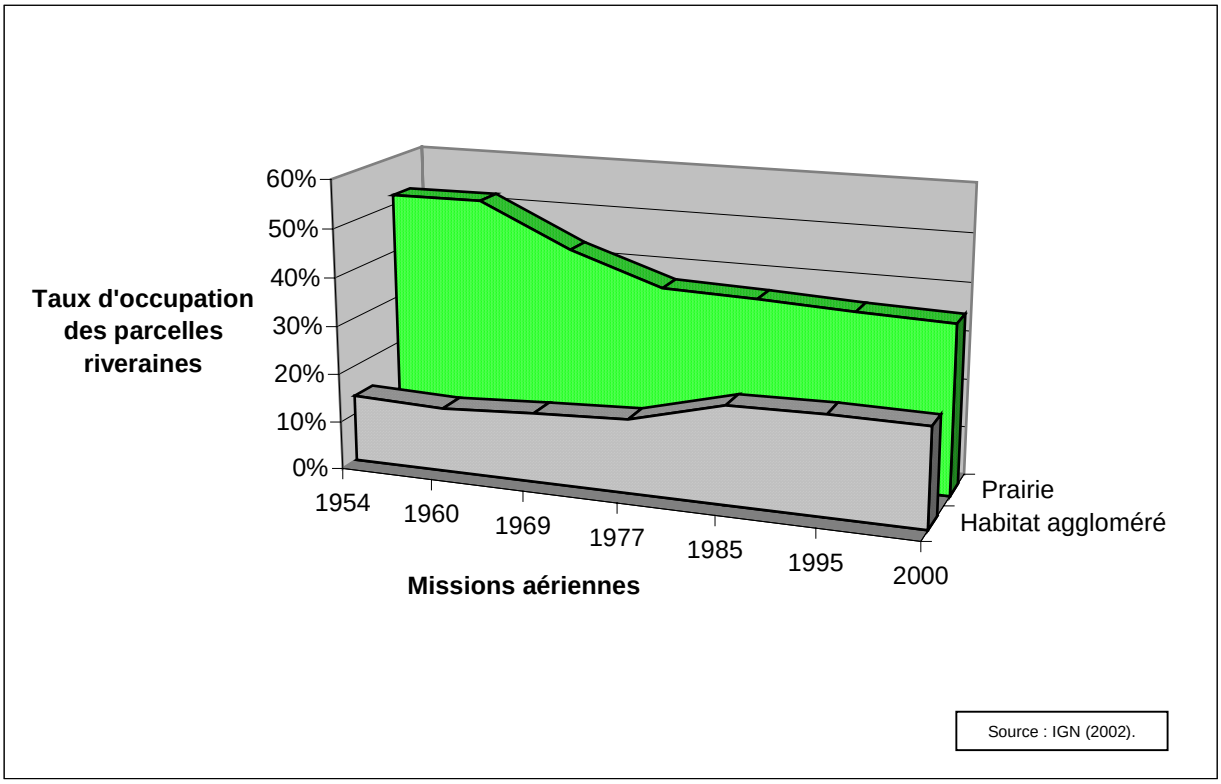
En parallèle, la part des milieux aquatiques augmente régulièrement de 1954 à 2000. Dans le détail, les milieux aquatiques stagnants et courants enregistrent de légères variations d'une mission à l'autre. Les milieux aquatiques stagnants sont présents dès 1954. Ils progressent nettement en 1969 avec la création du port de Mâcon sud et les premières ballastières (construction de l'autoroute A6). Ils restent relativement stables par la suite. En fait, quand des ballastières sont créées, d'autres sont simultanément réduites ou fermées[202]. La prochaine modification d'importance concerne la darse sud de Mâcon. Celle-ci, d'après des personnels techniques du service de la navigation, devrait en principe être comblée, de façon à favoriser l'extension des zones commerciales et industrielles attenantes.

Par ailleurs, les variations du taux d'occupation des sols par les milieux aquatiques courants entre 1985 et 1995 s'expliquent par la construction du chenal de navigation contournant le centre de Mâcon et faisant de la commune de Saint-Laurent-sur-Saône une île.

La classe "urbain dense" croit significativement entre 1977 et 1985. On note, comme on le verra ci-dessous à Châlon-sur-Saône, un glissement du périurbain résidentiel vers la classe "urbain dense" : le "périurbain résidentiel" représente 2,2% de la surface du secteur étudié en 1954 ; il est nul en 2000. A proximité immédiate de la Saône, la ville s'étend en absorbant sa proche périphérie. Un bâti serré remplace une trame urbaine lâche. La classe "urbain dense" occupe en 2000 un hectare sur cinq, contre un sur 7 environ en 1954.

[202] Certaines restent en communication avec les eaux libres de la Saône.

Figure 6 : Evolution comparée des prairies inondables et de l'habitat aggloméré (secteur de Mâcon, 1954-2000).



La croissance urbaine mâconnaise apparaît moins importante que celle de Villefranche-sur-Saône ou même de Châlon-sur-Saône. Dans l'ensemble cependant, le rapport "espaces bâtis et infrastructures" / "espaces végétalisés" dépasse 0,50 en 2000. Il était de 0,30 en 1954, de 0,48 en 1977. La ville progresse nettement par rapport à la campagne.

Les "cultures intensives" sont marginales à Mâcon. Le taux oscille autour de 1% de la surface du secteur étudié de 1954 à 2000. C'est néanmoins lors de la dernière mission (2000) qu'il est le plus important (soit 2,4% de la surface du secteur étudié). S'agissant de la classe "populiculture", elle apparaît en 1977 en bord de Saône à Mâcon et représente alors 0,8% du secteur. En 23 ans, elle double pratiquement de surface (1,4% du secteur étudié en 2000). Elle se substitue manifestement à la classe "bois et forêts" (cette dernière représente 1,2% de la surface du secteur étudié en 1995 puis 0% en 2000).

4.2.3. Secteur de Châlon-sur-Saône (Saône-et-Loire).

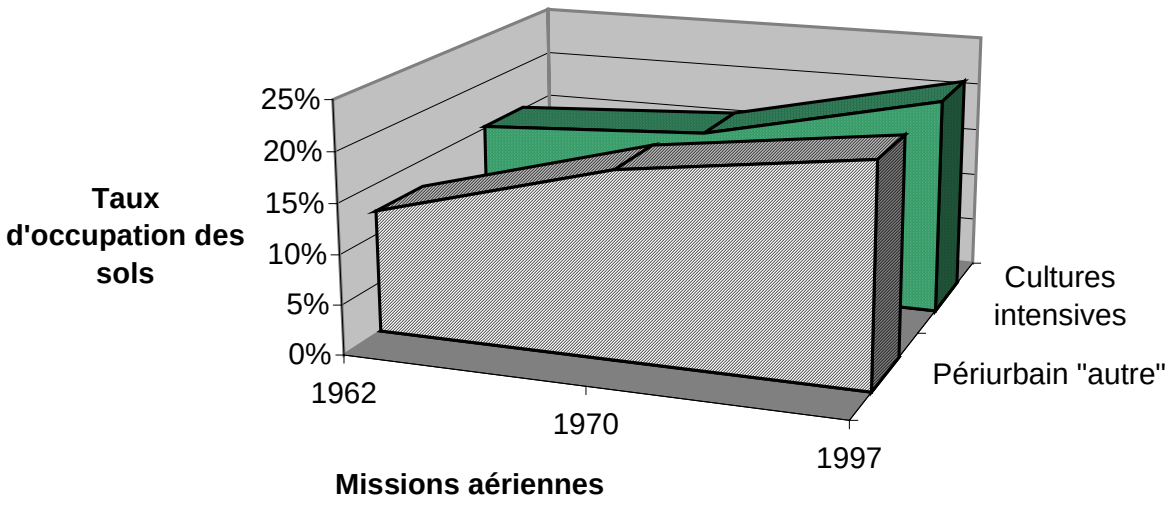
Pour ce secteur, seulement trois missions aériennes ont été analysées au lieu de quatre initialement prévues. En effet, les photographies de l'année 1940 étant difficilement lisibles, nous avons décidé de supprimer l'analyse de la mission.

En 1962, les prairies occupent 37,3% de la surface du secteur étudié et seulement 14,5% en 1997. Les 14,5 % en herbe en 1997 sont en partie constitués d'espaces verts récréatifs. La diminution des prairies est légèrement plus forte entre 1962 et 1970 (-12,6%) qu'entre 1970 et 1997 (-10,2%). Durant la même période, la classe "espaces urbains denses" progresse de manière significative mais très irrégulièrement : le gain est pratiquement nul entre 1962 et 1970 (+0,5%) et, à l'inverse, très élevé entre 1970 et 1997 (+14%). La ville-centre se développe aux dépens des prairies, de sa ceinture résidentielle (le périurbain résidentiel n'occupe plus que 2,8% de la surface du secteur étudié en 1997 au lieu de 4% en 1962) et des jardins ouvriers situés entre les barres et les zones industrielles.

Dans le détail, on observe de 1962 à 1997 une augmentation constante des espaces correspondants aux aménagements lourds et, en corollaire, le développement des milieux aquatiques stagnants[203] (de 0% en 1970 de la surface du secteur étudié à 2,4% en 1997). Les infrastructures routières et les remblais occupent en 1997 un peu moins du quart du secteur étudié (soit 21,8%). Désormais, les classes "prairie" et "urbain dense" sont sensiblement égales (soit 15% environ de la surface du secteur étudié pour chaque classe).

La réduction sensible des prairies s'effectue également au profit des cultures intensives dont la progression demeure cependant faible de 1962 à 1970 et plus forte depuis (+6,6% de 1962 à 1997). Les cultures intensives, représentées surtout par la maïsiculture, atteignent 21,8% de la surface du secteur étudié en 1997. La populiculture et la classe "bois et forêt" subissent de faibles variations et représentent, contrairement au secteur de Villefranche-sur-Saône, une part négligeable du secteur étudié (respectivement 0,7 % et 0,2 % en 1997).

Figure 7 : Evolution comparée des surfaces cultivées et aménagées à Châlon-sur-Saône (1962-1997).



Source : IGN (2002).

La régression de la prairie est moins spectaculaire qu'à Villefranche-sur-Saône. Elle est similaire à celle observée dans le secteur de Mâcon. La situation des secteurs étudiés par rapport à l'axe P-L-M favorisent, suite à d'importantes opérations de remblaiements, l'urbanisation et l'industrialisation des parcelles riveraines de la Saône. Dans ce type de secteur, la Politique Agricole Commune (PAC) n'est pas la cause principale de la disparition des prairies.

[203] Les variations observées sur les milieux aquatiques courants proviennent de la lecture des photographies aériennes. Les milieux aquatiques stagnants apparaissent sur la mission 1997 avec la création d'un nouveau port au sud de Châlon-sur-Saône, en rive gauche.

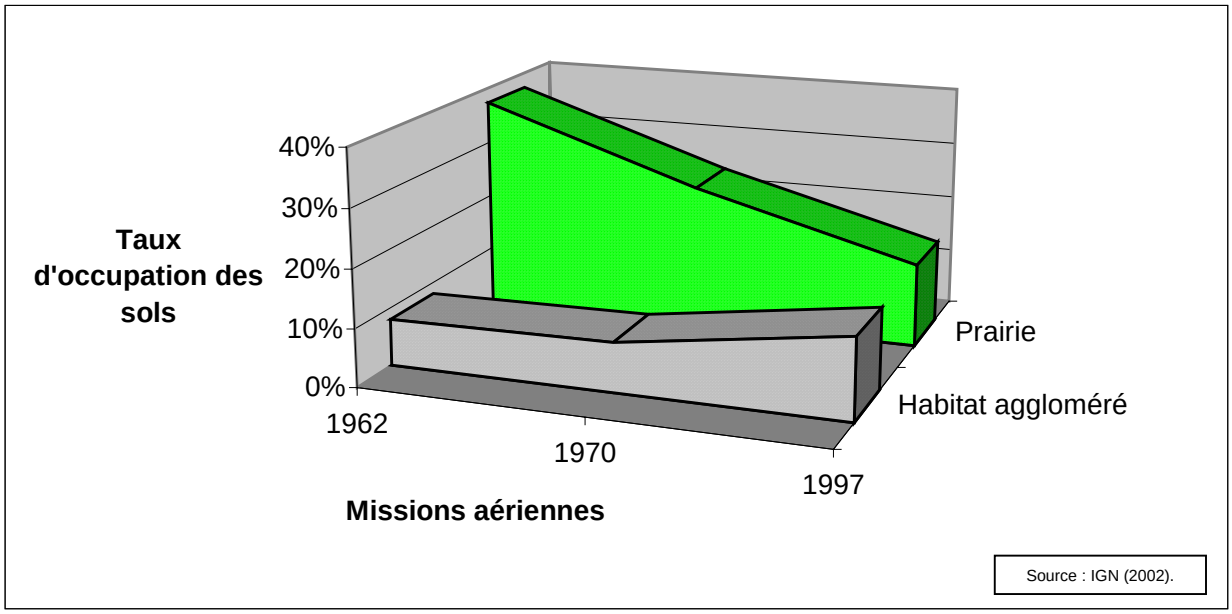


Figure 8 : Evolution comparée des prairies inondables et de l'habitat aggloméré à Châlon-sur-Saône (1962-1997).

4.2.4. Evolution comparée de 3 secteurs ruraux (Côte d'Or).

Les communes rurales étudiées s'étoffent très lentement. Ainsi, la classe "urbain dense" progresse de 0,3% à Esbarres de 1962 à 1997, de 0,5% à Talmay de 1962 à 1998 et enfin de 1% aux Maillys de 1962 à 1997. Le périurbain "résidentiel", "à vocation industrielle ou commerciale" ou "autre" est pratiquement absent des secteurs ruraux étudiés. Il faut rappeler que l'analyse porte uniquement sur les parcelles riveraines de la Saône[204].

Dans les secteurs ruraux, l'influence de Dijon demeure peu perceptible en termes d'occupation des sols. Par ailleurs, des habitations sont situées selon nous en zone à risque sur les bords de la Tille à proximité de la Saône. Ces "cabanons" de vacances et de fin de semaine appartiennent à des "cols bleus"[205] de Dijon et de sa proche banlieue.

[204] Seuls des îlots d'habitations récentes sont visibles à plusieurs centaines de mètres du lit mineur dans la commune des Maillys.

[205] Ouvriers et employés.

Tableau 14 : la réduction des surfaces prairiales en milieu rural depuis 1962 est conséquente (sources : IGN, 2002)[206].

Secteurs	"Prairie"	"Culture intensive"	"Populiculture"	"Bois et forêt"
Talmay				
Mission 1962	64,5%	10,0%	0,0%	10,0%
Mission 1998	55,3%	12,0%	1,3%	12,8%
Les Maillys				
Mission 1962	59,4%	18,8%	0,6%	3,0%
Mission 1997	36,0%	36,4%	1,8%	4,6%
Esbarres				
Mission 1962	64,3%	12,0%	0,0%	4,9%
Mission 1997	52,1%	18,2%	1,0%	7,3%

Plus remarquable, l'évolution de la surface en prairies est pratiquement analogue sur l'ensemble des secteurs. Les secteurs de Talmay et de Mâcon d'une part, et ceux des Maillys et de Villefranche-sur-Saône d'autre part, suivent en effet exactement les mêmes tendances mais pour des usages différents. En schématisant, la vocation des espaces péri-fluviaux situés à l'écart des villes demeure agricole. A l'inverse, les espaces péri-fluviaux localisés à proximité des centres urbains sont valorisés à des fins économiques sans rapport avec l'agriculture.

Incertitudes sur l'avenir de l'agriculture en Val de Saône

L'analyse montre le rôle de la Politique Agricole Commune (PAC) dans les secteurs ruraux étudiés. Une agriculture inadaptée (céréales et oléo-protéagineux) aux parcelles inondables se développe aux dépens des prairies.

Un renversement de tendance n'est toutefois pas à exclure. Les prochaines décisions communautaires auront des répercussions pour l'agriculture du Val de Saône (horizon 2006-2008). Par exemple, l'intégration progressive des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union européenne pourrait modifier sensiblement la donne agricole européenne. Si les PECO ne sont pas en mesure de concurrencer les exploitants du grand bassin parisien en matière de production céréalière, il en va tout autrement des agriculteurs du Val de Saône. Faute de pouvoir rivaliser avec les PECO, les agriculteurs du Val de Saône pourraient opter – s'ils y sont encouragés – pour le retour à l'herbe, si les quotas laitiers et les cours de la viande sont à l'avenir plus favorables qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Par ailleurs, comme le souligne SOULARD (2002, p. 232), "les pratiques en cause dans la gestion du Val de Saône, telles la mise en culture ou au contraire le maintien des prés, sont trop facilement attribués à des choix délibérés entre deux formes d'agriculture distinctes, l'une qui serait moderne et industrielle, l'autre qui serait traditionnelle et patrimoniale. L'analyse détaillée des conceptions et des pratiques des agriculteurs conduit à nuancer ces représentations sur les avantages et les inconvénients de l'herbe et du maïs en zone inondable". Selon SOULARD (2002, p. 233), il faut souligner "la gamme des choix possibles entre une gestion extensive peu rémunératrice, mais peu risquée, et une gestion intensive plus rémunératrice mais qui nécessite une agriculture capitalistique et une prise de risque vis-à-vis des inondations. Cette situation permet de comprendre pourquoi, dans la très grande majorité des cas, ces deux formes de valorisation sont associées au sein de l'exploitation, et sont donc le fait des mêmes agriculteurs".

D'après SOULARD (2002, p. 232) "de la révolution fourragère jusqu'à aujourd'hui, l'évolution de l'utilisation du sol en zone inondable procède d'un processus d'individualisation toujours plus poussé de l'utilisation de l'espace inondable. D'une certaine façon, alors qu'elle est rarement posée en ces termes la question que pose aujourd'hui la gestion du Val de Saône à la lumière des problèmes d'environnement est aussi celle d'une organisation collective nécessaire pour prendre en charge localement des problèmes nouveaux". Dans cette perspective, pour FORET (2002, p. 241), le contrat de vallée inondable doit permettre de définir les conditions du développement d'une agriculture durable, permettant le maintien d'un maximum d'exploitants agricoles. Cette maîtrise de l'évolution de l'agriculture en zone inondable doit être assurée en compatibilité avec une bonne rentabilité au plan économique pour les agriculteurs, tout en tenant compte de la préservation des autres vocations de la vallée.

[206] Les changements les plus significatifs sont mis en relief (en grisé) dans le tableau.

4.3. Les principales perturbations de l'hydrosystème fluvial dues aux interventions humaines récentes.

4.3.1. Les conséquences environnementales de l'intervention humaine en lit majeur.

L'intervention humaine dans le lit majeur de la Saône dans les secteurs périurbains depuis 1945 se traduit par la disparition progressive du paysage typique du Val de Saône constitué de vastes zones prairiales inondables, drainées par des affluents méandriformes ou des réseaux de fossés pseudo naturels (*Cf.* clichés 4 et 5 de l'annexe 3) :

- à Châlon-sur-Saône, sur la mission 1970, 200 hectares de prairies disparaissent au profit de remblais qui accueillent une zone dont la vocation demeure instable ;

- au sud de Mâcon, les environs de Varennes connaissent un fort développement des aménagements au détriment des prairies hygrophiles entre 1960 et 1969 notamment ;

- à Villefranche-sur-Saône, sur la mission 1981, 200 hectares de prairies disparaissent sous les remblais ;

- entre Villefranche-sur-Saône et Anse, sur la mission 2000, 150 hectares de prairies humides citées dans le S.D.A.G.E. Rhône Méditerranée Corse comme milieu aquatique remarquable, sont détruits par le creusement de diverses ballastières ;

Les zones de prairie résiduelles s'intercalent désormais entre des cultures intensives (maïs principalement), des cultures maraîchères qui se présentent en îlots (l'exemple de Vésines est remarquable) et des espaces artificiels. D'une part, les terres cultivées ne sont plus inondées annuellement du fait de l'endiguement et de la modification des régimes hydrauliques des fossés de drainage - vannages. D'autre part, les terres remblayées ne sont inondées que lors de crues à fréquence de retour élevée (la crue trentenaire de l'hiver 2001 n'a que partiellement inondé la zone industrialo-portuaire de Villefranche-sur-Saône).

La réduction des prairies entraîne une raréfaction de végétaux inféodés aux prairies hygrophiles (Fritillaire pintade, Colchique d'automne, etc.) et des oiseaux

emblématiques du Val de Saône (BROYER, 1990) tels que le Courlis cendré (*Numenius arquata*, annexe 2 Directive oiseau) ou le râle des genêts (*Crex crex*)[207]. La suppression des mares ou des serves est par ailleurs préjudiciable à la reproduction des batraciens comme le triton crêté (*Triturus cristatus*)[208].

Les secteurs de confluence Saône-affluents en particulier ont été profondément remaniés dans les secteurs périurbains (modification du profil en long et du profil en travers, champ d'expansion remblayé, homogénéisation des habitats aquatiques et terrestres, pollution, etc.). Certaines interventions humaines sont relativement anciennes. L'Azergues a été recalibrée dans les derniers kilomètres de son cours en 1945 (traversée de la commune d'Anse, secteur de Villefranche-sur-Saône). D'autres sont plus récentes.

On peut citer :

- la Petite Grosne dans le secteur de Mâcon qui est un cours d'eau à méandres, typiques de la plaine. Il disparaît dans le port de Mâcon sur les missions 1969 et 1977. Le secteur de confluence a été supprimé ;

- le Morgon présente des méandres dans un contexte prairial jusqu'aux années 1980. La création d'une zone industrialo-portuaire à Villefranche-sur-Saône confine son cours naturel à un tracé rectiligne aux berges remblayées, impropres à la vie aquatique. Il reçoit en outre les effluents de la station d'épuration de Villefranche-sur-Saône ;

- entre 1985 et 1995, la confluence de la Petite Veyle avec la Saône est perturbée par la création d'un chenal de navigation en marge du lit mineur de la Saône. Ledit chenal coupe la Petite Veyle à quelques centaines de mètres de sa confluence avec la Saône ;

- outre les affluents eux-mêmes, les modifications hydrauliques liées à l'évolution de l'occupation de l'espace dans le Val de Saône concernent les fossés de drainage pseudo-naturels des prairies humides[209].

---

[207] Annexe 1 de la Directive Oiseaux, vulnérable sur les listes rouges France de l'UICN.

[208] Annexes 2 et 4 de la Directive Habitat, vulnérables sur la liste rouge France de l'UICN.

[209] Ces réseaux latéraux disparaissent du lit majeur au profit de remblais ou à cause d'un manque d'entretien. Ils représentaient pourtant des liaisons intéressantes entre le lit majeur et le lit mineur de la Saône, notamment pour les peuplements piscicoles. Au sud de Villefranche-sur-Saône, le brochet ne se reproduit dans le lit majeur que si la Saône déborde par-dessus les digues érigées en berges.

Cliché 1 : La partie aval de la petite Grosne disparaît au profit d'une darse à Mâcon (source : IGN).

Mission 1960 Mission 2000

Cliché 2 : La construction d'une dérivation pour les grands gabarits à St-Laurent-sur-Saône dans le secteur de Mâcon (source : IGN).

Mission 1985 Mission 1995

L'analyse des photographies aériennes montre la quasi absence de forêts alluviales tant dans les secteurs périurbains que dans les secteurs ruraux, sauf sur d'étroites bandes de terre et sur les îles. Mais, les changements récents de l'occupation des espaces riverains de le Saône ne doivent pas masquer un mouvement ancien de défrichement de la forêt alluviale, qui a débuté au néolithique et s'est poursuivi jusqu'à nos jours pour laisser place aux cultures et aux habitations (FROCHOT, 2002).

Selon cet auteur, il s'agit probablement là de la première transformation du milieu naturel, aux effets considérables sur la flore, la faune et le cycle de l'eau. "Les paysages naturels du Val de Saône ont donc une origine très largement anthropique ; on peut estimer qu'ils résultent en fait d'une interaction prolongée de l'homme et des processus naturels. Les prairies en particulier, dont le grand intérêt écologique est à juste titre reconnu, n'ont pu apparaître qu'après les grands défrichements…" (p. 44).

On peut dès lors s'interroger sur les perspectives réelles de restauration de ces milieux. Selon FROCHOT (2002), "Sous les conditions climatiques actuelles, le "climax" du Val de Saône est résolument forestier. Le bois de Maillance à Tournus, ou, plus au nord, les forêts encadrant le confluent de la Saône et de l'Ognon nous fournissent une image résiduelle du type de forêt [en l'occurrence une frênaie ormaie avec des charmes, des noisetiers ou des chênes dans les parties les plus sèches] qui pouvait occuper l'espace inondable avant les premiers défrichements et dont l'action humaine empêche toujours le retour" (p. 43).

Un tel retour paraît irréaliste aux yeux des gestionnaires locaux, ce qui explique la faible part accordée à la forêt alluviale dans le Plan d'Utilisation de l'Espace Inondable (PUEI) du Plan de Gestion du Val de Saône (1997)[210]. Il n'y est en effet question que de maintenir en l'état de très petites zones boisées, sans instructions juridiques spéciales. Cependant, la préservation de la forêt alluviale a guidé les

[210] Nous reviendrons en détail sur l'intérêt qu'il convient de porter au Plan de Gestion du Val de Saône (1997) dans les chapitres 6 et 8.

experts lors du choix des sites Natura 2000, comme nous l'a confirmé un opérateur régional.

Au surplus, la carte n°11-annexe 1 du volume 3 du SDAGE intitulée "Milieux aquatiques remarquables" suscitera la curiosité du géographe[211]. Cette carte indique en effet que le Val de Saône inclut des milieux aquatiques remarquables au fonctionnement peu ou pas altéré, de Port-sur-Saône à Villefranche-sur-Saône. Or l'analyse diachronique montre qu'il n'est plus possible de parler du Val de Saône comme d'un espace "symbole du patrimoine écologique du bassin" dans la mesure où s'opère un mouvement d'artificialisation des milieux aquatiques et terrestres inondables doublé d'un émiettement des espaces dits "naturels" ; lesquels se trouvent désormais intercalés entre des zones aménagées. C'est pourquoi la mise en réseau des espaces protégés prévue au niveau européen paraît hors de portée. A moins de considérer cette vallée comme un corridor préservé reliant des sites protégés…parce que les cartes le prouvent !

Les creusements de ballastières sont fréquents dans le champ d'inondation de la Saône à proximité des agglomérations en rive droite essentiellement. Des projets conséquents existent en rive gauche dans l'Ain comme ceux du bassin d'aviron et de la base nautique dans le canton de Bâgé-le-Châtel. Ils sont souvent réalisés en lieu et place de prairies humides typiques du Val de Saône comme au Bourdelan au sud de Villefranche-sur-Saône.

Ces vastes étendues d'eau ont un impact significatif dans trois domaines : l'hydrologie (évaporation plus importante que l'évapotranspiration des prairies, une diminution des débits d'étiage), l'hydraulique (les digues de protection de ces sites modifient les écoulements et confinent un peu plus le lit mineur de la Saône), le paysage (avec un mitage paysager en aval de Châlon-sur-Saône).

Les changements de l'occupation de l'espace dans le Val de Saône ont une influence néfaste sur la qualité des eaux superficielles. Le retournement des prairies en cultures contribue à la dégradation de la qualité physico-chimique et biologique du

[211] *Cf.* Annexe 4.

cours d’eau avec l'élévation de la teneur en matières en suspension liée à des surfaces de terres arables de plus en plus importantes, le transfert d’intrants des terres cultivées au cours d’eau favorisant les phénomènes d’eutrophisation (*bloom* algal observé au cours de l’été 2001 à Villefranche-sur-Saône) et les transferts de substances actives.

FORET (2002, p. 239) confirme ce point. "L'intensification des pratiques agricoles, avec la mise en culture des prairies et l'utilisation croissante d'intrants constitue une pression polluante inquiétante et dangereuse à terme pour la ressource en eau". Le lessivage des zones industrielles du lit majeur apporte un flux polluant supplémentaire. De plus, les débords étant moins fréquents, l’auto-épuration naturelle du cours d’eau est moindre ce qui a une conséquence directe sur le cycle de l’azote (pas de dénitrification).

Cliché 3 : La création d'une vaste ballastière en communication avec la Saône dans le secteur de Villefranche-sur-Saône au Bourdelan (Rhône), source : IGN.

Mission 1981 Mission 2000

Selon le Plan de Gestion du Val de Saône (1997), 60 millions de mètres cubes d'eau sont prélevés annuellement dans la nappe alluviale de la Saône. Les 351 captages existants permettent l'alimentation de 730 000 personnes localisées dans les

départements de Haute-Saône, de Côte d'Or, de Saône-et-Loire, de l'Ain et du Rhône. L'alimentation de l'aquifère se fait pour une grande part par infiltration des eaux pluviales. La qualité de l'eau de la nappe est dépendante des activités conduites à la surface des terrasses alluviales, et notamment des types d'occupation des sols. Or la qualité des eaux souterraines se dégrade également (pesticides, risques industriels).

Le plus souvent, les champs de captage ne se confondent plus avec les prairies (secteur de Villefranche-sur-Saône, mission 2000). Les puits de captage sont entourés par les cultures maraîchères et les cultures de maïs. Certains sont supprimés du fait de la progression des zones industrielles (secteur de Mâcon, mission 1995). L'absence de ressource de substitution place cet enjeu en tête des préoccupations des pouvoirs publics[212]. La situation préoccupante de la nappe de l'Est lyonnais observée par SALAZAR *et al.* (2003) renforce la nécessité d'une protection accrue de la ressource en eau au niveau du Val de Saône.

D'un point de vue hydraulique, l'influence de l'homme sur la formation des crues est principalement due à son action sur l'occupation du sol et l'aménagement des lits[213]. "L'urbanisation entraîne généralement une accentuation des pointes de crues et une réduction des temps de montée, si elle n'est pas accompagnée d'aménagements compensateurs" (AUZET, 1996, p. 36). L'urbanisation constitue un facteur aggravant en cas de suppression des zones tampons. Les projets de réhabilitation d'annexes hydrauliques ainsi qu'une gestion concertée des casiers qui jalonnent la Saône atténuent l'impact des digues et des remblais[214].

---

[212] Selon un service de distribution d'eau potable du département du Rhône, en 2001, 3 échantillons d'eau sur 14 prélevés dans des puits de captage du Val de Saône contiennent des teneurs en atrazine légèrement supérieures aux normes en vigueur.

[213] Définition du risque d'inondation : "la notion de risque provient du croisement d'un aléa et d'une vulnérabilité. L'aléa correspond aux phénomènes naturels dont la manifestation peut créer des dégâts humains ou matériels. […]. La vulnérabilité rend compte du fait que l'occupation du sol peut être affectée ou menacée par tel ou tel phénomène…" (CHASTAN *et al.*, 1995, p. 14).

[214] Réhabilitation des lônes de Taponas et du Motio à Belleville-sur-Saône, (maîtrise d'ouvrage : Conseil Général du Rhône). Amélioration de la gestion du marais de Boitray, communes de St Georges de Reneins et Arnas (maîtrise d'ouvrage : Conservatoire Régionale des Espaces Naturels, Conseil Général du Rhône, communes concernées). Site Natura 2000, Prairies humides du Val de Saône (communes concernées : Belleville-sur-Saône, St Georges de Reneins, Arnas). Réalisation d'un bras mort en communication avec la Saône à Fareins (maîtrise d'ouvrage : Voies Navigables de France). Réhabilitation des baissières du "champ de captage" et des "Prés Dessous", gestion des vannages des biefs hydrauliques sur la commune de

En milieu rural, on a pu mettre en évidence l'influence humaine sur le régime des crues : effet de l'incendie du maquis méditerranéen dans le bassin du Réal Collobrier dans le Sud-Est, effet d'une coupe forestière dans les bassins versants du Mont Lozère, effet du reboisement des marnes noires dans les Alpes du Sud (ANDREASSIAN, 1996). Les aménagements fonciers et la modernisation des pratiques ont accru la vulnérabilité des localités urbaines et rurales face aux risques d'inondations. A l'occasion des inondations en Bretagne à Redon en 2001, les remembrements ont été sévèrement critiqués (DESCROIX, 2003).

Cliché 4 : La forte réduction du champ de crue à Châlon-sur Saône (source : IGN).

Mission 1962 Mission 1997

Les aménagements réalisés sur les cours d'eau[215] peuvent avoir une incidence sur le régime des eaux (GILARD *et al*., 1999). Le recalibrage par exemple se traduit par :

Quincieux (maîtrise d'ouvrage : Fédération de Pêche du Rhône, CSP69). Réhabilitation de la zone humide de Bernalin sur la commune de Parcieux (maîtrise d'ouvrage : Fédération de pêche du Rhône, AAPPMA de Neuville-sur-Saône, CSP69).

[215] Les travaux correspondent à des remblaiements, des digues transversales et des drainages (lit majeur), à des recalibrages, des endiguements longitudinaux, des ouvrages de franchissement et des barrages (travaux lourds en lit mineur) et à des curages et des techniques d'entretien de la ripisylve (travaux légers en lit mineur) selon GILARD *et al*. (1999, p. 7).

- "sur les petites crues : une modification de leur propagation suite au surdimensionnement du chenal se traduisant généralement par une atténuation liée au volume supplémentaire du lit induisant un certain laminage ;

- sur les crues moyennes : les premières crues débordantes en situation naturelle ne débordent plus en situation recalibrée. Elles se propagent donc plus vite et plus complètement vers l'aval sans se répandre sur les zones d'expansion des crues préalables ;

- sur les grandes crues : les crues les plus importantes finissent quand même par déborder ; ce débordement est donc retardé par rapport à la situation précédente et de plus courte durée et les débits propagés vers l'aval sont aggravés par le recalibrage…" (GILARD *et al*., 1999, p.7)

Cependant, il ne faut pas surévaluer le rôle de l'aménagement des eaux, de l'occupation des sols et des modifications des pratiques agricoles. Les crues sont d'abord dues à des précipitations pluvieuses et/ou neigeuses abondantes. Il est hasardeux d'attribuer la responsabilité d'une crue à seule une activité (OBERLIN, 1990, GIVONE *et al.*, 1999). De surcroît, force est de reconnaître que des inondations exceptionnelles ont causé d'importants dégâts comme ce fut le cas pour la Saône en 1840 et en 1955 alors que les champs d'inondations étaient fonctionnels (BRUN, 2002).

L'éventualité d'une crue majeure pousserait néanmoins à ce que les pouvoirs publics se préoccupent davantage de l'évolution de l'occupation des sols dans le bassin versant de la Seine depuis 1910 (VOGLER, 1997). Les inondations catastrophiques de ces dernières années nous ont rappelé que l'aménagement du territoire n'avait peut-être pas suffisamment pris en compte les modalités récentes d'interventions possibles dans les cours d'eau (CHASTAN *et al.*, 1995).

Concernant le Val de Saône, plusieurs études relatives aux effets des aménagements hydrauliques ont été synthétisées (HENDRICKX, 1995). Après avoir présenté les différents types d'ouvrages au titre de la protection contre les inondations ainsi que les modes de gestion susceptibles de réduire l'impact des inondations (retenues sèches et latérales, abaissement préventif des biefs, etc.), l'auteur souligne la difficulté de quantifier les effets des aménagements pour les bureaux d'études (les travaux non autorisés ne peuvent pas toujours être intégrés,

difficulté d'appréhender l'évolution globale de l'occupation des sols dans le bassin versant de la Saône). Certains aménagements préconisés risquent de ne pas être rentables au plan économique tandis qu'ils induiraient, de surcroît, des modifications du fonctionnement hydrique ayant un impact non négligeable sur la recharge des nappes par exemple. "Il faut pouvoir se poser la question de la justification de tous les aménagements [de défense contre les crues], avant de se lancer dans des processus irréversibles" conclut HENDRICKX (1995, p. 27)

L'impact des outils réglementaires de prévention sur les choix de développement dans la zone inondable : le secteur de Villefranche-sur-Saône, d'après POTTIER (1997, 2002).

Enquêtes, cartographie et analyse de données ont montré que l'existence d'une tradition réglementaire de contrôle de l'occupation des sols pour la prévention des inondations dans la plaine de Saône a peu d'impact sur les choix de développement local. L'impact du PSS[216] s'est avéré limité. Il n'a pas permis de maintenir en effet le champs d'inondations en l'état, son objectif premier. Il en est de même des PERi[217], instaurés au milieu des années 1980, qui n'ont permis qu'une faible réduction des surfaces consacrées aux projets d'urbanisation de la plaine inondable[218]. L'argument avancé à l'époque par les aménageurs s'appuyait sur le fait que ces surfaces avaient été préalablement remblayées et ainsi mises à l'abri des inondations les plus fréquentes. Cette stratégie consistait donc à faire abstraction de leur exposition possible aux crues de plus grande ampleur. Au total, la mise en œuvre des PERi n'a pas remis en cause l'orientation de l'usage du sol défini préalablement par les communes.

"Une analyse plus approfondie à partir de l'étude des permis de construire sur une période de 11 à 13 années (soit 5 ans avant et 5 ans après les PERi) permet d'évaluer l'application de la réglementation dans les quatre communes étudiés [Anse et Villefranche-sur-Saône en rive droite, Jassans-Riottier et Saint-Bernard en rive gauche]. On constate sur l'ensemble du site une croissance continue des constructions en zone inondable (en nombre cumulé) mais elle est globalement moins importante que dans les zones non exposées […]. Dans les zones réglementées inconstructibles (zones rouges), le PERi a été totalement respecté puisqu'il n'y a eu aucune construction depuis son approbation. Mais son influence réelle est faible : l'absence de constructions dans ces zones à haut risque résulte avant tout de choix réalisés dans l'orientation de l'usage des sols avant l'approbation, voire avant la prescription de la réglementation […]. Dans les zones constructibles, sous réserve de prescriptions réglementaires spéciales (zones bleues), le PERi n'a eu aucune influence sur le rythme des constructions […]. L'influence combinée des facteurs contextuels locaux (projets de politique locale au moment de l'élaboration du PER, degré de risque, superficie inondable, etc.) et des PERi, a néanmoins contribué à limiter l'urbanisation dans l'ensemble de la zone inondable et à la stopper dans les parties à hauts risques. Ces résultats vont donc dans le sens des objectifs fixés par l'Etat" (POTTIER, 2002, pp. 210-211).

[216] PSS : Plan de Surface Submersible et PER : Plan d'Exposition aux Risques.

[217] PERi : Plan d'Exposition aux Risques d'inondation.

[218] C'est-à-dire de la superficie des zones bleues autorisant la construction.

4.3.2. Les conséquences environnementales de l'intervention humaine en lit mineur.

Les conséquences de l'intervention humaine en lit mineur sont multiples et anciennes[219]. Elles remontent aux aménagements de la Saône dès le 19ème siècle. Les perturbations en lit mineur trouvent donc leur origine bien avant 1945, date des premières missions aériennes exploitables dans le cadre de notre analyse diachronique.

"La grande Saône, particulièrement contraignante pour la navigation à l'état naturel, peut être considérée aujourd'hui comme un modèle en termes d'aménagements. Dès le premier tiers du 19ème siècle, le lit mineur a connu d'importants travaux d'endiguement et d'approfondissement afin de le transformer en une voie navigable pouvant offrir un tirant d'eau constant. Ces aménagements ont été poursuivis sans discontinuer jusqu'à notre époque" (ASTRADE *et al*., 2000, p. 317). Ils ont provoqué, selon ces auteurs, le rehaussement du plan d'eau, l'atténuation des pentes locales et l'approfondissement du lit par les dragages, ce qui témoigne du caractère irréversible des interventions directes dans les lits fluviaux du fait de leur ampleur.

Ainsi, "d'un cours d'eau caractérisé par un lit peu profond, une succession de nombreux hauts-fonds, des berges basses, des bras secondaires et des milieux connexes nombreux, la Saône a peu à peu été transformée en un hydrosystème restreint à son seul chenal d'écoulement lui-même profond, avec de nombreuses fosses d'extraction, s'articulant autour d'un espace de plus en plus artificiel" (ASTRADE *et al*., 2000, p. 324). Les photographies aériennes montrent un cours d'eau au profil très comparable dans sa partie aval d'un secteur à l'autre.

Sous forme de levées de terre voire de murets, les digues visent à réduire l'impact des crues de printemps dites "justes débordantes". Abruptes et uniformes, elles contribuent à l'homogénéisation du lit mineur. Leur influence sur le cycle biologique d'espèces piscicoles "cibles" telles que le brochet, (*Esox lucius*), espèce protégée sur le plan national par arrêté du 08/12/1988, est négative (SOUCHON, 1981,

PORTERET, 1997 et SDVP Saône)[220] car elles déconnectent les lits mineur et majeur. Les digues sont toutefois favorables à des espèces d'oiseaux comme les hirondelles de rivage (*Riparia riparia*), le guêpier d'Europe (*Merops apiaster*) ou le martin pêcheur (*Alcedo atthis*). Un processus de protection (des biens et des personnes) - perturbation (du milieu) semble s'être progressivement mis en place. Les digues ne constituent pas les seules interventions en lit mineur.

De l'après-guerre à nos jours, le projet, aujourd'hui abandonné[221], d'un grand et large canal Rhin-Rhône a déclenché une seconde vague de rescindements de méandres. Plusieurs grands méandres ont été récemment recoupés en Saône-et-Loire, ainsi qu'une boucle de 18 kilomètres en Côte d'Or en 1977. Ces transformations, souligne FROCHOT (2002), ont "des conséquences importantes sur les berges et l'hydrologie: nouvelle localisation de certaines écluses, modifications locales des niveaux des eaux superficielles et des nappes phréatiques, assèchements d'annexes, nouvelles altérations des berges, reprises locales d'érosion, chenalisation et détournement de plusieurs affluents (Vouge, Ausson…)" (p. 44)[222].

Nous avons observé d'autres modifications, plus récentes, sur le chenal de navigation telles que :

- la création de nouveaux chenaux en marge du lit mineur. Ils ont pour objectif de couper des méandres de Saône (secteurs de Talmay ou d'Esbarres) ou de contourner des centres urbains (exemple de Mâcon entre 1985 et 1995).

- la création de zones portuaires à vocation industrielle et/ou commerciale (Mâcon, mission 1969, Châlon-sur-Saône, 1970, Villefranche-sur-Saône, 1981) ou à vocation de plaisance (Châlon-sur-Saône, 1997).

---

[219] Nous insisterons principalement sur les conséquences relatives à la faune aquatique (en particulier les populations piscicoles).

[220] Le batillage joue également un rôle au niveau des berges de la Saône (sapement des berges, arrachage de la végétation aquatique, destruction du recrutement en juvéniles…).

[221] Du moins sous sa forme initiale.

[222] Pour ASTRADE *et al.* (2000), ce sont "les travaux d'extraction qui ont le plus modifié le profil du talweg de la rivière. Présentant à l'origine une succession de seuils séparés par des fosses peu profondes, il a été transformé en un profil où les reliefs sont accentués et où des fosses très profondes apparaissent. " (p. 324)

Il faut signaler par ailleurs les résultats de l'étude diachronique conduite par ASTRADE (1995). Ce travail, fondé sur la comparaison de cartes topographiques au 1/10 000e, de plans d'ingénieurs et de profils en travers, avait pour objectif de quantifier la transformation du cours d'eau sur les 26 derniers kilomètres de la Saône aval. ASTRADE (1995, p. 151) constate la très forte réduction du nombre d'îles et, par voie de conséquence des bras secondaires, la diminution de la longueur de la rive […]. Des 25 îles et îlots que le tronçon étudié comptait en 1844, il n'en reste aujourd'hui que 12 : afin de *n'obtenir qu'un cours unique et rectiligne*, selon les termes des ingénieurs du 19ème siècle, certaines îles furent détruites, les chenaux et les lônes comblés et la plaine remblayée pour gagner des terres sur l'espace fluvial".

Or, comme le remarque ASTRADE (1995, p.158), "Dans la forme actuelle du cours d'eau, les berges qui assurent de façon optimale les échanges avec le milieu aquatique sont celles des espaces insulaires, c'est-à-dire des îles considérées avec l'ensemble de leur chenaux. Protégées des courants et des activités de la voie navigable, les baies à l'aval des îles et les bras secondaires, isolés pour certains par les digues submersibles, agissent comme les ultimes milieux connexes du système fluvial. Leur très faible profondeur, le substrat meuble et le courant lent ajoutés à une végétation dense et étagée offrent une richesse d'habitat qui ne se retrouve plus sur les autres rives".

Les conséquences des aménagements de rivière sur la faune piscicole sont difficiles à évaluer.

Les différentes espèces de poissons se répartissent tout au long du cours d'eau. Selon la zonation de HUET (1949), les zones à truite, ombre commun, barbeau et brême commune se succèdent de l'amont à l'aval. A l'amont, ce sont principalement les espèces de courant qui sont les plus fréquentes (salmonidés), alors qu'en aval ce sont les espèces d'eaux calmes qui prédominent (cyprinidés). Avec une plus grande diversité d'habitat (largeur), une altitude et une pente plus faibles, l'aval des rivières permet la coexistence d'un plus grand nombre d'espèces piscicoles (PONT *et al*., 1995). "Le caractère lentique[223] de la Saône s'est accusé depuis l'établissement des écluses puis avec les dragages de granulats en lit mouillé, toutes les actions qui augmentent la profondeur aux dépens de la vitesse du courant" rappelle FROCHOT (2002, p. 42). C'est la raison pour laquelle la biomasse piscicole est majoritairement composée de brêmes, gardons, carpes, rotengles, chevesnes, ablettes et tanches. C'est aussi pourquoi elle est classée en 2ème catégorie du domaine piscicole à l'exception de la petite Saône vosgienne.

Pour qu'une espèce piscicole puisse vivre dans le cours d'eau, il faut qu'elle dispose de deux grands types d'habitats pour ses fonctions quotidiennes d'alimentation et de repos, ainsi que des habitats[224] de phases critiques pour la reproduction et le refuge. Or, la chenalisation, la régulation des rivières naviguées et la réduction des platis[225] uniformisent les habitats et les écoulements en détruisant les zones de reproduction de nombreuses espèces. En conséquence, la structure des peuplements est perturbée et on constate une réduction progressive du nombre des espèces. A la monotonie des habitats s'associe une banalisation des peuplements. Selon SOUCHON *et al.* (1995) la reconnaissance du rôle déterminant joué par l'habitat vis-à-vis des populations de poissons n'est pas récente. Au début du 20ème siècle des travaux attribuent aux premières centrales hydroélectriques installées dans les Alpes, la dégradation des populations de truites. Paradoxalement, précisent SOUCHON *et al*. (1995), il faut attendre la fin des années 1970 pour que soient jetées les bases d'une réelle quantification des effets biologiques des modifications des régimes hydrologiques. Concernant la Saône, les campagnes de pêches scientifiques successives ainsi que l'étude approfondie des carnets de captures des pêcheurs professionnels permettent de mieux connaître les populations piscicoles mais des lacunes subsistent au niveau de l'impact de la réduction des habitats et de certaines pollutions comme l'a expliqué P.BUISSON, représentant des pêcheurs professionnels de la Saône et du Rhône, lors d'un colloque sur le Silure glane, organisé en 2000 par le Syndicat Mixte Saône Doubs.

D'après FROCHOT (2002), avant l'établissement de barrages infranchissables sur le Rhône, quatre espèces migratrices (un Cyclostome et trois poissons) remontaient de la Méditerranée à la Saône :
- la lamproie marine *Petromyzon marinus* (Cyclostomes), autrefois commune en Saône ;
- l'esturgeon *Ascipenser sturio*, qui remontait le Rhône jusqu'en aval de Lyon et se capturait encore accidentellement dans la Saône au 19ème siècle ;
- l'anguille *Anguilla anguilla*, qui occupait la plus grande partie du réseau hydrographique de la Saône. Sa présence actuelle en très faibles effectifs est imputable aux "réempoissonnements" pratiqués par les pêcheurs ;
- l'Alose *Alosa alosa* , qui remontait jadis la Saône, a maintenant disparu.

Plusieurs espèces autochtones ont subi des régressions marquées comme l'apron *Zingel asper* et la lotte *Lotta lotta*. L'Atlas des poissons d'eau douce en France (KEITH *et al*., coordinateurs, 2001) indique que "l'apron fréquentait vers 1900 un linéaire de 1700 km [bassin versant Saône Rhône]. La régression estimée à 83% en 1988 a gagné depuis la Lanterne, l'Ain, la Loue et la Drôme" (p. 314). Or, l'apron a pour unique aire de répartition les rivières du bassin du Rhône. L'agence de l'eau (2001, p. 8) précise que "le principal facteur de régression est l'isolement génétique lié à la destruction des habitats et à la dégradation physique des rivières (aménagements

---

[223] En hydrobiologie, lentique qualifie une zone à courant lent ou nul. Le terme s'oppose à lotique.

[224] Selon le glossaire national des SDAGE,"Habitat" (au sens de la Directive 92-43-CEE du 21/05/92) désigne "le milieu dans lequel vit une espèce ou un groupe d'espèces animales ou végétales (ex. : tourbières, roselières d'estuaire, chênaies,...). Ce sont des zones terrestres ou aquatiques possédant des caractéristiques biogéographiques et géologiques particulières et uniques".

[225] Les platis désignent des zones planes à pente faible ou nulle situées avant les digues. Leur largeur est très variable d'un secteur à l'autre. Ils atteignent par endroit plusieurs dizaines de mètres de large. Selon le CSP, les platis colonisés par la végétation aquatique sont des milieux favorables à la reproduction piscicole. Pour ASTRADE (1995), "les platis laissent au cours d'eau une marge où s'expriment librement les processus naturels" (p. 158). *A priori*, dans les secteurs périurbains et ruraux étudiés, l'évolution des "platis" n'est pas perceptible. De manière ponctuelle néanmoins, les platis ont disparu au profit d'aménagements lourds ou de l'extraction de matériaux en lit mineur (*nb* : plattis ou platis, deux orthographes sont utilisées chez les hydrobiologistes et les historiens).

hydrauliques, barrages, extraction de granulats), à la modification des régimes (pompages agricoles et utilisation hydro-électriques) et à la pollution des eaux ". Le brochet et la lotte sont encore largement répandus mais leurs effectifs ont beaucoup diminué depuis deux ou trois décennies pour des raisons identiques.

Alors que certaines espèces disparaissent ou régressent, d'autres semblent s'adapter aux nouvelles conditions qu'offre le milieu. Toutefois, les espèces originaires d'Amérique du nord (poisson-chat *Ameirus melas*, Perche soleil *Lepomis Gibbosus*, Black-bass *Micropterus samoides*) paraissent être moins présentes qu'il y a dix ou quinze ans (disparition des poissons-chats en Saône, petite population de black-bass dans la Seille et la Saône). Plus récemment, le sandre *Stizostedion lucioperca* (1970-1980) et le silure *Silurus Glanis* (1980-1990) ont également réalisé une colonisation explosive. Si les populations de sandres peuvent paraître relativement stables avec, cependant, une pyramide des âges difficile à saisir, il semble que les effectifs de silures sont en nette diminution si l'on en croît l'évolution des captures réalisées par les pêcheurs professionnels et amateurs. Pour ces espèces originaires du bassin du Danube la sur-pêche peut-elle être mise en cause comme ce fut le cas au sujet du black-bass par exemple ?

De récentes pêches réalisées en 2002 par le CSP aux environs de Villefranche-sur-Saône ainsi que les nombreuses prises de brochetons par les pêcheurs amateurs entre Tournus et Mâcon laissent entrevoir un "retour" du brochet dans des secteurs que l'on croyait désertés. Ces résultats s'expliquent probablement par la réalisation de frayères et plus encore par une succession de fraies réussies grâce à la conjonction inondations/période de fraie. En conséquence, malgré la disparition progressive des espèces migratrices et les incertitudes qui planent sur les stocks de plusieurs espèces (brochet, sandre, silure glane) la Saône reste une rivière poissonneuse. Mais la connaissance des effets de la réduction des habitats sur la faune piscicole est partielle. En résumé, "tout en gardant un nombre total d'espèces important, même légèrement augmenté, le peuplement des poissons de la Saône s'est donc modifié, plusieurs espèces "polluorésistantes" tendant à en remplacer d'autres, plus spécialisées, plus exigeantes" (FROCHOT, 2002, p. 49).

En définitive, l'analyse des photographies aériennes relatives au Val de Saône de 1945 à nos jours montre que l'occupation de l'espace a été profondément et bouleversée. La réduction des prairies au profit de la ville et des cultures intensives caractérise les secteurs étudiés. L'imperméabilisation des sols s'accompagne de nombreux aménagements ayant des conséquences hydrauliques et écologiques.

La réglementation relative à la protection de la nature et à la gestion des eaux semble avoir un effet réduit face au processus de domestication du cours d'eau et de l'espace inondable. La maîtrise des actions anthropiques passe peut-être par la mise en œuvre d'une politique plus incitative. L'implication des propriétaires riverains (agriculteurs, communes, etc.) doit constituer un objectif prioritaire de cette politique, dans la mesure où il convient de maintenir en l'état certaines parcelles riveraines, de manière à éviter l'imperméabilisation totale de zones vulnérables aux plans hydrauliques et écologiques.

Chapitre 5 - Etat des affluents de la Saône, une situation à la fois contrastée et préoccupante.

Pour compléter le tableau qui a été dressé dans le chapitre précédent à partir d'un regard vertical (vue aérienne) sur l'axe Saône, nous avons posé un regard horizontal (prises de vue d'une embarcation ou depuis la berge, visites d'installations) sur plusieurs affluents de la Saône (*Cf.* annexe 3).

Cette approche présente l'intérêt de matérialiser certains des enjeux identifiés lors de notre passage à la DIREN Bourgogne. D'un point de vue technique, les rejets polluants et la dégradation d'habitats fauniques ne sont pas aisés à repérer à la lecture des photographies aériennes. Ils sont au contraire bien visibles d'une embarcation ou de la berge. Cette approche a néanmoins l'inconvénient de ne pas permettre d'obtenir une vue globale, c'est-à-dire spatiale et historique, des problèmes relatifs à l'aménagement et à la gestion des eaux.

Cette démarche confirme la faible portée des préconisations environnementales sur les dynamiques territoriales en dehors de l'axe Saône lui-même. La reconquête de la qualité des milieux aquatiques sur les affluents s'annonce difficile dans la mesure où la situation se révèle extrêmement contrastée d'une partie à l'autre du bassin versant. Certaines pollutions (exemple, eutrophisation) posent toujours d'importants problèmes car elles semblent se généraliser. Des stations d'épuration coûteuses sont parfois défaillantes en dépit des efforts de la collectivité. La "domestication" des cours d'eau provoque de multiples dommages environnementaux.

Les deux démarches une fois conjuguées nous éclairent sur l'intérêt porté par les acteurs de l'eau aux contrats de rivière. Sur la Saône comme sur ses affluents, la question de la maîtrise des dynamiques territoriales s'avère stratégique puisqu'elle recouvre d'importants enjeux (protection des ressources en eau, prévention contre les inondations, protection des espèces menacées). Or, compte tenu du faible impact des instruments réglementaires, il est compréhensible que les acteurs de l'eau se "rabattent" sur les instruments contractuels comme les contrats de rivière.

5.1. Pollution des cours d'eau : la reconquête s'annonce difficile.

Le phénomène de désindustrialisation qui touche l'économie française depuis les années 1980 a facilité la tâche des agences de l'eau, lesquelles ont obtenu des résultats satisfaisants en matière de réduction des flux polluants.[226] Toutefois, la reconquête de la qualité de l'eau s'annonce difficile. Les pollutions accidentelles et volontaires restent nombreuses et fréquentes[227].

Les chiffres reflètent imparfaitement la réalité. La police de l'eau ne peut être présente à tout moment sur l'ensemble du bassin versant. Elle n'est pas toujours avertie et arrive parfois trop tard sur les lieux des pollutions. En outre, les pollutions jugées mineures font rarement l'objet d'un procès verbal. Ainsi, le dernier procès-verbal de pollution de la Saône remonte à 1994, dans le département du Rhône, où un rejet provenant de la Zone Industrielle de Lyon Nord à Neuville-sur-Saône (située au sud du secteur de Villefranche-sur-Saône) débouchant au fond de la Saône à plus de dix mètres de la rive a causé une forte mortalité piscicole (5,5 tonnes de poissons morts récupérés). Comme l'observent les gardes du CSP, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu depuis 1994 de pollutions dans ce secteur.

Par ailleurs, au titre de l'intérêt général (défense des emplois, caractère stratégique de l'industrie incriminée), certains rejets sont tolérés par l'administration (exemple des rejets de Neuville-sur-Saône dans l'Ain). La plupart des rejets industriels autorisés peuvent difficilement être contrôlés (débit irrégulier, origine exacte du rejet, etc.) car une partie des buses éjecte les eaux usées directement dans le lit mineur de

---

[226] Comme l'indiquait un responsable de l'agence Seine-Normandie lors d'un colloque intitulé *Gestion de l'eau et des sols : approches scientifique et juridique*, organisé au Sénat le 26 novembre 2002, ANPER-TOS et SGF, sous le patronage du ministère de l'écologie et du développement durable.

[227] En croisant les données du CSP (premières cartes des contextes piscicoles) et les données sur l'eau fournies par l'agence de l'eau, il y a une remarquable prépondérance des pollutions en aval des agglomérations. C'est pourquoi les cours d'eau dont la qualité reste préoccupante sont l'Ouche (en aval de Dijon), la Savoureuse vers Belfort, la Reyssouze en aval de Bourg-en-Bresse et Viriat, la Vallière en aval de Lons-le-Saunier, la Turdine suite à la traversée de Tarare. D'autres cours d'eau sont touchés en milieu rural par des pollutions d'origine agricole (exemple : Veyle) et viti-vinicole (exemple : ruisseau de Pupillin vers Arbois, Ruisseau des Cloux en Côte d'Or, la Mouge dans le mâconnais, etc.

la Saône à plusieurs mètres des berges[228]. On peut se demander si les rejets ne sont pas tolérés faute de pouvoir faire autrement ?

De plus, le cloisonnement entre les acteurs publics impliqués (DRIRE, DDAF, CSP) est tel que l'information à disposition des uns arrive incomplète ou déformée aux autres[229]. A ce titre, l'utilité des Missions Inter-Services de l'Eau (MISE) est régulièrement remise en cause, y compris par les représentants des services de l'Etat que nous avons interrogés. Durant les entretiens, certains d'entre eux ont même oublié de faire référence à la MISE à laquelle ils participent théoriquement. D'autres ont souligné que l'absence de MISE (c'est le cas du Rhône, doté d'un "Pôle Eau") n'est pas vraiment un handicap du point de vue organisationnel. Dans l'ensemble, les acteurs voient dans la MISE un dispositif de concertation entre les services de l'Etat, mais bien peu lui accordent un véritable intérêt.

La répartition géographique des 903 incidents ayant engendré une pollution des milieux aquatiques (recensement pour la période 1989-1999 concernant le bassin Rhône-Méditerrannée-Corse) montre que 9 des 28 départements du bassin sont à l'origine de 70% des événements recensés. Le nord du bassin est le plus touché par ces pollutions : l'Ain (12% des événements recensés), la Côte d'Or et le Rhône (9% chacun), le Doubs (7%) et la Haute-Saône (5%).

Les incidents sont concentrés sur les agglomérations de Lyon, Dijon, Belfort et Bourg-en-Bresse, c'est-à-dire dans le bassin versant de la Saône. Les conséquences de ceux-ci sont multiples, mais la plupart se traduisent par une pollution des berges et des voies d'eau ainsi que par une dégradation de la qualité des eaux superficielles. L'origine des pollutions accidentelles est difficile à déterminer (seuls 695 accidents sur 903 ont une cause identifiable) : particuliers (5%), traitement de surface (6%), industrie chimique (7%), agriculture (10%), industries agro-alimentaires (10%), transports terrestres (10%), assainissements, voiries, déchets (10%), autres origines c'est-à-dire industries extractives, textile, bois, carton, carton, etc. (42%).

---

[228] Comme, par exemple, le rejet industriel d'une usine de traitement chimique des bois à Saint-Jean-de-Losne localisée en rive droite.

[229] D'après les observations des brigades départementales du CSP aux côtés desquelles de nombreuses visites de sites ont été effectuées en 2001 et en 1999 dans le cadre de notre DEA.

Les produits pétroliers, précise l'agence de l'eau (2000), en raison de leurs usages diversifiés, de l'importance des volumes en jeu, de leur répartition sur le territoire national et des transports correspondants, sont le plus souvent en cause (cette famille de produits représente 43% des accidents). Les autres familles de produits concernées sont les eaux résiduaires (6%), les déchets solides et liquides (14%), les produits chimiques (14%), et, la catégorie "autres familles" (26%) qui comprend notamment les produits d'origines animale et végétale, les engrais et les peintures.

En définitive, le développement des agglomérations et de l'agriculture intensive dans le bassin versant engendre des pollutions accidentelles et volontaires en Saône de manière directe (augmentation des rejets des établissements industriels et des surfaces imperméabilisées drainantes riveraines) et indirecte (rejets divers *via* les affluents)[230], malgré la désindustrialisation. Néanmoins, les efforts de dépollution de la collectivité permettent d'en réduire partiellement les effets.

5.1.1. Les pollutions d'origines domestique et agricole : les exemples de la Reyssouze et de l'Ognon, des rivières eutrophes.

Pratiquement tous les affluents de la Saône connaissent des manifestations d'eutrophisation. Sur certains d'entre eux (Tille, Doubs, Savoureuse, Ognon, Reyssouze, Cuisance, Drugeon) la situation est alarmante. C'est la raison pour laquelle des programmes d'ensemble ciblant spécifiquement ce problème sont mis en œuvre afin de répondre aux objectifs de qualité du SDAGE. Le bassin de la Saône est l'un des bassins français les plus touchés. "L'eutrophisation des eaux a été détectée dans le bassin de la Loire dès le premier inventaire de la pollution de 1971 et s'est généralisée ensuite […]. La carte de prévalence de l'eutrophisation montre que dans les bassins du Nord et de l'Est plus de 60% des ressources en eau sont touchées, plus de 45% dans le bassin de Loire et 30 à 45% des ressources des bassins de la Bretagne, du Rhône et du pourtour méditerranéen […]. Le bassin de la

[230] Un rapport de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse d'avril 2002 sur les *"Pesticides dans les eaux superficielles du Bassin Rhône Méditerranée Corse"* montre que deux affluents de la Saône sur deux secteurs d'études (l'Azergues pour Villefranche-sur-Saône, la Veyle pour Mâcon) possèdent 21 à 30 substances identifiées dans les prélèvements.

Seine apparaît moins atteint, mais cela est dû à des résultats de mesures sous-évalués" IFEN (1999, p. 2).

L'intérêt de la limnologie pour l'étude de l'eutrophisation remonte aux années 1920. Depuis cette date, de nombreux travaux ont été réalisés concernant les grands lacs américains (lac Washington) et européen (lac Léman) d'après RAMADE (1998) et CAPBLANCQ *et al*. (2002). L'eutrophisation soulève en effet déjà des interrogations majeures : pourquoi des algues prolifèrent-elles soudainement dans les eaux continentales ? Pourquoi certaines catégories d'algues et pas d'autres ? Pourquoi certains lacs plus que d'autres ? Quels sont les causes et les effets de l'eutrophisation ?

Ce phénomène a pour conséquence de colorer de vert les milieux aquatiques. Les paysages autrefois attractifs peuvent alors devenir repoussants. Faut-il pour autant parler de "pollution visuelle" ? Dans le cas des parties amont de la Cuisance et de l'Ognon, les frayères salmonicoles sont tapissées d'algues vertes. Dans celui de la Reyssouze, certains secteurs sont devenus infranchissables pour un canoë tant la végétation aquatique est développée (aval de Bourg-en-Bresse, Servignat). Il arrive que les représentations du phénomène chez les consommateurs de nature aquatique soient considérablement amplifiées par rapport aux données scientifiques[231].

Description du processus d'eutrophisation :
un phénomène naturel accentué par l'homme.

L'eutrophisation[232] provoque un profond changement dans les structures planctoniques comme le souligne RAMADE (1998, p. 216). Alors que le phytoplancton est essentiellement composé de diatomées dans un lac

[231] Comme nous l'a confié un responsable du ministère de environnement dans le canton de Genève (BRUN, 1996).

[232] L'eutrophisation désigne "une forme singulière mais naturelle de pollution de certains écosystèmes aquatiques qui se produit lorsque le milieu reçoit trop de matières nutritives assimilables par les algues et que celles-ci prolifèrent. Les principaux nutriments à l'origine de ce phénomène sont le phosphore (contenu dans les phosphates utilisés dans les détergents et les engrais) et l'azote (qui renvoie aux nitrates, contenus dans les engrais azotés, aux nitrites, et à l'ammoniac issu de la décomposition des effluents organiques par des bactéries aérobies). L'eutrophisation due aux pollutions, encore appelée dystrophisation, ressemble beaucoup à l'eutrophisation naturelle. Mais elle est beaucoup plus rapide, car le milieu reçoit

oligotrophe et mésotrophe, ces dernières régressent considérablement dans les lacs eutrophes : le nanoplancton est remplacé par du microplancton et des algues filamenteuses. En particulier, on note un fort accroissement de l'abondance des Dinopycées, des Cyanophycées et de certaines Chlorophycées filamenteuses. Ainsi, précise RAMADE (1998, p. 216), "au cours de la phase aïgue d'eutrophisation qu'a connu le lac Léman entre 1960 et 1970, la proportion de Diatomées dans le peuplement phytoplanctonique est tombée de 97,7% à 63,2%. Dans le même temps celle des Dinophycées passait de 0,36 à 14,6% […]" (p. 216). De même, la composition spécifique et la biomasse zooplanctonique présentent aussi de profonds changements ajoute l'auteur (1998, p. 219) : certains genres inféodés aux eaux oligotrophes ou mésotrophes disparaissent (Copépodes diaptomides par exemple).

Ces algues en excès conduisent, lorsqu'elles se décomposent, à une augmentation de la charge naturelle de l'écosystème en matières organiques biodégradables. Dans les profondeurs du lac, là où les algues mortes se déposent, les bactéries aérobies qui s'en nourrissent prolifèrent à leur tour, consommant de plus en plus d'oxygène. Or en l'absence d'une circulation suffisante des eaux, caractéristique des lacs profonds, le fond du lac est peu oxygéné et les bactéries finissent par épuiser l'oxygène des couches d'eaux profondes. Au total, on observe des périodes de désoxygénation, lesquelles entraînent en particulier une nouvelle répartition dans l'espace des populations piscicoles alors que la production primaire des biotopes lentiques a été modifiée avant elle (glissement des zones productives vers les eaux de surface). A terme, les populations piscicoles régressent (y compris celles qui ont, dans un premier stade, bénéficié de l'accroissement de la biomasse planctonique comme le Corégone).

"Les bactéries aérobies ne peuvent plus dégrader toute la matière organique morte et celle-ci s'accumule dans les sédiments […]. Une telle situation, lorsqu'elle se produit, s'aggrave encore lorsqu'il fait chaud car la solubilité de l'oxygène dans l'eau (comme celle de tous les gaz) diminue lorsque la température augmente. Les régions littorales et les estuaires ne sont pas épargnés par l'eutrophisation car leurs eaux sont peu brassées et reçoivent beaucoup de rejets issus de l'activité humaine. C'est en particulier le cas de nombreux estuaires bretons. [comme nous avons pu le constater à l'occasion d'une enquête réalisée au sujet des programmes d'action du Trieux et du Léguer]. Ce processus naturel est très lent : il peut s'étaler sur des siècles ou des millénaires, et parfois sur de plus longues périodes encore. Mais l'eutrophisation peut être fortement accélérée par l'apport d'effluents domestiques, industriels et/ou agricoles " (glossaire CNRS, 2003). Ainsi, dans le cas du lac Washington, précise RAMADE (1998), "on estimait déjà en 1954 que 56% des entrées totales de phosphore dans le lac provenait du déversement des eaux usées urbaines. Les pics d'algues vertes correspondent à l'été (ensoleillement maximal). Toutefois, il se peut que des rivières soient fréquemment touchées durant des périodes plus longues allant du début du printemps à la fin de l'automne comme l'Ognon et la Reyssouze.

Les proliférations d'algues altèrent les propriétés physico-chimiques de l'eau, augmentant la turbidité, diminuant les teneurs en oxygène, accumulant des éléments réduits. Souvent, une production de métabolites secondaires accompagne les proliférations algales, conférant à l'eau un goût et une odeur désagréables. Certaines espèces d'algues, les cyanobactéries en eau douce, peuvent produire des toxines. La directive 2000/60/CE impose, dans le cadre d'une politique communautaire dans le domaine de l'eau, un "bon état écologique" incompatible avec les proliférations algales provoquées par l'eutrophisation (CAPBLANCQ *et al*., 2002).

---

beaucoup plus de nutriments qu'en situation naturelle ainsi que des matières organiques biodégradables" (source : www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/ecosys/eutrophisat.html consulté le 02 février 2003).

Dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, la capacité globale des stations d'épuration des collectivités a augmenté de 17% entre 1992 et 1998 et s'élève maintenant à 22 millions équivalent-habitants (EH)[233]. La capacité des STEP traitant l'azote et le phosphore est en rapide augmentation notamment en zone sensible à l'eutrophisation (respectivement 56% et 169% sur la même période).

Cela montre que l'eutrophisation a été perçue dès les années 1970-1980 comme une priorité, du moins au regard des investissements consentis par l'agence de l'eau et les collectivités territoriales. Le coût du traitement de rivières potentiellement dystrophes (en liaison avec la question des échanges entre eaux superficielles et eaux souterraines) et la réglementation européenne ont poussé les pouvoirs publics à réagir en subventionnant davantage la modernisation des dispositifs d'assainissement dans les communes localisées en zones vulnérables. Les échéances de mise en œuvre des traitements appropriés étaient fixés au 31 décembre 1998 pour les agglomérations des zones sensibles arrêtées en 1994 et au 31 août 2006 pour celles des zones sensibles arrêtées le 31 août 1999 (IFEN, 2002).[234]

5.1.2. Les pollutions dues au dysfonctionnement des procédés de dépollution : l'exemple des stations d'épuration récentes de Lure sur l'Ognon et de Bourg-en-Bresse sur la Reyssouze.

Concernant les flux polluants produits et rejetés par les collectivités de 1992 à 1998 dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, "les rejets globaux exprimés en EH montrent une diminution (-26%), qui s'explique par le traitement des rejets directs (60%), par l'amélioration du traitement existant (25%) et par la réduction de la

[233] A titre de comparaison, la France métropolitaine est équipée de 15 300 stations d'épuration collectives (IFEN, 2002).

[234] Rappelons qu'en "ne procédant pas de manière appropriée à l'identification des eaux atteintes par la pollution et, par voie de conséquence, à la désignation des zones vulnérables afférentes, conformément à l'article 3 ainsi qu'à l'annexe I de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive". Elle a donc été condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européenne (réf., 27 juin2002, Comm.CE C/Rép.française, aff.n°C-258-00). Selon TROUILLY (2002), la Cour a estimé que la méthode retenue par la France conduisait à exclure la baie de Seine des eaux eutrophes. Or, selon la Cour, même si le phénomène d'eutrophisation n'apparaît pas dans la baie de Seine elle-même, il n'en reste pas moins qu'elle participe au phénomène d'eutrophisation de la Mer du Nord (dont l'état est préoccupant).

pollution brute émise (15%)" (AGENCE DE L'EAU RMC, 2000, p.30). Cependant, lors des journées de visites de STEP, il est arrivé assez fréquemment que des dysfonctionnements majeurs soient observés comme ce fut le cas à Lure et à Bourg-en-Bresse. Ces dysfonctionnements ont été jugés représentatifs par les experts qui nous accompagnaient. Au total, 4 secteurs sur 9 prospectés ont présenté des procédés d'épuration communaux ou intercommunaux défaillants (secteurs Ognon, Reyssouze, Saône côte d'orienne, Dheune). Rappelons ici que toutes les visites ont été effectuées aux côtés des personnels du CSP et de l'agence de l'eau. Les services techniques municipaux et les fermiers en charge de l'entretien des STEP n'ont pas été avertis au préalable de notre passage.

Les dysfonctionnements observés sont de trois types :

- en cas de précipitations pluvieuses abondantes, la STEP est insuffisante. Les eaux pluviales et usées ne sont pas traitées. Tirant profit de la situation, il arrive que certaines entreprises (bâtiment, chimie, agro-alimentaire) ou des services publics (équipement, transport, militaires…) nettoient à la va-vite des zones polluées (garage, entrepôts). Nous avons notamment pu le constater à Lure en Haute-Saône (*cf.* cliché n°3, annexe 3) ;

- en cas de qualification insuffisante des personnels techniques ou de mise au point des réglages, la STEP ne traite pas (ou mal) les eaux usées durant une courte période (visites impromptues à la STEP de Bourg-en-Bresse) ;

- en cas d'augmentation de la fréquentation estivale notamment, la STEP est sous-dimensionnée. C'est le cas par exemple à Saint-Jean-de-Losne (Côte d'Or) où des personnels techniques ont cherché à diluer le rejet de la STEP en ajoutant de l'eau du robinet.

De surcroît, le réseau d'assainissement chargé d'acheminer les eaux usées domestiques jusqu'aux STEP n'est manifestement pas opérationnel à 100%. Environ un quart de la pollution collectée n'atteint pas le site de traitement ; des défauts sont fréquemment relevés sur des réseaux neufs, lors des contrôles préalables à leur réception ; des actions de réhabilitation se révèlent souvent nécessaires sur des ouvrages livrés il y a 10 ans à peine. Depuis peu, des chartes de qualité pour la construction de réseaux d'assainissement des eaux usées ont été mises en place. Leur objectif est de réduire le plus possible les fuites de pollution dans la nature. Il en

existe une en Rhône-Alpes depuis 1997, une seconde a été signée en 2000 en Languedoc-Roussillon, d'autres sont à l'étude (AGENCE DE L'EAU RMC, 2001, p.6).

Les procédés d'épuration[235].

Les dispositifs de prétraitement sont présents dans toutes les stations d'épuration, quels que soient les procédés mis en œuvre à l'aval. Ils ont pour but d'éliminer les éléments solides ou particulaires les plus grossiers, susceptibles de gêner les traitements ultérieurs ou d'endommager les équipements : déchets volumineux (dégrillage), sables (dessablage) et corps gras (dégraissage – déshuilage)[236]. Après les prétraitements, il reste dans l'eau une charge polluante dissoute et des matières en suspension. Les traitements primaires ne portent que sur les matières particulaires décantables. Les traitements physico-chimiques permettent d'agglomérer ces particules par adjonction d'agents coagulants et floculants (sels de fer ou d'alumine, chaux...). Les amas de particules ainsi formés, ou "flocs", peuvent être séparés de l'eau par décantation ou par flottation.

Les stations physico-chimiques (environ une centaine d'unités en France), sont adaptées aux contextes touristiques saisonniers où les variations de charge peuvent être très brutales sur une courte période. Ces traitements (qui ne s'imposent que dans certaines filières de traitement) permettent d'enlever jusqu'à 90 % des matières en suspension. Mais, la pollution dissoute n'est que très partiellement traitée[237].

Les procédés biologiques extensifs sont fréquemment utilisés dans les petites communes. Les lagunes sont constituées de plans d'eau peu profonds, en général au nombre de trois. L'apport d'oxygène naturel, par échange avec l'atmosphère ou par photosynthèse des algues de surface, peut être complété exceptionnellement par des aérateurs pour stimuler l'activité biologique et diminuer les surfaces. Les bassins de traitement des eaux brutes éliminent essentiellement les polluants carbonés. Les bassins suivants, dits d'affinage (eau déjà traitée), peuvent en outre permettre l'élimination des contaminants biologiques par l'action du rayonnement solaire. Le lagunage est en fort développement en France dans les petites communes rurales, en raison de sa rusticité et de

[235] www.ademe.fr/partenaires/Boues/Pages/f14.htm consulté le 10 février 2003. Selon l'ADEME "Une station d'épuration est installée généralement à l'extrémité d'un réseau de collecte, sur l'émissaire principal, juste en amont de la sortie des eaux vers le milieu naturel. Elle rassemble une succession de dispositifs, empruntés tour à tour par les eaux usées. Chaque dispositif est conçu pour extraire au fur et à mesure les différents polluants contenus dans les eaux. La succession des dispositifs est bien entendu calculée en fonction de la nature des eaux usées recueillies sur le réseau et des types de pollutions à traiter".

[236] Le dégrillage consiste à faire passer les eaux usées au travers d'une grille dont les barreaux, plus ou moins espacés, retiennent les éléments les plus grossiers. Après nettoyage des grilles par des moyens mécaniques, manuels ou automatiques, les déchets sont évacués avec les ordures ménagères. Le tamisage, qui utilise des grilles de plus faible espacement, peut parfois compléter cette phase du prétraitement. Le dessablage et le déshuilage-dégraissage consistent ensuite à faire passer l'eau dans des bassins où la réduction de vitesse d'écoulement fait se déposer les sables et flotter les graisses. L'injection de microbulles d'air permet d'accélérer la flottation des graisses. Les sables sont récupérés par pompage alors que les graisses sont raclées en surface. On enlève ainsi de l'eau les éléments grossiers et les sables de dimension supérieure à 200 microns ainsi que 80 à 90 % des graisses et matières flottantes (soit 30 à 40 % des graisses totales).

[237] Les traitements biologiques sont néanmoins indispensables pour extraire des eaux usées les polluants dissous, essentiellement les matières organiques. Ils utilisent l'action de micro-organismes capables d'absorber ces matières. La sélection naturelle des espèces et leur concentration dans un bassin permet d'accélérer et de contrôler un phénomène qui se

performances d'épuration honorables. En 1992, on dénombrait plus de 2 000 installations de lagunage, généralement de taille inférieure à 2 000 EH. Elles tendent à remplacer les "décanteurs-digesteurs" aux performances épuratoires médiocres au regard des nouvelles valeurs de rejets demandées. Le procédé de lagunage convient moins bien aux communes plus grandes en raison de surfaces de bassin importantes dans ce cas (emprise au sol : 15 m^2/habitant). Les lagunes présentent l'inconvénient d'occuper de vastes surfaces et d'avoir des performances très variables en fonction des conditions climatiques. Nombreuses dans le bassin versant de la Saône (en plaine surtout), elles ont l'avantage d'être "rustiques" et peu coûteuses en fonctionnement, et de s'intégrer assez harmonieusement dans le paysage.

Les procédés biologiques à cultures libres : les "boues activées".

Dans ces procédés, les bactéries se développent dans des bassins alimentés d'une part en eaux usées à traiter et d'autre part en oxygène par des apports d'air. Les bactéries, en suspension dans l'eau des bassins, sont donc en contact permanent avec les matières polluantes dont elles se nourrissent et avec l'oxygène nécessaire à leur assimilation. Les principes de fonctionnement diffèrent suivant que l'objectif est de traiter le carbone ou le carbone et l'azote et/ou le phosphore : en pratique, il s'agit de permettre la sélection des espèces de bactéries capables soit de transformer le carbone en CO_2, soit de transformer l'azote en nitrates puis les nitrates en azote gaz (N_2), soit de stocker le phosphore. Dans tous les cas, la séparation de l'eau traitée et de la masse des bactéries (que l'on appelle "boues") se fait dans un ouvrage spécifique appelé "clarificateur". Pour conserver un stock constant et suffisant de bactéries dans le bassin de boues activées, une grande partie des boues extraites du clarificateur est renvoyée dans le bassin. Une petite partie de ces boues, correspondant à l'augmentation du stock pendant une période donnée, est évacuée du circuit des bassins d'aération et dirigée vers les unités de traitement des boues : cette fraction des boues constitue les "boues en excès". La plupart des stations d'épuration municipales françaises fonctionnent selon ce principe. Les procédés "boues activées" sont les plus répandus dans le bassin versant de la Saône pour les communes de plus de 2 000 EH.

Les procédés biologiques à cultures fixées : les biofiltres et les lits bactériens.

Le principe de ces procédés consiste à faire percoler l'eau à traiter à travers un matériau sur lequel se développent les bactéries qui constituent alors un biofilm sur ce support. Le type de matériau varie suivant les procédés. Les lits bactériens utilisent des galets ou des supports alvéolaires. Les biofiltres utilisent des matériaux de plus petite taille : des argiles cuites, des schistes, du polystyrène, des graviers ou des sables (les biofiltres permettent généralement des traitements plus intensifs et plus poussés que les lits bactériens classiques, plus rustiques dans leur conception et dans leur exploitation).

L'assainissement autonome.

Il s'agit d'une station d'épuration propre à l'habitation. Quand l'habitat est dispersé comme en Bresse, la collecte des eaux usées par les égouts est coûteuse (stations de relevage, densité du réseau de collecte…). Les eaux des maisons sont recueillies dans une fosse septique. Les matières solides se déposent au fond de la fosse où elles sont éliminées par des micro-organismes. L'eau qui reste est épandue dans le sol, où l'épuration s'achève après un passage par un préfiltre et un regard de répartition. La fosse doit être vidée régulièrement (tous les 5 à 6 ans). L'évacuation des boues vers des incinérateurs ou des centres de stockage adaptés est préconisée.

---

produit communément en milieu naturel. Dans le cas des eaux usées urbaines, on favorise le développement de bactéries

Au problème du dysfonctionnement ponctuel des STEP s'ajoute celui de l'élimination des boues. Le traitement des eaux usées en station d'épuration produit une eau épurée, rejetée dans le milieu naturel, et un concentrat désigné sous le terme de "boues" ou "boues résiduaires".

Les boues sont divisibles en trois catégories (SACHON *et al.*, 1995) :

- les boues physico-chimiques sont produites dans les stations physico-chimiques. Les floculants minéraux ajoutés participent pour une part importante à la quantité de boues produites.

- les boues dites primaires résultent de la simple décantation des matières en suspension contenues dans les eaux usées brutes. Elle ne sont pas stabilisées. Les stations ne traitant que la pollution particulaire sont de plus en plus rares en France, ou alors associées à des filières complémentaires de traitement.

- les boues secondaires sont formées à partir de la charge polluante dissoute utilisée par les cultures bactériennes libres ou fixées en présence d'oxygène (aération de surface ou insufflation d'air). Dans le cas où il existe des boues primaires et des boues secondaires, des boues "mixtes" fraîches se forment. Elles subissent un traitement de stabilisation biologique. Dans le cas où il n'existe pas de décantation primaire (boues activées en aération prolongée, ce qui est un cas fréquent en France), la stabilisation aérobie se fait par séjour prolongé dans les ouvrages épurateurs. Les lagunes produisent des "boues de lagunage". Les boues s'accumulant peu à peu au fond des bassins sont curées annuellement, ou tous les deux ans, dans la première zone d'accumulation des dépôts, et une fois tous les cinq ou dix ans pour les autres bassins.

Les boues qui arrivent des décanteurs (en moyenne 2 litres par jour et par habitant en France) contiennent encore beaucoup d'eau. Cette eau est évacuée par séchage ou pressage des boues. Suivant la destination finale des boues, elles sont traitées ou non. Il existe 4 modes d'élimination des boues : le compost (après ajout de paille ou de sciure), l'incinération, la mise en décharge (interdite théoriquement depuis le 1er janvier 2002) et l'épandage agricole. D'après l'agence de l'eau RMC, la capacité de la STEP influence la destination des boues. Ainsi, la valorisation agricole est utilisée pour les petites capacités, la décharge et l'épandage contrôlés sont fréquents pour les capacités moyennes et l'incinération est prépondérante pour les grandes

---

aérobies, c'est-à-dire, qui utilisent l'oxygène pour se développer.

capacités. Par ailleurs, la destination est aussi liée à la situation géographique du sous bassin.

Les données relatives à la destination des boues (en %) par grand sous bassin en 1998 indiquent que dans le sous bassin du Doubs, 95% environ des boues sont destinées à l'épandage agricole contrôlé tandis que ce chiffre atteint plus de 50% dans le sous bassin de la Saône. A titre de comparaison, les boues des STEP corses sont pratiquement à 100% destinées à la valorisation agricole non contrôlée.

Sur l'ensemble des matières organiques épandues en France, les boues ne représentent qu'1,75% contre 94,5 de déjections animales et 3,3% de déchets des industries agro-alimentaires. Bien que l'action fertilisante des boues soit reconnue, des risques de pollution à long terme sont à craindre (accumulation de l'azote et du phosphore dans les eaux souterraines, exemple de la nappe de la craie en Beauce). D'autre part, d'après nos entretiens, l'image des agriculteurs qui pratiquent l'épandage de boues issues des stations d'épuration semble mauvaise auprès des usagers. Cette image devient localement très négative lorsque quelques exploitants agricoles sont pris en train d'épandre directement dans un cours d'eau à l'occasion d'une inondation comme nous avons pu le constater dans la vallée de l'Ognon aux Aynans et à Vouhenans en mars 2001.

En réalité, seul le sous bassin Rhône moyen a réalisé d'importants efforts en matière d'incinération (80% des boues) grâce aux stations d'épuration de St-Fons et Pierre-Bénite. Des schémas départementaux de gestion des sous-produits de l'épuration sont à l'étude. Ceux-ci visent à organiser la collecte et le traitement dans des sites spécialement équipés afin d'empêcher l'évitement des règles en la matière. L'état d'avancement de ces schémas dans le bassin versant de la Saône laisse entrevoir une mise en œuvre assez lente puisque seul le Rhône s'est doté d'un tel schéma en 2000.

5.2. Dégradation des milieux physiques et prolifération d'espèces nuisibles, les effets mécaniques de la domestication des cours d'eau.

Après avoir abordé la question de la dégradation des milieux physiques en Val de Saône aval dans le chapitre précédent, il convient d'élargir l'analyse aux affluents de la Saône comme l'Azergues et aux cours d'eau du sous-bassin du Doubs (par exemple la Cuisance), de manière à établir un parallèle entre l'évolution de la situation de la Saône et de ses affluents. Nous verrons que, si parallèle il y a, les raisons de la domestication sont parfois différentes. Ce n'est pas la navigation qui est à l'origine de l'artificialisation du lit mineur des cours d'eau (à l'exception du Doubs et de la Seille dans leurs parties navigables) mais plutôt l'urbanisation, les remembrements agricoles et les dispositifs de lutte contre les inondations.

La prolifération des espèces nuisibles est un phénomène qu'il nous a paru intéressant d'illustrer ici. Il témoigne en effet de la domestication des cours d'eau et concerne de façon préoccupante plusieurs affluents de la Saône. Il en va ainsi de la renouée du Japon qui pose des problèmes d'entretien aux gestionnaires locaux alors que la Saône semble épargnée par la prolifération de cette espèces végétale exotique envahissante.

5.2.1. Dégradation des milieux physiques : les exemples de la Cuisance et de l'Azergues.

Le SDAGE identifie les milieux très dégradés physiquement[238]. Il s'agit de la Lanterne, de la Savoureuse et de l'Allan, de la Tille, de la Norges et de l'Ouche ainsi que du Drugeon, de la Loue et de l'Orain. D'autres cours d'eau ont également connu d'importants aménagements. Revenons sur deux des secteurs étudiés dans le cadre de notre recherche :

SECTEUR CUISANCE (*Cf.* clichés n°2, 15 et 16, annexe 3). Longue de 40 km, la Cuisance draine un bassin versant de 182 km². Cet affluent de la Loue a connu de multiples pollutions à l'aval d'Arbois

[238] Carte n°5, volume 3 du SDAGE.

(le Glanon, indice IBGN 2/20)[239], alors qu'en amont, la qualité de l'eau est bonne (elle est stationnaire autour de 1B-2 à sa source). Sous la pression agricole, un tronçon d'une trentaine de kilomètres a été aménagé sur la base d'une approche unidimensionnelle (techniciste) du cours d'eau. Les premiers travaux ont été effectués sur la basse vallée de la Cuisance en trois phases successives : 1956-59, 1964-65 et 1971. Le recalibrage et l'endiguement du lit mineur ont été tels que la configuration initiale de la rivière a été bouleversée sur près de 10 km, soit 25% du linéaire total du cours d'eau. Le profil trapézoïdal est visible sur chaque secteur endigué. Ces secteurs concernent les communes d'Augerans et Souvans, de Bans, de Mont-sous-Vaudrey et de Vaudrey. Les travaux d'entretien (re-talutage) se sont succédés, en particulier sur les coudes, depuis les années 1970. La végétation arborée riveraine a en partie disparu au profit d'une végétation arbustive et herbacée à fixation peu profonde. Le phénomène d'incision du lit a réduit l'intérêt de plusieurs captages. Des ouvrages ont été restaurés ou consolidés, d'autres ont été laissés à l'abandon. L'érosion rivulaire est devenue préoccupante. Le secteur d'intervention du SIA de la Haute Cuisance (dont les compétences sont partiellement transférées à la nouvelle Communauté de Communes du Val de Cuisance), du barrage de Rosières à la R.N 83 a été "aménagé" plus récemment en deux phases successives : en 1976-77, sur les communes de Ferté, Mathenay et Molamboz ; en 1979-80, sur les communes de Vadans, Villette-les-Arbois et Arbois. En 1976-77, certains secteurs ont été très affectés du point de vue hydrobiologique à cause des rectifications de méandres (13 suppressions entre le Moulin des Charbonnières et le barrage de Rosières). On compte trente ouvrages en aval d'Arbois et seulement quatre en amont[240]. Néanmoins des travaux d'aménagements localisés sur les parcelles riveraines du cours d'eau, classé ici en 1ère catégorie du domaine privé, ont été effectués. Contrairement aux témoignages des élus municipaux, l'amont d'Arbois a donc bel et bien été aménagé y compris ces dernières années. Nous n'incluons pas dans ces aménagements, les infrastructures qu'impliquent la visite des grottes (stabilisé sur la voie d'accès, parc de stationnement…), ni la construction de la STEP 250 EH des Planches, ni enfin, la pisciculture, qui apparemment n'existe pas aux yeux de l'Administration. Aux Planches-près-d'Arbois par exemple, où les habitations neuves se sont implantées depuis 1990, diverses mares ont été construites en 2001 sans autorisation, et des graviers, extraits directement dans le lit mineur du cours, ont ponctuellement dégradé les berges[241].

---

[239]Syndicat Mixte de la Loue – Communauté de Communes du Val d'Amour, "Dossier sommaire de candidature, CR Loue", Syndicat Mixte Saône Doubs, 2000, 106p. *"La Cuisance est largement polluée sur toute sa longueur. Elle descend en classe 3 sur près de 5 km en aval d'Arbois. Ses affluents sont également très dégradés, en particulier le ruisseau de Pupillin, fortement dégradé par les rejets domestiques de Pupillin et par les produits de traitement du vignoble dont la toxicité pourrait expliquer l'IBGN catastrophique de 2/20. De même, le ruisseau de l'Hameçon subit de graves pollutions dues aux rejets domestiques (qualité 3, N3, P4)"* p33.

[240] D'anciens aménagements sont visibles dans la commune des Planches-près-d'Arbois : des murets accompagnent le cours d'eau durant la traversée du village et témoignent de l'activité économique que pouvait générer la rivière au 18 et 19ème siècle (utilisation de l'eau à des fins multiples et protection contre les petites inondations qui pouvaient affecter les parcelles riveraines) ; une centrale hydroélectrique (1U) ; des escaliers et passerelles métalliques à vocation touristiques aux abords de la Grande Source; des travaux de restauration du Moulin de la Mère Michèle où le droit de pêche n'est pas rétrocédé.

[241] La plupart de ces aménagements ne sont pas identifiables (pas d'appel d'offres) ni même localisables (il s'agit de petits aménagements) sur une carte. Ils résultent d'actions privées non concertées avec les pouvoirs publics sur un site considéré comme "remarquable" par l'administration.

SECTEUR AZERGUES. Longue de 65 km, l'Azergues draine un bassin versant de 885 km². La tête de bassin est globalement préservée mais l'aval a subi la triple influence de l'urbanisation lyonnaise, de l'industrie textile et de l'intensification des pratiques agricoles et viticoles. Les apports de la Brévenne assurent une part non négligeable de la charge en matières oxydables et entraînent une augmentation de la pollution phosphorée. Cette dernière est entretenue au fil de l'eau par les rejets domestiques des communes riveraines (Lozanne, Chazay, Les Chères, …) qui rendent la rivière vulnérable aux phénomènes d'eutrophisation. La population raccordée à un réseau d'assainissement collectif est d'environ 31 000 E.H. – 29 STEP traitent les eaux usées des collectivités, dont un tiers n'assurent pas un niveau de rejet satisfaisant. La pollution azotée reste modérée bien que les concentrations en nitrates augmentent sensiblement sur certains tronçons. Des matières actives telles que l'alachlore et le métachlore employés pour le désherbage des céréales de printemps ainsi que diverses familles de fongicides et quelques insecticides ont été retrouvées dans les eaux de surface de l'Azergues. La pollution visuelle des industries textiles implantées à Tarare et Chessy-les-Mines (où est localisé l'entreprise Mathelin) préoccupe beaucoup les riverains. La dégradation de la qualité des milieux physiques constitue la principale caractéristique du cours d'eau dans sa partie aval. Inaccessible par endroit (à cause de l'omniprésente renouée du Japon), inesthétique et dangereux (rives instables, enrochements glissants), celui-ci revêt un profil uniforme tandis que le phénomène d'incision se poursuit à des degrés divers. La qualité des habitats piscicoles est faible voire nulle. A titre d'indicatif, le peuplement piscicole est totalement déséquilibré. La forte prédominance du chevesne, soit 60% de la biomasse totale, au niveau de la confluence et l'absence de brochets ne sont pas un gage de la bonne qualité des milieux. L'Azergues présente un tracé étonnamment rectiligne entre Lucenay et Anse où la rivière s'écoule parallèlement à l'autoroute A6. Mais il n'en a pas toujours été ainsi ; "le cours de l'Azergues se scindait en effet autrefois en deux bras à l'aval de Lucenay : l'un passait par le village d'Ambérieux d'Azergues où sont encore visibles les vestiges du vieux pont sur l'Azergues ; l'autre passait à Anse. Les dévastations répétées des terres agricoles causées par les inondations et les divagations incessantes de la rivière ont conduit le service des Ponts et Chaussées à entreprendre [dès le 18ème siècle] la canalisation de la basse Azergues. [Son cours] à l'amont de l'endiguement présentait par ailleurs jusque dans les années 1950 une succession de sinuosités. Son tracé a considérablement été simplifié lors des travaux de reconstitution du lit mineur qui ont suivi les importantes extractions de granulats effectuées au cours des années 1960-70 directement dans le lit de la rivière…"[242]. La domestication de l'Azergues n'a pas empêché que des zones demeurent vulnérables face aux crues.

[242] Communauté de communes des Pays du Bois d'Oingt, *Contrat de Rivière Azerguesss* (dossier provisoire), 15 décembre 2001, 109p. + annexes cartographiques. Nous nous appuierons à plusieurs reprises sur ce rapport quasi définitif conçu et réalisé, pour l'essentiel, par Pierre Gadiolet.

5.2.2. Les espèces nuisibles profitent des transformations récentes de l'hydrosystème fluvial : l'exemple de la renouée du Japon.

La renouée du Japon provoque des déséquilibres biologiques[243]. Selon le glossaire du SDAGE RMC mis à jour le 15 janvier 1999, la renouée du japon est "une espèce végétale introduite accidentellement et en voie de colonisation des milieux naturels notamment les espaces alluviaux. Cette espèce provoque des déséquilibres biologiques, une perte de la biodiversité car elle se développe aux dépens des espèces indigènes". Dans le bassin versant de la Saône, deux espèces de renouée sont recensées d'après J.Rivas, expert à l'agence de l'eau (*Fallopica japonica* et *Fallopica sachalinesis*).

La bibliographie consacrée à la renouée du Japon est très riche. De nombreux chercheurs ont étudié l'écologie des renouées exotiques ainsi que les moyens de l'éliminer. Parmi ces études, beaucoup ont été menées dans l'Est de la France (bassin Rhin Meuse) où le niveau de contamination a été particulièrement élevé. Les données concernant leur propagation ainsi que leur répartition en France sont encore imprécises[244].

Elle a été introduite en Europe en 1825 à partir du Japon comme plante ornementale, mellifère, fourragère (en réalité peu appréciée par les animaux) et fixatrice de dunes. On la trouve en France en 1939 (pour ses qualités ornementales et la volonté de valorisation alimentaire). Présente surtout dans les parties nordiques et centrales de l'Europe, elle s'étend vers l'ouest et le sud. Son expansion semble maintenant avoir atteint ses limites géographiques maximales, mais sa dispersion dans les régions colonisées continue. Elle est clairement favorisée par les activités humaines qui fournissent des milieux adéquats (artificialisés) et facilitent le transport accidentel de rhizomes.

---

[243] Des espèces animales peuvent également perturber la vie aquatique comme Silure Glane (*Silurus glanis*) voire le crabe chinois (*Eriocheir sinensis*). Ayant déjà traité cette question pour le CSP (BRUN, 1996), nous porterons notre attention ici uniquement sur la renouée du japon.

[244] http://www.espace-riviere.org/ripisylv/renouee.htm consulté en décembre 2002.

La renouée du Japon s’est très rapidement propagée dans toute l’Europe, le long des axes routiers, des voies ferrées, des canaux et des rivières, dans les terrains vagues, les terrains industriels, etc. De là, elle a progressivement colonisé les forêts, les talus, les marais et d'autres biotopes naturels. Elle est omniprésente en bordure des cours d'eau aux berges dont le substrat est grossier et filtrant. Elle est présente sur tout le territoire français, mais plus fréquente dans l'Est de la France.

L'invasion des renouées peut être considérée comme un signal d'alarme. Elle témoigne d'une altération du fonctionnement naturel entièrement dû aux surexploitations humaines. Plus que l'éradication de la plante elle-même, c'est la restauration des systèmes alluviaux et la prise en compte du fonctionnement naturel du cours d'eau qui semble être le moyen le plus sûr pour une lutte à long terme.

D'après nos observations sur les secteurs préférentiels de colonisation de la renouée (créés le plus fréquemment par l'homme lui-même), les meilleures façons d'éviter son installation sont d'exclure les coupes à blanc de ripisylves, la populiculture intensive en bordure de berges, les dépôts de gravats et d'alluvions, les enrochements, les rectifications, les recalibrages... et autres aménagements intensifs du lit et des berges. Les traversées de zones urbaines traitées en espaces verts, les zones aval de chaussées et les abords de ponts doivent également faire l'objet d'une attention toute particulière, ainsi que les friches industrielles en bordure de cours d'eau ou encore les berges non végétalisées, où la nature livrée à elle-même ne peut être qu'accueillante pour la renouée (*Cf.* clichés n°8, annexe 3).

D'après un document intitulé *La gestion de la renouée du Japon en bordure des cours d'eau* édité par le ministère de l'environnement et l'agence de l'eau Rhin-Meuse[245], ces peuplements denses monospécifiques, installés sur des berges remaniées où la végétation ligneuse a été fragilisée et/ou supprimée, posent différents problèmes à savoir la difficulté de réinstallation ou de régénération de la ripisylve (forêt de bord de berge), l'accès au cours d'eau et la banalisation biologique.

[245] http://www.eau-rhin-meuse.fr/tlch/publi/renouee.pdf

La renouée se multiplie et se disperse grâce à deux systèmes de reproduction végétative : le bouturage spontané de fragments de tiges et surtout la formation de rhizomes (organes souterrains) qui emmagasinent d'importantes réserves nutritives. Ceux-ci ont en moyenne une durée de vie supérieure à 10 ans et peuvent aussi se bouturer. Ils permettent à la plante de survivre même en cas de gel ou de fauche. Ils facilitent une colonisation rapide d'un site par leur croissance (jusqu'à 10 ou 20 m de long) et par la formation de bourgeons qui vont donner de nouvelles tiges. Le système racinaire ne stabilisant pas le sol, un plant peut facilement être emporté avec son rhizome lors d'une crue et se fixer à l'aval. C'est donc aussi un système de colonisation performant. La reproduction par graine, dans nos latitudes, est peu active. Quelques germinations ont néanmoins pu être constatées dans le bassin versant du Rhône.

Cette plante supporte des conditions de vie très variées. Elle colonise des sous-bois peu ensoleillés et se développe aussi bien sur des substrats acide que calcaire. Certains paramètres favorisent cependant son développement : une atmosphère humide, une bonne alimentation du sol en eau (proximité d'un cours d'eau), aéré et filtrant (dépôts alluvionnaires récents, enrochements, terrassements etc.). Son efficacité en termes de rendement photosynthétique est telle que la production de matière sèche peut atteindre 6 à 13 tonnes/ha pour les parties aériennes et 16 tonnes/ha pour les parties souterraines. Elle fait ainsi partie des plantes herbacées les plus productives de la flore tempérée.

Quatre impacts sont maintenant bien connus :

- Impact sur le milieu : la renouée ne participe pas à la stabilité des berges (système racinaire peu développé en dehors des rhizomes) et favorise au contraire les sapements de berges. Elle peut provoquer la formation de barrages végétaux et d'encombrements lorsque, à l'automne, ses tiges desséchées se cassent et sont emportées en aval ;

- Impact sur la flore autochtone : la renouée ne présente aucun inconvénient majeur pour la flore locale lorsque le niveau de fonctionnement de celle-ci est naturel. La prolifération débute dès que les milieux sont déstabilisés et la végétation peu dense. Dans les environnements qui lui sont les plus favorables, la renouée peut éliminer pratiquement toutes les autres espèces grâce à son rythme de croissance élevé, son feuillage abondant créant un ombrage inhospitalier pour les autres espèces

herbacées et les jeunes plants d'arbres, et la sécrétion de substances provoquant des nécroses sur les racines des végétaux voisins ;

- Impact sur le paysage : si la renouée a été introduite en grande partie pour ses qualités ornementales, il est clair que là où elle s'implante, elle est synonyme d'uniformisation du paysage. En période hivernale, lorsque ses tiges sont desséchées, elle constitue pour le riverain une disgrâce paysagère certaine d'autant que sa propagation au-delà des berges est fréquente ;

- Impact sur les activités humaines : difficultés d'accès pour les pêcheurs et les promeneurs et dégradation des ponts, des seuils et des barrages suite aux encombrements créés.

Différentes méthodes de luttes mécaniques, chimiques ou biologiques pour combattre son développement ont été testées avec plus ou moins de succès. Il est apparemment difficile de supprimer totalement la renouée d'un site envahi. C'est une question de moyens financiers résume J.Rivas de l'agence de l'eau RMC[246]. Par ailleurs, les diverses techniques utilisées n'empêchent pas une recolonisation future du site par l'espèce[247]. En conséquence, des conflits émergent entre les usagers et les gestionnaires des cours d'eau[248] et l'entretien est réduit car la collectivité refuse de prendre à sa charge certains coûts.

---

[246] Entretien avec l'expert de l'agence de l'eau, le 3 août 2003.

[247] De plus, certaines espèces végétales exogènes sont dangereuses pour les habitants. L'exemple de l'ambroisie à feuilles d'armoise (*Ambrosia artemisiifolia*), une plante de la famille des astéracées originaire de l'est de l'Amérique du Nord, est remarquable à cet égard. Introduite accidentellement en France au 19ème siècle, elle envahit maintenant les vallées du Rhône et de la Saône ainsi que les régions voisines. Elle met en danger les espèces végétales tandis que ses inflorescences et son pollen provoquent des allergies, parfois graves (rhinite, conjonctivite, trachéite, voire asthme, urticaire ou eczéma). C'est pourquoi, les services de l'Etat se sont mobilisés pour informer la population (*cf.* "L'ambroisie, une plante nuisible à la santé", édité par la DDASS de l'Isère en 2002).

[248] Par exemple, dans un document relatif à son activité, la FRAPNA met en cause les gestionnaires locaux. "Un autre cas inquiétant, bien qu'heureusement sans conséquence pour la santé, est posé par la renouée du Japon qui envahit notamment les berges de nombreux cours d'eau du Rhône en éliminant la flore locale. Son expansion est souvent la conséquence d'aménagement ou de gestion inadaptés (enrochement excessif, terre laissée à nu après travaux, transport de terre contaminée par la plante et utilisée pour d'autres aménagements...)", (Source : http://www.frapna.org/site/rhone/livret-vert/chapitre3.htm.)

5.3. Les contrats de rivière, un moyen de maîtriser les dynamiques territoriales ?

De manière générale, les dynamiques territoriales qui caractérisent la vallée de la Saône et ses principaux affluents entre 1945 et 2000 se traduisent par des aménagements. Elles résultent de la combinaison d'actions relatives au développement économique local (extension des zones d'activités, création de parcs de loisirs…) et à l'aménagement du territoire (construction d'une ligne ferroviaire, d'un pont supplémentaire entre l'Ain et la Saône-et-Loire…). Il s'avère que le durcissement des lois de protection de la nature n'influe peu ou pas sur l'évolution du contexte socioéconomique. Cette situation favorise le recours aux politiques territoriales de l'eau par les pouvoirs publics.

5.3.1. L'urbanisation de la vallée de la Saône et de ses principaux affluents semble indifférente aux crues.

La tendance est à la constitution d'un ruban urbain tout au long de la rive droite de la Saône aval. La réorganisation spatiale qui s'opère dans la vallée semble indifférente aux crues et ce, contrairement aux prévisions de juristes pourtant fins connaisseurs du Val de Saône (UNTERMAIER, 1991).

Deux éléments indiquent que cette tendance va se poursuivre dans les prochaines années[249] :

- le premier est la saturation prévisible des voies de communications routières, autoroutières et ferroviaires. Des problèmes de circulation majeurs devraient apparaître sur l'A6 entre Beaune et Lyon d'ici 2010[250]. Les services de l'équipement ont alerté les responsables nationaux de la sécurité routière des risques qui pèsent déjà sur les biens et les personnes, compte tenu de

[249] D'après les entretiens que nous avons eus avec les personnels techniques et administratifs de la DIREN Bourgogne (janvier 2001).

[250] Durant les grandes vacances, les jours fériés et les fins de semaines, on compte jusqu'à 5 000 véhicules/heure sur l'A6. Les bouchons sont fréquents, y compris sur le tronçon 2 X 4 voies à l'approche de Beaune. Le matin et le soir, tant sur l'A6 que sur la N6, le trafic est régulièrement chargé. Les axes secondaires le sont également à l'entrée des villes. Les bouchons du Pont-Saint-Laurent sont célèbres d'où le projet de pont supplémentaire récemment validé entre les élus de la rive droite et ceux de la rive gauche.

l'augmentation du trafic. De même, le nombre de rames destinées au trafic voyageur en TGV a été poussé à son maximum depuis la mise en service du TGV Méditerranée alors que l'objectif du doublement du trafic fret ferroviaire dans les 10 ans a été retenu par Réseau ferré de France (RFF, 2001). Ces éléments expliquent l'émergence des nombreux projets relatifs à l'amélioration de la circulation des hommes et des marchandises sur cet axe.

- le second concerne la périurbanisation. Celle-ci a été plus ou moins continue depuis les années 1970-1980. La surface occupée par les zones commerciales a été multipliée par six dans les secteurs de Châlon-sur-Saône, Mâcon et Villefranche-sur-Saône depuis 1970. Les projets en tous genres sont nombreux. Ainsi, une étude récente sur le développement local en liaison avec la Saône (VNF, 2000) fait état de cinq grands projets à Mâcon et ses environs : extension de la zone portuaire, construction d'un pont urbain supplémentaire sur la Saône, urbanisation d'une zone remblayée, création d'un bassin d'aviron et projet autoroutier A 406. Selon un représentant de la Chambre des notaires de l'Ain interrogé en 2001, l'augmentation du prix des loyers en centre ville, la "demande de nature" et la cessation d'activité chez une partie des agriculteurs qui laissent derrière eux des terrains libres à bâtir, favorisent la périurbanisation dans la plaine de l'Ain, le Val de Saône et à proximité des principales villes du bassin de la Saône à commencer par Besançon, Dijon et Lyon.

Sur les affluents, les petites collectivités riveraines de la Saône entreprennent des actions qui réduisent l'intérêt écologique des milieux aquatiques et terrestres en multipliant les micro-espaces (0,5 à 5 ha) aménagés. A ces aménagements ponctuels s'ajoutent les projets qui relèvent de l'intérêt général comme sur l'axe Saône. Mis bout à bout ces projets constituent sans doute un catalyseur remarquable du développement local, comme ce fut le cas à l'époque de la planification centralisée, mais la plupart desservent l'environnement.

La disparition de remarquables zones prairiales semble irréversible lorsque l'urbanisation "imperméabilise" d'anciennes parcelles agricoles. Dans ce contexte, les surfaces agricoles pourraient faire office de "rempart" face aux dégradations irréversibles engendrées par l'extension des aires urbaines, d'autant que ces dernières jouent un rôle important dans la gestion de l'inondabilité comme l'ont rappelé récemment plusieurs experts.

Mais on devine déjà les limites d'une telle hypothèse. Car ce n'est pas parce que l'agriculture se présente comme un rempart potentiel à la dégradation des milieux aquatiques qu'elle sera immédiatement moins polluante ou qu'elle permettra de

freiner la construction des aménagements réalisés au titre de l'intérêt général. Au surplus, imposer un ralentissement de la périurbanisation ne peut qu'être une solution provisoire (le temps de concevoir un schéma d'aménagement et de gestion de l'espace à l'échelle de la vallée ?), contestable (les pressions des promoteurs, des propriétaires, des locataires, des entreprises et des élus locaux seraient très fortes) et quasi impossible à mettre en œuvre au plan technique et juridique à l'heure actuelle. Comment, alors, concevoir en même temps le développement économique et social, autrement dit la satisfaction des besoins des hommes en termes d'habitats, de déplacements, d'emplois, de loisirs, etc., et la protection de l'environnement en tant que ressource utilisée pour le développement, mais également en tant que milieu doté d'une valeur intrinsèque (ROUX, 1998) ? Dans quel cas, pour reprendre une interrogation de DE VAULX (1998), l'eau peut-elle constituer une "entrée" pour une stratégie d'aménagement et de gestion du territoire, le territoire peut-il également constituer une "entrée" pour une stratégie de gestion de l'eau ?

"Dans certains cas, cela semble aller de soi, dans celui des zones de captage d'eau pour l'approvisionnement en eau potable des villes" (DESCROIX, 2002, p. 149). Mais peut-on obliger une commune rurale ou périurbaine, située en tête de bassin ou dans tout autre secteur jugé stratégique à geler son développement urbain sous prétexte que celui-ci risque de favoriser ici la dégradation de la qualité des milieux aquatiques et là les crues en aval ? En première analyse, le risque d'inondation apparaît comme le levier politique le plus à même d'obliger les pouvoirs publics à concrétiser pareil scénario. Ce risque déclenche l'action publique et il participe ainsi à la recomposition territoriale en forçant les pouvoirs publics à répartir les activités économiques en cohérence avec les risques liés aux excès hydrologiques (LAGANIER *et al*., 2001, LAGANIER *et al*., 2000). Mais il n'est pas certain que la protection de la qualité des ressources en eau et plus largement des milieux aquatiques puisse recueillir autant de suffrages auprès des acteurs concernés et de l'opinion publique.

Le gel du développement urbain n'est peut être pas très réaliste car il nécessite, outre une modification de certains textes[251] et une augmentation des moyens des intervenants, une très forte mobilisation de l'opinion publique. Or la réduction de la

[251] Relatifs à l'agriculture, à environnement, à l'urbanisme et à la propriété privée.

qualité de l'eau s'opère généralement selon un processus lent et imperceptible. De ce fait, seule une longue interruption de la distribution de l'eau du robinet ou bien une grave pollution d'un fleuve constituent pour les usagers des "indicateurs"[252] qui peuvent les conduire à suivre effectivement les recommandations des pouvoirs publics[253] et à exercer une pression auprès des élus. Une telle pression peut les encourager à assumer leurs responsabilités en freinant le développement urbain lorsque cela s'avère nécessaire. Toute la difficulté réside dans le fait de sensibiliser les usagers sur une crise latente, de manière à éviter le basculement vers une crise avérée. L'exemple de la gestion, pour le moins controversée, de la nappe de l'Est lyonnais montre que cette difficulté n'est pas encore surmontée par les pouvoirs publics (SALAZAR *et al*., 2002).

5.3.2. Le passage de la règle au contrat s'impose aux pouvoirs publics.

Les instruments réglementaires destinés à la protection des milieux aquatiques ont jusqu'à maintenant eu un faible pouvoir vis-à-vis des dynamiques territoriales comme nous avons pu le constater au sujet de la Saône et de certains de ses affluents. A défaut d'instruments appropriés à la situation des zones humides au sens large[254], différents outils fonciers ont été utilisés à des degrés divers . Ainsi, les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux permettent en principe aux maires de contrôler la vocation des sols. La prise en compte de la sauvegarde des zones inondables se traduit également par la mise en œuvre des procédures institutionnelles applicables à tout type d'espace considéré comme "naturel"[255]. La loi

---

[252] Si l'on s'en tient aux indicateurs écologiques.

[253] Comme celles qui figurent dans les SDAGE.

[254] Selon la convention de Ramsar "les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres". La définition retenue finalement en France et qui vaut, elle aussi pour les zones humides continentales ou littorales est celle qui figure dans la loi sur l'eau de 1992 à savoir que ce sont des "terrains exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année". Ces définitions sont extraites de DELBOS (2002, p. 43). Les zones inondables du bassin de la Saône sont fréquemment assimilées à des zones humides.

[255] Dans certains cas, la législation relative à la prévention des risques d'inondation présentée plus haut coïncide avec les intérêts des acteurs de la protection de la nature.

du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature institue par exemple les "réserves naturelles" ainsi que les "réserves naturelles conventionnelles" ou "volontaires"[256].

En ce qui nous concerne, les départements du bassin versant comprennent 14 réserves naturelles. Peu d'entre elles néanmoins concernent directement les zones inondables à l'exception notamment de la Réserve de La Truchère-Ratenelle (Saône-et-Loire). Créée le 3 décembre 1980 et gérée par le Conservatoire des sites naturels bourguignons, cette réserve s'étend sur 93 ha d'étangs marécageux, de tourbières, de bois et de dunes[257]. Ce type de réserve se différencie des réserves naturelles volontaires (par exemple, la basse vallée de la Lanterne, sur les communes de Mersuay et Breurey-Les-Faverney, 43 ha), lesquelles correspondent à des propriétés privées dont la faune et la flore sauvages présentent un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique (DIREN Franche-Comté, 2003).

Les conservatoires régionaux ont joué un rôle important en termes de maîtrise foncière. Parmi eux, le Conservatoire régional du patrimoine et des espaces naturels en Rhône-Alpes est une association loi 1901 créée en 1987. Il se positionne comme un outil au service de la sauvegarde des milieux d'intérêt écologique (faune, flore, paysage,…). Il achète, loue ou passe des conventions avec des propriétaires et élabore des plans de gestion, approuvés par son conseil scientifique[258]. Il recherche des financements auprès de l'Etat, des collectivités territoriales et du public en lançant des souscriptions[259]. Les conservatoires régionaux ne sont pas reconnus d'utilité publique mais ils bénéficient de la reconnaissance du ministère de l'environnement et lui sont liés par une convention. Ils se distinguent d'établissements publics comme VNF et l'ONF qui ne sont pas propriétaires mais affectataires. Ils se différencient également du Conservatoire du Littoral qui est doté de prérogatives particulières. Pour la plupart des responsables de bassin

---

[256] Les réserves sont fortement concernées par Natura 2000 : en effet, selon le ministère de l'environnement, 93% des réserves naturelles volontaires se situent dans l'enveloppe d'un site d'intérêt communautaire proposé ou dans une Zone spéciale de conservation.

[257] Seules 20 réserves sur les 153 existantes ont été créées au titre de la protection des fleuves et rivières.

[258] Actuellement, certaines réserves naturelles en sont à leur second, voire à leur troisième plan de gestion (circulaire n°95-47 du 28 mars 1995), mais seulement 73 des 150 réserves naturelles de France sont dotées d'un plan de gestion agréé par leur comité consultatif puis par le conseil national de protection de la nature.

[259] Source : Guide du patrimoine naturel n°4, *Le Val de Saône, rencontre de la terre et des eaux*, Conservatoire Régional du Patrimoine Naturel, non daté.

interviewés, l'idée de la création d'un Conservatoire des fonds de vallées fragiles pourrait être une solution pour améliorer leur protection.

Le Conservatoire du littoral, un instrument qui n'a pas d'équivalent pour la sauvegarde des vallées de la Saône et du Doubs.[260]

Le Conservatoire du littoral est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature créé en 1975 et membre de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN).

Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres. La zone d'intervention du Conservatoire est constituée à l'origine des cantons côtiers et des communes riveraines des lacs de plus de 1000 ha. Depuis, elle s'est élargie aux communes d'outre-mer (décret du 1er septembre 1977) puis aux communes littorales au titre de la loi du 3 janvier 1986. La loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a rendu effective l'extension du domaine des compétences du Conservatoire aux estuaires. La loi Paysage de 1993 stipule une extension aux secteurs géographiques limitrophes constituant une unité écologique et paysagère. Son domaine d'action concerne 22 régions, 46 départements et 1140 communes. Il acquiert des terrains fragiles ou menacés à l'amiable, par préemption, ou exceptionnellement par expropriation. Des biens peuvent également lui être donnés ou légués.

L'acquisition marque une étape importante de l'intervention du Conservatoire. Elle n'est cependant que le point de départ d'un processus original dans lequel le Conservatoire assure la responsabilité du propriétaire mais confie la gestion des terrains à d'autres partenaires. Une fois l'acquisition réalisée, le Conservatoire intervient à deux niveaux : l'élaboration d'un plan de gestion qui s'appuie sur un bilan écologique et fixe les objectifs à atteindre pour assurer une préservation satisfaisante du site, la réalisation des travaux de réhabilitation dans le respect des orientations arrêtées.

En application de la loi de 1975, la gestion des sites acquis par le Conservatoire (entretien courant, surveillance, accueil) est confiée en priorité à une collectivité locale. Sur les 325 sites ayant donné lieu à une convention de gestion signée, 60% sont gérés par des communes ou des groupements de communes. Dans une vingtaine de cas, le Conseil général ou l'ONF sont co-signataires de ces conventions. Les Départements sont gestionnaires d'un tiers des sites du Conservatoire. Des associations, des établissements publics (dont les parcs naturels régionaux) ou quelques exploitants agricoles ont été retenus pour répondre à des situations locales particulières. Avec l'aide d'experts, il détermine la manière dont doivent être aménagés et gérés les sites qu'il a acquis pour que la nature y soit aussi belle et riche que possible et définit les utilisations, notamment agricoles et de loisir compatibles avec ces objectifs. Au 1er juillet 2002, le Conservatoire assurait la protection de 66597 hectares sur 495 sites, représentant 861 km de rivages soit plus de 10% du linéaire côtier.

Son budget annuel est de l'ordre de 30 M€ (196,8 MF), dont 25 M€ (164 MF) consacrés à l'acquisition et à l'aménagement des sites. L'essentiel de ces moyens financiers provient de l'Etat. Les collectivités locales et

[260] Source : www.conservatoire-du-littoral.fr consulté le 18 avril 2003. Cet encadré présente les principaux traits du Conservatoire tels qu'ils sont exposés par le Conservatoire lui-même.

l'Europe apportent aussi leur concours. Des entreprises mécènes et des particuliers apportent également des contributions volontaires. L'équipe du Conservatoire comprend environ cent personnes, recrutées parmi les fonctionnaires. D'autre part, 150 gardes du littoral, recrutés par les collectivités locales et les organismes gestionnaires, auxquels s'ajoutent environ 300 emploi-jeunes, assurent, tout au long des côtes, la surveillance et l'entretien des sites du Conservatoire Au plan organisationnel, l'instance de décision est son Conseil d'administration, composé à parité d'élus nationaux, départementaux et régionaux d'une part, de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées d'autre part. Le Conseil d'administration, qui se réunit en moyenne trois fois par an, élit en son sein un président qui est traditionnellement un membre de l'assemblée nationale. C'est au directeur du Conservatoire du littoral que revient l'exécution des décisions du Conseil ainsi que l'organisation et le fonctionnement général de l'établissement. Le Conservatoire du littoral est représenté localement par 12 délégations régionales.

Il existe aujourd'hui 17 Conservatoires régionaux d'espaces naturels, dont un en Franche-Comté et un en Bourgogne, regroupés au sein de la fédération "Espaces naturels de France". Ils sont animés par des bénévoles liés aux universités et aux organismes de recherche publique. Ils bénéficient aussi d'aides techniques assurées par d'autres acteurs institutionnels comme les agences de l'eau ainsi que du soutien du réseau associatif (pêche, ornithologie, etc.). Il existe également des Fondations dont le fonctionnement et les objectifs sont assez comparables à ceux des Conservatoires[261]. Cependant, la superficie des espaces protégés par ces organismes reste faible (quelques centaines d'hectares tout au plus en Val de Saône au total).

A l'instar des conservatoires régionaux, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse pourrait acheter des parcelles dans le bassin versant de la Saône afin de préserver les eaux souterraines de toute pollution. Cette politique a déjà été adoptée par le passé par l'agence de l'eau Seine-Normandie par exemple dans la plaine de La Bassée qui s'étend de Montereau-Fault-Yonne (Seine-et-Marne) à Nogent-sur-Seine. Dans cette petite région, l'agence a jugé que les carrières de sable exploitées

[261] C'est le cas par exemple en Rhône-Alpes de la Fondation Pierre Vérots, pour l'étude et la préservation de la faune et de la flore en Dombes. Installée dans la Dombes, la Fondation doit son nom à Pierre Vérots, un industriel lyonnais, qui possédait à Praillebard un vaste domaine de chasse et décida peu de temps avant sa mort de le pérenniser et de le vouer à la recherche scientifique. La Fondation s'attache à sauvegarder, notamment grâce à son domaine, la biodiversité du patrimoine naturel particulièrement riche de cette région. Un des autres objectifs vise à l'étude scientifique du monde vivant de la Dombes, avec la volonté d'apporter une contribution à la politique générale de recherche en France en la matière. La Fondation participe enfin activement à l'information du public et à l'éducation des groupes scolaires, scientifiques et culturels (source : www.h2o.net consulté le 8 mai 2003).

constituaient une menace à l'encontre de la qualité de la réserve aquifère la plus importante d'Ile-de-France. Elle a donc décidé de consacrer plus de 300 000 € par an à l'achat et à la gestion de terrains, investissement certes important mais inférieur au coût du traitement de l'eau. Seuls les carriers ont été finalement pénalisés par cette stratégie d'acquisition foncière. Depuis 1970, l'agence a ainsi développé une logique de grignotage et a acheté 600 ha de terrain et vise la possession de 900ha en 2005. Propriétaire, l'agence a confié la gestion de plus de la moitié de ses parcelles à l'ONF et compte en revendre une partie aux collectivités (Le Moniteur, 4 août 2000).

L'augmentation du nombre de directives communautaires relatives à la protection de la ressource en eau et du milieu naturel renforce le rôle des Conservatoires et des agences de l'eau. De même, il est probable dans un proche avenir que les opérateurs de type syndicat mixte et les "propriétaires-relais" tels que les SAFER (LEFEBVRE, 2003) seront, de manière concrète, en charge d'établir un lien entre les modes d'occupation des sols et la protection effective de la ressource en eau. Ces acteurs locaux et régionaux ont cependant des stratégies d'acquisition foncière divergentes d'un secteur à l'autre ce qui peut provoquer une incompréhension de la part des acquéreurs évincés. En outre, leur possible dépendance vis-à-vis des dirigeants syndicaux (FDSEA en particulier) discrédite parfois certaines de leurs actions environnementales auprès des associations de protection de la nature.

Cela explique, outre l'inapplication partielle de la réglementation (prévention des risques, protection des ressources en eau et des milieux naturels), que les pouvoirs publics soient tentés de passer par des politiques contractuelles. De par leur nature et leur "opérationnalité" affichée, les contrats de rivière sont logiquement sollicités par les acteurs susceptibles d'intervenir directement sur les modes d'occupation des sols. Ils ont une emprise potentielle sur le territoire mais restent néanmoins cantonnés à la rivière et à ses abords. En quoi alors peuvent-ils influer sur le développement urbain et les aménagements lourds ? Dans quelle mesure la généralisation des contrats à l'ensemble des cours d'eau du bassin peut-elle être organisée, sachant que la qualité de l'eau de la Saône dépend, en partie du moins, de celle des affluents ? La question sous-jacente est celle de l'articulation des contrats entre eux, en termes d'objectifs, de moyens et de cadre territorial.

Chapitre 6 - Etat des lieux des politiques territoriales de l'eau dans le bassin de la Saône : le Projet Saône ou la difficulté de mettre en œuvre une gestion intégrée par bassin versant.

Les déficiences des instruments réglementaires incitent les pouvoirs publics à proposer des dispositifs souples et incitatifs aux destinataires. Dans le cas du bassin versant de la Saône, le dispositif global appelé *Projet Saône* repose essentiellement sur des contrats de rivière comme le *Contrat de Vallée Inondable* de la Saône (CVI).

La réalisation d'un état des lieux des politiques de l'eau dans le bassin versant de la Saône, nous permet d'observer qu'outre les contrats de rivière, d'autres politiques liées à la gestion de l'eau se développent. Certaines sont locales comme les contrats de branche destinés à des secteurs polluants (viticulture, production de fromage, etc.). D'autres sont régionales comme *Avenir du Territoire entre Saône et Rhin* (ATSR) ou encore le *Plan Bleu*.

En dépit des difficultés de mise en œuvre d'une gestion intégrée à l'échelle du bassin versant de la Saône, le relatif succès des contrats de rivière prouve l'intérêt des acteurs locaux pour les démarches de cette nature.

6.1. Les instruments d'une stratégie globale d'aménagement et de gestion des eaux.

Le Contrat de Vallée Inondable, sur lequel nous reviendrons en détail dans le chapitre 8, ne saurait à lui seul traiter l'ensemble des questions liées à l'eau sur ce bassin puisqu'il porte seulement sur les 230 communes de la vallée (Syndicat Mixte Saône Doubs, 2003, p. 3). Sa mise en œuvre doit être complétée par des procédures parallèles portant sur les principaux sous bassins versants affluents ayant une influence réelle sur le fonctionnement de la Saône et sur les sous-bassins secondaires. Une telle stratégie correspond selon FORET (2002), à la mise en œuvre effective d'une gestion "systémique" de bassin.

Plusieurs questions se posent à ce sujet. Comment va-t-on passer du concept de "gestion systémique" à sa mise en œuvre effective, notamment chez les acteurs agricoles ? pour reprendre une question posée par VILLEY (1997) à la direction du Syndicat Mixte Saône Doubs. La gestion consensuelle, c'est-à-dire fondée sur la négociation et le contrat, à l'échelle d'un grand bassin n'est-elle pas une utopie ? Peut-on, dans le cadre d'une gestion systémique, comme le prétend FORET (1997) "adapter le fonctionnement de la rivière [la Saône] pour tout concilier"? Enfin à la suite de CLERMIDY (1995) on peut s'interroger sur la prise en compte des milieux naturels dans le concept de gestion systémique du Val de Saône.

6.1.2. Le Projet Saône : première ébauche d'un document cadre.

Elaboré au début des années 1990, le Projet Saône se présente comme la première ébauche d'un document cadre réalisé à l'échelle du bassin versant de la Saône. Il trace les lignes directrices d'une future politique de bassin.

Le Projet Saône s'articule autour de trois procédures comparables et interdépendantes, chacune étant relative à une portion du bassin versant de la Saône. La première concerne le Val de Saône, la seconde la vallée du Doubs et la troisième les autres affluents du bassin versant. C'est, en principe, de la combinaison de ces trois démarches que doit résulter l'amélioration de la qualité des eaux, des

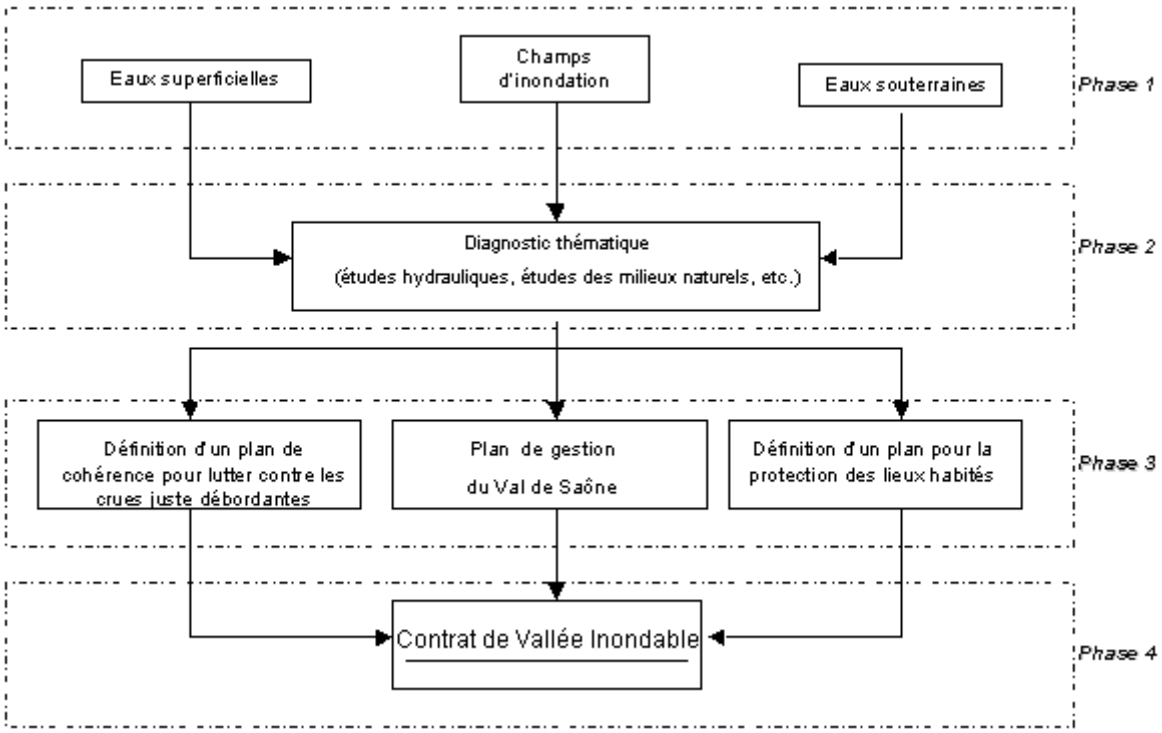
moyens de lutte contre les inondations et la valorisation économique des milieux aquatiques.

Chaque procédure se divise en quatre phases ; première phase, l'identification du territoire et des enjeux qu'il recouvre ; seconde phase, le lancement des études autour des principaux enjeux (gestion des débits, pollutions agricoles, etc.) ; troisième phase, la mise au point d'un plan de gestion en concertation avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers ; enfin la quatrième phase, avec la mise en œuvre du plan de gestion. Les trois procédures sont maintenant présentées de manière schématique (source : *Projet Saône*, Syndicat Mixte Saône Doubs, 1992).

Dans ses grandes lignes, la méthode utilisée est commune à l'ensemble des sous-bassins étudiés dans la mesure où les politiques concernant les vallées de la Saône, du Doubs et des autres affluents obéissent à la même logique. Standardisée, elle invite néanmoins les usagers à participer, dans chaque sous bassin, à l'élaboration d'une politique adaptée aux enjeux locaux. De l'identification des enjeux à la mise en œuvre du plan de gestion, chaque phase est l'occasion d'une concertation entre les usagers, les acteurs locaux de l'eau et les responsables de bassin.

Il est possible de dresser un bilan des actions menées à partir de l'analyse des entretiens avec les responsables de bassin et des documents administratifs à notre disposition. Il s'avère que dix ans après sa conception, le *Projet Saône* a été partiellement mis en œuvre. Les intitulés des procédures ont certes été modifiés et les stratégies des responsables de bassin ont souvent été divergentes. Cependant le cadre général d'intervention proposé par le Syndicat Mixte Saône Doubs a finalement été retenu par l'ensemble des intervenants dans le domaine de la gestion de l'eau.

Figure 9 : "La gestion systémique de la vallée de la Saône" (Procédure 1).



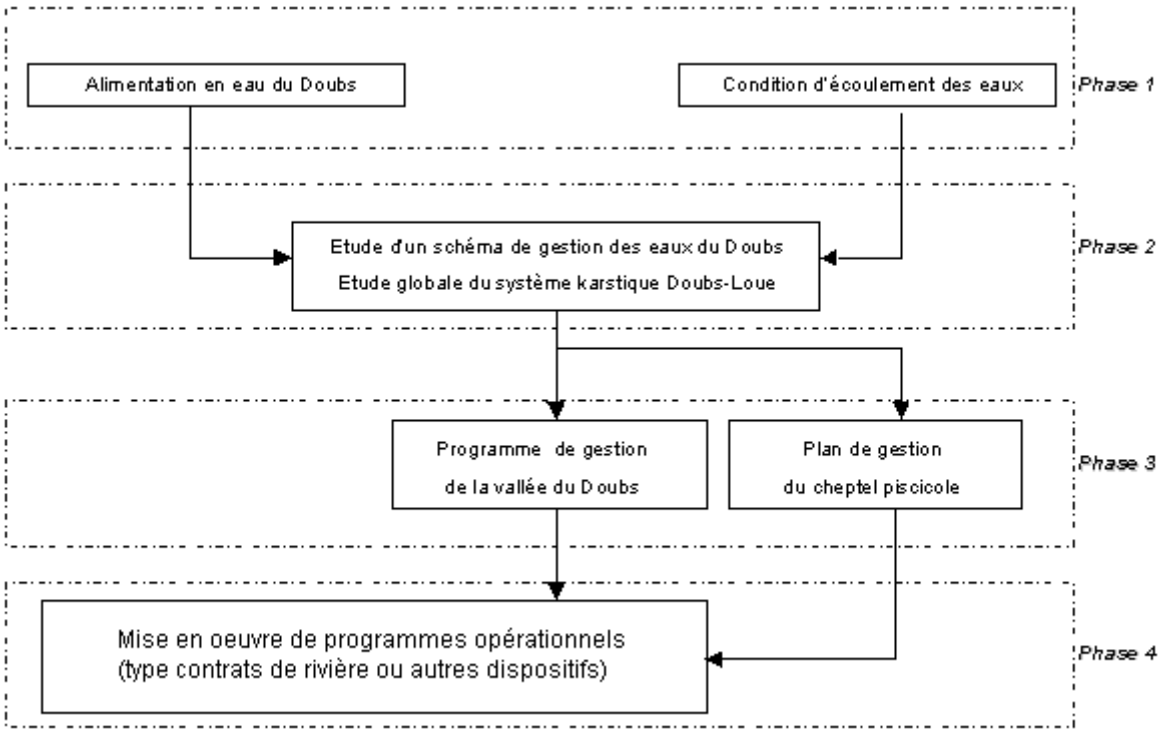


Figure 10 : "La gestion systémique de la vallée du Doubs" (Procédure 2).

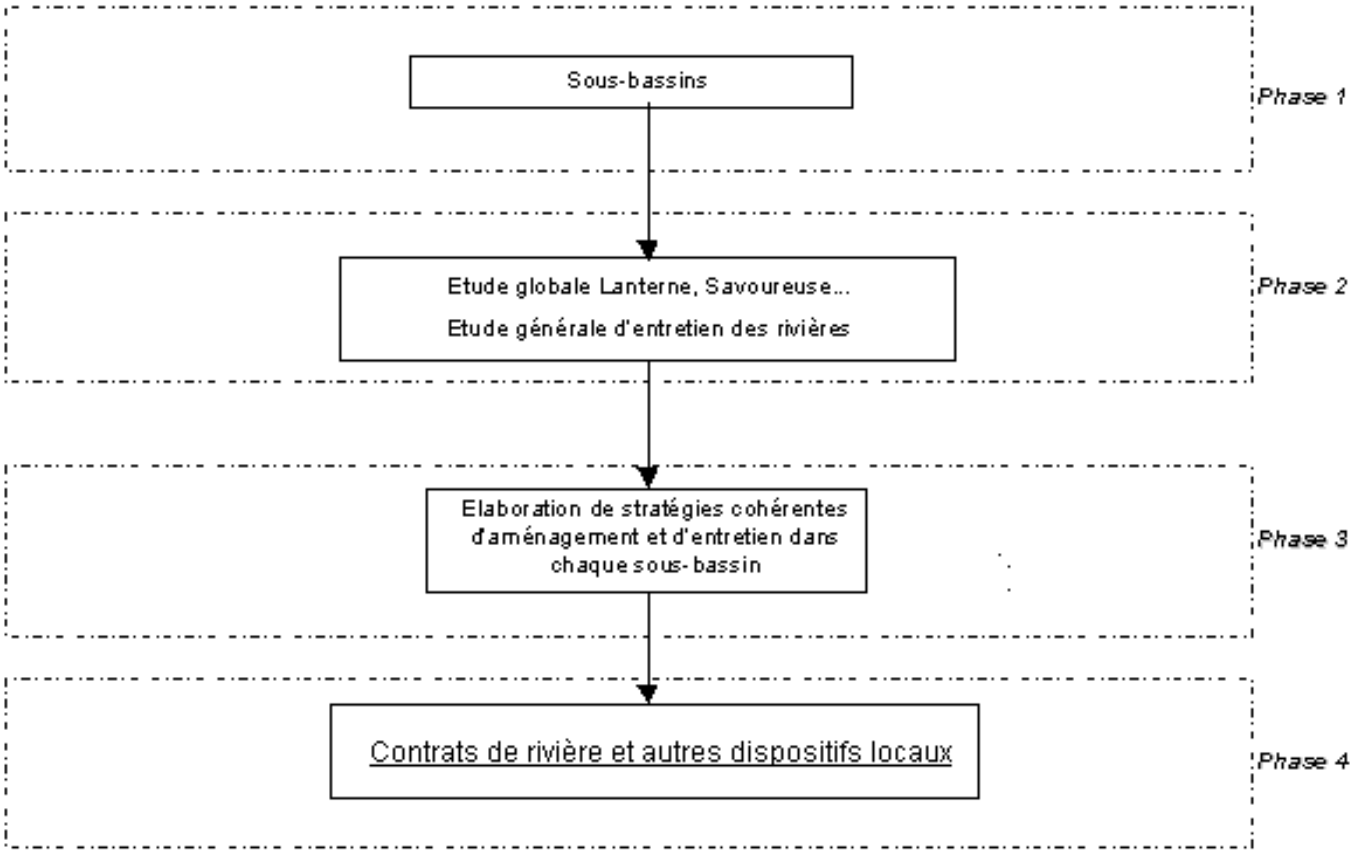


Figure 11 : "La gestion territoriale du bassin" (Procédure 3).

Le Syndicat Mixte Saône Doubs a peu à peu imposé ses vues et, en corollaire, une nouvelle organisation des acteurs de l'eau[262]. En accordant davantage d'intérêt aux "territoires", il a positionné ses collectivités adhérentes au centre du système d'acteurs du bassin de la Saône. Il n'en reste pas moins vrai que le législateur a encore le pouvoir de modifier les règles du jeu et surtout que l'Agence de l'eau tient toujours "les cordons de la bourse" comme l'ont rappelé les responsables de bassin interviewés.

[262] Fig.9, 10 et 11. Source : Syndicat Mixte Saône Doubs (2001).

6.1.2. Etat d'avancement des contrats de rivière et des SAGE.

Au plan national comme au niveau du bassin Saône-Doubs, les contrats de rivière sont plus nombreux que les SAGE, qu'il s'agisse de programmes en projet ou bien déjà engagés.

Tableau 15 : Etat d'avancement des SAGE (2002)[263]

	En projet	***Engagés (1)***
France entière	40	67
Bassin Rhône-Méditerranée-Corse	8	18
Bassin Saône-Doubs	2	1

(1) on considère que le SAGE est engagé dès lors que la CLE est constituée.

Le bassin Rhône-Méditerranée-Corse comprend 8 SAGE en projet et 18 en cours. Cependant, ces chiffres sont assez trompeurs car la phase de mise en œuvre est généralement difficile, si l'on excepte quelques SAGE jugés exemplaires par la plupart des responsables de bassin (Drôme, Haut Doubs Haute Loue). Ainsi, les SAGE les plus stratégiques au regard des enjeux qu'ils recouvrent peinent à se concrétiser. Selon SALAZAR *et al.* (2002), le SAGE de la nappe de l'est lyonnais illustre parfaitement cette situation, secteur dans lequel les obstacles techniques et politiques s'accumulent (évaluation délicate des interactions urbanisation-nappe, évolution rapide de l'utilisation des sols, désaccords entre les acteurs locaux sur la stratégie à suivre, dossiers ralentis compte tenu des risques qu'encourent les administrations et les élus locaux en cas de pollution durable des eaux, etc.).

[263] Source : OIEAU, 2002. Selon le rapport d'activités 2001 de l'agence de l'eau RMC (2002), la situation est la suivante : 6 SAGE disposent d'un arrêté préfectoral d'approbation ; 2 SAGE sont en attente d'être formellement arrêtés ; 15 projets sont en cours d'élaboration. En ce qui concerne la bassin de la Saône, selon J.Rivas de l'agence de l'eau RMC, il faut retenir que deux SAGE se concrétisent (Haut Doubs Haute Loue, Vouge). A notre connaissance le SAGE de l'Ouche est en projet.

Tableau 16 : Etat d'avancement des Contrats de rivière (2001)[264]

	En projet	***Engagés (1)***
France entière	50	114 (2)
Bassin Rhône-Méditerranée-Corse	30	20
Bassin Saône-Doubs	4	6

(1) ou achevés, (2) total des contrats de rivière engagés entre 1981 et 1999 uniquement.

En première analyse, le nombre des contrats de rivière engagés dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse peut paraître assez faible (20) par rapport à la superficie du district. Cela est sans compter les 30 contrats actuellement en projet, qui constituent à eux seuls plus de la moitié des prévisions nationales. Par ailleurs, la carte des interventions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux dans le bassin versant de la Saône montre que les principaux affluents de la Saône font l'objet d'une politique territoriale. Seuls les affluents de la Haute-Marne, des Vosges et dans une moindre mesure du Mâconnais n'ont pas été considérés comme prioritaires. Dans l'ensemble, les procédures sont plus nombreuses sur les affluents de la rive gauche.

Assez récente, la carte confirme par ailleurs la prédominance faite aux procédures contractuelles par rapport aux procédures réglementaires (SAGE). Seul le bassin versant de la Loue fait à la fois l'objet d'un SAGE et d'un contrat de rivière alors qu'en principe ces deux instruments devraient être associés puisqu'ils sont censés être complémentaires. L'état d'avancement des contrats de rivière diffère d'un sous bassin à l'autre. Le contrat de rivière Reyssouze par exemple a été lancé voilà six ans tandis que plusieurs autres peinent à débuter (Chalaronne, Dheune). La plus

[264] Source : OIEAU (2002), Agence de l'eau (2001) et Syndicat Mixte Saône Doubs (2001). Un état daté de juillet 2003 concernant exclusivement la Région Rhône-Alpes présente les chiffres suivants : contrats de rivière terminés (12), contrats en projet (13) et contrats engagés (37). Depuis 1999, l'augmentation du nombre de contrats y est très sensible.

grande incertitude concerne, à notre connaissance, le contrat de rivière de la Lanterne. Dans ce bassin versant, les blocages de nature politique empêchent pour le moment la mise en œuvre d'un diagnostic global. Dans l'ensemble, la fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été propices au véritable démarrage des contrats de rivière.

Tableau 17 : Etat d'avancement des contrats de rivières dans le bassin versant de la Saône (BRUN, 2003 d'après divers documents).

CONTRAT DE RIVIERE	ETAT D'AVANCEMENT
Lanterne	En projet depuis 1995-2000
Ognon	En cours DSC[265] approuvé le 3 octobre 2000
Saône	En cours DSC approuvé le 7 juillet 1997
Durgeon	En cours signé le 1er décembre 2000
Loue	En cours DSC approuvé le 28 mars 2000
Grosne	En projet[266]
Seille	En cours DSC approuvé le 23 avril 1998
Reyssouze	Achevé (avenant)
Dheune	En projet (première ébauche de DSC en 2001)
Veyle	En cours (informations manquantes)
Chalaronne	En projet (chargé d'étude récemment recruté)
Azergues	En cours DSC approuvé le 4 juin 1998
Brévenne-Turdine	Interrompu

Cet état des lieux confirme l'antériorité des contrats de rivière sur les SAGE dans le bassin de la Saône et l'intérêt des élus locaux vis-à-vis du contrat, ce qui ne semble pas être le cas pour les SAGE. Il montre par ailleurs que l'absence de contrat ou de SAGE ne signifie pas systématiquement le désintérêt des acteurs pour la rivière.

[265] Rappel : DSC (Dossier Sommaire de Candidature).

[266] Ayant récemment obtenu des informations contradictoires de la part des organismes concernés au sujet de l'état d'avancement du contrat de rivière de la Grosne, nous avons préféré ne pas y faire référence dans la carte des politiques territoriales de l'eau du bassin versant de la Saône.

Tableau 18 : Etat d'avancement des SAGE dans le bassin versant de la Saône (BRUN, 2003, d'après divers documents).

SAGE	ETAT D'AVANCEMENT
Vouge	En cours date de création de la CLE par arrêté préfectoral le 28 janvier 1999
Ouche	En projet d'après le Syndicat Mixte Saône Doubs (2001)
Haut-Doubs Haute-Loue	En cours date d'approbation du SAGE par arrêté préfectoral le 9 janvier 2002

Le Syndicat Mixte Saône Doubs, enfin, tente également de mobiliser les acteurs locaux en assumant tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage d'étude sur le Dessoubre, la Tille ou l'Albane. Les initiatives de ce genre appelées "études globales" ne correspondent ni au contrat de rivière ni au SAGE, mais elles peuvent *in fine* en favoriser l'émergence. Elles constituent dans l'esprit de leur concepteur[267] une façon d'amorcer l'intérêt des acteurs locaux pour les politiques contractuelles d'aménagement et de gestion des eaux.

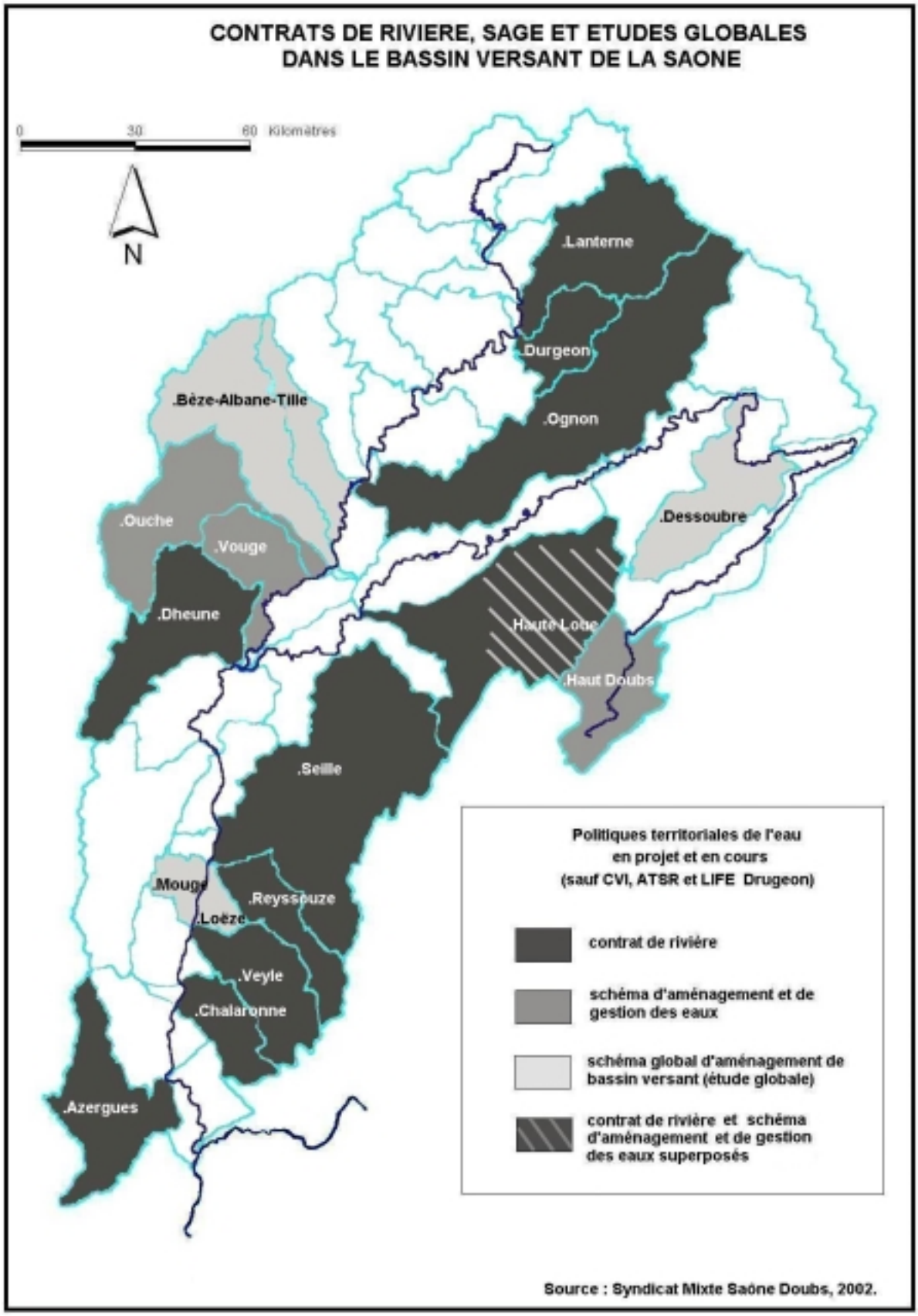
La pertinence de certaines études dites "globales" peut toutefois est discutée. Par exemple, dans le cas de la Mouge, il aurait peut-être été préférable d'intégrer l'étude du cours d'eau à un programme plus vaste concernant l'ensemble des cours d'eau du mâconnais ou bien à l'une ou l'autre des actions de l'agence de l'eau (relatives à la maîtrise des pollutions agricoles). D'autre part, l'étude de la Loëze s'est bornée à établir des scénarios en cas de crue, et non à entreprendre une véritable réflexion sur les difficultés qu'engendre l'aménagement rapide et non concerté des zones à risque[268].

[267] Le Syndicat Mixte Saône Doubs.

[268] Selon nos propres observations.

Tableau 19 : Etat d'avancement des études globales dans le bassin versant de la Saône (BRUN, 2003, d'après documents divers).

ETUDE GLOBALE	ETAT D'AVANCEMENT
Dessoubre	En cours
Tille	En cours
Bèze-Albane	En cours
Mouge	En projet
Loëze	En cours (étude hydraulique)


CONTRATS DE RIVIERE, SAGE ET ETUDES GLOBALES
DANS LE BASSIN VERSANT DE LA SAONE
0
30
60 Kilomètres
N
.Lanterne
.Durgeon
.Bèze-Albane-Tille
.Ognon
.Ouche
.Vouge
.Dessoubre
.Dheune
.Haute Loue
.Haut Doubs
.Seille
.Mouge
.Reyssouze
.Loèze
.Veyle
.Chalaronne
.Azergues
Politiques territoriales de l'eau
en projet et en cours
(sauf CVI, ATSR et LIFE Drugeon)
contrat de rivière
schéma d'aménagement et de gestion des eaux
schéma global d'aménagement de bassin versant (étude globale)
contrat de rivière et schéma d'aménagement et de gestion des eaux superposés
Source : Syndicat Mixte Saône Doubs, 2002.

6.1.3. Contrats de branches et "défis territoriaux" : des actions de l'agence de l'eau censées compléter les contrats de rivière.

Comme l'indique l'agence de l'eau, son 8ème programme porte une ambition forte à savoir passer du "aider plus" vers le "aider mieux". Ce programme est en effet plus sélectif, tant pour des raisons budgétaires (le produit des redevances doit rester stable) que par la volonté de concentrer les efforts sur des priorités bien identifiées. Cela se traduit par un resserrement du champ des aides, conditionnées à une recherche de gain environnemental, et par le caractère plus incitatif de certaines d'entre elles lorsqu'elles s'inscrivent dans des priorités thématiques ou territoriales.

En parallèle l'agence de l'eau met également en avant la diversification des outils. Ainsi, par exemple des "défis territoriaux" peuvent compléter les actions des contrats de rivière[269]. Ces "défis" ont un caractère expérimental et sont programmés sur deux ans. Dans le cas de la Reyssouze, qui fait l'objet d'un contrat de rivière sur lequel nous allons revenir en détail, un "défi territorial" a été lancé par l'agence. Le qualificatif de "territorial" n'est pas tout à fait adéquat puisqu'il s'agit de projets portant sur un usage donné qui renvoie à une problématique précise comme l'irrigation inadaptée ou l'hypereutrophisation. Chaque défi fait l'objet d'une approche

[269] D'autres dispositifs peuvent être mis en place. Par exemple, dans le bassin versant de la Saône, les contrats d'établissement ou de branche concernent principalement les fromageries et l'activité vinicole. Il s'agit du contrat "Fromagerie Doubs-Jura" (montant des travaux : 66,4 MF soit 10,1 M€), "Caves coopératives du Rhône" (montant des travaux : 34 MF soit 5,2 M€) et "contrat d'établissements non redevables du Beaujolais" (montant des travaux : 100 MF), "Activité vinicoles Côte d'Or-Jura" (montant des travaux : 50 MF soit 7,6 M€). Des interventions financières importantes relatives à l'assainissement sont également entreprises dans le cadre des contrats d'agglomération dans le district urbain de Belfort, dans celui du Pays de Montbéliard, à Besançon, à Vesoul, dans l'est dijonnais, à Lons-le-Saunier, à Mâcon ainsi qu'à Villefranche-sur-Saône. Selon l'agence de l'eau, les contrats d'agglomération (pollutions urbaines et/ou eau potable à l'échelle d'une agglomération), les contrats d'établissement (mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'actions à l'échelle d'un site) et les contrats de branches (concernant une même catégorie de pollutions liées à une activité économique à l'échelle d'une entité hydrographique) sont des outils efficaces de programmation pluriannuelle. Le 8ème programme prévoit d'apporter un appui systématique à l'élaboration de tels projets grâce à un engagement financier avec des garanties de taux d'aides et en adaptant les modalités d'aide en fonction des spécificités pour les opérations les plus porteuses d'enjeux. L'agence de l'eau souhaite également développer des contrats départementaux qui sont plus thématiques que territoriaux. Conclus entre l'agence de l'eau et les Départements, ces contrats voudraient contribuer à la mise en œuvre de priorités communes et à faciliter la gestion des dossiers par les maîtres d'ouvrages concernés, bénéficiaires des aides de l'agence de l'eau et du Département. Ils peuvent inclure tous les domaines d'intervention de l'agence de l'eau en faveur du monde rural (c'est-à-dire les aides aux communes dans les domaines de l'assainissement, de l'eau potable et de la restauration des milieux, la maîtrise des pollutions issues des élevages…).

concertée, et repose sur un ou deux enjeux majeurs. Des objectifs précis et datés sont définis, ainsi que les moyens opérationnels pour les atteindre. L'agence de l'eau adapte ses conditions d'aide, en élargissant son champ d'intervention et/ou en bonifiant ses taux. Les défis sont de nouveaux instruments techniques et financiers qui complètent ou prolongent les approches réellement territoriales[270].

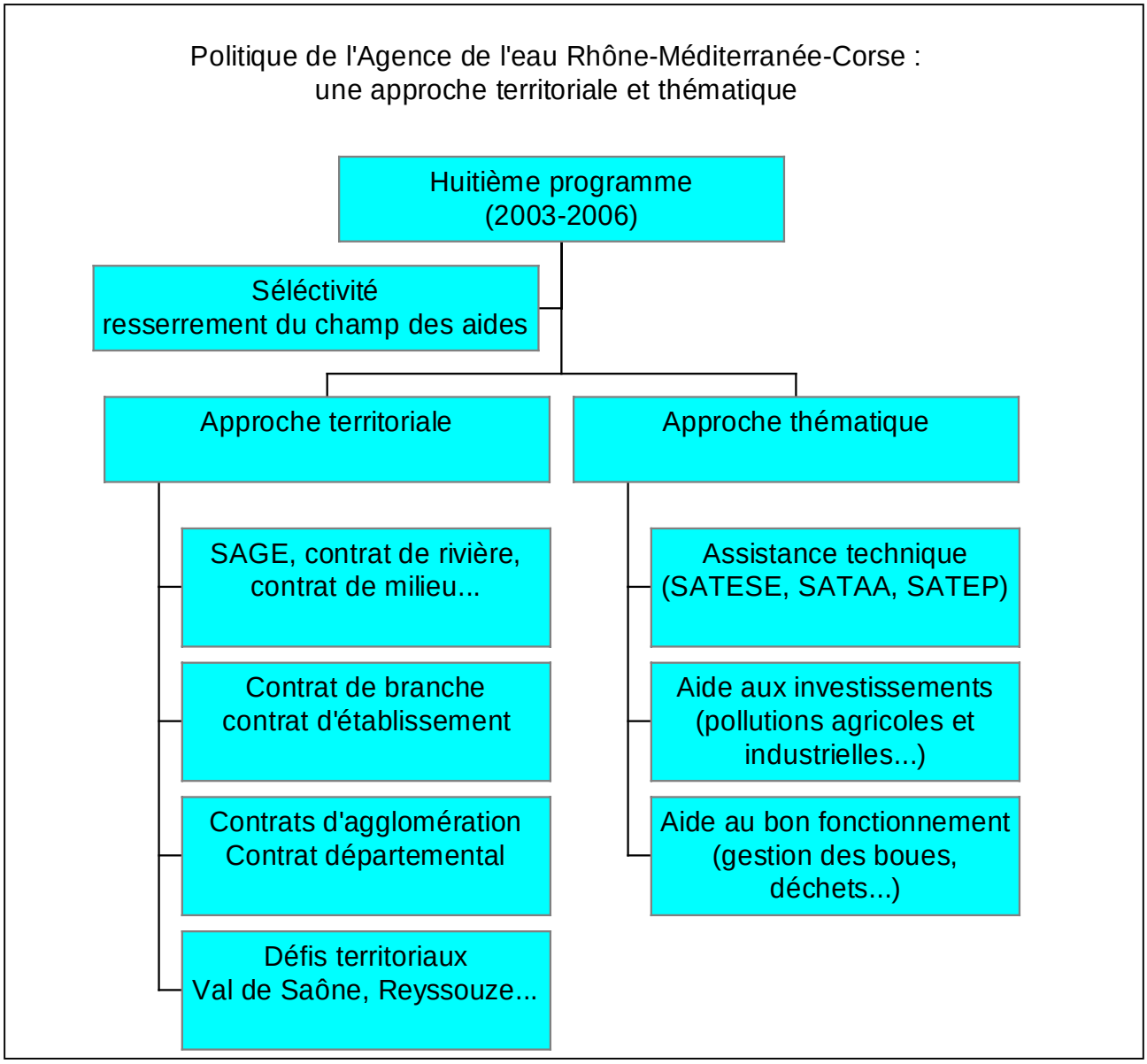


Figure 12 : Typologie des programmes d'intervention de l'Agence RMC.

(BRUN, 2003, d'après la documentation de l'Agence de l'eau RMC)

[270] Selon J.Rivas (en charge du CVI pour l'agence de l'eau), le Val de Saône ferait l'objet de l'un des plus importants "défis" de l'établissement. Source : conversation téléphonique avec J.Rivas, le 20 juillet 2003. Cela reste à confirmer.

Trente cinq défis territoriaux ont été jusqu'ici déterminés à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée-Corse Ils portent sur des problématiques aussi diverses que la restauration physique de la rivière Arve, la protection de la nappe du Var ou encore la lutte contre la pollution toxique dans l'agglomération lyonnaise[271]. Moins d'une dizaine de projets concernent le bassin versant de la Saône[272].

Tableau 20 : Les sous-bassins à enjeux forts d'après l'agence RMC (2000).

TERRITOIRE	THEME RETENU	USAGE VISE
Savoureuse / Allan / Allaine	Pollution toxique	Industrie
Doubs franco-suisse	Amélioration de la gestion des débits	Industrie
Haut Doubs - Haute Loue	Gestion quantitative et eutrophisation	Industrie et agriculture
Basse Vallée du Doubs	Gestion physique et espace de liberté	Transport
Ouche	Qualité des eaux et restauration physique	Agriculture et ville
Val de Saône	Qualité des eaux souterraines et zones humides	Agriculture
Reyssouze	Eutrophisation et pollution agricole	Agriculture
Agglomération lyonnaise	Pollution toxique	Industrie

Des contrats de branche aux "défis territoriaux" en passant par d'autres dispositifs, on dénombre au total une trentaine de démarches incitatives en cours ayant pour objectif direct ou indirect, l'amélioration de l'aménagement et de la gestion des eaux[273].

---

[271] Selon le site internet de l'agence de l'eau (consulté le 2 mai 2003), "Ce dernier défi est emblématique : il réunit tous les acteurs locaux, Communauté urbaine de Lyon, DIREN, DRIRE, DDASS, industriels, chambres consulaires, associations… sous la coordination du SPIRAL (Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles et des risques dans l'agglomération lyonnaise). Son objectif est de réduire de 50 % la pollution toxique en identifiant les contributeurs, en fixant des objectifs chiffrés par types de flux, en apportant des aides aux industriels pour modifier leurs procédés ou dépolluer leurs effluents, en favorisant le raccordement au réseau d'assainissement et la collecte de déchets toxiques des artisans et des ménages… L'enjeu est de taille : l'agglomération lyonnaise produit à elle seule 30 % des rejets toxiques ponctuels du bassin Rhône-Méditerranée-Corse".

[272] Compte-tenu du caractère novateur et en partie expérimental des défis, ceux-ci seront évalués à mi-parcours, en 2004, selon l'Agence.

[273] Les dépenses effectuées dans ce cadre dépassent 150 millions d'euros (près d'un milliard de francs) pour le bassin versant de la Saône. Certaines dépenses sont néanmoins présentées deux fois ou plus car elles sont inscrites ici dans un contrat de rivière et là dans un autre programme. En outre, les dépenses concernent des territoires administratifs à cheval sur plusieurs bassins versant. En somme, la question de l'évaluation de ce qui est précisément dépensé est, nous semble-t-il, une question de recherche en soi.

6.1.4. Des politiques de l'eau à celles de l'aménagement du territoire : les méandres des politiques publiques.

Des politiques d'aménagement du territoire, de développement économique et de protection de la nature s'ajoutent à ces démarches incitatives ainsi qu'aux contrats de rivière, SAGE et aux autres études globales. La plupart de ces politiques prétendent reposer sur le concept de "développement durable". Elles sont impulsées par l'Etat et destinées à concrétiser les projets locaux et régionaux[274]. Problème : elles obéissent à des logiques territoriales parfois éloignées des politiques de l'eau.

Arrêtons-nous un instant sur les principales politiques publiques que les responsables de bassin tentent d'associer aux politiques territoriales de l'eau qu'ils pilotent (*Cf.* annexe 5). Il s'agit du programme *Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*, de *Natura 2000*, du *LIFE environnement*, de la *Voie Bleue* et du *Plan Bleu*. Cette liste est établie à partir de l'analyse de documents administratifs et de réunions de responsables du bassin auxquels nous avons assisté. Elle n'est pas exhaustive :

Le programme *Avenir du Territoire entre Saône et Rhin* est une convention interrégionale entre l'Etat, les Régions, les Départements, Voies Navigables de France, Réseau Ferré de France, l'ADEME et les agences de l'eau (période 2000-2006)[275]. Le territoire concerné est formé par la moyenne et la basse vallée du Doubs, sa confluence avec la vallée de la Saône et se prolonge jusqu'à Mulhouse en passant par l'aire urbaine de nord-est de la Franche-Comté (*Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*, 2000, p. 2). Avec un budget de 3,7 milliards de francs (564 millions d'euros), le programme prévu ne compense pas les 20 milliards de francs (3 milliards d'euros environs) annoncés jusqu'en 1997 pour la construction de la liaison fluviale Rhin-Rhône à grand gabarit[276].

---

[274] A l'exception du Plan Bleu sur lequel nous reviendrons en annexe.

[275] Préfecture de Région, "Avenir du Territoire entre Saône et Rhin Convention interrégionale", avril 2000, 11p. + annexes.

[276] Mais des financements sont déjà dégagés : amélioration de la qualité de l'eau (140 MF soit 21,34 M€ sur 7 ans) ; restauration du canal Freycinet (350 MF soit 53,35 M€ sur 7 ans) ; transport de fret sur l'axe du Doubs (50 MF soit 7,62 M€) ; aménagements fonciers et agriculture (35 MF soit 5,35 M€) ; patrimoine et milieu naturel (14 MF sur 7 ans soit 2,13 M€) ; énergie et gestion des déchets (57 MF soit 8,68 M€ sur 7 ans) ; les 7 projets de territoire (160 MF soit 24,4 M€) ; animation et suivi du programme (3 MF soit 457000 €) selon la DATAR (www.datar.gouv.fr consulté le 28 mars 2003).

Pour plusieurs responsables de bassin interviewés en 2001, l'Etat s'est senti obligé de "faire quelque chose pour la Franche-Comté" suite à l'abandon du projet de liaison fluviale Rhin-Rhône à grand gabarit. Cette compensation était attendue. En effet, durant ces dernières décennies, la Région était dans l'expectative au sujet du canal et, de ce fait, plusieurs projets étaient "en attente". A l'évidence, les collectivités ne pouvaient pas engager des investissements pour des travaux qui risquaient de se révéler totalement inutiles quelques années plus tard en cas de lancement du chantier de grand canal. L'indécision des politiques régionaux et nationaux face au projet souvent qualifié de "pharaonique" de grand canal a donc eu d'importantes répercussions locales.

L'indécision des politiques face au projet de "Grand canal"
(source : F.Corbier, *Le grand canal Rhin-Rône*, 1999).

Le petit canal Rhin-Rhône a été creusé entre 1792 et 1833, il permet alors la circulation de bateaux de 170 tonnes maximum. Ce premier ouvrage est mis au gabarit “ Freycinet ” (280 tonnes) entre 1867 et 1922. Les premières études officielles sur la mise à grand gabarit (4400 tonnes) de la liaison Rhin-Rhône sortent en 1960 et en 1961. Elles sont alors plutôt favorables à l’ouvrage, à l’exception de l’étude économique du commissaire général au Plan, Pierre Massé[277], qui ne voit pas d’avenir pour la voie d’eau en Europe vu la mutation de l'économie (trafic de biens manufacturés et non plus de pondéreux, impératifs de la rapidité des modes de transport, fin du trafic colonial *via* Marseille).

En 1975 a lieu la première conférence inter-régionale pour la liaison Rhin-Rhône à l’instigation d’Edgar Faure. Cinq ans plus tard, la Compagnie nationale du Rhône achève l’aménagement du fleuve entre Lyon et la Méditerranée[278]. "Le canal Rhin-Rhône se fera" déclarait en substance Jacques Chirac, Premier ministre en 1975. Il fixait même à 1982 sa mise en service en même temps que le canal Rhin-Main-Danube. Ce dernier fonctionne depuis 1992 quand le canal français reste bloqué à Niffer en Alsace. Au plan local “ depuis vingt ans, l’indécision nationale a entraîné malentendus, attentisme vis-à-vis de projets d’aménagements et gel de terres agricoles ”[279] s’indigne Pierre Chantelat, président (UDF) du Conseil régional de Franche-Comté. Après avoir été déclarée d’utilité publique en 1978 et confiée à la Compagnie nationale du Rhône par la loi du 4 janvier 1980, la liaison fluviale Saône-Rhin est inscrite en 1984 au schéma directeur des voies navigables. Malgré ces trois actes juridiques rien ne bouge jusqu’en 1993, date à laquelle les liaisons fluviales Seine-Nord et Saône-Rhin font partie des projets prioritaires d’intérêt communautaire sur décision de la Communauté européenne[280].

[277] Pierre Massé, *Note au Premier* ministre *au sujet du Canal Rhin-Rhône*, 31 octobre 1961. Le commissaire au plan écrit notamment qu’il *"ne voit pas comment il pourrait être raisonnablement envisagé un grand investissement qui a plus de chances de prolonger le 19ème siècle que de préfigurer le 21ème."*

[278] La Compagnie nationale du Rhône est créée le 27 mai 1933 et la nationalisation d’EDF à la Libération est l’œuvre du gouvernement de Félix Gouin en application du programme du Conseil National de la Résistance.

[279] 22 février 1996, débat au conseil régional de Franche-Comté.

[280] Décision du 29 octobre 1993.

Le 24 octobre 1994, Edouard Balladur, Premier ministre, exhume le projet. Un communiqué de presse de Matignon annonce l'intention du gouvernement de créer une société filiale de la Compagnie nationale du Rhône, d'EDF et de Voies navigables de France. Un amendement gouvernemental au projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire doit instituer cette société et régler le problème du financement. EDF sera mise à contribution dans la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995. Le canal renaît une fois de plus de ses cendres, impression que traduit le sénateur Jean François-Poncet en félicitant, lors des débats au sénat, " la volonté du gouvernement de sortir ce projet de son éternel frigidaire ". Comme on le voit, l'histoire du canal à grand gabarit est jalonnée de déclarations publiques et de d'inscriptions formelles à l'agenda politique[281] sans que le moindre mètre cube de terre ne soit creusé. Les pressions de l'Association Médinord[282] comme les déclarations de Raymond Barre n'ont rien changé. La question du financement de ce grand ouvrage a toujours été le nœud gordien de ce projet à l'utilité discutée dans les administrations.

Le mouvement des opposants a lui aussi son histoire. Le premier comité de liaison anti-canal (CLAC) est créé en décembre 1975. Après les assises " anti-canal " réunies à Sochaux le 15 juin 1977, les manifestations et les fêtes " anti-canal "vont s'amplifier. 2000 personnes à Dole en 1977, 8000 à Besançon et 1000 à Mulhouse en 1995, 8000 à Dole et 12 000 à Besançon en 1996 et enfin 13 000 à Montbéliard en avril 1997 juste avant l'élection de Lionel Jospin qui mettra fin à la DUP.

Des responsables de bassin, représentants les services de l'Etat ont signalé le rôle positif joué par D.Voynet dans l'émergence rapide du *Programme Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*. Comme le soulignait C.Guéant, préfet de Franche-Comté, "le gouvernement a utilisé cette démarche pour affiner la notion de développement durable qu'il entend soumettre aux signataires des Contrats de Plan"[283].

La procédure a été la suivante. Le préfet de Franche-Comté coordinateur du programme *Avenir du Territoire entre Saône Rhin* (ATSR), avec son Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) a mené une concertation autour de neuf groupes de travail qui a permis de délimiter sept zones géographiques correspondant à des espaces de projet (l'agglomération mulhousienne ; Sundgau, pays organisé autour de trois pôles, Altkirch, Dannemarie et Ferrette ; l'aire urbaine de Belfort, Héricourt et Montbéliard ; le Doubs central, espace agricole à structurer en termes d'intercommunalité ; l'agglomération bisontine ; Nord-Jura dont Dole est la ville-centre et la confluence Saône-Doubs). Cette méthodologie se poursuit avec la

[281] L'agenda politique désigne "une série générale de controverses considérées à un moment donné comme partie intégrante des préoccupations légitimes méritant l'attention des pouvoirs publics".

[282] Principal *lobby* d'élus en faveur de la liaison fluviale Saône-Rhin.

[283] *Le Moniteur* du 10 décembre 1999, p. 54.

mise en place d'un "groupe technique" sur chacun des axes (pour animer, coordonner les actions et informer les acteurs), d'un "groupe local de concertation" sur chacun des territoires, d'un "comité de programmation interrégional" pour proposer la mise en œuvre des projets.

La convention a retenu quatre principaux enjeux, en tête desquels se trouve "la préservation des ressources en eau, du patrimoine naturel et bâti et du réseau fluvial" (*Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*, 2000, p. 3). Celui-ci renvoie à des actions telles que l'amélioration de l'assainissement domestique et des eaux pluviales, la protection des captages, la prévention des inondations et la restauration des cours d'eau. D'autres objectifs intéressent les cours d'eau mais sur le plan du développement économique cette fois. Par exemple, la convention a pour objectif de favoriser le développement endogène et de renforcer l'attractivité des territoires riverains (*Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*, 2000, p. 6).

Plusieurs associations de protection de la nature – dont certaines se disent proches de D.Voynet – ont insisté durant nos entretiens sur le côté hétéroclite de ce programme. Il est vrai que la convention propose aussi, par exemple, d'améliorer l'organisation intermodale des transports de voyageurs et de fret le long de l'axe du Doubs. D'autres, sur internet, ont évoqué le langage de "datariens" qui caractérise ce programme et ont mis en relief le fait que tous les projets locaux ou presque pouvaient être subventionnés au titre du développement durable car il leur suffisait d'être localisés dans la partie du territoire concernée par le programme[284]. Ce sentiment a été partagé à la DIREN Bourgogne (du moins en 2001) où l'on a plusieurs fois mis en doute l'intérêt de mettre en place "un guichet supplémentaire".

En dehors du *Programme Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*, plusieurs autres politiques ont été lancées à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Elles font l'objet d'un commentaire détaillé en annexe.

Dans l'ensemble, les responsables de bassin disent voir dans les multiples

[284] Intervention de J.Chatignoux, 4 août 2001, "Saône Rhin, mensonge public" sur www.developpement-durable.net consulté le 28 mars 2003. A notre connaissance, J.Chatignoux dirige une société de conseil en développement local.

programmes en cours la preuve d'une volonté décentralisatrice de l'Etat. Tous soulignent néanmoins que juxtaposées ou superposées selon les cas, les politiques publiques sont des instruments à double tranchant. Si elles apportent des moyens financiers pour réaliser des travaux, elles ne permettent pas toujours en revanche d'avoir une stratégie cohérente en matière d'aménagement et de gestion des eaux. Car, précisent-ils, pour retrouver leur mise de départ, certaines collectivités n'hésitent pas à concevoir des projets à la va-vite, n'ayant parfois aucun rapport évident avec l'eau alors qu'ils sont présentés comme tels. Les responsables de bassin insistent aussi sur la transparence des procédures et la place laissée à la négociation. Toutefois, tous ou presque étaient partie prenante dans l'une ou l'autre de ces politiques publiques au moment de l'entretien. C'est tout juste s'ils reconnaissent la lourdeur qui caractérise *Natura 2000* et le côté "catalogue" du programme *Avenir du Territoire entre Saône et Rhin* qu'ont dénoncé des représentants d'associations de protection de la nature.

Ces derniers se disent perplexes face à la profusion des politiques souvent qualifiées de "prétendument environnementales". Certains acteurs locaux, comme les nouveaux élus municipaux, suite aux élections municipales de 2001, concèdent ne pas voir dans ces instruments des "facilitateurs" mais, au contraire, des obstacles. Ils dénoncent pêle-mêle le "chacun pour soi" qui anime les territoires et le glissement vers un langage de "gestionnaire" (en nous faisant remarquer que l'on parle plus de "dossier" que de "projet" dans les administrations).

Il se peut que le grand nombre d'actions menées simultanément dans le bassin versant de la Saône donne l'impression qu'il n'y a pas de politique de bassin alors que celle-ci repose sur l'ensemble des contrats de rivières, des SAGE, des dispositifs incitatifs de l'agence de l'eau et des programmes conduits par l'Etat. Reste que seuls les contrats de rivière et les SAGE coïncident avec des espaces hydrologiques cohérents.

6.2. Contrats de rivière : le lancement des projets ne va pas de soi.

D'après nos 84 entretiens avec les acteurs locaux, les contrats de rivières butent sur de nombreux obstacles avant même leur mise en œuvre. Ainsi, constate-t-on que la phase de diagnostic des contrats est parfois incomplète, qu'une maîtrise d'ouvrage de travaux éclatée dans l'espace empêche le porteur du contrat de le faire progresser et, enfin, que la "lisibilité" des politiques territoriales est – au moins dans certains cas – fort réduite.

6.2.1. Une phase de diagnostic incomplète : l'exemple de la Saône et du bassin de l'Azergues.

La phase de diagnostic constitue la phase initiale d'un contrat de rivière. La réussite du contrat dépend en partie de la pertinence du diagnostic. Les travaux réalisés dans le cadre de la préparation des contrats dans le bassin de la Saône privilégient les études hydraulique, écologique et paysagère mais délaissent à tort, selon nous, les aspects socio-économiques et géopolitiques. L'absence de prise en compte de ces facteurs engendre des erreurs d'analyse de la part des ingénieurs en charge de l'élaboration des contrats de rivière.

Les entretiens réalisés auprès des acteurs locaux ainsi que les témoignages des riverains recueillis "au fil de la rivière" révèlent de nombreux cas pour lesquels la phase de diagnostic est incomplète. Revenons sur deux d'entre eux relatifs à la Saône et à l'Azergues.

- 1er cas (Saône). Ce cas montre l'intérêt de mener des études socio-économiques, parallèlement aux études environnementales, dans le cadre des contrats.

Certains facteurs (R.T.T., développement des loisirs "nature", mobilité accrue) semblent avoir entraîné l'augmentation des résidents secondaires des bords de

Saône. Il s'agit de "cols bleus", souvent installés depuis l'entre deux-guerres[285], qui passent le week-end entre mai et octobre dans des caravanes et des bungalows en bord de la Saône. Ces populations n'ont pas suffisamment été prise en compte lors de la phase de diagnostic menée par la maîtrise d'ouvrage d'étude. Il n'est certes pas dit que ces riverains temporaires soient plus nombreux qu'il y a vingt ou trente ans : peut-être sont-ils plus visibles à cause du vide social laissé par les agriculteurs? Il est cependant curieux qu'aucune étude (nombre, pratiques sociales et loisirs, emprise foncière réelle, mode de transmission du bungalow, impact paysager, enjeux en termes de protection civile) n'ait été lancée afin de mieux les connaître, cela d'autant plus que ces populations sont dispersées sur la Saône moyenne comme sur la Grande Saône[286].

- 2ème cas (Azergues). Ce cas suggère qu'une cartographie électorale peut se révéler indispensable de manière à éviter des conflits pourtant prévisibles entre les élus locaux à l'occasion de l'élaboration du contrat.

L'Azergues résulte de la rencontre, en amont de la commune de Lamure-sur-Azergues, de l'Aze (source à 700 m d'altitude au col de Patoux) et de l'Ergues (source à 600m d'altitude à Poule-les-Echarmeaux). La rivière traverse les monts du Beaujolais, les collines du bas Beaujolais puis serpente dans la plaine des Chères avant de rejoindre la Grande Saône en rive droite. La Brévenne, grossie des eaux de la Turdine, qui drainent respectivement les monts du Lyonnais et de Tarare, constitue le principal affluent de l'Azergues. Celle-ci recueille les eaux de ruisseaux de basses montagnes tels que la Soanan, le Ris, le Saint-Cyr, l'Avray, le Rebaisselet, le Vervuis, le Nizy, l'Alix et le Semanet. Faute d'accord à l'échelle du bassin versant de l'Azergues, un contrat de rivière englobant la Brévenne et la Turdine a été mis en place au début des années 1990. Ce contrat a échoué car il n'y a eu aucune coopération entre les structures intercommunales présentes dans ce périmètre.

---

[285] Interrogé à Saint-Jean-de-Losne, l'un de ces riverains résume : *"Nous sommes dijonnais. Ici, c'est la campagne, le plaisir. Les voisins sont surtout de la banlieue dijonnaise et de Dôle. La plupart d'entre nous vient pour la pêche. Nos parents étaient là avant nous" [entretien 78]. Dans l'ensemble, les entretiens menés au fil de l'eau et les informations fournies par les gardes pêche indiquent que ces populations sont composées de ménages aux revenus modestes. Certains cependant sont viscéralement attachés à la rivière et déclarent qu'ils n'iraient, pour rien au monde, ailleurs en "vacances".*

[286] Par exemple, dans le Rhône et dans le sud du département de l'Ain, nous avons observé comme en Côte d'Or, des constructions en dur ou légères mêlées à des résidences principales.

Les dissensions entre les élus étaient telles à cette date qu'aucun contrat de cette nature n'aurait pu aboutir. Une approche "géopolitique" du bassin aurait sans doute permis aux financeurs de ne pas perdre une partie de l'argent versé, au préfet d'éviter un camouflet et au technicien de rivière un départ précipité. Aujourd'hui, la situation demeure bloquée dans cette partie du bassin. Cela n'a pas empêché les acteurs de l'eau de préparer dès 1997 un contrat de rivière Azergues sur l'autre partie du bassin. Mais, le contrat de rivière Azergues se heurte au même écueil. Il existe en effet des querelles entre les structures intercommunales[287]. L'absence de contact entre le chargé de mission du contrat Azergues[288] et les initiateurs du contrat Brévenne-Turdine ne fait que rendre les choses plus difficiles. Une approche pragmatique des financeurs du contrat de rivière aurait voulu qu'ils évaluent le risque en étudiant de plus près le contexte politique local.

Il est d'usage de réaliser une phase de diagnostic orientée sur les problèmes environnementaux lors de la préparation des contrats de rivière. Mais, généralement, l'expertise environnementale se limite aux aspects hydrologiques, géomorphologiques, agronomiques et écologiques. Comme l'a montré RHODET (1995) au sujet des études du bassin versant de l'Agly en Languedoc-Roussillon, c'est également le cas pour les SAGE.

Pour ménager les agents économiques et les élus locaux, les porteurs des contrats réclament uniquement des études techniques. C'est la raison pour laquelle les diagnostics réalisés en amont des contrats de rivière comme des SAGE peuvent paraître incomplets. Ils ne permettent pas d'évaluer les risques d'échec de ces procédures en décelant assez tôt les points de divergence entre les acteurs. De même, un diagnostic dénué d'approche sociologique peut involontairement faire l'impasse sur des usagers concernés au premier chef par le contrat.

---

[287] Les structures intercommunales se disputent le rôle de "structure porteuse". La communauté de communes (Tarare) prétend porter le contrat mieux que le SIA de la basse vallée.

[288] Au grand dam de l'intéressé qui explique qu'*"au niveau du contrat Brévenne-Turdine il ne se passe plus rien. Le technicien a démissionné. Pendant ce temps-là les complications politiques se poursuivent. Le contrat a été arrêté au bout de quatre ans. L'idée d'un contrat sur l'Azergues est apparue plus tard. Les premières réflexions remontent à 1997, le DSC date de janvier 1998. Nous préparons actuellement, le dossier définitif pour le deuxième semestre 2001. Nous n'avons pas de contact avec les initiateurs du contrat Brévenne-Turdine. Mais, pour bien faire, il faudrait greffer ce dernier au nôtre"* [entretien 70].

De surcroît, les aménagements réalisés dans le cadre ou en dehors des contrats de rivière sont sous-estimés aux yeux d'une partie des personnes interrogées. Les représentants des associations de pêche et de défense de la nature en particulier ont insisté sur l'absence d'évaluation environnementale globale des effets des travaux : chaque aménagement a fait l'objet d'une étude d'impact mais mis bout à bout ces aménagements provoquent d'importants dégâts.

6.2.2. Maîtrise d'ouvrage éclatée et inflation d'acteurs de l'eau alourdissent la procédure des contrats de rivière ou en empêchent la mise en place : l'exemple de la Lanterne.

Le dispositif de négociation mis en place dans le cadre des contrats de rivière est très lourd car les initiateurs et les financeurs des contrats veulent se prémunir d'un échec éventuel. Toute action réalisée doit être approuvée par l'ensemble des acteurs invités autour de la table. Deux problèmes subsistent cependant, à savoir l'identification d'un maître d'ouvrage légitime d'une part et d'autre part la multiplication des acteurs susceptibles d'intervenir, à divers échelons, dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux. En réalité, il semble que ces deux problèmes soient liés.

Les Syndicats Intercommunaux d'Aménagement des rivières (SIA) sont souvent trop nombreux pour qu'une structure porteuse s’impose naturellement aux yeux de tous. L’enjeu principal est d’obtenir la maîtrise d’ouvrage des études et des travaux. C’est la première façon de faire du bassin versant un espace politique. En effet, la maîtrise d’ouvrage des études et des travaux offre aux élus locaux la possibilité de mener à bien un projet politique dans le domaine de l'environnement, par le biais de la programmation d’actions souvent visibles.

Plusieurs cas de figures se présentent dans le bassin versant de la Saône. Les négociations entre les élus permettent généralement d'aboutir à la création d'un SIA à l'échelle du bassin versant, mais les luttes de pouvoir débouchent parfois sur des contrats "morts nés" (contrat Brévenne-Turdine) ou sur la difficulté de les mettre en place (Chalaronne, Dheune, etc.) au grand regret des promoteurs des contrats de

rivières. Les entretiens réalisés en mars et avril 2001 auprès des acteurs locaux dans le bassin de la Lanterne permettent de comprendre les raisons pour lesquelles les discussions entre les présidents des syndicats de rivières s'éternisent.

Le contexte physique[289] et humain relatif au bassin versant de la Lanterne conduit naturellement les acteurs locaux à jouer des registres différents selon qu'ils se localisent dans tel ou tel sous-bassin versant car leurs intérêts sont divergents. De l'aveu même du Chef de MISE, en aparté à un entretien, il est difficile de s'y retrouver lorsqu'on est fraîchement débarqué dans le département. Ainsi, observe-t-on un mouvement de composition-décomposition-recomposition des SIA.

Pour chacun des sous bassins versants concernés, on constate en effet que des communes sont isolées en ce qu'elles refusent d'adhérer au SIA gestionnaire du sous bassin auquel elles appartiennent. Par exemple, 3 communes (parmi les plus petites) appartenant au bassin versant de la Semouze et de la Combauté se trouvent dans ce cas de figure. Il s'agit de Fleurey-Les-Saint-Loup, La Vaivre et Hautevelle.

En outre, à ces SIA, se superposent des syndicats pour la distribution d'eau potable. Aussi, constate-t-on un imbroglio territorial qui s'explique sans doute, d'une part, par la modeste place qu'accordent les communes riches aux communes pauvres dans la gestion des affaires liées à l'eau, et, d'autre part, à l'incapacité d'élus ruraux à s'employer davantage dans ce genre de syndicats (incompétence technique, autres sollicitations…).

Pour résumer, le bassin versant de la Lanterne regroupe les SIA suivants : le SIA de la Lanterne (c'est la première structure intercommunale, mise en place le 5 avril 1984 sur le bassin de la Lanterne. L'emprise du syndicat intercommunal d'aménagement du bassin de la Lanterne s'étend sur une vingtaine de communes de Mersuay jusqu'à Linexert), le SIA Semouse-Combauté, le SIA de la Basse Lanterne, le SIA de Vallée du Planey et du Dorgeon[290] et enfin le SIA du Breuchin. Par ailleurs, le bassin

[289] Rappel : après avoir pris sa source dans les collines sous-vosgiennes sur la commune de la lanterne et les Armonts, la rivière prend une direction est-ouest. Elle traverse ensuite les plateaux gréseux de la Vôge puis les bas plateaux calcaires de Haute-Saône et enfin la plaine de Saône.

[290] A ne pas confondre, dans le bassin de la Saône, avec le Durgeon et le Drugeon.

versant de la Lanterne regroupe les syndicats des eaux de la Grande fin, de Norog, du Foultot, du Puzey et de Breuches.

L'organisation politique des cantons rend la situation plus complexe encore. Assez amusé d'une de nos questions portant sur la qualité des relations qu'entretiennent les communes entre elles, un élu local se charge de brosser le tableau géopolitique du bassin : "*si on prend seulement le canton de Port-sur-Saône en y associant une ou deux communes extérieures, il existe la Communauté de communes de la Saône Jolie qui regroupe 10 communes dont Port, la Communauté de communes "Agir Ensemble" à laquelle nous adhérons soit 6 communes et la Communauté de communes des "6 Villages qui regroupe 6 communes"…c'est un peu le bazar*" [entretien 11] conclut-il en nous laissant deviner combien la mise en place d'une structure porteuse d'un éventuel contrat de rivière paraît compromise en dépit des avertissements répétés de la délégation de Besançon de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, relatifs à la dégradation de la qualité des eaux superficielles et souterraines.

Le pouvoir partagé entre de nombreuses mains, condamne un traitement global des problèmes liés à l'eau aux yeux des personnels de l'agence de l'eau. Chaque système intercommunal veut intervenir dans l'aménagement et la gestion des eaux au nom des prérogatives environnementales qui sont les siennes. En attendant un déblocage de la situation, le système de gestion de la rivière est animé par un groupe restreint d'acteurs. Parmi eux, on retrouve la délégation de Besançon de l'agence de l'eau et les SIA de la Lanterne et de la Semouse-Combeauté.

La délégation a lancé une étude globale, sous forme de diagnostic, afin d'amorcer une réflexion approfondie autour d'un contrat de rivière Lanterne. Le morcellement évoqué ci-dessus a eu pour effet de contraindre la délégation à ne travailler qu'avec deux SIA et non la totalité d'entre eux. Mais, aux acteurs locaux s'ajoutent de nombreux intervenants tels que l'ONCFS, le CSP, les chambres consulaires, le parc régional des Vosges, la FDAAPPMA de Haute-Saône, etc. lesquels peuvent se

porter maître d'ouvrage sur des thèmes spécifiques, ceci sans concertation avec les acteurs locaux, c'est-à-dire en dehors du cadre des négociations en cours[291].

6.2.3. La lisibilité des politiques territoriales d'aménagement et de gestion des eaux est réduite : l'exemple de l'Ognon.

Pour les "petits usagers" tels que les pêcheurs et les propriétaires riverains, la lisibilité des politiques territoriales d'aménagements et de gestion des eaux est réduite. Ainsi, une intervention à vocation environnementale peut en remplacer une autre sur un même cours d'eau sans que les petits usagers ne comprennent bien les raisons qui la motive. L'exemple de l'Ognon, où un contrat va prolonger une "opération", est frappant à cet égard.

Les acteurs locaux du bassin de l'Ognon[292] prétendent obtenir davantage de subventions par l'intermédiaire d'un contrat de rivière officiel mais des aides supplémentaires justifient-elles à elles seules la mise en œuvre d'un contrat ? La question mérite d'être posée dans la mesure où aucune des neuf personnes interrogeés – alors que parmi eux se trouvent des maîtres d'ouvrage locaux – n'entrevoit dans ce changement une modification majeure des modes de négociations ou d'interventions.

"A l'initiative conjointe des départements de Haute-Saône, de Côte d'or, du Doubs et du Jura, des syndicats ainsi que du Conseil régional de Franche-Comté et de l'Agence de l'eau, a été mis en œuvre en 1991 le "Contrat Ognon". Ce premier programme visait à remplir trois objectifs : restaurer l'équilibre hydraulique et celui des milieux aquatiques, améliorer la qualité de l'eau dans le bassin versant, valoriser les usages de l'eau et le développement des potentialités de la rivière"[293]. D'après les auteurs d'un document de synthèse relatif au bilan du "Contrat Ognon", il semble que celui-ci a permis aux acteurs locaux de s'engager dans une démarche de gestion raisonnée et durable de la rivière. On peut constater, poursuivent-ils, une prise de

---

[291] C'est le cas sur la Lanterne et dans d'autres parties du bassin de la Saône.

[292] D'après les entretiens réalisés auprès de 9 acteurs locaux, entretiens n°1 à 9, secteur Ognon, mars 2001.

[293] Observatoire régional de environnement de Franche-Comté, *L'opération Ognon : plus de 300 communes dans les départements de Haute-Saône, du Doubs, du Jura et de Côte d'Or*, Conseil régional de Franche-Comté, 12p, non daté.

conscience de la nécessité d'avoir une gestion harmonieuse tout au long du cours d'eau. Cela s'est concrétisé, entre autres, par l'adhésion récente de la commune de Perrigny-sur-Ognon au Syndicat de la Basse Vallée de l'Ognon."[294].

"A l'issue de ce "contrat", les collectivités concernées ont souhaité voir cette démarche étendue à l'ensemble du bassin versant en intégrant tout particulièrement les enjeux agricoles et environnementaux. Le Conseil Régional a donc initié "l'opération Ognon", qui vise à obtenir un équilibre durable entre le respect des fonctionnements écologiques et hydrauliques de toutes les rivières du bassin versant, et la valorisation des activités humaines qui leur sont liées". En somme, les objectifs à atteindre sont quasi similaires à ceux du "Contrat Ognon", néanmoins l'espace à traiter est élargi au bassin versant. L'opération Ognon s'est poursuivie par l'engagement d'un contrat de rivière tel qu'institué par le ministère de l'environnement[295].

Le Dossier Sommaire de Candidature (DSC) a été approuvé le 3 octobre 2000 par le CNA. Le premier comité de rivière s'est tenu en septembre 2001. Mais la composition du comité ne s'est pas dessinée tout de suite car la position de certains élus n'était pas arrêtée. Des rivalités opposent encore aujourd'hui les présidents des conseils généraux, régionaux et le Syndicat Mixte Saône Doubs. Questions de prestige et de financement obligent. En 2001, la situation était la suivante. Trois SIA demeurent chacun gestionnaire d'une portion du bassin versant tandis que le Syndicat Mixte Saône Doubs doit assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines études (mais pas de toutes)[296].

En 10 ans, l'Ognon a fait l'objet de deux contrats et d'une "opération". Comme nous avons pu le constater à plusieurs reprises, une partie des usagers (mais combien ?)

---

[294] *Le Contrat Ognon : bilan*, 1996, pp.10 à 11.

[295] Le coût estimé pour les aménagements prévus dans le cadre du contrat de rivière s'élève à 80 MF (12,2 M€) pour le cours principal de l'Ognon et à 40 MF (6,1 M€) pour ses affluents d'après le rapport d'activités du Syndicat Mixte Saône Doubs (2000, p. 28).

[296] Les études sous maîtrise d'ouvrage Syndicat Mixte Saône Doubs sont les suivantes, d'après le rapport d'activités du Syndicat Mixte Saône Doubs, 2000 (p. 28) : (1) étude des peuplements piscicoles et de leur évolution pour l'Ognon et ses affluents, en cours ; (2) étude relative à la qualité des eaux ; (3) étude pour l'amélioration de la gestion des effluents domestiques et impact des activités industrielles.

confond ces démarches. Contrairement aux objectifs recherchés par les pouvoirs publics et les collectivités, la défiance des petits usagers envers ce genre de contrat s'est accrue car il reste d'importants travaux à réaliser. En outre, la question de la prise en charge des problèmes liés à la rivière n'a pas été résolue : émiettement des SIA, rivalités entre responsables de bassin et acteurs locaux, communication réduite entre le Syndicat Mixte Saône Doubs et la délégation de Besançon de l'agence de l'eau du fait de la présence d'une chargée de mission du Syndicat Mixte Saône Doubs au sein de la Chambre régionale d'agriculture (ce qui n'est pas un gage d'impartialité selon des représentants de l'agence de l'eau), etc.

6.2.4. Instabilité politique et *"turn-over"* dans l'administration.

Suite aux élections successives de 2001 et de 2002, on aurait du observer une période de relative stabilité politique, favorable à la mise en œuvre du *Projet Saône* et du *Contrat de Vallée Inondable* en particulier. Jusque-là, l'absence de continuité politique – à l'instar du *turn-over* dans les fonctions publiques d'Etat et territoriales – a joué en défaveur des actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux.

Nous revenons ici sur ces deux points, en nous appuyant sur les 84 entretiens réalisés auprès des acteurs locaux, ainsi que sur les témoignages des personnels de l'Agence de l'eau et du Syndicat Mixte Saône Doubs, recueillis lors des visites d'installations en 2001. Notre intérêt pour la question du *turn over*[297] au sein des administrations de l'Etat et des collectivités, parfois qualifiée d'anodine par certains responsables de bassin, s'est développé dès 2000 lors de notre mission au sein de la DIREN Bourgogne.

Suites aux élections municipales de 2001 et aux élections législatives de l'année suivante, la droite est majoritaire dans le bassin versant de la Saône à tous les échelons ou presque. A l'exception des agglomérations de Lyon et de Dijon passées à gauche, la plupart des communes sont dirigées par des élus de droite[298]. Il en va

[297] Cet anglicisme a été très fréquemment utilisé par les acteurs locaux lors des entretiens.

[298] On entend par droite les divers droites, les indépendants et les républicains, les membres de l'actuel UMP, de l'UDF et du FN.

de même pour les Conseils Généraux et les Conseils Régionaux. Sept Départements concernant le bassin sur neuf sont à droite[299]. Quatre Régions sur quatre sont à droite. Cette situation est assez comparable à celle de la période 1995-1997.

Dans ces conditions les rivalités politiques sont en principes atténuées par rapport à la législature Jospin, durant laquelle le climat politique s'est révélé exécrable aux dires des responsables que nous avons interrogés. En effet, plusieurs personnalités politiques de gauche telles que J.-P.Chevènement (MDC) et D.Voynet (Verts), membres du gouvernement de l'époque, étaient aussi des élus du bassin. En l'occurrence, la décision de D.Voynet de stopper le projet de canal Rhin-Rhône et d'autres décisions de ce type ont pu froisser les susceptibilités de certains "poids lourds" locaux et contrecarrer des projets en cours davantage pour des raisons tactiques, en vue des prochaines élections, que pour des raisons techniques, scientifiques ou financières. Pour l'heure, les personnalités influentes dans le bassin versant comme D.Perben, Garde des Sceaux et maire de Châlon-sur-Saône, appartiennent à la majorité présidentielle comme, notamment, le Président du Syndicat Mixte Saône Doubs.

Cependant, cette stabilité politique n'empêche pas les conflits, y compris au sein même de l'UMP, car des divergences notables se font jour entre les élus au sujet de l'aménagement du territoire en particulier. Certains, par exemple, estiment toujours indispensable la réalisation d'une voie d'eau à grand gabarit, tandis que d'autres pensent qu'un tel objectif ne peut désormais plus être à l'ordre du jour puisque deux gouvernements successifs, l'un de gauche et l'autre de droite, ont (pour des raisons différentes) repoussé cette idée. De plus, l'étiquette politique paraît moins importante à l'échelle locale que le type de circonscription de l'élu (viticole, agricole, industrielle ou urbaine, d'amont ou d'aval, de la rive droite ou de la rive gauche). On a ainsi observé, en Saône-et-Loire, des coalitions entre des élus de tous horizons pour

[299] Le Conseil général de l'Ain est actuellement présidé par J.Pépin (UMP), celui du Rhône par M.Mercier (UDF), celui de Saône-et-Loire par R.Beaumont (DL), celui de Côte-d'Or par Louis de Broissiat (UMP), celui du Jura par G.Bailly (UMP), celui des Vosges par C.Poncelet (UMP), celui du Doubs par C.Girard (UMP) tandis que ceux de Haute-Saône et du territoire de Belfort le sont respectivement par Y.Krattinger (PS) et C.Proust (MDC). Les Conseils régionaux sont tous à droite : Rhône-Alpes est présidée par A.-M. Comparini (UDF), Bourgogne par J.-P.Soisson (UMP), Franche-Comté par J.-F.Humbert (UMP) et Loraine par G.Longuet (UDF).

mettre en place une zone d'activité intercommunale[300] alors que la coopération entre deux communes rurales de droite situées en Côte d'Or, l'une viticole et l'autre agricole, paraissait impossible compte tenu de rivalités anciennes[301].

En outre, comme pour d'autres dossiers, le renouvellement des élus locaux, si nécessaire soit-il pour la démocratie, pose la question de l'information et de la sensibilisation des élus aux multiples facettes de l'aménagement et de la gestion des eaux. Plusieurs entretiens avec de nouveaux élus ruraux, nous conduisent à souligner l'extrême méconnaissance d'une partie d'entre eux, tant du point de vue de l'assainissement que de celui de la lutte contre les inondations. C'est la raison pour laquelle certains contrats de rivière mettent du temps à se concrétiser.

Le remplacement des personnes à un poste donné au sein des services déconcentrés et des collectivités suite à un départ à la retraite, une mutation ou une promotion, entrave également la bonne marche des contrats de rivière en préparation comme leur suivi[302]. L'élaboration d'un dossier qui change de main est inévitablement ralentie. Par exemple, la DIREN Bourgogne a été obligé de confier à trois personnes le suivi du dossier Saône entre 2000 et 2002. Pour le même dossier, le Syndicat Mixte Saône Doubs a dû composer entre le départ d'un cartographe et l'arrivée d'un ingénieur. A chaque fois, le nouveau venu doit s'approprier un dossier complexe dont les tenants et les aboutissants ne sont pas forcément exposés en détail sur le papier. Il existe rarement de mémoire vivante d'un contrat de rivière.

Enfin, un manque de moyens humains semble s'ajouter aux changements des personnels techniques et administratifs des services déconcentrés et des collectivités. En effet, une partie des responsables de bassin et des acteurs locaux ont insisté sur les moyens réels à leur disposition : quelqu'un sollicite l'avis du Préfet, le Préfet demande son avis au chef de MISE (qu'il suit dans la plupart des cas), le Chef de MISE est débordé et se *"rabat"* sur son fidèle ingénieur, ce dernier est

---

[300] Dans le secteur de la Mouge.

[301] Dans le secteur de la Dheune.

[302] "Le changement des personnes dans les administration est un handicap pour nous tous qui suivons de près et depuis longtemps le dossier Saône" résume un ingénieur des services de l'Etat [entretien n°55]. Il nuance cependant et ajoute "D'un autre côté, cela peut servir en cas de blocage. Chaque individu a sa propre sensibilité par rapport à environnement [et à l'eau en particulier]".

débordé et se rabat sur un stagiaire. Ce dernier va faire ce qu'il peut et rendre compte à l'ingénieur qui formule un premier avis. Celui ci est *"acté"* par le Chef de MISE qui renvoie à la *"Préf"*. Au final, le préfet dispose d'un avis de stagiaire. Cette anecdote ne vaut bien sûr que pour les problèmes jugés secondaires. Il en va tout autrement des sujets plus sensibles (endiguement par exemple).

En somme, les politiques territoriales d'aménagement et de gestion des eaux butent sur plusieurs obstacles importants avant même leur mise en œuvre car il est difficile de mobiliser les usagers dans la mesure où les travaux envisagés sont coûteux (assainissement, achat et entretien de parcelles en zone humide, etc.). En outre, les conditions politiques et techniques ne sont pas toujours réunies pour obtenir l'adhésion des acteurs locaux. En ce sens, il faut bien différencier adhésion et implication : l'opportunisme stratégique des acteurs peut les inciter à s'impliquer dans un contrat de rivière sans toutefois y adhérer pleinement.

En dernier lieu, si l'on se met à la place de l'usager destinataire du contrat, il convient d'admettre que la multiplicité des politiques publiques rend leur lisibilité (objectifs, moyens, procédures, contrôles) difficile.

Pour conclure ce chapitre, le *Projet Saône* n'existe plus dans sa forme originelle, cependant la démarche proposée par le Syndicat Mixte Saône Doubs s'est peu à peu imposée à l'ensemble des acteurs du bassin. De nombreuses actions publiques (programmes, plans locaux et régionaux, contrats divers) constituent ce que l'on peut appeler la politique de l'eau dans le bassin versant de la Saône. Parmi elles, le contrat de rivière apparaît comme un instrument adapté, en particulier d'un point de vue territorial, aux problèmes posés, à ceci près qu'il se heurte – comme le SAGE – sur d'importants obstacles avant même sa mise en œuvre. Toutefois, les difficultés de mise en œuvre d'une gestion intégrée à l'échelle du bassin versant ne doivent pas masquer le relatif succès des contrats en général (contrat de branche, convention, etc.) et des contrats de rivière en particulier – ce dont se félicitent les responsables de bassin. Cela dit, l'intérêt des acteurs locaux pour les démarches de cette nature est tout relatif : qu'en est-il de leur réel degré d'implication ? Le contrat change-t-il vraiment leur façon d'agir ?

Conclusion de la partie 2

En nous appuyant sur l'analyse de documents administratifs et techniques, notre mission à la DIREN Bourgogne ainsi que sur des entretiens auprès des acteurs de l'eau, nous observons que les pouvoirs publics cherchent à développer les contrats environnementaux malgré les mises en garde d'une partie des économistes, des juristes et des sociologues. Les marges de manœuvre des gouvernements successifs ont toujours été réduites pour faire admettre aux usagers l'intérêt d'instaurer une taxe environnementale ou l'application effective du principe pollueur-payeur. De surcroît, l'analyse de l'évolution de l'occupation des espaces inondables sur l'axe Saône et ses affluents montre le faible pouvoir des instruments réglementaires relatifs à la protection de la nature et de l'eau. Par conséquent, les pouvoirs publics et les collectivités territoriales sont conduits à mettre en place des dispositifs globaux d'intervention qui combinent les instruments réglementaires et contractuels.

Dans cette perspective, les acteurs de l'eau du bassin versant de la Saône et du Doubs ont élaboré le Projet Saône. Celui-ci est un programme ambitieux qui date du début des années 1990, basé sur la mise en œuvre simultanée de politiques territoriales de l'eau sur la Saône et ses affluents, Doubs compris. Ces politiques sont en majorité des contrats de rivière et doivent respecter les préconisations de deux documents cadres particulièrement importants, c'est-à-dire le Plan de Gestion du Val de Saône et surtout le SDAGE Rhône-Méditerrannée-Corse.

La "réponse" aux problèmes de gestion des eaux de la part des responsables de la politique de l'eau à l'échelle du bassin de la Saône, en concertation avec ceux du bassin Rhône-Méditerrannée-Corse, se traduit par la généralisation des contrats de rivière. Il est probable qu'à ce rythme, tous les sous-bassins de la Saône seront concernés par un contrat de rivière d'ici 10 à 15 ans. Nous avons constaté cependant qu'avant même leur mise en œuvre, les contrats de rivière posent des problèmes techniques. Ces derniers semblent souvent reliés en filigrane à des questions politiques comme la légitimité de la structure porteuse du contrat par exemple qui, plus le bassin versant concerné est grand, est fragile.

PARTIE 3 – APPORTS ET LIMITES DES CONTRATS DE RIVIERE

Introduction de la partie 3

Le contrat de rivière Reyssouze (Ain) a facilité la réalisation d'importants travaux (stations d'épuration, réfection d'ouvrages hydrauliques,…). Cependant, la rivière demeure hypereutrophe car une partie des agents économiques n'a pas fondamentalement modifié son comportement vis-à-vis du cours d'eau. L'efficacité des contrats de cette nature demeure limitée en raison de l'inapplication du droit de l'eau dans le domaine agricole. L'objectif du chapitre 7 est de présenter les obstacles auxquels la procédure se heurte ainsi que les moyens utilisés par les acteurs locaux pour favoriser la démarche ou bien, au contraire, pour la contourner. Le secteur de la Reyssouze a été retenu parmi les neuf secteurs d'approfondissement étudiés car il combine les problématiques ville-campagne, amont-aval et communes riches-communes pauvres. Le contrat de rivière Reyssouze est, en outre, le premier du bassin versant de la Saône à être arrivé à terme.

Alors que le contrat de rivière Reyssouze s'achève, le Contrat de Vallée Inondable de la Saône (CVI) est en train de se mettre en place. Dans le chapitre 8 seront présentées les différentes logiques auxquelles il doit obéir, et, en quoi leur articulation difficile a contraint les promoteurs du CVI à repousser à plusieurs reprises le démarrage des travaux.

Les contrats de rivière doivent permettre aux pouvoirs publics d'atteindre des objectifs de qualité désormais fixés au niveau européen[303]. Bien coordonnés dans le cadre du Projet Saône, les contrats de rivières sont censés favoriser l'application des normes par les usagers. Celle-ci s'avère délicate car la qualité de l'eau ne se réduit pas, pour les usagers, à une combinaison de normes.

---

[303] L'article 8 de la directive cadre précise notamment que *"les Etats membres veillent à ce que soient établis des programmes de surveillance de l'état des eaux afin d'en dresser un tableau cohérent au sein de chaque district hydrographique [...] les programmes portent sur l'état écologique et chimique [...] Ces programmes sont opérationnels au plus tard six ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive [...]".* La liste des paramètres donnant les éléments de qualité des rivières figure dans l'annexe V de la directive. La fréquence des contrôles est indiquée au paragraphe 1.3.4 de l'annexe. Elle varie de 6 mois à 3 ans pour les paramètres biologiques, 6 ans pour l'hydromorphologie (avec un suivi continu de l'hydrologie, 1 à 3 mois pour les paramètres physico chimiques.

Les chapitres 7 et 8 reposent principalement sur l'analyse des entretiens réalisés dans les secteurs de la vallée de la Saône (Saint-Jean-de-Losne et Vésines) et du bassin versant de la Reyssouze. L'actualisation de données importantes (antérieures à 2002) propres aux contrats de rivière de la Saône et de la Reyssouze a généralement été réalisée. Les données les plus récentes (juillet-août 2003) sont présentées en note de bas de page.

Dans le chapitre 9, en conclusion de cette thèse, nous montrerons en nous appuyant sur nos 104 entretiens qu'au-delà de l'édifice scientifique récent, la qualité de l'eau relève aussi d'une lente construction sociale, économique et culturelle : elle est relative à des usages multiples et évolutifs. Or, les défauts d'instruments tels que les contrats de rivières récemment mis en lumière au plan technique semblent relever notamment de la difficulté qu'éprouvent les groupes sociaux à s'entendre sur une définition commune de la qualité.

Chapitre 7 - Le bilan d'un contrat de rivière : le cas de la Reyssouze.

Encouragé financièrement par la Région Rhône-Alpes, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Reyssouze (SIAER) s'est en effet engagé en 1997, à la demande d'une partie des usagers, en tant que maître d'ouvrage principal, dans un contrat de rivière. La maîtrise d'œuvre revient en partie au SIAER ainsi qu'à des bureaux d'études et aux services déconcentrés de l'Etat. Ce dernier, "un arbitre" aux dires de ses représentants, n'en n'est pas moins omniprésent ; en amont du contrat d'abord, lorsqu'il fallut impulser la démarche en convaincant les notables locaux, puis en aval en tant que contrôleur et financeur aux côtés de l'Agence de l'eau.

Le Conseil Général et les élus de Bourg-en-Bresse, au départ assez réticents, ont finalement été demandeurs à leur tour. Le contrat de rivière devait favoriser l'application de la réglementation grâce à l'adhésion des acteurs locaux. Mais, paradoxe, la préservation du "consensus" obtenu lors de la signature du contrat a entravé la mise en œuvre de la réglementation. L'absence des agriculteurs dans le contrat a, quant à elle, déséquilibré le programme d'actions aux dépens de la lutte contre les pollutions d'origine agricole. Des pans entiers de la gestion de l'espace et de l'eau sont ainsi restés sous la responsabilité d'acteurs non contractants. Dans ces conditions, la démarche pouvait-elle être efficace ? Quel prolongement faut-il lui donner ? Et, enfin, qu’en serait-il en l’absence de contrat ?

L'éclairage proposé s'articule autour de deux sections. La première détaille les problèmes à l'origine du contrat de rivière Reyssouze. La procédure contractuelle suivie est alors présentée. Ensuite, se pose la question du partage des charges et des bénéfices liés à ce contrat. La deuxième section met en lumière les décalages entre les objectifs du contrat de rivière et les aspirations des agents économiques. On suggère enfin que l'efficacité des contrats de cette nature peut être remise en

question dans la mesure où des procédures concurrentes (programme Drugeon, opérations Ouche et Léguer) semblent également efficaces.

Avant d'entreprendre l'analyse du contrat de rivière Reyssouze, rappelons que celle-ci s'appuie sur des entretiens semi-directifs réalisés, en 2001, auprès de 11 acteurs du bassin. Quatre entretiens supplémentaires "au fil de la rivière" ont été réalisés, en mars 2002, auprès d'agriculteurs qui sont aussi propriétaires riverains. Ceux-ci n'avaient pas été entendus lors de notre première enquête.

L'analyse qui suit s'appuie également sur l'étude des documents administratifs, techniques et scientifiques qui nous ont été fournis par le SIAER, le SATESE de l'Ain, la Région et la DIREN Rhône-Alpes. Le dossier sommaire de candidature et le dossier définitif sont des documents administratifs indispensables pour revenir en détail sur les étapes du contrat. Ils exposent les objectifs du contrat et les moyens alloués à ses multiples animateurs, lesquels peuvent ainsi être identifiés. Le bilan provisoire du contrat est un document technique qui nous a permis de différencier les actions prévues dans le cadre du contrat et les actions effectivement réalisées au terme du contrat. Ce bilan a été réalisé en deux phases successives qui ont donné lieu à deux rapports (DUCROZET, 2001, SIAER, 2002). Ces travaux indiquent parfois pourquoi certaines actions n'ont pas été réalisées. Les documents scientifiques correspondent aux diagnostics (piscicoles, hydrauliques, etc.) préalables à la mise en œuvre de contrat.

Par ailleurs, plusieurs acteurs locaux ont accepté de nous fournir des documents publics ou confidentiels (des courriers et comptes rendus de réunions). Les courriers concernent essentiellement des échanges de point de vue entre représentants d'associations de pêche et de protection de la nature, élus locaux et organismes publics (agence de l'eau et CSP). Les comptes rendus de réunions sont des relevés de décisions prises en conseil municipal ou bien lors des comités de rivière.

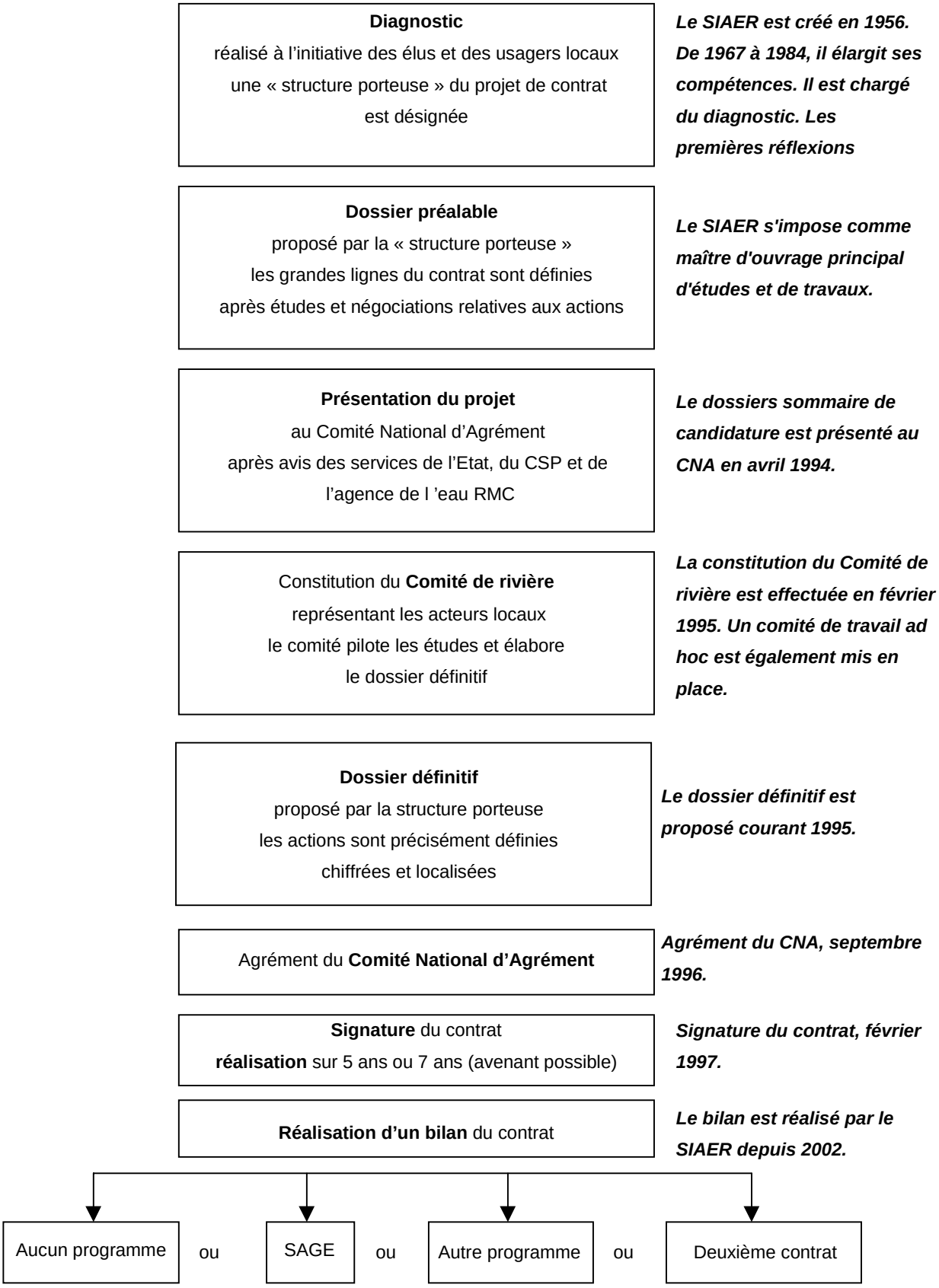


Figure 13 : la démarche suivie dans le cadre du contrat de rivière Reyssouze (Source : synthèse de documents divers par l'auteur).

7.1. Une rivière de plaine dégradée au pays de l'agro-alimentaire.

Longue de 76 km, la Reyssouze prend sa source à Journans (Revermont), traverse la Bresse puis se jette dans la Saône à Pont-de-Vaux (Val de Saône). Ses principaux affluents sont modestes (quelques mètres de large). Il s'agit de la Vallière, du Jugnon et du bief de la Gravière en rive droite, de la Léchère, du Reyssouzet et des biefs de l'enfer et Rollin en rive gauche. Méandriforme, la rivière draine un bassin versant de 470 km^2 qui appartient, pour la majeure partie, à la dépression Burgondo-bressane.

La Reyssouze, assez comparable à d'autres cours d'eau de l'Ain comme la Veyle et la Chalaronne, est classée en deuxième catégorie piscicole du domaine privé. Elle abrite dans les premiers kilomètres une petite population de truites, puis, à partir de Montagnat, un peuplement mixte (truites, vandoises, vairons, loches,…). Depuis Bourg-en-Bresse jusqu'à la confluence avec la Saône, la tendance du peuplement est composé de brochets peu nombreux et de cyprinidés d'eau calme (ablettes, carpes, gardons, chevesnes). Les derniers kilomètres de la Reyssouze sont situés dans la région des prairies inondables du Val de Saône qui a fait l'objet d'un arrêté de biotope de 24 février 1994. A ce niveau, des prises fréquentes de silures sont relevées (la taille des poissons pris à la ligne dépasse régulièrement 1,60m).

A l'exception de l'agglomération de Bourg-en-Bresse (60 000 habitants selon le Recensement Général de la Population de 1999) et de quelques bourgs centres attractifs en termes d'équipement communal, tels que Montrevel-en-Bresse et Pont-de-Vaux, la plupart des 43 communes du bassin sont des localités rurales. Comme à Saint-Jean-sur-Reyssouze, l'agriculture et les petites industries agro-alimentaires animent des communes qui se caractérisent par un habitat très dispersé. Certaines crues, comme celle de 1935, ont conduit les responsables d'alors à réaliser des canaux de dérivation dans Bourg-en-Bresse, puis de sévères recalibrages (notamment à Pont-de-Vaux).

Aujourd'hui, les crues de la Reyssouze ont un faible impact en zone urbaine, même si les inondations des 23 et 24 novembre 2002 ont surpris les autorités par leur ampleur. En revanche, les aménagements successifs réalisés dans le lit de la rivière

ont eu pour effet de dégrader la qualité des habitats piscicoles et de réduire le pouvoir "auto-épurateur" du cours d'eau en le déconnectant de ses annexes. D'autre part, l'extension de la ville de Bourg-en-Bresse s'est traduite par le développement des zones résidentielles, commerciales et artisanales et a entraîné, d'après des personnels techniques de la ville, une augmentation des rejets d'eaux pluviales non traitées ainsi que des pollutions industrielles fréquentes. Cependant, l'agglomération de Bourg-en-Bresse ne représente que 35 km² soit 7,4 % du bassin versant. Or, d'après les relevés de l'Agence de l'eau (Réseau National de Bassin), le cours d'eau tout entier est pollué. L'eutrophisation a gagné sa majeure partie. Selon les spécialistes, les intrants agricoles et les rejets domestiques sont à l'origine de cette prolifération d'algues filamenteuses (Conseil général de l'Ain, 2000 et Région Rhône-Alpes - Préfecture de région, 2001).

7.1.1. Emergence du contrat de rivière Reyssouze.

Il n'est pas dit que la qualité physico-chimique et hydraulique de ce cours d'eau était meilleure il y a 40 ou 50 ans, à cause de la trentaine de moulins et des petites industries qui le jalonnaient. Mais à l'instar des rivières de plaine françaises, l'état de la Reyssouze était très préoccupant au milieu des années 1990, en particulier en aval de Bourg-en-Bresse (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 1995). Les principaux pollueurs alors identifiés étaient l'agglomération de Bourg-en-Bresse, à cause d'une station d'épuration sous-dimensionnée, et les établissements d'équarrissage Point, à Viriat, dont l'assainissement était défaillant (*Cf.* cliché n°1, annexe 3). Le raccordement des industries aux stations d'épuration communales explique l'imparfaite identification des pollutions industrielles[304].

Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Entretien de la Reyssouze et de ses affluents (SIAER) est créé en 1956. Pressé par l'Etat et l'agence de l'eau, il a proposé que soit mis en œuvre un contrat de rivière. De fait, les principaux animateurs institutionnels du projet de contrat sont : la DDE qui, depuis 40 ans, a assumé la maîtrise d'œuvre du SIAER ; la DDAF qui veille à ce que les objectifs du contrat soient compatibles avec la réglementation (autorisation de travaux,

prélèvements, rejets, etc.) ; la DIREN qui veut garantir la qualité du "label" contrat de rivière en participant à la définition des objectifs du contrat ; le Département qui prétend réaffirmer l'aide financière qu'il apporte dans le cadre des contrats, la Région qui a mis en place une politique spéciale d'aide aux communes (volet assainissement et restauration des milieux aquatiques) ; l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse qui a pour mission de faciliter techniquement et financièrement les actions d'intérêt commun dans le bassin versant ; la ville de Bourg-en-Bresse, qui a signé avec l'agence de l'eau, un contrat d'agglomération, pour une somme de 116 millions de francs de travaux (17,7 millions d'euros) et la fédération de pêche de l'Ain qui regroupe 82 AAPPMA (soit 30 000 adhérents) et dont la mission va du gardiennage à la lutte contre les pollutions.

Trente-sept communes composent le SIAER et y participent financièrement[305]. Elles nomment deux délégués titulaires et deux suppléants qui forment le comité syndical. Contrairement à la plupart des sous bassins versants de la Saône, celui de la Reyssouze est géré par une structure intercommunale unique. La vocation du SIAER a évolué, par étapes successives, depuis sa création. En 1967, les limites territoriales sont étendues à la totalité du linéaire de la Reyssouze. En 1973, le syndicat lance une étude globale sur l'aménagement des eaux du bassin versant qu'il prolonge en 1981-1982 pour tenir compte de situations nouvelles : réalisation d'une autoroute et dérivation de biefs, périurbanisation autour de l'agglomération de Bourg-en-Bresse, multiplication des drainages agricoles, curage de biefs affluents de la Reyssouze, inondations plus rapides et plus fréquentes constatées par les riverains[306].

En 1984, le syndicat prend en charge l'aménagement du lit et des berges ainsi que le réaménagement des moulins (SIAER, 2000). D'un syndicat de curage, le SIAER est devenu un outil collectif de gestion. En fait, l'absence de syndicats concurrents et la

---

[304] A notre connaissance, contrairement à la réglementation, nombre de communes (dont Bourg-en-Bresse) n'ont pas de convention de rejets avec les industriels.

[305] La clef, pour un budget annuel de 304 924 € est la suivante : 70 % en fonction de la population du bassin, 20 % lié à la superficie de la commune et 10 % liés au potentiel fiscal. Cette clef ne pénalise pas les petites communes ; Bourg-en-Bresse participe, *a contrario*, à hauteur de 121 970 € par an. Lorsque la part des communes est calculée sur la base du linéaire de berge ou de la proximité à la rivière, il est courant que la solidarité de bassin reste lettre morte.

[306] La lettre de ma Reyssouze, n°1, avril 1995, p.2.

présence d'élus successifs actifs à la tête du syndicat[307] ont petit à petit renforcé la légitimité du SIAER. La maîtrise d'ouvrage a gagné en efficacité. Pour preuve, *a contrario*, les actions d'aménagements paysagers dont la maîtrise d'ouvrage revenait à Pont-de-Vaux (étude de faisabilité pour la mise en valeur de la traversée de l'agglomération) n'ont pas abouti.

En avril 1994, le syndicat a réalisé un dossier sommaire de candidature suite à une série d'études dans le but d'établir un diagnostic global au sujet de la rivière. Peu après, un comité de rivière a été constitué par le préfet de l'Ain (arrêté du 1er février 1995). Il réunit trois collèges : usagers, collectivités territoriales et établissements locaux ainsi que l'Etat et ses établissements publics. Sous l'impulsion du président du syndicat, le comité a fixé les objectifs du contrat après que les agents eurent plus ou moins chèrement négocié les propositions d'actions faites par les bureaux d'études.

En avril 1995, les objectifs affichés sont les suivants : développer les opérations en matière de qualité des eaux et d'assainissement, restaurer la qualité écologique de la rivière (réaménagement du lit et des berges de la rivière), contrôler l'hydraulique (crues, gestion des débits), développer la mise en valeur paysagère et touristique de la vallée et réaliser un plan de gestion concernant l'entretien courant de la rivière. Un comité de pilotage, plus informel que le comité de rivière, regroupe des techniciens et des partenaires financiers pour émettre des avis et des propositions soumises ensuite au Comité de Rivière. Il s'agit essentiellement d'alimenter la réflexion des élus locaux.

Synthèse du diagnostic préalable à la mise en œuvre du contrat de rivière de la Reyssouze.

Première étude : qualité des eaux et problème spécifique de l'eutrophisation (Epteau et Aquascop, 1996).
Pour la Reyssouze : la qualité des eaux est globalement satisfaisante en amont de Bourg. Sur une vingtaine de km en aval de Bourg la situation est catastrophique, la qualité ne s'améliore qu'à partir de Cras sur Reyssouze et ne redevient correcte qu'à Montrevel. En aval de Saint-Julien, en étiage l'eutrophisation rend la qualité de l'eau médiocre. Pour les affluents : la qualité de la Leschère et du bief d'Augiors est nettement dégradée. Le bief de la Gravière montre des signes de pollution. Globalement les biefs de Rollin, de l'Enfer et le Reyssouzet présentent

[307] M. Jean-Paul Morel, Président du SIAER depuis avril 1983. Proviseur à la retraite, il est aussi élu local.

une qualité satisfaisante. Sur l'ensemble du réseau hydrographique, la situation vis à vis de la présence de phosphore et d'azote est préoccupante.

A l'aval de Bourg, les teneurs en métaux dans les sédiments augmentent. Mais, seul le Nickel présente des teneurs très élevées dans les sédiments au niveau du moulin de Riondaz. La situation est également suspecte pour le Cuivre et le Zinc dans les sédiments et pour le Plomb dans les Bryophytes (mousses aquatiques).

Deuxième étude : étude hydraulique et géomorphologique (SOGREHA Ingénierie, 1996).

1/Géomorphologie.

La présence des moulins, ses curages / recalibrages, et les enrochements bloquent son évolution latérale. L'érosion actuelle est un problème mineur sur la Reyssouze. Le fond du lit est stabilisé par les seuils des moulins. Ponctuellement, il existe cependant des anses d'érosion comme à Servignat par exemple. Les vitesses d'écoulement des eaux étant peu élevées, les techniques de protection des berges par génie végétal s'imposent pratiquement partout selon l'étude.

2/Hydrologie.

Les conditions de ruissellement dans le bassin versant se sont modifiées au cours de ces dernières années à cause :

- de la diminution des superficies naturelles au profit des superficies urbanisées ;
- du remplacement des prairies permanentes par des terres labourables ;
- de l'augmentation des surfaces drainées et surtout des curages des fossés d'assainissement qui leur sont associés.

Si toutes les zones urbanisables (zones NA du Plan d'Occuapation des Sols) en amont de Majornas étaient urbanisées, l'éude estime que la pointe de la crue décennale serait augmentée de 15% (6 m^3 /s) à Majornas.

3/Hydraulique.

Une modélisation de la Reyssouze a permis de tracer sur des cartes les zones inondables pour des temps de retour de 2, 5, 10 et 100 ans. Ces tracés ont été validés par des enquêtes de terrain portant sur la crue de 1993. Les zones urbaines menacées par la rivière sont :

- Sur Montagnat : en crue centennale, les lotissements des "Buffets" et de "La Cra" ;
- Bourg pour la crue centennale ;
- Viriat : en crue centennale, lieu dit "les Patales" ;
- Cras sur Reyssouze : c'est le secteur le plus exposé y compris pour la crue décennale ;
- Saint Julien et Pont de Vaux pour la crue centennale.

Troisième étude : étude paysagère (Cedrat Développement, Concept cours d'eau et P.Bienvenu, 1995)

Trois unités paysagères ont été définies par l'étude sur le cours de la Reyssouze :

- Le Piémont du Revermont : de la source à l'aval de Montagnat, la Reyssouze présente de nombreux points singuliers (sources, lavoirs, cascades,...) ;
- Bourg-en-Bresse et ses environs. La Reyssouze est vécue comme une contrainte. Elle est trop modeste pour que Bourg lui ai donné une place centrale ;
- La plaine bocagère bressane : d'Attignat à Pont-de-Vaux. La place de la rivière devient dominante. C'est la colonne vertébrale de l'espace rural.

Quatrième étude : étude piscicole (CSP, 1996).

Des pêches électriques ont été réalisées dans 12 stations, sur la Reyssouze et ses affluents. 25 espèces ont été capturées. Par rapport à des données de 1927, 3 espèces ont complètement disparu : l'anguille, l'épinoche et l'épinochette. Sur les affluents : les peuplements sont déstructurés. Des espèces sont manquantes (barbeaux, spirlin, vandoise, goujon, truite, brochet, ...). D'autres sont présentes alors qu'elles ne le devraient pas l'être. Sur la Reyssouze, l'état des lieux est le suivant :

- En amont de la confluence avec la Léchère, le cours d'eau présente des potentialités salmonicoles. Cependant, les pollutions et l'état du milieu font que la truite et le chabot ont disparu ;
- Entre la confluence de la Léchère et Bourg en Bresse, le potentiel est mixte (salmonidés et cyprinidés d'eau vive). Le peuplement est déstructuré, la truite, la vandoise et la lamproie de Planer sont absentes. Par contre, on trouve du poisson chat, de la perche soleil et du pseudorasbora qui ne devraient pas y être ;
- De Bourg-en-Bresse à Attignat, c'est normalement une zone cyprinicole. La pollution et l'eutrophisation sont telles que les poissons ont quasiment disparu du milieu ;
- A partir de Jayat, la Reyssouze est un milieu typiquement cyprinicole. Mais, le milieu est tellement homogène que les peuplements sont également déstructurés. Les poissons sont moins abondants qu'ils ne devraient l'être.

Cinquième étude : étude juridique (A.Laurens sous la direction de J.Untermaier, IDE, 1996).

Dans le cas de la Reyssouze, les berges et la moitié du fond du lit appartiennent aux propriétaires des terrains bordant la rivière. L'entretien des berges, du lit de la rivière et la gestion des ouvrages incombent aux riverains et aux meuniers. Avec l'abandon de la fonction des moulins et devant le coût des investissements à réaliser, les propriétaires ne peuvent plus assurer ces opérations. Dans l'intérêt général et chaque fois qu'il y a urgence le syndicat se substitue aux propriétaires. Certaines opérations du contrat de rivière devant, par ailleurs, être réalisées sur des propriétés privées, l'étude juridique a permis de :

- définir les droits et les limites de l'intervention du Syndicat,
- définir les droits et les devoirs des riverains,
- définir les procédures réglementaires qui pourront, si nécessaire, être mises en œuvre pour la réalisation des objectifs du contrat.

Le dossier définitif concernant la Reyssouze a été approuvé le 25 septembre 1996 par le Comité National d'Agrément du ministère de l'environnement et a été signé cinq mois plus tard. Ce contrat pilote devait, en 7 ans, contribuer à réduire les flux polluants et à maîtriser les inondations tout en valorisant le patrimoine bâti et naturel associé à la rivière (moulins, frayères naturelles, etc.).

Les études ont permis de dresser un état des lieux de la rivière. A partir de cet état des lieux, différentes actions ont été programmées. Elles sont clairement identifiées dans le contrat et regroupées de façon thématique en 4 volets.

Chiffrage et programmation globale des principales opérations prévues en 1997.

Coût total estimé : 212 MF (H.T)*

Volet A - assainissement (174,2 MF H.T.). Celui-ci prévoit :

En milieu urbain :

- Restructuration complète de la station d'épuration de Bourg-en-Bresse (90 MF)
- Extension, réparation du réseau de collecte d'eaux usées de Bourg-en-Bresse (25,7 MF)

En milieu rural

- Amélioration ou construction de 13 stations d'épuration ou de lagunage (25,4 MF)
- Extension, construction ou mise en séparatif de 14 réseaux de collecte des eaux usées (32,9 MF)
- Suivi des actions, suivi annuel prévu dans le cadre départemental et contrôle des résultats (0,2 MF)

Volet B1 - mise en valeur de la rivière et des milieux naturels (11,4 MF H.T.). Celui-ci prévoit :

- 4 opérations de protection des berges par des petites plantations (1,3 MF)
- 5 opérations représentant 30 km de berges pour la reconstitution de zones boisées en bordure de la rivière (2,12 MF)
- 1 opération de mise en place d'un circuit piéton (0,4 MF)
- 10 opérations de mise en valeur des traverses d'agglomération (5,06 MF)
- 2 opérations de mise en valeur du patrimoine bâti (lavoir, moulin) (0,43 MF)
- 7 opérations d'aménagement de moulin (1,54 MF)

Pour ces opérations 0,55 MF d'études complémentaires seront réalisées

Volet B2 - protection contre les crues en zones urbaines et rurales (23,7 MF H.T.). Celui-ci prévoit :

- 8 actions de Viriat à Cras-sur-Reyssouze pour la protection des zones urbanisées (15,69 MF dont 6,9 MF pour la construction d'un bassin écrêteur entre Viriat et Attignat)
- 6 actions de protection de l'agglomération de Bourg-en-Bresse (4,8 MF)
- 5 actions d'aménagement sur les moulins (2,58 MF)

Volet C : coordination, la gestion, l'entretien et la sensibilisation (3,57 MF H.T.). Celui-ci prévoit :

- Coordination et gestion (2,1 MF)
- Entretien des berges, des ouvrages hydrauliques (0,5 MF)
- Information, sensibilisation et communication auprès des agriculteurs, des entreprises et des populations (adultes et scolaires) (0,97 MF)
- Une étude de faisabilité pour la réalisation d'une maison de la Reyssouze est lancée en 1998. Elle devrait déboucher sur l'achat et l'aménagement du moulin de Cézille à Jayat. Situé à proximité de la base de loisirs de Malafretaz et au coeur d'un site de gestion de l'eau (captage d'eau potable, station d'épuration, zone humide, lône, rivière), ce moulin est appelé à devenir un centre pédagogique avec hébergement disponible pour groupes ou classes vertes.

(*) MF 1997. Source : SIAER, 1996.

Au total, l'élaboration du contrat a été rapide (moins de trois ans). Comme nous l'avons vu plus haut, d'autres contrats mettent beaucoup plus de temps à se concrétiser (Dheune, Azergues, Chalaronne, Saône) : il n'y a donc pas de règle en la matière.

7.1.3. Le contrat de rivière de la Reyssouze recouvre des enjeux à plusieurs échelles : son bilan est attendu.

Le contrat de rivière fait actuellement l'objet d'un bilan réalisé par le SIAER. Ce bilan intéresse des responsables politiques à plusieurs niveaux :

- Au plan local, la Reyssouze est encore très polluée par l'azote malgré la mise en œuvre du contrat. Pour preuve, l'Agence de l'eau envisage de lui consacrer des moyens spéciaux dans le cadre de l'un de ses "défis" pour la prise en compte des pollutions agricoles. En conséquence, un second contrat calqué sur le premier serait-il judicieux ?[308]

- Au plan régional, les pouvoirs publics s'interrogent sur l'opportunité de mettre en place un Contrat de Vallée Inondable de la Saône (ou CVI), dans la mesure où les contrats sur les affluents ne donnent pas encore entière satisfaction. La prise en compte des affluents s'avère nécessaire pour stopper la dégradation de la Saône, milieu récepteur.

- Au plan national, les observateurs sont attentifs à ce qui se déroule actuellement en Rhône-Alpes en matière de restauration de la qualité des milieux aquatiques. La Région a beaucoup misé (aide financière et publicité) sur les contrats de rivière. Quels bénéfices en tire-t-elle aujourd'hui ?

- Au plan européen enfin, la question est de savoir si les politiques dites "territoriales" de l'eau, de type contrat de rivière, vont se développer en Europe comme la gestion par grands bassins.

[308] Un avenant au contrat en cours peut être adopté dès lors que les acteurs, par l'intermédiaire du Comité de rivière, sont d'accord. Dans le cas du contrat de rivière, il est question d'une durée supplémentaire pour achever les travaux et préparer simultanément soit un SAGE soit un second contrat.

7.2. Le bilan imparfait d'un contrat "exemplaire"

En dehors des indicateurs physico-chimiques dont certains montrent une nette amélioration (comme le phosphore) selon une étude menée pour le Conseil Général de l'Ain (2000), plusieurs éléments permettent de juger de l'impact du contrat de rivière.

7.2.1. Le prix de l'eau, un indicateur fragile mais qui compte aux yeux des consommateurs.

En théorie, le prix de l'eau du robinet est *a priori* un indicateur de l'amélioration ou de la dégradation de l'eau. L'eau du robinet est le plus souvent captée dans les eaux souterraines, dont la qualité dépend en partie de l'état de la rivière, objet du contrat. Une forte dégradation des nappes nécessite soit un traitement plus important, soit un raccordement au réseau d'un autre bassin avec des eaux de meilleure qualité. Ces deux options se traduisent par des prix plus élevés pour les usagers. Par exemple, dans le département du Loiret, les sociétés de distribution ont de plus en plus de difficultés à traiter les rejets chimiques, dont les deux tiers proviennent de l'agriculture (HOPQUIN, 2002). Le cas de la Bretagne est peut être plus préoccupant encore (COUR DES COMPTES, 2002).

De manière générale, les usagers (ou leur représentants) utilisent les prix afin d'évaluer l'efficacité des politiques de gestion de l'eau[309], malgré la complexité de la constitution de ce prix. En effet, ce dernier couvre les charges liées à l'assainissement (station d'épuration) et à la distribution de l'eau ainsi qu'aux différentes taxes, dont la redevance perçue par l'agence de l'eau[310]. La distribution de l'eau inclut le puisage, le traitement, l'entretien du réseau, les charges sociales et des prestations de service (difficilement quantifiables) d'après NICOLAZO (1997).

Enfin, les charges d'épuration et de distribution dépendent soit de firmes privées (délégation de service public), soit d'organisations publiques (régies). Les jeux de

---

[309] *cf.* numéro alarmiste de "Que choisir ?", n°385, 2001.

[310] Redevance que des usagers boycottent en Bretagne (voir, par exemple, l'*opération Nénuphar* dans les Côtes d'Armor).

concurrence des sociétés privées – en situation oligopolistique – sont très complexes car elles ont intérêt à afficher de bas prix pour obtenir de nouvelles concessions, tout en essayant de tirer des prix élevés issus de leur rente concessionnaire[311]. Cette situation suscite des interrogations chez une partie des consommateurs[312].

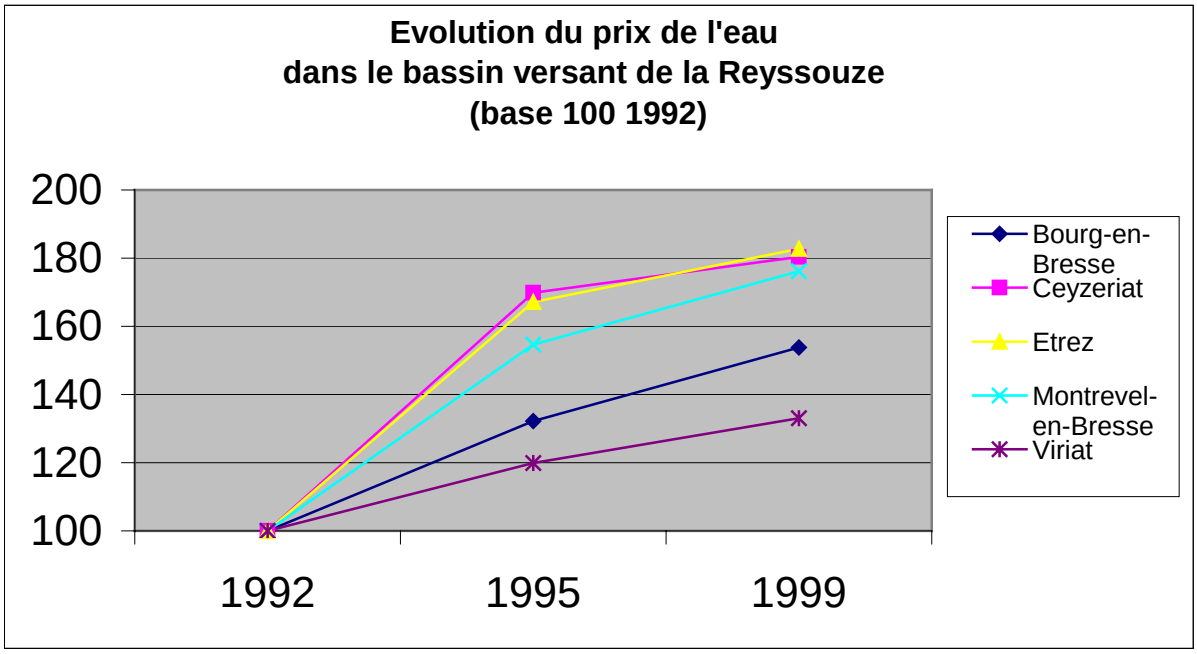


Figure 14 : Evolution du prix de l'eau depuis 1992 en Francs constants (source : agence de l'eau RMC, 2002).

Dans le cas de la Reyssouze, la figure suggère une augmentation significative du prix de l'eau entre 1992 et 1999. Cette tendance se retrouve également au niveau du bassin de la Saône et du Doubs, ainsi qu'à l'échelle nationale. L'augmentation du prix entre 1995 et 1999 semble plus atténuée, alors que le contrat de rivière est entré en vigueur en 1997[313]. Mais n'est-il pas imprudent d'établir un lien entre le contrat de

[311] Il se peut que l'ouverture du marché européen de l'eau ainsi que la réorganisation stratégique des trois grands groupes français modifient le contrôle du marché privé en France (information signalée notamment dans *Le Monde*, "Le marché de l'eau à la veille d'une gigantesque réorganisation", article de M.Orange du 4 avril 2002). Actuellement, Ondéo-Suez lyonnaise des eaux contrôle 28% de ce marché, Vivendi environnement (ex-Générale des Eaux) en contrôle 57% et la SAUR (Bouygues), 13% (Source : *Capital*, 2002).

[312] *Cf. Le Particulier*, "Eau, payez-vous trop ?, n°356, juillet-août 2002 et *Capital*, "Le scandale du prix de l'eau", octobre 2002. Ces deux magazines s'appuient notamment sur un rapport de la DGCCRF, daté de novembre 2001, relatif à l'évolution des prix de l'eau entre 1995 et 2000.

[313] La commune rurale d'Etrez enregistre la plus forte augmentation de prix. Cette dernière a peut être été obligée de se raccorder au réseau de Foissiat pour diluer certaines pollutions dépassant les seuils autorisés pour les nitrates.

rivière de la Reyssouze et l'évolution du prix de l'eau dans les communes du bassin versant ?

L'eau de consommation destinée aux habitants du bassin de la Reyssouze n'est, en effet, ni captée dans la nappe superficielle de ce cours d'eau[314] ni dans les eaux de surface, car leur qualité est insuffisante au regard des normes en vigueur. Cette situation entraîne certes des coûts de raccordement élevés (compris dans le poste "distribution d'eau"[315]), mais il n'y a pas de lien direct entre le contrat de rivière de la Reyssouze et le prix de l'eau, du moins à ce niveau. Car, dans ce cas de figure, le prix de l'eau dans le bassin de la Reyssouze dépend, partiellement, de paramètres environnementaux et économiques propres aux bassins versants d'où l'eau est acheminée[316].

En revanche, il y a tout de même un lien entre le contrat de rivière et le prix de l'eau dans le bassin de la Reyssouze au niveau du poste "assainissement" – qui représente 30 à 50% du total de la facture d'eau. La forte augmentation de ce poste entre 1992 et 1999 reflète le coût des travaux d'assainissement dans le bassin versant de la Reyssouze lui-même. Or, le traitement des rejets des communes dans le milieu naturel constitue précisément le volet prioritaire du contrat de rivière, étant donné que les dépenses consacrées au volet A sont supérieures aux dépenses cumulées des trois autres volets. Cependant, même au sujet de l'assainissement, le lien entre contrat de rivière et prix de l'eau est discutable puisque, en l'absence de contrat, l'amélioration des dispositifs d'assainissement est une obligation qui relève d'une directive communautaire[317].

Il est en fait trop tôt pour tirer des conclusions relatives à l'impact du contrat de rivière sur le prix de l'eau. On observe néanmoins qu'à court terme, le contrat de rivière n'enraye pas la hausse du prix. Mais l'augmentation du prix de l'eau ne signifie pas forcément que le contrat de rivière est inefficace au plan environnemental. A long

---

[314] Sauf pour quelques communes d'après les différents syndicats des eaux.

[315] Ce poste reste relativement stable pour chacune des quatre communes étudiées. Ainsi, à Viriat, il est de 7,45 F en 1992, de 7,93 F en 1995 et de 7,7 F en 1997. Il représente 40 à 70% de la facture d'eau selon les périodes et les communes.

[316] A la limite, il se peut que les contrats de rivière et les SAGE conduits dans les bassins limitrophes aient des répercussions, à long terme, sur le prix dans le bassin de la Reyssouze.

[317] Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1.

terme, les consommateurs verront peut-être le montant de leur facture d'eau se stabiliser (ou augmenter moins vite), suite à la réalisation des travaux d'assainissement ainsi qu'aux actions de protection des milieux naturels permettant d'obtenir une eau brute de bonne qualité[318].

Pour leur part, les élus des communes du bassin versant de la Reyssouze, ne se font guère d'illusion au sujet de l'influence du contrat sur le prix de l'eau. En revanche, ils cachent mal leur impatience quant au résultat global du contrat de rivière. Nombreux sont ceux qui espèrent en effet un "retour sur investissement", dans la mesure où les dépenses réalisées dans le cadre de ces contrats sont presque exclusivement publiques. Un tour d'horizon des dépenses et des bénéfices potentiels du contrat est maintenant envisagé.

7.2.2. Les efforts des organismes publics sont supérieurs à ceux des agents privés.

Les dépenses publiques (Etat, Agence de l'eau, collectivités) sont largement supérieures aux dépenses des agents privés. Le dispositif du contrat s'articule autour de trois volets : le volet A, assainissement ; volet B (regroupant B1 et B2), travaux de restauration et de mise en valeur des milieux ; volet C, entretien et gestion de la rivière. Chaque volet correspond à des actions localisées et financées par l'Etat, l'Agence de l'eau, la Région, le Département, la ville de Bourg-en-Bresse et le SIAER.

Les contributions directes présentées dans le tableau ci-dessous sont uniquement publiques. On constate notamment que l'engagement financier des acteurs est très variable. Par exemple, les collectivités déploient des moyens 13 fois supérieurs à ceux de l'Etat. Au total, l'assainissement se met en place progressivement même si certains choix sont critiquables. En l'occurrence, d'après des personnels du Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Stations d'Epuration (SATESE), les maîtres d'œuvre poussent les petites communes[319] à préférer la construction d'une

[318] Nécessitant moins de traitement. Celui-ci peut-être divisé en trois phases : la clarification (qui comprend la prézonation ou la préchloration, la coagulation et la décantation), la filtration et la désinfection. Cela dit, ces phases seront probablement toujours indispensables, au même titre que le pompage et la distribution proprement dite.

[319] De moins de 500 équivalents-habitants (EH).

station d'épuration ou le raccordement à une station lointaine à celle d'un lagunage pourtant moins coûteux et aussi efficace[320].

Tableau 21 : Participation financière en 1997 des différents partenaires du contrat de la rivière Reyssouze.

% par Volet	Etat	Agence de l'Eau	Conseil Régional	Conseil Général	Collectivités	Agents Privés
Volet A	-	43%	15%	9%	33%	-
Volet B1	14%	8%	17%	7%	54%	-
Volet B2	20%	-	-	30%	50%	-
Volet C	4%	36%	33%	4%	23%	-

Source : SIAER, 1997.

Le fait que la Région subventionne les ouvrages d'assainissement à hauteur de 15% du montant des travaux a eu un double effet : dès l'agrément du dossier sommaire de candidature, en 1994, des municipalités opportunistes ont gelé leurs travaux d'assainissement. A la signature du contrat, trois ans plus tard, les opérations ont repris. Elles ont, entre temps, bénéficié d'une "enveloppe" supplémentaire proposée par la Région. Pour d'autres communes, relève le SIAER, le contrat de rivière a été un déclencheur des travaux d'assainissement[321]. C'est pourquoi ces derniers ont démarré relativement vite puisque 87% des dépenses ont été réalisées dans les deux premières années du contrat. Au total, 93 % des travaux d'assainissement seront achevés fin 2002 et la plupart des actions d'amélioration de l'écoulement avec maintien de la ligne d'eau ont été menées à bien (clapets, vannes, murs déversoirs).

---

[320] Selon un membre du SATESE de l'Ain : "*Les actions les plus judicieuses consistent à éviter l'artificialisation des sols et la destruction des zones humides. On construit des stations à tout va alors que rien ne remplace une zone humide. Mais, en fait, on fait marcher les vendeurs de tuyaux et la maîtrise d'œuvre*" [un fonctionnaire de l'administration territoriale, entretien n°48]. Au SIAER, cette version n'est pas démentie.

[321] Cela est confirmé par certains élus eux-mêmes. "*Le contrat de rivière Reyssouze est un atout… Mais je n'ai pas beaucoup de recul pour en parler. Avant la rivière était entretenue naturellement. Maintenant, avec les contrats de rivière, les gens se reposent dessus. Par conséquent, plus personne n'agit vraiment. Pour notre part, nous adhérons à la démarche d'abord pour éviter de payer trop de frais d'assainissement. Les 15 % de subvention du Conseil Régional constituent notre première motivation*" [un élu local, entretien n°45]. En début d'entretien, un responsable du SATESE confirme *mezza voce* : "*Le contrat de rivière est là parce qu'il y a des subventions à la clef*" [entretien n°48].

L'Agence de l'eau est financée par les redevances "pollutions", payées par les industriels et les agriculteurs, ainsi que par les redevances-prélèvements auxquelles sont soumis tous les usagers de l'eau (voir Nicolazo, 1997). Aussi, les agents économiques ont-ils sans doute l'impression de payer deux fois pour l'eau. De fait, sans contributions monétaires directes, l'implication des agents privés reste "virtuelle". Bien peu semblent réellement mobilisés[322].

En retard par rapport aux promesses faites aux associations, l'équarrisseur Point achève cependant la construction d'une station d'épuration inaugurée en avril 2002. Seule entreprise contractante, Point a répondu présent : pouvait-il en être autrement tant les associations (notamment Reyssouze Vivante et les huit Associations de pêche et de protection des milieux aquatiques) suivent cette entreprise de près ? Pour les responsables de l'entreprise, l'intérêt était de signer ce contrat alors qu'ils étaient en pourparler avec l'Agence de l'eau pour obtenir des aides directes et diminuer ainsi la pression fiscale (baisse de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes liée à l'engagement de construction de la station d'épuration). Pour une partie des rejets industriels, l'amélioration de la qualité des eaux était aussi liée à la réalisation de la station d'épuration de Bourg-en-Bresse.

Le bilan provisoire du Volet A (assainissement) est globalement positif.

Sont présentées successivement les actions prévues, réalisées, modifiées et abandonnées.

Les actions prévues consistaient en la réalisation de nouveaux ouvrages d'épuration ou d'amélioration du fonctionnement d'ouvrages existants (traitement complémentaire ou extension de réseaux ou rénovation). Les actions étaient au nombre de 31 et concernaient précisément : la réalisation de 11 stations d'épuration et de lagunages, la rénovation de 4 stations d'épuration, l'élimination des eaux parasites (4 projets), la construction ou l'extension de réseaux de collecte des eaux usées (11 projets), une campagne de mesure de la qualité de l'eau dans le cadre du suivi du contrat pour évaluer les résultats du contrat de rivière au regard des objectifs et envisager le cas échéant des travaux complémentaires.

Chacune des actions réalisées était sous maîtrise d'ouvrage communale. Les maîtres d'œuvre ont été la DDAF ou la DDE. Concernant les actions réalisées conformément au contrat de rivière : sur 31 actions prévues (30

[322] Ainsi, l'un des acteurs interrogé explique : "*Je ne connais pas de contrat de rivière sur la Reyssouze car je suis partagé entre mes fonctions professionnelles (détaillant en articles de pêche et gestionnaire d'un stand aux plans d'eau de Montrevel-en-Bresse). Je crois que ce contrat a une vocation un peu écologique […]. Je ne connais pas le chargé de mission. Mal informé, je ne cherche pas non plus à l'être davantage.*" [entretien n°43].

prévues dès le début du contrat de rivière et la 31ième s'y est ajoutée après la signature du CR), 18 actions ont été réalisées complètement et conformément aux préconisations du contrat de rivière : 8 actions concernaient la construction de stations d'épuration ou de lagunes, 8 actions concernaient la rénovation ou l'extension de réseaux, 1 action concernait l'élimination des eaux parasites mais elle n'a été réalisée qu'en partie, 1 action concernait l'étude du suivi de la qualité de l'eau.

Au sujet des actions ayant subi des modifications : trois actions ont été modifiées puis réalisées conformément aux nouvelles préconisations. Les modifications se sont faites dans le sens d'une amélioration du projet ; en contrepartie, on observe une augmentation du coût initial. Les propositions de modifications ont été faites par la commune en collaboration avec les services de l'Etat (DDAF ou DDE) en charge de la partie technique du dossier. La construction de la lagune de Certines a été abandonnée au profit de la construction d'une station d'épuration. Dans le même temps, la commune de La Tranclière a préféré se raccorder à la nouvelle station d'épuration de Certines plutôt que de construire sa propre lagune. La commune de Saint-Bénigne a également préféré se raccorder à la STEP du SIVOM de Pont-de-Vaux plutôt que de construire sa propre lagune.
Dans le cours de l'année 2003, il est prévu de réaliser ou terminer 7 actions supplémentaires : réalisation d'une lagune à Béréziat et Gorrevod, achèvement du réseau de collecte à Chavannes-sur-Reyssouze et Reyssouze, rénovation des réseaux de collecte et construction d'une station d'épuration privée pour l'abattoir présent sur le territoire communal à Saint-Jean-sur-Reyssouze ainsi que l'achèvement du réseau en milieu urbain, prévu mais très incertain, à Bourg-en-Bresse. En conclusion, d'ici la fin 2003, 28 actions sur 31 devraient être réalisées conformément au contrat de rivière.

Des actions ont été abandonnées à Certines (eaux parasites), à Saint-Martin-le-Châtel (lagune) et à Viriat (raccordement de hameaux). Pour l'opération de Certines, tous les crédits ont été mobilisés sur la création d'une station d'épuration alors qu'il était prévu de réaliser une lagune. Le coût est passé de 3 à 7 M F. Le traitement des eaux parasites a de fait du être temporairement abandonné. Pour Saint-Martin-le-Châtel le projet inscrit en 1995 ne correspond plus à la réalité communale : lotissement prévu non réalisé.

Source : H.Caltran, SIAER, 2002 et visites des sites concernés avec S.Marette et H.Caltran en mars 2003.

Le bilan provisoire du Volet A est prometteur au regard des actions réalisées par rapport aux objectifs, au fond assez modestes, affichés au début du contrat. Il s'agissait d'"améliorer la qualité générale de l'eau en baissant le taux de phosphore et d'azote de manière à se rapprocher de la valeur fixée par le SDAGE. Il est préconisé d'atteindre la classe de qualité 2 à l'aval de Bourg-en-Bresse, de supprimer la qualité hors-classe…" (SIAER, 2002, p. 1).

En ce qui concerne le volet B (mise en valeur de la rivière et protection contre les crues), les propriétaires riverains ont, quant à eux, profité directement de certaines

opérations (comme la restauration de moulins[323]) sans contribution supplémentaire. Dans le détail, la plupart des actions d'amélioration de l'écoulement avec maintien de la ligne d'eau ont été menées à bien (clapets, vannes, murs déversoirs). Une grande partie des actions du volet B répondant à l'enjeu d'amélioration du fonctionnement hydraulique de la rivière était prioritaire aux yeux des acteurs locaux puisqu'elles ont toutes été réalisées comme prévu. Néanmoins, les projets de grande envergure, très coûteux, de lutte contre les crues centennales notamment, sont aujourd'hui suspendus ou reportés à la fin du contrat (DUCROZET, 2002).

Par ailleurs, une partie des propriétaires riverains a accepté la protection partielle des berges. En effet, par exemple, la pose de caissons végétalisés freine l'érosion rivulaire en réduisant la mobilité de la rivière et, *in fine*, préserve les parcelles riveraines. Ce type d'intervention ne coïncide plus avec la volonté affichée de l'agence de l'eau qui souhaite rendre à la rivière son espace de divagation (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 1995). Cette technique permet cependant d'éviter des travaux souvent coûteux et controversés (construction de digues).

A l'inverse, la restauration de la ripisylve – qui limite l'anoxie de la rivière – s'est heurtée au refus d'une partie des riverains. Selon les riverains interviewés, derrière cette opération se profilait la création d'une zone tampon entre les cultures et la rivière suite à l'achat ou à la location d'une bande de terrain. Cela aurait eu pour conséquence de réduire la taille de leur propriété ou d'empêcher l'accès au cours d'eau.

Pour sa part, DUCROZET (2002) évoque aussi le "refus de vente massif des propriétaires" (p. 20) et précise que "pour compenser cette absence d'acquisition, des conventions tripartites (SIAER, propriétaires riverains et exploitants) ont été signées : 6,06 ha de terrain en bordure de rivière ont été acquis par le SIAER et 1,9 ha sont en gestion par l'intermédiaire des conventions" (p. 20).

[323] Il s'agit des moulins Brunot à Jayat, Gallet à Viriat, Veyriat à Lescheroux, Servignat à Servignat, Montrin à St-Bénigne, Corcelles à Gorrevod.

La pertinence de plusieurs opérations réalisées dans le cadre du contrat de rivière est aujourd'hui remise en cause par des experts locaux. A Servignat par exemple, plusieurs actions relatives à la lutte contre l'érosion rivulaire ont coûté aussi cher que le prix des terrains agricoles qu'elles étaient censées protéger. Sont-ce des bévues, ou bien faut-il chercher d'autres explications ? D'après nos entretiens, ce type de problème provient "d'arrangements" dont l'origine remonte au mode de désignation des conseillers municipaux chargés de représenter la commune au sein du syndicat intercommunal de rivière.

Les communes adhérentes ont en effet chacune un ou deux représentants au comité syndical du syndicat de rivière[324] (un titulaire et un suppléant)[325]. Le problème paraît provenir du fait que les délégués désignés par les communes se trouvent souvent être des propriétaires de moulins, des agriculteurs riverains, etc. Ces derniers sont alors en mesure de commander des travaux (curage, enrochements, restauration de bâtiments) par l'intermédiaire du syndicat de rivière, en faisant valoir l'intérêt de telle ou telle action au titre de l'entretien des berges ou du patrimoine bâti. Ils peuvent aussi intervenir pour un propriétaire riverain (ami, famille, notable) dans le but de "rendre service". Cela contribue à des dépenses, injustifiées aux yeux des chargés de mission – dont le pouvoir d'intervention sur ces questions délicates est extrêmement limité. La position des présidents de SIA est également inconfortable. Ceux que nous avons interrogés à ce sujet nous ont suggéré que, pour obtenir le soutien de la majorité des membres du syndicat sur les affaires importantes (gros travaux), il est préférable de rester discret sur les connivences, réelles ou supposées, entre telle et telle personne.

Dans l'ensemble, les opérations de mise en valeur de la rivière et des milieux naturels en zone rurale n'ont pas eu le succès attendu (volet B1), en dépit d'un taux de réalisation de 76% (non négligeable). Aux difficultés liées au droit de propriété et au système "d'entraide par relations" décrit ci-dessus, se sont ajoutées les intempéries qui ont retardé des travaux de restauration de la ripisylve et de protection des berges par technique végétale. En zone urbaine, la reconquête des paysages

[324] Ne pas confondre comité syndical et comité de rivière, bien qu'il soit fréquent qu'une même personne siège dans ces deux instances locales.

[325] Chaque conseil municipal désigne deux membres du conseil après un tour de table et un vote (quand il y en a un).

aquatiques s'est surtout heurtée aux tergiversations de la ville de Bourg-en-Bresse. L'idée de rouvrir ou/et du moins de reverdir les environs immédiats de la Reyssouze a été évoquée et repoussée à plusieurs reprises avant même la réalisation de l'étude paysagère. La ville s'est finalement contentée d'une "coulée verte" reliant le Parc de loisirs de Bouvent, située au sud-est de l'agglomération jusqu'à Brou (premier tronçon). Cette opération n'a pas été effectuée dans Bourg-en-Bresse (deuxième tronçon) alors que cela était prévu au titre du contrat de rivière. Le succès du premier tronçon, désormais fréquemment emprunté par les burgiens, poussera peut être les décideurs locaux à réaliser le deuxième tronçon. Selon la nouvelle équipe municipale, l'inefficacité relative du contrat est à rechercher du côté des agriculteurs, même si la ville a une certaine responsabilité comme semble le reconnaître la direction de la STEP de Bourg-en-Bresse, [326].

7.2.3. La participation financière et technique du monde agricole est faible.

Des aspects de la reconquête de la qualité des eaux superficielles et souterraines restent inabordés. Les zones humides ne sont toujours pas protégées (à l'exception des prairies inondables situées à la confluence) et les apports diffus de polluants d'origine agricole constituent les principales sources de dégradation. Différents programmes plus incitatifs que coercitifs essayent de limiter certaines de ces pollutions.

En premier lieu, l'opération Ferti-Mieux n'a guère mobilisé le monde agricole, selon les premières conclusions tirées par le SIAER (2000).

---

[326] "*Le contrat de rivière Reyssouze constitue pour moi un véritable outil d'aménagement du territoire ; nous y incluons la restauration des berges dans l'agglomération : il y a d'ailleurs un projet d'aménagement paysager dans la ville même. La Région Rhône-Alpes et l'Agence de l'Eau attendent de nous un "projet vert". Le béton sera exclu […]. D'un autre côté, je ne sais pas ce qu'il en est des pollutions agricoles. Je crois que les agriculteurs biaisent le jeu. C'est une rivière en danger. Je la vois fichue. Cette pauvre Reyssouze. Si les gens ne font rien elle est fichue*." [un élu local de Bourg-en-Bresse, entretien n°50]. Un responsable de la STEP de Bourg-en-Bresse, plus nuancé, explique : "*Je regrette que l'agriculture ne soit pas totalement intégrée au contrat de rivière de la Reyssouze. Mais on ne peut rien dire de notre côté puisque les agriculteurs épandent une partie des boues de la station d'épuration de Bourg. Si nous exerçons des pressions sur eux, nous risquons de nous retrouver avec nos boues […]. Le contrat de rivière, si on se contente de regarder la qualité intrinsèque de l'eau n'est pas un bon outil. Il*

En second lieu, le Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA), au regard des premiers résultats, constitue un échec. En effet, à la signature du contrat, les exploitations agricoles de plus de 70 Unités Gros Bétail (UGB) entrant dans le cadre de la politique nationale de réduction des pollutions agricoles bénéficiaient du programme de mise aux normes. Ce programme ne concerne plus aujourd'hui que les élevages de plus de 90 UGB et est très en retard sur les objectifs prévus. De plus le bassin versant de la Reyssouze compte beaucoup d'exploitations inférieures à 90 UGB : sur 671 exploitations représentant 34 000 UGB sur l'ensemble du bassin versant de la Reyssouze, 563 comptent moins de 90 UGB selon le SIAER (2001). Ce programme est donc en décalage par rapport à la situation locale. En dernier lieu, le nombre de Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) est fort réduit dans le bassin versant, puisqu'un seul CTE individuel a été signé et un autre (collectif) est en préparation pour une quinzaine d'exploitations à Montrevel-en-Bresse selon la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

Le contrat de rivière était menacé, dès l'origine, par la non implication d'une partie des agriculteurs. Comme sur l'Ognon en Haute-Saône ou sur la Dheune en Côte d'Or, les agriculteurs ne sont pas incités à modifier leurs pratiques par le contrat de rivière Reyssouze. L'absence du monde agricole au contrat est liée au fait que les agriculteurs sont, politiquement du moins, en position de force dans le jeu local :

- L'épandage des boues des stations d'épuration dont celles de Bourg-en-Bresse leur revient. Des personnels techniques attachés à la ville de Bourg-en-Bresse ont déjà évoqué le "chantage" qu'exerce une partie des agriculteurs. Certains exploitants menacent en effet de ne plus épandre les boues s'ils sont "trop surveillés" ;

- En dépit de la diminution du nombre d'élus agriculteurs, ces derniers restent présents dans les conseils municipaux et les instances intercommunales, notamment les syndicats de curage ;

---

faudrait se pencher sur la question de d'imperméabilisation du bassin. Le tout est de savoir si Bourg peut grossir encore en rejetant ses effluents dans la Reyssouze : c'est une grosse ville que traverse un cours d'eau à faible débit" [entretien n°44].

- Les structures syndicales agricoles sont capables de mobiliser rapidement une partie de la profession et d'organiser des manifestations spectaculaires en dépit de certains désaccords qui minent les relations entre les syndicats majoritaires (FDSEA et JA) ;

- Les agriculteurs sont souvent propriétaires riverains. Or, il n'est pas possible d'agir sur la rivière sans l'autorisation des propriétaires directement concernés[327]. Il faut parfois des mois de négociations entre le maître d'œuvre et le propriétaire afin que ce dernier accepte, ici, le passage d'un géomètre ou, là, d'une entreprise. C'est pourquoi, l'acquisition foncière – pour la constitution d'une bande enherbée par exemple – est une idée séduisante, mais parfois irréaliste ;

- Enfin, les surfaces agricoles font localement office de rempart face aux activités consommatrices d'espaces ruraux (expansion rapide de l'agglomération de Bourg-en-Bresse, multiplication des remblais et des zones artisanales, etc.) et génératrices de dégradations irréversibles au moins à court terme. C'est le cas en aval de Viriat par exemple. Autrement dit, la Reyssouze des champs est perturbée. Mais celle des villes est plus dégradée encore. Quelle stratégie faut-il adopter, dans ce cas, par rapport à l'agriculture intensive ?

7.2.4. Le contrat de rivière de la Reyssouze est une priorité de second plan pour les entreprises locales et les communes riveraines.

Le contrat de rivière de la Reyssouze représente également une priorité de second plan pour les entreprises locales. Les établissements Point, par exemple, collectent les carcasses d'animaux à incinérer de toute la France. On voit mal comment la puissance publique pourrait s'attaquer aux pollutions engendrées par l'équarrisseur tant que celui-ci sera indispensable à la collectivité. Durant la crise de la "vache folle", les pollutions générées par les établissements Point passent aux yeux d'une

[327] Pour ce qui est propre au contrat.

partie des acteurs locaux comme des "pollutions d'intérêt général". Le chantage à l'emploi souvent abordé au sujet d'industriels localisés dans le bassin versant de la Saône par les agents du CSP et des DIREN, n'est pas le problème ici : la question est de savoir comment réduire la portée locale d'un problème global. Or, aucun acteur ne peut répondre aujourd'hui à cette question, sauf à rappeler les principes du développement durable, principe de précaution en tête.

De leur côté, les communes riveraines n'ont d'autre choix que d'endosser le rôle d'aménageur pour attirer des entreprises dans leurs zones d'activités. De nos jours, ces zones attirent, malheureusement pour les communes, davantage de plates-formes logistiques - exigeant peu de main d'œuvre et beaucoup d'espace - que d'industries. Les collectivités (en tant que maîtres d'ouvrage) et les services de l'Etat (en tant que maîtres d'œuvre et chargés de faire respecter les règles régentant l'occupation des sols)[328] adoptent alors une posture d'aménageur rarement conciliable avec celle de protecteur de la qualité des milieux aquatiques. Il se crée une habitude de l'aménagement non concerté aux franges des agglomérations. Se pose alors la question du périmètre du contrat, régulièrement soulevée par les interviewés. L'exemple du développement périurbain de Bourg-en-Bresse entre 1950 et 2000 illustre assez bien cette compétition qui se joue entre la préfecture de l'Ain, Mâcon et Châlon-sur-Saône.

---

[328] Selon un fonctionnaire de l'administration territoriale fin connaisseur des systèmes d'action locaux, l'attitude des services de l'Etat favorise *in fine* le secteur privé et il souligne que le *turn-over* au sein de l'administration constitue un problème permanent. Néanmoins, insiste-t-il, d'autres acteurs ont des responsabilités. "*Les services de l'Etat sont juges [police de l'eau, de la pêche et des installations classées] et parties [en tant que maître d'œuvre et parce qu'ils délivrent des autorisations administratives pour des travaux par exemple]. Il faut reconnaître qu'ils croulent sous le travail. Très en retard, ils se font "allumer" par les élus c'est pourquoi la maîtrise d'œuvre privée a de beaux jours devant elle [en matière d'assainissement en particulier]. Ensuite, c'est une plaie, les gens bougent d'un poste à l'autre : à chaque fois, nous devons ré-expliquer les enjeux du contrat de rivière Reyssouze ; les nouveaux venus ne sont jamais au courant. [En fait], nous sommes des spécialistes qui servons d'alibi à notre tutelle dans de nombreux cas. Notre avis sur tel projet est négatif après visite de terrain et note de synthèse, mais le Conseil Général finance quand même…*" [entretien n°51]

Plusieurs interviewés confirment le rôle ambigu du Conseil Général et du Conseil Régional. L'un d'entre eux explique que le Conseil Régional se préoccupe davantage de voir son logo sur les plaquettes que de la pertinence des indicateurs utilisés afin d'évaluer la qualité des eaux [SIAER, entretien n°53]. Un autre, au sujet du Conseil Général, déplore l'incohérence des financeurs : "*on travaille sur la restauration de la rypisilve pendant que les agriculteurs arrachent les haies sur le bassin versant et que le Conseil Général finance le drainage*", explique-t-il. Pour conclure, "*C'est dû au manque de pouvoir du contrat de rivière Reyssouze*" [un technicien associatif, entretien n°46].

L'extension rapide de la ville vers le nord-est le long de la Reyssouze s'est traduit par la construction de vastes zones imperméabilisées allant du quartier du Faubourg de Mâcon à Majornas. A cet endroit, la rivière est canalisée, très pauvre au plan hydrobiologique et le risque de pollution est devenu important compte tenu de la présence d'industries souvent à l'origine de pollutions accidentelles (mécaniques, traitement de surface, etc.). Durant cette période, au sud-est de Bourg-en-Bresse, une grande zone commerciale s'est développée en lieu et place de prairies humides. Là, les paysages sont monotones et les déchets solides nombreux (caddis, sacs plastiques, etc.) : la rivière paraît de moins en moins attractive dans ce secteur, comme dans la zone industrielle, en dépit du contrat de rivière.

Dans la course au développement local qui motive les communes plus modestes (de 3 000 à 10 000 habitants), d'importants travaux ont été réalisés durant le contrat de rivière. Cependant, certains travaux n'ont pas été mis en œuvre dans le cadre du contrat : la concertation avec le SIAER s'en est trouvée très réduite. Par exemple, la Communauté de communes de Pont-de-Vaux a construit un port fluvial et aménagé le cours d'eau[329] sans passer par l'un ou l'autre des volets du contrat. Or, la construction d'un tel port et d'aménagements connexes a nécessairement des conséquences hydrauliques et paysagères. Quelle serait l'attitude des élus de Pont-de-Vaux si d'aventure le tirant d'eau était insuffisant durant la période estivale s'interroge-t-on au SIAER ? L'émulation entre les territoires ne favorise pas la prise en compte du contrat.

Pour des raisons économiques, le contournement du contrat est fréquent. Plusieurs localités ont joué la carte du développement local sans s'investir réellement dans le contrat, tout en bénéficiant des aides que celui-ci apporte par ailleurs. Comme dans le cas des agriculteurs, il est difficile de saisir les stratégies des localités et plus encore de discerner les "bons" et les "mauvais" élèves en l'absence d'une enquête impartiale réalisée par un organisme tiers sur les cas litigieux.

---

[329] Les aménagements ont été réalisés en deux phases à la fin des années 1990 puis en 2001-2002. Ils comprennent le port fluvial d'environ 200 anneaux ainsi qu'une frayère, des parcs de stationnements, une passerelle, une capitainerie et des travaux paysagers. Depuis l'été 2000, le canton propose un étang de pêche en communication avec la Reyssouze de 3,80 ha très bien aménagé et situé entre la piscine de l¹Archipel et le port de plaisance, à deux pas du centre ville.

Dans certains cas, il arrive que des personnalités politiques entravent la mise en œuvre du contrat alors qu'ils en vantent les atouts lors des réunions publiques. Ainsi, tel vice-président de conseil général va promouvoir le contrat et la nécessaire dépollution de la Reyssouze, tandis que – simultanément – en tant que chef d'une entreprise polluante riveraine du cours d'eau, il exerce des pressions auprès de ses collègues élus dans le but de réduire la portée du contrat et les marges de manœuvre du SIAER. La situation n'est pas nouvelle mais elle nous oblige à porter un regard pour le moins circonspect sur les discours de ces élus importants au plan local et présents au sein du comité de rivière. Sont-ce là les limites d'une bonne gouvernance locale ?

Enfin, les compétitions électorales troublent le jeu et rendent le travail des "chevilles ouvrières" de la politique de l'eau particulièrement délicat. Car, en dépit d'un comité technique opérationnel, la pression qu'exercent les élus, conseillers généraux et maires, sur les ingénieurs et techniciens reste forte dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des eaux[330]. Il est habituel de dire, quand on est chargé de mission d'un contrat de rivière, que le long terme équivaut au mandat chez les élus. Cela les oblige à précipiter des décisions qui, au contraire, devraient être longuement mûries au plan technique.

Dans ce contexte, les associations de défense de la nature, qui se disent discrètement soutenues par des ingénieurs des collectivités et des services de l'Etat, relèvent de graves dysfonctionnements[331] qu'expliquent ainsi certains juristes : la régulation concertée induit une participation conjointe à l'élaboration de la norme. Pour BILLET (2000), l'autorité de police, dont le pouvoir ne devrait être conditionné

---

[330] A cet égard, de nombreuses anecdotes nous ont été rapportées lors des entretiens. Ainsi, par exemple, un acteur explique : "*En parallèle au contrat de rivière Reyssouze, nous [le SATESE de l'Ain] avons récemment organisé une journée d'information auprès des élus dans une commune de gauche pour visiter ensemble une STEP construite il y a peu. C'est un hasard car cela aurait très bien pu se passer dans une commune de droite. Mais, mes supérieurs et moi avons été sanctionné par notre tutelle politique [de droite] : il nous est désormais interdit d'organiser de telles journées sans avoir reçu au préalable une sorte d'autorisation. Depuis cette malheureuse expérience, on ne fait plus rien. Lorsque nous avons organisé ces journées, franchement, nous nous fichions de savoir si la commune est à droite ou à gauche …On ne pouvait pas deviner que les meilleures STEP du département étaient forcément dans des communes de droite !*" [un fonctionnaire de l'administration territoriale, entretien n°51].

[331] La manière dont sont menées les enquêtes d'utilité publique, la pusillanimité des Chef de la Mission Inter Services de l'Eau (MISE) qui se sont succédé dans le département.

que par la recherche de l'intérêt général, doit alors s'effacer derrière le contrat pour favoriser l'acceptation des contraintes qui, négociées et financées, bénéficient d'un meilleur accueil.

Le constat des gardes du CSP comme de la FDAAPPMA va dans ce sens. De nos jours, les gardes évaluent les risques qu'ils encourent, avant de s'attaquer à un contractant industriel, ville, EDF ou agriculteur. Dans le bassin de la Saône, la police de l'eau est présente mais ses marges de manœuvre sont, en réalité, très réduites. De fait, les services susceptibles d'intervenir au titre de la loi sur l'eau, de la pêche ou des installations classées se sont montrés discrets sur la Reyssouze : le nombre de procès-verbaux dressés est extrêmement faible, soit 5 PV depuis 1997[332]. Dans ce secteur, le découragement des policiers de l'environnement s'explique cependant.

D'abord, les transactions sont assez fréquentes. *"Tout le monde s'arrange, sous prétexte que le procureur est débordé et que les tribunaux sont engorgés"*, résume un garde excédé, avant de s'interroger : *"dans ce cas là, à quoi sert-on ?"*[333]. Ensuite, aux yeux des gardes du CSP, certains contrevenants semblent intouchables. Par exemple, il leur est implicitement déconseillé de s'attaquer à la ville de Bourg-en-Bresse. Celle-ci possède en effet un bon service juridique et, leur explique-t-on, elle a déjà fourni des efforts financiers envers la Reyssouze. Elle a pourtant, encore très récemment, été responsable d'une pollution[334]. Ce cas n'est pas isolé. Ainsi, en Haute-Saône, dans le Doubs et le Jura, des gardes craignent de pénaliser des contrevenants pourtant bien identifiés, de peur d'embarrasser leur "hiérarchie"[335]. Enfin, tous soulèvent la question des moyens *"dérisoires"* d'investigation qui sont les leurs. Même pour un novice, le sous-équipement des brigades du CSP par exemple, est flagrant (partage des téléphones portables,

---

[332] La DDAF de l'Ain explique ce chiffre par le fait que la Reyssouze est si polluée qu'il n'est pas évident d'y détecter des pollutions nouvelles… Par ailleurs, deux interviewés, très impliqués dans le contrat, (Etat, SIAER) ont beaucoup insisté sur l'accroissement des contrôles des agissements des contractants comme condition indispensable au prolongement du contrat sous une forme ou sous une autre.

[333] Entretien n°54.

[334] Constats de pollutions par la brigade du CSP de l'Ain le 3 juillet et du 16 août 2003. L'enquête est en cours. Nous avons participé aux côtés du garde du CSP du secteur à divers prélèvements ainsi qu'à l'évaluation de la mortalité piscicole (les 17 et 18 août 2003).

[335] Ils entendent par là, les DDAF, les délégations régionales du CSP ou les administrations centrales notamment.

réduction des interventions sur le terrain de manière à réaliser des économies sur les frais d'essence, matériels de prélèvement et de conservation défaillants, etc.).

Pour sa part, la Cour des Comptes (2002) dresse un constat général extrêmement sévère, qui reflète bien ce qui nous a été confié lors des entretiens par les personnes compétentes : la viabilité d'ensemble du volet réglementaire de l'action de l'Etat est douteuse et les contrôles sont peu nombreux, contrat ou pas.

Par ailleurs, le désintérêt croissant des riverains accélère le processus de déresponsabilisation vers les élus locaux, lesquels se déchargent à leur tour vers le SIAER. Ce constat, opéré à des degrés divers sur tous les secteurs étudiés, pousse le SIAER à miser sur la sensibilisation auprès des consommateurs et des élus locaux. C'est la raison pour laquelle le SIAER s'est doté d'un site internet[336] et d'un bulletin d'information trimestriel qui rappellent les enjeux et les objectifs du contrat[337]. En parallèle, une stratégie de communication destinée aux jeunes gens (scolaires mais aussi universitaires) a également été élaborée afin de présenter l'état d'avancement du contrat ainsi que les avantages et les inconvénients de la procédure suivie. Cela explique le fort taux de réalisation des actions relatives au volet C.

Toutefois, l'impact des actions de la communication auprès des multiples destinataires n'a pas été estimé. En effet, le premier contrat de rivière ne prévoyait pas d'étude permettant d'évaluer ce genre d'action. Il est donc excessif d'encenser la communication autour du contrat comme l'ont fait les élus locaux durant nos entretiens tant sur la Reyssouze que sur les autres cours d'eau.

---

[336] www.syndic-rivieres.org.

[337] Le tirage de *La lettre de ma Reyssouze* est de 39 200 exemplaires. "Le bulletin est distribué par l'intermédiaire des communes à tous les foyers du bassin versant mais sa portée semble limitée : les délégués des communes semblent n'avoir jamais de demandes d'informations de la part de la population à ce sujet. Cependant, le SIAER reçoit un bon retour concernant cette lettre de la part des enseignants qui la trouvent pédagogique et l'utilisent avec leurs élèves" précise DUCROZET (2001, p. 25). En outre, ajoute DUCROZET (p. 25), deux cassettes vidéos ont été réalisées, la première sur la rivière et le contrat La Reyssouze, une rivière oubliée… en 1998 et la seconde sur le bocage bressan et les pratiques culturales (2000). Ces deux cassettes sont distribuées dans les lycées et les collèges du département, les bibliothèques et les administrations. A noter enfin la publication d'affiches de sensibilisation auprès du grand public (par exemple "Halte aux phosphates", DIREN, SIAER, Conseil Général, Conseil Régional).

Tableau 22 : Les actions du Volet C observent un fort taux de réalisation.

Enjeu	N°	Type de l'opération	Réalisation
Mettre en place un plan de gestion et une structure de gestion de la Reyssouze	1	Création d'un poste de chargé de mission	Complète
	5	Développer un outil de sensibilisation	
	3	Etude de faisabilité de la maison de la Reyssouze	
	6	10 numéros de « La lettre de la Reyssouze »	
	2	Entretien des berges	En cours
	4	Soutenir des actions pédagogiques	

Au total, le volet A a débouché sur des actions réalisées selon le cahier des charges et le plus souvent dans les délais prévus[338]. Le volet B s'est conclu sur de nombreuses actions localisées. Mais les intempéries et la faible implication des propriétaires riverains ont freiné la mise en œuvre des travaux. Les réticences de quelques maîtres d'ouvrage ont également contribué à ôter un peu de cohérence au programme d'actions. Le volet C a été réalisé conformément au contrat. Si l'impact de la communication est difficile à évaluer, l'embauche d'un chargé de mission (puis des personnels techniques et administratifs) supplémentaires s'est révélée payante d'après nos interviews.

En conclusion, sur l'ensemble des volets environ 85 % des actions seront réalisées d'ici la fin du contrat de rivière selon la répartition suivante (arrondie) : 90 % des actions pour le volet A, 76 % pour le volet B1, 84 % pour le volet B2, 100% pour le volet C.

7.2.5. Du bilan technique au bilan politique du contrat de rivière.

Quatre enquêtes ont été réalisées par le SIAER respectivement auprès des communes, des institutionnels et des chambres consulaires afin de dresser un bilan

politique du contrat. DUCROZET (2001) présente les principaux résultats de ces enquêtes ; malheureusement les modalités des enquêtes ne sont pas précisées dans son rapport.

L'enquête réalisée auprès des 37 communes du bassin indique que seulement neuf d'entre elles, les plus éloignées de la Reyssouze, estiment ne pas être concernées par ce contrat et déclarent que la cotisation payée est perdue. Ce cas de figure est assez habituel. Selon les représentants des communes, l'intérêt de ce contrat est :

1) l'aide financière de la Région dans le cadre du volet assainissement ;
2) l'installation de vannes automatiques sur les moulins ;
3) l'amélioration de la qualité de l'eau.

L'enquête réalisée auprès des partenaires financiers et des administrations souligne la bonne marche du contrat puisque les communes ont pris l'habitude de travailler ensemble[339]. En revanche, leur jugement est plus sévère sur le fond : les aspects réglementaires, en particulier droit de l'eau, n'ont pas été assez travaillés, la protection des milieux naturels n'est pas abordée, le volet assainissement n'a pas été suffisamment préparé, le retard pris sur la végétalisation des berges est regrettable, la gestion des inondations n'est pas complètement maîtrisée, le volet paysager à Bourg-en-Bresse n'est pas réalisé, etc.

L'enquête réalisée auprès de la chambre d'agriculture et de la chambre de commerce et de l'industrie suggère que ces deux organismes, jusque-là positionnés en retrait du contrat, seraient prêts à s'investir davantage dans la phase suivante. Nos entretiens montrent cependant que, influencés par les élus de la FDSEA, les techniciens de la chambre d'agriculture restent récalcitrants à l'idée d'accroître leur coopération avec le SIAER dont ils perçoivent les personnels comme des adversaires du monde agricole. Cela dit, comme nous avons pu le constater dans le reste du bassin versant de la Saône, une partie des personnels techniques et administratifs des chambres d'agriculture cherchent à se défaire de l'encombrante

---

[338] Exemples des STEP d'Attignat, de Cras-sur-Reyssouze, de Bourg-en-Bresse, de Foissiat en particulier, et, exemples des lagunes de Marsonnas ou de Chavannes-sur-Reyssouze.

[339] D'autres points positifs ont été mis en relief : la procédure a été respectée, l'équipe du SIAER est motrice, la communication entre le SIAER et les autres partenaires est bonne.

tutelle de la FDSEA, en particulier au sujet de la coordination des mesures agri-environnementales et des programmes de restauration de la qualité des milieux aquatiques.

L'enquête réalisée auprès des représentants des principaux usagers de l'eau (FDAAPPMA, FRAPNA, associations pour la promotion du tourisme et de canoë-kayak) montre l'intérêt du maintien d'une ligne d'eau haute et constante pour les activités de loisirs. Mais, comme le remarque DUCROZET (2001, p. 33), "selon les [représentants] des usagers, certains partenaires du contrat ne participent pas pleinement à son bon fonctionnement : la ville de Bourg-en-Bresse a manqué de transparence lors de la mise en place de la nouvelle STEP, la Chambre d'agriculture ne s'est pas investie dans ce contrat, le Conseil Général pourrait avoir une politique environnementale plus soutenue et les Etablissements Point ne donnent pas suffisamment d'informations [concernant la mise au normes des installations classées]". En somme, le jugement des différents groupes de pression n'est pas encore définitif. Combien de fois avons-nous entendu de leur part qu'il était trop tôt pour mesurer l'influence du contrat sur les pratiques des agents économiques ?

Les auteurs des enquêtes ont, comme nous, constaté que les acteurs locaux sont plus critiques à l'égard du contrat de rivière lors d'entretiens individuels qu'à l'occasion des réunions publiques comme les comités de bassin, et, à une moindre échelle, les comités de rivière et les commissions locales de l'eau. Cela signifie que les espaces dédiés au débat ne sont pas ceux que l'on a mis en place à cet effet. C'est encore dans les couloirs des préfectures et lors des réunions officieuses dans les mairies que l'avenir des rivières se joue. D'un cours d'eau à l'autre, instance de concertation ou pas, la parole des acteurs locaux est guidée par celle des responsables politiques et économiques.

Dans l'ensemble, les conclusions de ces quatre enquêtes recoupent nos principaux résultats. La procédure a été suivie à la lettre mais on ne peut parler de "re-responsabilisation" des usagers. Se pose donc la question de l'efficacité d'autres démarches relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux.

7.3. Existe-t-il des alternatives aux contrats de rivière dans les bassins comparables à celui de la Reyssouze ?[340]

7.3.1. Le pays : un nouvel outil pour l'aménagement et la gestion des eaux ?

La décentralisation a contribué à l'émergence des contrats de rivière. Avec les "pays", la politique d'aménagement du territoire offre un nouvel outil. Celui-ci peut théoriquement jouer un rôle de levier en faveur de l'aménagement et de la gestion des eaux. Mais, un pays pourrait-il se substituer au contrat de rivière de la Reyssouze ?

Les pays sont "les entités spatiales les plus populaires et durables de la géographie historique française" d'après LOUAULT (2000, p. 347)[341]. Les pays institutionnalisés par les lois de 1995 et 1999 correspondent idéalement aux "bassins de vie". Ils désignent "des territoires de projet fédérant les acteurs locaux autour d'une charte, d'un conseil de développement et d'un contrat passé avec l'Etat et les régions. Ils ont pour vocation de stimuler les initiatives locales et les pratiques participatives. Complémentaires du mouvement intercommunal puissant qui redessine notre paysage administratif, les nombreux pays en cours d'organisation soulèvent de fortes attentes" résume la DATAR[342]. Cependant, rares sont les pays qui se superposent parfaitement au périmètre du bassin versant ; quelques-uns néanmoins relèvent de territoires cohérents aux plans sociaux et hydrologiques comme les vallées.

Au 15 décembre 2002, la France compte 265 pays institutionnels d'après la DATAR : 208 au stade de périmètre d'étude, et 57 en périmètre définitif. Sur ces pays, 9 sont interrégionaux (7 en périmètre d'étude, et 2 en périmètre définitif). Les pays voient le jour en dépit des conflits opposant leurs partisans (présidents de conseils régionaux)

---

[340] Prenons soin de préciser que cette interrogation ne vaut pas pour de vastes bassins versants comme celui de la Saône, dont la gestion repose (comme nous l'avons vu dans le chapitre 6) sur plusieurs procédures telles que les contrats de rivière et les SAGE notamment.

[341] Cet auteur rappelle utilement la définition du "pays" par P.Flatrès : "aire spatiale traditionnelle de dimension limitée, portant un nom d'origine ancienne, reconnue par les habitants comme entité originale dans laquelle existe un fort sentiment d'appartenance partagée, et nettement différencié des aires voisines" (1976, Colloque de Vitré).

[342] www.datar.gouv.fr consulté le 5 mars 2003.

et leurs adversaires (présidents de conseils généraux) constate D.Voynet (2003)[343]. Mais, ajoute-t-elle, même s'il est un peu tôt pour se prononcer sur le fond, ces pays recouvrent rarement des enjeux autour du développement durable.

Certains pays toutefois, comme le Pays de Beauce Gâtinais en Pithiverais, fondent leur charte sur la gestion de l'eau[344]. L'avantage de la constitution d'un tel pays est double. D'une part, les agents ne sont pas "dépaysés" dans cet "espace de projet" issu de la loi Voynet du 16 juin 1999. D'autre part, l'eau peut constituer une amorce pour le développement local (DEFFONTAINES, 2001). Le changement d'échelle, induit par l'accent mis sur le bassin versant, provoque une mutation profonde dans l'appréhension des questionnements. La mise en exergue de la dimension territoriale de l'eau a pour corollaire le décloisonnement des problématiques spécifiques à l'eau pour les ouvrir, les confronter, les intégrer au territoire pris dans sa globalité. Il est logique qu'une rencontre s'opère entre gestion de l'eau et développement local insiste HUBERT[345].

Le Val de Saône sera concerné par 10 pays selon le Syndicat Mixte Saône Doubs (2003), dont les chartes en cours d'étude prennent en considération les grands enjeux économiques et environnementaux de cette vallée. Le Syndicat Mixte Saône Doubs est "associé à l'élaboration des programmes dans plusieurs pays de la vallée. Il en est de même pour la mise en œuvre de projets dans les différentes Communautés d'agglomération et Communautés de Communes existantes sur la vallée"(p.3). Néanmoins, les entretiens réalisées auprès des responsables du bassin indiquent que peu d'entre eux accordent du crédit aux projets locaux de cette nature. Selon eux, les élus locaux – certains élus, au passage, le reconnaissent volontiers – cherchent à obtenir des moyens financiers supplémentaires dans le but de promouvoir leur territoire intercommunal. L'une des façons d'obtenir des aides auprès des financeurs consiste à "habiller" des projets de développement économiques en prétextant s'appuyer sur des actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux, au paysage ou bien à la restauration du patrimoine bâti. L'inconvénient pour

---

[343] Conférence de Dominique Voynet, invitée par F.Bessat, Institut de Géographie de Paris, le 6 mars 2003.

[344] Une visite a été effectuée en Gathinais en février 2002.

[345] Dans un appel à communications pour un colloque intitulé "Politique de l'eau et développement local", 1-2 mars 2001. Source : www.mpl.ird.fr consulté le 31 décembre 2002.

les élus réside dans le fait que certaines actions demeurent inéligibles au titre du contrat de pays, dans la mesure où elles ne s'inscrivent manifestement pas, aux yeux des financeurs, dans ce cadre. Un autre inconvénient majeur apparaît toutefois au niveau du périmètre des Pays. Pays de géographes et pays de politiques sont parfois dissemblables (RENARD, 1999). Autrement dit, certains pays sont artificiels et l'eau, le cas échéant, n'est qu'un "prétexte" à la constitution d'un pays ; on perd alors le bénéfice de la cohérence territoriale sans respecter la logique de bassin.

En somme, il est assez improbable que les pays remplacent des instruments tels que les contrats de rivière. Mais il n'est pas dit que des vieilles formules remises à la mode, comme les contrats de Pays, ne comprennent pas des actions susceptibles de s'insérer dans le cadre des contrats ou davantage capables de compléter des contrats limités à la rivière.

7.3.2. Du programme LIFE sur le Drugeon à l'opération Léguer : le cas d'expériences locales prometteuses de restauration des milieux aquatiques sans contrat de rivière.

Sous divers appellations ou intitulés, des programmes d'action ayant pour objectif la restauration des milieux aquatiques débouchent sur des résultats probants. Cela signifie que d'autres outils à caractère contractuels que le contrat de rivière peuvent se révéler efficace. Nous présentons ici trois exemples : le programme du Drugeon ainsi que les opérations Ouche et Léguer.

L'exemple du Programme du Drugeon (Doubs) constitue une piste intéressante afin d'impliquer davantage les usagers. Ce programme s'apparente à un contrat de rivière. Mais il s'en distingue cependant au point de vue de la procédure et des sources de financements (participation de l'Union Européenne au titre de la protection du patrimoine naturel). En 1951, sous la pression des agriculteurs, les élus ont mis en place un syndicat d'assainissement des marais du Drugeon. L'objectif était alors de gagner 2 000 ha de terres agricoles. Cette stratégie de conquête de parcelles supplémentaires en zone humide (marais et tourbières) s'est soldée par un semi-échec : seuls 200 ha environ ont été gagnés, soit 10% de l'objectif initial. Le

Drugeon a perdu 25 à 30 % de son linéaire ce qui, associé à une sylviculture intensive prolongée jusqu'aux années 1980-1990, a eu un impact négatif sur l'environnement (chute de la production salmonicole, menaces sur la bécassine des marais…).

Le Syndicat Mixte de la vallée du Drugeon et du Plateau de Frasne a donc entrepris un plan de "reméandrage" du Drugeon, 50 ans après l'avoir canalisé. Ce plan lancé en 1993 a été amorcé grâce à la mise en place d'un programme communautaire "LIFE NATURE", et finalisé par un classement en zone de protection spéciale – Natura 2000. Les intérêts des élus locaux ont coïncidé avec la volonté des financeurs et avec le désarroi des agriculteurs. Les plus jeunes d'entre eux ont compris que le contexte pédo-climatique du plateau était incompatible avec la logique productiviste (BRUN *et al*., 2002).

Dès lors, le Syndicat a pu assurer la "renaturation" du Drugeon ainsi que des travaux d'assainissement. "Parallèment au programme LIFE […] une opération locale agri-environnementale portant sur la période 1996-2001 [a été mise en place], elle concerne 74 exploitations pour une surface de 1650 ha, ce qui représente près de 90% de la surface éligible […]" (MAGNON, 2001). A partir de 2001, ces mesures sont reprises dans le CTE, en associant également une opération de résorption des effluents issus des bâtiments d'élevage, de gestion des marais et de maîtrise foncière. En 2002, le bilan écologique du programme Drugeon est très encourageant (BRUN *et al*.). On constate que la recolonisation animale et végétale progressive des tronçons reméandrés précède une réappropriation sociale des berges du cours d'eau par le biais du retour des pêcheurs par exemple.

Des expériences similaires réalisées dans d'autres cadres semblent également prometteuses. Arrêtons-nous sur les cas de l'Ouche dans le bassin versant de la Saône et sur celui du Léguer à l'extérieur du bassin (Côte d'Armor)[346].

Dans le cas de l'Ouche, un reméandrage effectué dans le cadre d'un schéma de restauration de la rivière, a permis d'améliorer la qualité des milieux aquatiques.

[346] Nous nous sommes rendu dans le bassin versant de l'Ouche en mai 2001 et dans celui du Léguer en juin 2002.

Cette opération ne rentre certes pas dans le cadre d'un contrat de rivière. Mais, à la DIREN Bourgogne, on insiste volontiers sur cette expérience prometteuse. Il faut dire *"que l'on ne risquait rien à essayer quelque chose dans ce secteur"* dit-on à la DIREN, tant l'Ouche est de médiocre qualité à l'aval de l'agglomération dijonnaise, du fait de la rectification généralisée du lit mineur et des dysfonctionnements répétés de la STEP de Dijon.

Le rapport d'activité de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse 2001 revient sur cette expérience (p. 15). "Suite à une érosion de digue sur la berge observée à l'aval de Fauverney, une opération pilote d'acquisition foncière avec report de la digue en limite du périmètre acquis, a été entreprise en 1996 [par le Syndicat mixte d'études et d'aménagements de l'Ouche et de ses affluents. Cinq ans plus tard], les effets de cette opération ont été mesurés par l'agence de l'eau. Le secteur ayant fait l'objet de l'opération a été comparé à une autre portion de rivière encore rectifiée, située à proximité (qualité de l'eau globalement similaire). Les volets étudiés sont la qualité de l'habitat, le qualité des biocénoses (végétation, macro-invertébrés, poissons). Les analyses confirment le niveau important de dégradation des biocénoses en place sur les deux stations. Toutefois, malgré la très mauvaise qualité d'eau observée, le reméandrement naturel de l'Ouche et la diversification des habitats qui en découle se sont traduits par des améliorations significatives en particulier sur les peuplements de poissons et d'algues. L'étude souligne en particulier l'intérêt piscicole majeur joué par une petite annexe hydraulique, les herbiers de macrophytes sur substrat de galets et graviers".

Dans le cas du Léguer, après soixante treize ans de service, le barrage de Kernansquillec a été démantelé et les 12 ha de vallée du fleuve anciennement submergés ont été réaménagés[347]. Plus aucun obstacle physique ne se présente désormais pour la remontée du saumon. Cette opération entre dans le cadre d'un CRE (contrat restauration entretien de cours d'eau)[348]. Plusieurs éléments d'ordre financier, technique et politique ont joué en faveur de la destruction du barrage hydroélectrique. Celui-ci édifié et exploité par les papeteries Vallée de 1923 jusqu'en

[347] Une expérience assez comparable a été étudiée sur la Vienne par CHAPON (P.-M.), 2001.

[348] Source : V.Lefebvre, Eaux et Rivières de Bretagne, Belle-Ile-en-Terre, Côtes d'Armor, mars 2003.

1965, devient alors la propriété d'un exploitant privé qui vend son électricité à EDF jusqu'en 1993. A cette date, l'ouvrage qui barre le Léguer par une structure béton de 110m et haute de 15m créant une retenue de 400 000 m^3, entre dans le domaine public de l'Etat.

Aussitôt, les associations – à commencer par Eau et rivières de Bretagne –, demandent sa destruction car, outre l'impossibilité de franchissement pour les salmonidés migrateurs[349], le barrage pose d'autres problèmes, à savoir : le plan d'eau artificiel souffre d'eutrophisation, 200 000 m^3 de sédiments sont retenus par l'ouvrage (dont les vidanges décennales sont dommageables pour l'aval), et, en janvier 1995, le béton présente de nombreuses fissures à la suite d'une succession d'inondations et l'évacuateur de crues, sous-dimensionné, risque d'entraîner une surverse au-dessus du couronnement en cas de fort débit (surverse à laquelle on n'échappe que de peu, quelques semaines après cette expertise faite) résume CANS (2002).

Peu après précise CANS (2002), "on évacue les populations aval et le premier ministre E.Balladur, en visite en Bretagne, annonce le démantèlement au nom de la sécurité publique. Cette décision, à son tour, fait beaucoup de remous" (p. 22). Beaucoup de riverains manifestent leur désapprobation en faisant valoir l'intérêt de protéger le patrimoine industriel local ; le conseil municipal de Plounevez-Moëdec détaille le manque à gagner pour la commune si l'usine venait à disparaître. Les gazettes locales suivent de près, comme c'est le cas aujourd'hui au sujet du Trieux[350], les débats auxquels le sous-préfet de Lannion met fin après les avoir encouragés et encadrés.

Le sous-préfet propose finalement de conserver un peu de patrimoine bâti tout en effaçant le barrage, dans le cadre d'un réaménagement complet du secteur[351]. "C'est

---

[349] Malgré la présence d'un ascenseur à poisson, la barrage coupe la route aux saumons dont les deux-tiers des frayères se trouvent en amont de l'usine précise CANS (2002).

[350] Lequel fait l'objet d'un nouveau contrat de rivière, d'après les renseignements cartographiques fournis sur le site de la préfecture de Région, consulté le 3 mars 2003. Une visite du Trieux a été effectuée en juin 2002 aux côtés de divers membres d'associations de pêche locales.

[351] Réaménagement global souhaité par l'Association pour la mise en valeur de la vallée du Léguer, créée en 1990 par un regroupement de communes.

l'Etat, propriétaire du barrage, qui finance l'opération. Il en coûtera 8,6 millions de francs (1,31 millions d'euros). Tous les services de l'Etat vont être mobilisés successivement pour mener l'opération à son terme. La DRIRE se charge de collecter les fonds. La DDAF 22 et son service Police de l'eau procède aux études techniques avant la vidange et la démolition et, de concert avec la DDE 22 qui prend en charge le démontage des installations, pilote toutes les opérations. Enfin la DIREN, qui considère l'effacement de Kersnanquillec comme une opération pilote d'intérêt national, finance un plan de communication à destination du grand public et des médias" (CANS, 2002, p. 23). La vidange finale a lieu le 30 septembre 1996. Au dire des associations comme l'ERB, le travail est plutôt bien fait[352]. En 2001, l'opération de reconquête écologique du site est lancée sous le contrôle de Biotec[353] tandis qu'un partenariat est instauré entre l'Etat et les collectivités locales. Aujourd'hui, le site a partiellement été reconquis au plan environnemental[354].

Au total, quatre leçons peuvent être tirées de ces expériences locales.

- Première leçon. Dans chaque cas, l'initiative financière et la responsabilité politique reviennent à un acteur clé ou à un petit groupe d'acteurs bien identifiés. Pour le Drugeon, l'initiative revient au syndicat du Drugeon. Puis, une alliance s'est constituée avec l'agence de l'eau pour obtenir des moyens conséquents auprès de l'Union Européenne. Dans le cas de l'Ouche, c'est semble-t-il l'agence de l'eau qui a voulu envoyer un signe fort auprès des collectivités locales et du monde agricole. L'action de l'agence est d'inciter certains usagers de Côte d'Or à accepter ce qui peut leur apparaître comme un "retour en arrière". Enfin, dans le cas du Léguer, c'est l'Etat qui a souhaité assumer la plus grande responsabilité dans les opérations. Il est vrai qu'en Bretagne, médias obligent, la pression sociale invite prestement les pouvoirs publics à accroître leurs efforts en faveur de l'environnement. En l'occurrence, cette occasion a été saisie et l'opération

[352] Déclaration de M. Huet sur le site www.rivernet.org consulté le 17 mars 2003.

[353] Biotec, comme souvent dans ce cas de figure, est assistant à maître d'ouvrage dans la direction des travaux tandis que la maîtrise d'ouvrage revient à la Communauté de Communes de Beg Ar C'Hra selon www.biotec.fr consulté le 17 mars 2003.

[354] Il est finalement décidé de procéder à l'aménagement de 32 ha, gérés en co-propriétés par l'Etat et par deux communautés de communes (Beg Ar C'Hra et Belle-Isle-en-Terre : les nombreux travaux (terrassement, ensemencement des frayères réaménagées, sentier de randonnée…) se déroulent de mai à septembre. En 2002, 7 ha de prairies sont exploités comme site d'estive par deux éleveurs bio qui pratiquent le pâturage extensif (CANS, 2002).

s'est déroulée dans des délais assez courts compte tenu de l'importance des travaux. En conséquence, dans le cas du Léguer, les autres acteurs de l'eau sont curieusement écartés du jeu. Où sont passés les défenseurs des intérêts d'EDF ? L'agence de l'eau Loire-Bretagne n'a-t-elle pas pu ou pas souhaité s'investir davantage dans l'opération ?

- Deuxième leçon. Dans chaque cas, les acteurs locaux sont invités autour de la table afin de se prononcer sur un projet. Mais, d'une part ce ne sont pas les acteurs locaux eux-mêmes qui élaborent à leur guise un programme d'actions – comme ont eu tendance à vouloir le faire plusieurs intervenants dans le contrat Reyssouze –, et, d'autre part, l'absence voire la désapprobation d'un ou plusieurs acteurs locaux n'a pas empêché la mise en œuvre du dit programme. En d'autres termes, la négociation doit permettre d'amender un projet sans le dénaturer. La légitimité d'un programme d'actions ne passe pas par la négociation mais bien par la force du projet qu'il recouvre.

- Troisième leçon. Le passage par un contrat de rivière n'est pas obligatoire pour mettre en œuvre, au plan local, une politique d'aménagement et de gestion des eaux efficace. Le programme Drugeon, qui est l'expérience locale la plus comparable au contrat de rivière Reyssouze[355], le montre bien.

- Quatrième leçon. La publicité accordée par les médias et les organismes publics aux opérations Léguer et Drugeon montre combien la renaturation d'un cours d'eau est à la fois spectaculaire et symbolique. On répare ce qui a été endommagé par les générations antérieures. C'est ainsi que le développement durable se concrétise vraiment aux yeux des usagers. Néanmoins, il faut apporter plusieurs bémols. D'abord, la renaturation d'une portion de ces cours d'eau ne concerne qu'une infime partie du réseau hydrographique et ne doit pas masquer les importantes perturbations des écosystèmes aquatiques. Autrement dit, on "renature" quelques kilomètres par an sur un réseau de 270 000 km. En outre, combien de kilomètres de cours d'eau sont dégradés chaque année par rapport

[355] Dans la mesure où il comporte un volet renaturation et un volet assainissement.

au nombre de kilomètres restaurés ?[356] Et, surtout, n'aura-t-on pas intérêt à terme à privilégier des travaux de ce type, très visibles, par rapport à des travaux tout aussi importants mais nettement moins aisés à valoriser[357] ?

7.3.3. L'application des règles ou préconisations sans programme spécifique ne serait-elle pas la meilleure alternative au contrat de rivière ?

Après les pays institutionnalisés et les programmes de restauration des milieux, la troisième alternative au contrat de rivière tient au strict respect des règles, et cela pour quatre raisons essentielles.

Première raison. Du point de vue réglementaire, il n'y a pas de différence entre les bassins faisant l'objet d'un contrat et les autres. Partout ou presque dans le bassin de la Saône, les décideurs regrettent de ne pas disposer d'outils suffisamment variés et dissuasifs en amont des procédures et, en aval, de ne pas être suivis par le procureur de la République. Certains acteurs laissent entendre que le contrat de rivière favorise, contrairement aux objectifs annoncés, des dérives importantes. En d'autres termes, les usagers se mettent à l'abri des critiques voire des contrôles en s'engageant dans un contrat (qui, au fond, ne les engage à rien de plus que la loi du point de vue juridique). Il est en effet délicat de sanctionner un industriel ou un agriculteur qui collabore à telle ou telle action

Deuxième raison. L'embauche d'un chargé de mission devenu animateur, médiateur, maître d'œuvre (pour une partie des travaux) et "policier" est peut-être l'atout principal du contrat Reyssouze comme de la plupart de ceux que nous avons examinés tant dans l'Est de la France que plus récemment en Bretagne. Cependant, cet emploi doit-il forcément être associé à un contrat ? En outre, les chargés de mission se sentent isolés et se disent démotivés car ils ne sont pas en mesure

[356] Il en va de même au sujet des barrages. Certains sont certes détruits. Mais, dans le même temps, d'autres sont en construction (*cf.* Hopquin, "Les derniers grands barrages français seront construits dans le Sud-Ouest", *Le Monde*, 18 mars 2003).

[357] Sur les indicateurs de qualité par exemple.

d'obliger les contractants à respecter l'esprit du contrat (BRUN, 2002), alors que la mission d'évaluation de la politique des contrats de rivières (1998) relève une certaine "inquiétude sur le devenir des emplois créés à l'occasion des contrats". Comment les pérenniser en effet après le contrat ?

Troisième raison. L'absence de certains agents économiques dans les contrats – notamment ceux qui sont directement liés à l'eau comme Ondéo (ex- Suez-Lyonnaise des Eaux) ou Vivendi Environnement (ex-Générale des Eaux) – montre que le contenu des contrats, dans lesquels chaque usager doit trouver son compte, n'est pas suffisamment attractif pour que les agents clefs changent de stratégie ou de comportement. Dans ces conditions, ne serait-il pas souhaitable de réduire les objectifs du contrat tout en renforçant les moyens d'accompagnement et de contrôle ?

Quatrième raison. Il arrive que les contrats réduisent l'intérêt des élus locaux vis-à-vis des Plans de Prévention des Risques d'inondations (1995). En matière de lutte contre les inondations, l'apport des contrats de rivière est discutable car les acteurs locaux privilégient encore les aménagements traditionnels (endiguement et dragage) aux dépens de l'achat de parcelles inondables stratégiques localisées dans le champ d'expansion des crues. De ce fait, les contrats de rivière sont encore curatifs et trop peu préventifs. L'acquisition foncière n'est certes pas idéale face aux inondations majeures, elle exige une prise en compte des intérêts des propriétaires fonciers et demeure coûteuse à court terme, mais elle apparaît aujourd'hui comme la moins mauvaise des solutions[358], d'autant plus qu'elle permet le maintien d'écosystèmes riches aux plans faunistique, floristique et paysager.

Est-il judicieux de poursuivre les contrats de rivières dans l'espoir qu'une modification progressive des pratiques, en particulier culturales, éviterait de devoir faire respecter une réglementation qui demeure lettre morte ? Si les contrats sont généralement efficaces pour la gestion des relations entre agents privés, l'exemple qui vient d'être détaillé suggère qu'ils ne peuvent pas être utilisés comme des instruments de politique économique en dépit d'un bon taux de réalisations. Ainsi, une gestion

[358] D'après les experts qui ont participé à l'élaboration du Plan Bachelot présenté à la presse en décembre 2002.

efficace des ressources aquatiques nécessite l'utilisation des instruments réglementaires et la mobilisation (ou l'effort) des agents ne doit pas être exceptionnelle, c'est-à-dire limitée à la période de réalisation du contrat.

Pour conclure sur l'apport réel du contrat de rivière de la Reyssouze, il est possible de reprendre les conclusions de la Cour des Comptes (2001) sur la situation en Bretagne : "les contrats [environnementaux] génèrent en réalité très peu de dépenses spécifiques, l'essentiel de leur contenu étant constitué par des programmes préexistants". L'implication financière faible ou nulle des agents économiques dans ce type de contrat corrobore le constat fait à partir des entretiens : le contrat de rivière n'est pas vraiment une priorité pour les agents, notamment les agriculteurs. La mission d'évaluation de la politique des contrats de rivières (1998) insiste, pour sa part, sur "des résultats [qui] apparaissent souvent fragiles au delà du contrat de rivière en l'absence de structures et de moyens susceptibles de poursuivre l'action…".

Les contrats de rivières contribuent néanmoins à concrétiser d'importants programmes de restauration des milieux naturels en déclenchant des aides. Ils orientent aussi les acteurs locaux vers des SAGE comme ce sera peut être le cas pour la Reyssouze. Ces contrats "marquent durablement les esprits" (mission d'évaluation de la politique des contrats de rivières, 1998) et constituent peut-être, en ce sens, un pas décisif vers l'amélioration à long terme de la gestion des milieux aquatiques ?

Chapitre 8 – Le Contrat de Vallée Inondable de la Saône : la genèse difficile d'un grand contrat de rivière.

Le Contrat de Vallée Inondable de la Saône a pour objectifs l'amélioration de la qualité des eaux de la Saône, la modernisation des ouvrages et l'entretien de la rivière, la protection des populations riveraines contre les crues, la protection et la mise en valeur des milieux naturels et piscicoles ainsi que la valorisation touristique et la promotion culturelle du Val de Saône. Ces objectifs s'inscrivent, en première lecture, dans le cadre du Plan de Gestion du Val de Saône (1997) et sont apparemment compatibles avec les dix orientations fondamentales du SDAGE RMC (1996). C'est pourquoi, dans sa séance du 7 juillet 1998, le Comité National d'Agrément des contrats de rivières approuvait la candidature du Val de Saône.

Depuis 1998, le calendrier a plusieurs fois été modifié car l'identification des maîtres d'ouvrages locaux et les séquences de négociation, parfois tendues, entre les partenaires financiers ont rendu la réalisation du dossier définitif délicate. En définitive, la rédaction des dizaines de fiches-actions a pris plus de temps que prévu. En conséquence la date du début des travaux sur la Saône ne cesse d'être repoussée : on a parlé de la fin de l'année 2002 puis de l'année 2003[359] et aujourd'hui messieurs J.-M.Nudant et R.Beaumont, respectivement président du Comité de vallée inondable et du Syndicat Mixte Saône Doubs, souhaitent le démarrage des travaux pour le 1er janvier 2004[360].

La genèse difficile de ce contrat s'explique certes, comme le présentent ses promoteurs, pour des raisons techniques. Néanmoins, pour avoir assisté à

[359] Voici le calendrier prévu par le Conseil Général de Côte d'Or fin 2001 dans un document intitulé "*Aménagement et animation du territoire, environnement aménagement des cours d'eau : Programme 2002*" (11p.) : décembre 2001 (Bureau technique : valider les priorités proposées, préparer la déclinaison de ces priorités en actions concrètes) ; fin janvier 2002 (Commissions territoriales élargies aux maires : communications, information des priorités proposées et des projets d'action) ; avril 2002 (Bureau technique : finalisation du programme d'action) ; juin et octobre 2002 (Comités de vallée inondable : présentation intégrale du contrat, détermination des participations financières) ; novembre 2002, procédure d'agrément du contrat de vallée inondable au CNA ; au cours de l'année 2003, mise en œuvre des actions.

[360] Cette date ne sera probablement pas tenue car le CVI n'est pas sur la liste des prochains CNA.

d'importantes réunions de préparation du contrat en 2000-2001, et, compte tenu des entretiens menés auprès des responsables de bassin et des acteurs locaux dans les secteurs de Saint-Jean-de-Losne (Côte d'Or) et de Vésines (Ain), ce contrat semble plutôt handicapé à cause des ambiguïtés réelles ou supposées du programme d'actions.

Tableau 23 : chronologie du CVI.

Des inondations à la gestion globale du Val de Saône.

ANNEES	Les principales étapes de la construction d'une politique d'aménagement et de gestion des eaux dans la vallée de la Saône
1981	Inondations des années 1981,1982 et 1983
1987	Inondations et protestation des agriculteurs et des riverains
1988-1990	Réalisation d'une étude relative aux crues justes débordantes
1991	Pressés par les agriculteurs, des élus locaux réagissent : création du Syndicat Mixte Saône Doubs
1991-1993	Lancement des premières études par le Syndicat Mixte Saône Doubs. Conception du Projet Saône
1995-1997	Elaboration du Plan de Gestion du Val de Saône
1996	Approbation du SDAGE RMC (document cadre)
1997	Approbation du Plan de Gestion du Val de Saône (document cadre) par le Comité de bassin RMC
1997-1998	Elaboration du DSC du Contrat de Vallée Inondable de la Saône par le Syndicat Mixte Saône Doubs
1998	Agrément du DSC du Contrat de Vallée Inondable de la Saône par le CNA
2001	Suite aux inondations du printemps 2001, une convention est signée entre l'Etat et le Syndicat Mixte Saône Doubs relative à la "Gestion de l'inondabilité et de la protection des lieux habités contre les crues".
1998-2003	Lancement des études complémentaires dans la perspective de l'élaboration du dossier définitif du Contrat de Vallée Inondable de la Saône par le Syndicat Mixte Saône Doubs
2004	Mise en œuvre du Contrat de Vallée Inondable de la Saône

Tableau 24 : Programmation simplifiée du CVI (janvier 2003, source : Syndicat Mixte Saône Doubs).

VOLET A – Amélioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines	
Identifier et connaître la ressource d'un point de vue hydrogéologique, pédologique et de vulnérabilité	Exécution d'études préalables à toute opération relative à la gestion des champs captants
Maîtriser l'usage des sols et des risques de pollution	Définition des périmètres de protection des champs captants exploités et à l'établissement de Contrats d'Agriculture Durable (CAD) pour limiter les risques de pollution ; lancement de procédures de maîtrise foncière (surfaces concernées : 1139 ha).
Développer l'assainissement domestique	65 opérations sont prévues pour l'élaboration des schémas directeurs et la construction de stations de traitement des eaux usées.
Identifier les pollutions pluviales et industrielles	Programme d'études diverses relatives aux réseaux d'assainissement, à la définition de flux de pollution maximum acceptable pour chaque sous bassin, etc.
Programme spécifique : réduire les pollutions diffuses d'origine agricole	Lié aux futurs Contrats d'Agriculture Durable (CAD), ce programme est en cours d'élaboration sous l'autorité des chambres d'agriculture. L'objectif est de favoriser l'application de pratiques agricoles adaptées. Des programmes de recherche et d'expérimentation, et une animation soutenue à l'échelle de la vallée s'inscrivent dans le cadre du CVI.
VOLET B1 – Restauration, protection et mise en valeur des milieux naturels et des paysages	
Maîtrise foncière	Des acquisitions de parcelles à fort enjeu ou des signatures de conventions avec les propriétaires sont prévues. L'opération sera conduite en liaison avec les SAFER soit de façon prospective et par acquisition, soit par veille.
Maintien de la fonctionnalité des milieux humides	Aménagement divers (reméandrage, création de bras morts…) et évaluation des actions et mesures de préservation des habitats réalisées par les acteurs de la nature (CSP, ONCFS, FDAAPPMA).

Programme piscicole	Le programme comporte la restauration et l'aménagement de 70 zones de frayères, la préservation et l'aménagement des losnes et plattis, clayonnages de la grande Saône, un programme de recherche sur le silure et la constitution d'un Observatoire piscicole.
VOLET B2 – Protection contre les crues, prévision et prévention, réduction de la vulnérabilité	
Prévision	Le programme comporte l'optimisation de la chaîne d'information et l'installation dans les communes qui le demandent d'un automate d'appel qui permet au maire d'informer par téléphone les personnes soumises au risque d'inondation[361].
Prévention des inondations et aménagement des champs d'expansion des crues	Le programme comporte l'établissement de dossiers d'information sur les risques majeurs et celui de documents relatifs au fonctionnement de la Saône et l'installation de repères. La préservation des zones d'expansion des crues et leur aménagement est prévue ; elle s'associe à la "démarche PPRi" ainsi qu'au maintien de l'accès aux zones isolées durant les crues.
Réduction de la vulnérabilité de l'habitat, des entreprises et des sièges d'exploitation agricoles	Elaboration d'un diagnostic (définition de la vulnérabilité de l'habitat, des entreprises et des sièges d'exploitation agricoles) puis mise en œuvre de travaux et de mesures préventives. Des actions complémentaires pour l'information et la diffusion des techniques en appui à la démarche de "culture du risque".
VOLET C – Entretien du lit mineur et des berges	
Restauration et entretien de la végétation rivulaire	Le programme porte sur 322 km de berges. Les interventions consistent en coupes sélectives, bouturages, etc.
Amélioration fonctionnelle de la ripisylve	Programme de lutte contre les espèces allochtones et élimination des espèces qui fragilisent les berges.
Lutte contre l'érosion rivulaire	Protection des berges en cas de menace sur les infrastructures, ouvrages et habitations.
Amélioration des ouvrages sur berges	Restauration des perrés, des ouvrages de traversée et réaménagement des protections artisanales.

[361] L'installation de deux stations débitmétriques à Mâcon et Tournus a déjà été réalisée. La modernisation du réseau de mesures à l'échelle de certains affluents serait inscrite dans d'autres programmes.

VOLET D – Conforter l'identité du Val de Saône et développer une stratégie de réseau	
Observatoire du Val de Saône et télé-service environnement	Constitution d'un outil de suivi de l'efficacité des action *via* des indicateurs ("tableau de bord du Val"), mise en relation des communes et des partenaires engagés et communication auprès du grand public.
Animation du contrat et communication	Mise à disposition des maîtres d'ouvrage de trois animateurs (un par région administrative) et d'un coordinateur général, mise en réseau des Maisons de la Saône, action pédagogique *via* les musées locaux et travaux "évenementiels" ("Journée Val de Saône").

8.1. Des objectifs affichés aux véritables ambitions du contrat.

8.1.1. La pression constante du monde agricole sur les élus locaux et les pouvoirs publics.

Nombreux sont les exploitants qui, encouragés par les organisations agricoles, se sont tournés dès les années 1970 vers les productions de céréales et de maïs, les productions industrielles (betterave, tournesol, soja) et légumières[362]. Les investissements nécessaires à la modernisation de ces exploitations ont mis les agriculteurs sous pression car ils ont été incités à prendre des risques financiers en empruntant d'importantes sommes d'argent. Or, la moindre contrainte pouvait durablement fragiliser les exploitations (crise agricole, catastrophe naturelle…). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les inondations de 1981, 1982 et 1983 aient suscité une réaction virulente d'une partie des agriculteurs de la vallée. Ces crues auraient en effet causé pour 840 MF de dégâts d'après le Rapport Torrion[363].

A la suite des crues du début des années 1980, les agriculteurs sont devenus demandeurs de dispositifs supplémentaires de protection contre les crues. S'il

[362] Même si l'élevage bovin reste dominant.

[363] Cité dans la plupart des documents de synthèse édités par le Syndicat Mixte Saône Doubs (exemple : Syndicat Mixte Saône Doubs, 1997).

s'avère que la maîtrise des crues d'hiver n'est pas possible, des responsables politiques et des experts n'écartaient pas à l'époque, à long terme, un meilleur contrôle des crues de printemps. On projetait alors de lancer une étude globale qui évaluerait l'intérêt de réaliser de nouveaux aménagements de protection afin de réduire les effets des crues de printemps. Une nouvelle crue (juin 1987) a invité les pouvoirs publics et les élus locaux à devancer les critiques en réclamant la mise en œuvre rapide de cette étude.

En l'absence de structure locale suffisamment importante, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse s'est vue alors confier l'étude d'un Schéma d'aménagement hydraulique destiné à limiter l'impact des crues juste débordantes, dont la réalisation a duré trois ans (1988-1990) et dont les résultats ont été peu concluants quant à la rentabilité économique des travaux correspondant aux exigences de l'agriculture. C'est néanmoins cette étude qui a permis de passer d'une demande exprimée par un seul usage, à une demande intégrant également d'autres usages, à la fois de cet espace et de l'eau qu'il abrite. En effet, le suivi de cette étude, assuré par une Commission géographique Saône émanant du Comité de Bassin et où l'ensemble des usagers de l'eau étaient représentés, a élargi la réflexion à d'autres enjeux (NARCY, 2000).

"Les associations de protection de la nature et les pêcheurs font émerger l'importance de la richesse écologique et des fonctions des zones humides de cette région et, surtout, les services du ministère de la santé (DRASS et DASS) insistent sur l'enjeu AEP associé à la nappe alluviale. Apparaît alors la nécessité d'élaborer une stratégie d'ensemble, prenant en compte la disparition d'une grande partie des prairies humides (labours, gestion des vannages conduisant à la réduction de l'inondabilité) et la dégradation de la qualité des nappes alluviales et des eaux superficielles…" (NARCY, 2000, p. 112).

Les discussions débouchent en 1991 sur la création d'un syndicat mixte, le Syndicat Mixte Saône Doubs. Cet EPTB associe aujourd'hui 19 collectivités territoriales ou

groupements au service de l'eau (Syndicat Mixte Saône Doubs, 2003)[364]. Durant les cinq premières années de son existence, le Syndicat Mixte Saône Doubs a réalisé le Projet Saône décrit plus haut, dont l'axe principal est le Plan de gestion du Val de Saône.

Adopté le 28 novembre 1997 par le Comité de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse, le Plan de gestion du Val de Saône décline cent mesures pour un développement durable de la vallée. Il constitue ainsi, aux yeux des responsables de bassin, un document cadre au même titre que le SDAGE RMC à l'échelle du grand district hydrographique.

Le Plan de Gestion du Val de Saône plaçait déjà la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole comme une priorité. Plus polluantes qu'auparavant, les cultures sont aussi plus exposées aux risques d'inondations. L'intensification des pratiques agricoles avec le retournement des prairies et l'utilisation croissante des intrants constituent une pression inquiétante sur la vallée selon l'agence de l'eau (1995).

Au fond, l'agriculture de la vallée répond désormais mieux aux exigences du marché mais elle ne constitue pas une utilisation rationnelle des espaces inondables. C'est la raison pour laquelle l'ensemble du Val de Saône a été classé en "zone vulnérable" au titre de la directive communautaire dite "nitrates". Ce faisant, les digues promises aux agriculteurs, il y a quinze ans de cela, se font attendre. Par ailleurs, la profession agricole naguère en position de force n'a aujourd'hui d'autre choix que de revoir ses exigences à la baisse. Elle est donc amenée à "monnayer" l'amélioration des pratiques contre des aides compensatoires. Une partie de la profession agricole revendique toujours l'édification de digues "aux endroits où elles s'avèrent indispensables"[365]. Cette demande a peu de chance d'aboutir car elle est contraire aux objectifs du SDAGE selon le Syndicat Mixte Saône Doubs.

---

[364] Il s'agit des Régions Franche-Comté, Bourgogne et Rhône-Alpes, des Départements de Saône-et-loire, de Côte d'Or, des Vosges, du Jura, de Haute-Saône, du Territoire de Belfort, du Rhône, de l'Ain et du Doubs ainsi que des communautés d'agglomération ou de communes de Besançon, de Montbelliard, de Châlon Val de Bourgogne, de Mâcon, de Villefranche sur Saône, du Jura Dolois et du Grand Lyon

[365] Entretiens n°28 et 79.

Cependant, la pression du monde agricole reste forte sur les élus locaux et les pouvoirs publics. Ainsi, comme le contrat de la rivière Seille (l'autre grand contrat de rivière du bassin), le CVI ne comprend aucun élément susceptible de contraindre les exploitants agricoles à modifier significativement leurs pratiques. Pourtant, divers programmes destinés à réduire les pollutions d'origine agricole s'articulent théoriquement avec le CVI (Syndicat Mixte Saône Doubs, 2003). Cependant, les ingénieurs en charge de l'élaboration des contrats de rivière constatent qu'il est quasi impossible de combiner judicieusement ces politiques publiques[366]. Cela s'expliquerait pour quatre raisons essentielles :

1) les procédures seraient trop nombreuses et intéresseraient des périmètres géographiques distincts (parcelle, exploitation, bassin versant). L'impression générale est que les pouvoirs publics n'ont pas su ou voulu hiérarchiser clairement les objectifs qui sont les leurs ;

2) seuls les instruments contractuels, et encore les moins contraignants, sont attractifs auprès des agriculteurs du bassin de la Saône : aucun instrument réglementaire n'aurait donné satisfaction ;

3) les dispositifs sont changeants (exemple CTE-CDA) d'où la difficulté de se projeter dans le long terme pour l'exploitant comme pour le technicien agricole qui doit le conseiller ;

4) les résultats des contrats passés seraient peu ou mal évalués car ce sont les organismes agricoles ou les DDAF qui en sont les maîtres d'œuvre. En bref, selon ces ingénieurs, aucun contrat à vocation agri-environnementale ne remplacera les primes jugées plus avantageuses aux yeux d'une majorité d'exploitants.

En définitive, 20 ans après les inondations des années 1980, le CVI devrait très ponctuellement répondre aux demandes des agriculteurs qui souhaitent être mieux protégés contre les crues de printemps. Mais cela n'est pas son objectif prioritaire. Car en montrant les difficultés de maîtriser les crues de printemps d'une part et

[366] Entretiens n°10, 26, 38, 53 et 70.

l'importance des pollutions d'origine agricole dans la dégradation de la qualité des eaux d'autre part, les travaux menés dans la perspective du contrat, sous la responsabilité des acteurs de bassin, ont contribué à réduire les exigences des représentants du monde agricole.

Dans ce contexte, on peut comprendre que, comme nous l'ont confié plusieurs responsables de bassin, la véritable ambition du premier contrat de vallée soit de garantir la paix sociale dans le bassin, c'est-à-dire d'éviter qu'aux conflits d'usages habituels s'ajoute une confrontation entre l'ensemble des usagers et les agriculteurs. Reste que, sous prétexte d'acceptabilité sociale (il s'est agi ne pas froisser la susceptibilité des agriculteurs de la vallée), la réduction des pollutions agricoles n'est pas vraiment un objectif central du contrat de vallée, alors que l'amélioration de la qualité des eaux est affichée comme un objectif prioritaire depuis 1997. Exactement comme dans le cas du contrat de rivière Reyssouze, on peut craindre une faible participation du monde agricole, en dépit d'une réelle collaboration entre les chambres d'agriculture et le Syndicat Mixte Saône Doubs.

Il est difficile de dire aujourd'hui dans quelle mesure les objectifs implicites du CVI ont évolué en ce qui concerne les questions agricoles. Les principaux acteurs concernés ont probablement changé de stratégie à plusieurs reprises comme certains d'entre eux nous l'ont suggéré. Le long processus de négociation entamé il y a près de 20 ans de cela entre représentants de l'Etat, des collectivités et des organisations professionnelles agricoles débouche sur un quasi statu quo au sujet des endiguements. Mais l'adhésion des agriculteurs aux contrats agri-environnementaux reste fragile et limitée. Au fond, le problème est que l'agriculture du Val de Saône connaît une crise sans précédent : l'élevage bovin se porte mal, des exploitations situées en bord de Saône disparaissent, les disparités s'accroissent entre les grands céréaliers qui se sont judicieusement appuyés sur le levier des primes et leurs réseaux et les petits exploitants, souvent individualistes, et disposant d'un faible capital.

La plupart des petits exploitants refusent de devenir des "salariés" de la commission européenne mais tous admettent plus ou moins facilement qu'en l'absence d'aides à la production ils ne pourraient pas poursuivre leur activité. Chez certains, le désarroi

est tel qu'ils ne croient plus à une augmentation de leur revenus. Cibles privilégiées des pouvoirs publics, les exploitations les plus fragilisées ne sont pas forcément celles qui adhèrent aux contrats agri-environnementaux et qui collaborent avec les ingénieurs en charge de l'élaboration des programmes des contrats de rivière. Moins informés, moins confiants en eux-mêmes que les gros céréaliers (que nous avons rencontrés en Côte d'Or notamment), ce ne sont pas des "clients faciles" pour les ingénieurs et ils ne bénéficient donc pas des "aides vertes" alors qu'ils sont pourtant encore relativement fidèles à l'agriculture traditionnelle du Val de Saône.

8.1.2. Le CVI, une mesure compensatoire du grand canal ?

Comme nous l'avons vu plus haut, "le projet de canal à grand gabarit abandonné, l'Etat a décidé de proposer un projet de développement du territoire [l'ATSR] concerné par cette infrastructure" (*Avenir du Territoire entre Saône et Rhin*, 2000, p. 2). Mais, alors que le projet de grand canal était encore d'actualité, au milieu des années 1990, l'idée du CVI a germé. Le projet CVI pouvait alors passer pour une réponse aux critiques d'une partie des environnementalistes, opposants au grand canal.

Aux yeux des environnementalistes anti-canal comme Saône et Doubs Vivants, le projet de CVI était perçu à l'époque comme une mesure compensatoire destinée à les rassurer. Ils ne l'étaient pas pour autant car le projet était selon eux très flou en ce qu'il mêlait des objectifs contradictoires. Par exemple, l'endiguement de la Saône prévu au titre de la protection des terres agricoles leur paraissait incompatible avec la préservation des espèces animales et végétales prévue au titre de la restauration des milieux naturels. Leur argument principal était imparable et le discours bien rôdé : il ne faut pas déconnecter davantage le lit mineur de la Saône du champ d'inondation avec des endiguements supplémentaires sous peine de voir disparaître des espèces parmi les plus courantes faute d'habitat[367].

La percée des écologistes aux élections législatives de 1997, l'avancée de certaines de leurs idées dans la société, les indicateurs de la qualité des eaux à l'orange puis

[367] Entretiens n°4 et 76.

l'abandon du projet de grand canal ont sans doute modifié "la demande sociale" et poussé le Syndicat Mixte Saône Doubs à revoir sa stratégie vis-à-vis du CVI[368]. D'autre part, les partenaires financiers du Syndicat Mixte Saône Doubs comme les DIREN et l'agence de l'eau étaient en mesure de bloquer des pans entiers d'un projet insuffisamment "vert", en rendant inéligible les travaux jugés inadaptés au regard du contexte écologique. En conséquence, pour la majorité des administrations, pour la direction du Syndicat Mixte et pour les associations les moins "dures", le CVI paraît désormais équilibré au prix de nombreuses tractations.

Comme le préfet de Saône-et-Loire l'a lui même noté à la sortie d'une réunion publique en mars 2001, les élus locaux parlent de moins en moins de lutte contre les inondations en termes passéistes. Dit autrement, l'endiguement, si nécessaire soit-il, doit être un aménagement concerté inscrit dans le cadre d'un programme global de "gestion de l'inondabilité" comprenant l'achat et l'entretien de parcelles inondables, le réhaussement des voies de communication, l'amélioration des système d'alerte et d'intervention ainsi que la mise en place de dispositifs de prévision des crues performants. Chacun, en outre, a admis assez tôt que les travaux les plus coûteux concernant l'assainissement devront être réalisés dans le cadre du premier CVI. En ce sens, la trame du contrat a toujours été la même depuis l'élaboration du DSC en 1998.

[368] Entretiens avec la direction du Syndicat Mixte Saône Doubs en 2000 et 2001.

8.2. Fonctionnement du contrat : le Syndicat Mixte Saône Doubs en première ligne.

8.2.1. Le rôle du Syndicat Mixte Saône Doubs est prépondérant.

Le Syndicat Mixte Saône Doubs a joué un rôle prépondérant durant la préparation du projet de CVI, au plan technique, en assurant la maîtrise d'ouvrage de plusieurs études clés, et, au plan politique, en mettant les usagers face à leurs responsabilités. De ce fait, il se trouve exposé aux critiques.

Parmi les 84 acteurs locaux que nous avons interviewés, un peu plus de la moitié connaissait le Syndicat Mixte Saône Doubs. Les critiques les plus virulentes à l'égard du Syndicat Mixte Saône Doubs sont venues des représentants des associations de défense de la nature[369], opposés politiquement à M. R.Beaumont, président du Syndicat Mixte Saône Doubs. Il est troublant, selon eux, que R.Beaumont soit à la fois promoteur d'un grand canal reliant la Saône au Rhin (ou la Moselle) et porteur d'un contrat de rivière, deux démarches aux philosophies différentes.

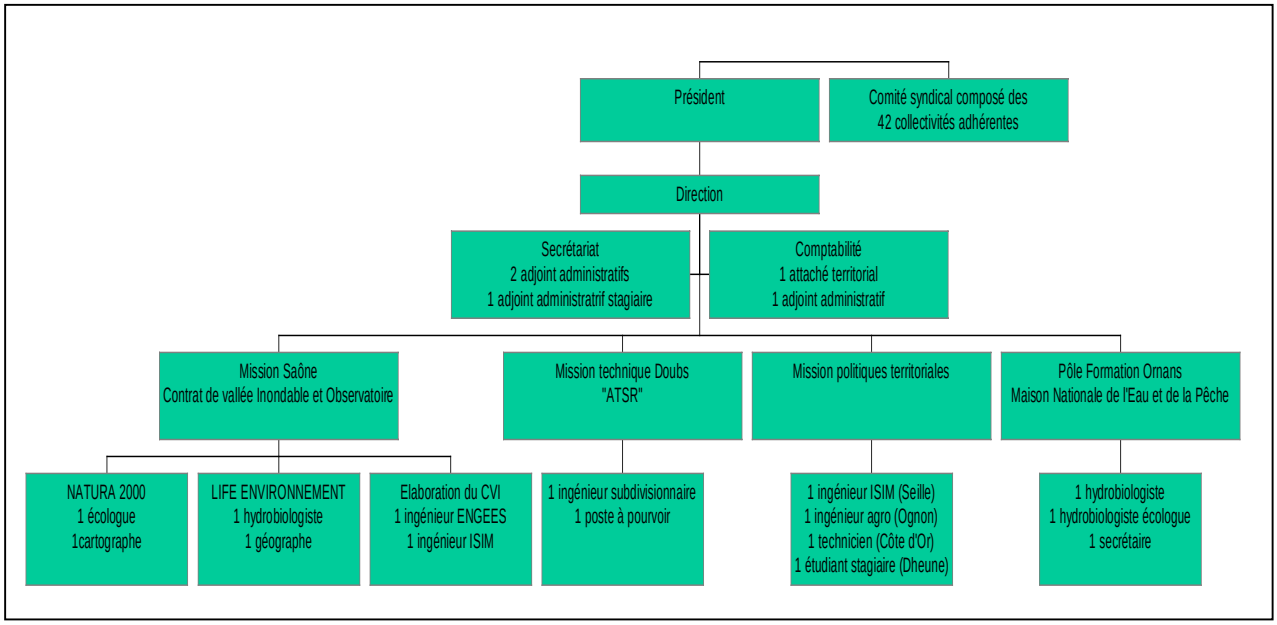
Responsables associatifs, ingénieurs de l'Etat et élus ruraux dénoncent également le fait que le président du Syndicat Mixte Saône Doubs cumule des fonctions (élu, président d'associations, etc.). Certains acteurs n'ont d'ailleurs pas manqué de rappeler à cet égard que le Conseil Constitutionnel a décidé que Monsieur René Beaumont ne pouvait exercer simultanément les fonctions de député et de Président de la Sorelif Saône-Rhin (Société pour la réalisation de la liaison fluviale Saône-Rhin)[370]. Tous oublient, semble-t-il, que cette situation n'a rien d'extraordinaire puisqu'il en va de même dans des structures comparables où les présidents sont des élus (Institution du Fleuve Charente, EPALA, etc.).

---

[369] Entretiens n°4, 13 et 75.

[370] Décision n°95-15 I du 18 janvier 1996.

Tableau 25 : Organisation du Syndicat Mixte Saône Doubs (source : SMSD).



Dans l'ensemble, les responsables de bassin sont beaucoup moins critiques que les acteurs locaux, y compris les environnementalistes supposés (associations, DIREN, CSP) au sujet du Syndicat Mixte Saône Doubs. Ils ne confondent pas l'établissement avec son président et disent comprendre les difficultés auxquelles le Syndicat Mixte Saône Doubs est confronté. Ils regrettent néanmoins des erreurs commises en matière de "management social".

L'équipe dont s'est doté le Syndicat Mixte Saône Doubs est répartie sur l'ensemble du territoire du bassin. Elle était composée au 31 décembre 2000, du directeur, de 13 ingénieurs et techniciens, 2 agents pour la comptabilité, 4 pour le secrétariat. Selon les responsables de bassin, les jeunes diplômés sont très recherchés par le Syndicat Mixte Saône Doubs car le coût de la main d'œuvre est bas[371] et surtout parce que le recrutement des jeunes, naturellement inexpérimentés et assez malléables, laisserait les mains libres à la direction qui voudrait tout maîtriser.

Par ailleurs, précisent certains responsables de bassin, la direction du Syndicat Mixte Saône Doubs aurait tendance à surestimer la capacité de son équipe. Certains

[371] Puisqu'il est en partie pris en charge par l'Etat (emploi jeune ou autre forme de financement du poste).

ingénieurs des services de l'Etat mettent en cause le professionnalisme d'une partie de l'équipe en charge d'élaborer le dossier définitif : *"un jeune diplômé avec une maîtrise de biologie n'est pas encore hydrobiologiste"* disent-ils en résumé. Pour plusieurs interviewés, l'élaboration du CVI repose sur les épaules d'un ou deux *"vrais"* ingénieurs qui n'en sont pas moins *"trop jeunes"* pour être efficace (pour la plupart d'entre eux, il s'agit en effet d'un premier emploi).

Les remarques des acteurs locaux et des responsables de bassin renvoient à des registres différents. Les premiers s'interrogent ouvertement sur la stratégie du Syndicat Mixte Saône Doubs et tiennent un discours très ferme d'opposition à son président. Celui-ci n'aurait pas la légitimité nécessaire pour rester à la tête du Syndicat Mixte Saône Doubs dans la mesure où il milite à la fois pour la construction d'un grand canal et pour la mise en œuvre du contrat de vallée. Les seconds tiennent un discours beaucoup plus lisse tout en regrettant *mezza voce* la mauvaise gestion des ressources humaines au Syndicat Mixte Saône Doubs.

Plusieurs facteurs ont contribué à rendre la mission du Syndicat Mixte Saône Doubs difficile. Par exemple, les responsables de bassin ont omis de dire lors des entretiens que la stratégie de l'Etat et de ses établissements publics a mis plusieurs années avant d'être cohérente. Ce n'est qu'à l'occasion d'une réunion de recentrage des positions des services de l'Etat (les DDAF étaient absentes), de l'agence de l'eau et du CSP, organisée en décembre 2000 à la DIREN bourgogne, que le discours de l'Etat est devenu audible. L'absence d'une position commune à l'Etat et à ses établissements publics a eu pour effet de compliquer plus encore la tâche du Syndicat Mixte Saône Doubs qui devait régulièrement consulter chacun d'eux et tenter de synthétiser des avis souvent divergents.

D'autres facteurs ont joué en défaveur du Syndicat Mixte Saône Doubs et, en particulier, les volte-face des financeurs. Ainsi, à plusieurs reprises, l'agence de l'eau s'est engagée à financer des études ou des travaux puis s'est peu à peu désolidarisée : ce qui était éligible à un moment donné ne l'était alors plus pour des raisons techniques ou administratives, ou, simplement, parce que les priorités avaient changé. Le cas s'est récemment présenté dans le cadre du premier contrat de rivière Seille.

Les critiques des acteurs de l'eau ne remettent pas en cause le rôle prépondérant du Syndicat Mixte Saône Doubs pour la suite du contrat. A l'avenir, conformément à ses compétences, "le Syndicat Mixte Saône-Doubs assurera l'animation générale du Contrat (hors agriculture), en mettant à disposition le personnel nécessaire et en assurant certaines missions d'études, de coordination et d'aide auprès des maîtres d'ouvrage de travaux, selon un cadre défini par le Comité de Vallée, et en accord avec l'Etat, l'Agence de l'eau, Voies Navigables de France et ses Collectivités adhérentes. Il facilitera le montage administratif et technique des dossiers présentés par les maîtres d'ouvrage en vue de leur instruction par les financeurs. Enfin, il assurera un suivi technique, dans le cadre de l'Observatoire, de la réalisation du Contrat et de l'efficacité des actions engagées" (Rivières et territoires, 2003, p.17). La rencontre prévue en mai 2003 entre Roselyne Bachelot, ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, et les représentants du Syndicat Mixte Saône Doubs, montre l'intérêt de l'Etat pour l'orientation suivie par le syndicat en dépit des tensions perceptibles les concernant.

8.2.2. Le fonctionnement du comité de vallée inondable à remettre en question ?

Le Comité de vallée inondable du Val de Saône qui comprenait 127 membres en 2000 est divisé en trois collèges : collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, usagers et associations, administrations et établissements publics. Le comité de vallée inondable, présidé par M. Jean-Marc Nudant, Député de la Côte d'Or, est l'instance décisionnelle ; il pilote le Contrat et veille à son exécution. La première réunion du Comité a eu lieu le 21 janvier 2001, à Saint-Jean-de-Losne, sous l'autorité du Préfet de Bourgogne et du président du Syndicat Mixte Saône Doubs. C'est à cette occasion que le Syndicat Mixte Saône Doubs a été désigné comme opérateur pour l'élaboration du dossier définitif de candidature.

Afin de faciliter la définition du programme d'aménagement, il a été décidé de créer trois commissions territoriales : la Saône bourguignonne comprenant les communes de Côte-d'Or et une partie des communes de Saône et Loire jusqu'à la confluence de la Saône avec la Seille, la Saône Comtoise, la Saône aval. Ces commissions sont

théoriquement dotés d'une organisation spécifique, d'un bureau ainsi que de groupes de travail thématiques (gestion de l'inondabilité, qualité des eaux, agri-environnement). En 2001, le Comité de vallée inondable s'est réuni à deux reprises, les commissions territoriales se sont réunies une fois. 11 réunions de sous-commissions au fil de l'eau ont été organisées, ainsi que de multiples rencontres entre les acteurs locaux et les partenaires financiers.

Dans l'ensemble, les acteurs locaux sont assez circonspects au sujet du Comité de vallée inondable du Val de Saône, alors qu'une partie d'entre eux n'en a soit jamais entendu parler avant notre entretien, soit ne s'y est pas rendue lorsqu'elle était invitée. En réalité, moins d'une dizaine d'acteurs locaux interviewés ont participé, directement ou indirectement, à la définition du programme d'aménagement par ce biais. Ces derniers prétendent ne rien attendre des réunions des sous-commissions car *"le Syndicat Mixte Saône Doubs fera en fin de compte ce qu'il voudra"* a-t-on souvent entendu. Aucun d'eux cependant ne dit avoir perdu son temps en se rendant à l'une ou l'autre de ces réunions de commissions.

Les responsables de bassin – qui comparent le Comité de vallée au Comité de bassin – se disent perplexes sur ce qui ressortira finalement de ces espaces de concertation et de proposition (*Cf.* annexe 6). Selon eux, seuls les hauts responsables s'expriment dans ces instances (c'est-à-dire eux-mêmes!) où les déclarations d'intentions sont nombreuses mais rarement suivies d'effets[372].

De la DIREN à l'agence de l'eau, la grande majorité des responsables de bassin admet qu'il faut passer par ces instances : c'est un passage obligé par le biais duquel le porteur du contrat légitime son action. Chacun sait qu'en fait, les enjeux sont ailleurs, et en particulier dans le jeu complexe qui s'organise autour de la maîtrise d'ouvrage des travaux.

[372] Les comptes rendus de Comité (de Vallée) laissent croire, à l'inverse, que chacun s'y exprime assez librement.

8.2.3. Du Syndicat Mixte Saône Doubs à l'EPAVAL.

Le Syndicat Mixte Saône Doubs n'a pas obtenu, outre la maîtrise d'ouvrage d'études, la maîtrise d'ouvrage de travaux dans le bassin versant qu'il exigeait – plusieurs membres d'administration ayant laissé entendre que le Syndicat Mixte Saône Doubs risquait ainsi de drainer vers lui d'importantes sommes d'argent tout en recueillant les bénéfices de la mise en œuvre du contrat à lui seul. Certaines collectivités pouvaient corrélativement y voir une perte de compétence ou de prérogatives à terme.

Il s'agissait, selon la direction du Syndicat Mixte Saône Doubs, d'accélérer la date de démarrage des travaux sur lesquels comptent la majorité des élus et les représentants des usagers. Il faut dire que certains attendent, parfois depuis plus de 20 ans, une digue ici ou le réhaussement d'une route là. Les représentants des usagers comprennent pour leur part la création de l'EPAVAL à condition que les règles du jeu soient transparentes (accession à la présidence du syndicat de travaux, déroulement des comités, respect du code des marchés publics lors des appels d'offres, comptabilité claire). La plupart méconnaissent les enjeux de cette création.

L'EPAVAL (Etablissement Public d'Aménagement des Vallées de la Saône et du Doubs) a été créé le 28 juin 2001 entre la Saône-et-Loire et la Côte d'Or afin d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement des communes concernées. Les statuts de l'EPAVAL prévoient le versement d'une contribution forfaitaire annuelle de 30 489,80 € (200 000 F) par Département afin de contribuer aux frais fixes de l'établissement l'interdépartemental[373]. Les chantiers de l'EPAVAL susceptibles d'être retenus dans les prochaines années concernent prioritairement la protection des lieux habités sur les communes (Labergement-les-Auxonne, Chivres, Labergement-les-Seurre, Jallanges, etc.), la réalisation d'une partie de la voie bleue, et des aménagements agri-environnementaux des champs d'inondation.

Selon *Le Moniteur* (2001)[374], la première maîtrise d'ouvrage de l'institution interdépartementale aurait dû concerner la boucle de Citeaux, le plus important délaissé de la Saône, en amont de Seurre. Le principe d'aménagement distinguait

[373] Source : Conseil Général de Côte d'Or, 2001.

deux territoires. Les zones du lit majeur, en bordure de Saône et dans les méandres de Glanon, devaient se spécialiser dans des vocations environnementale et touristique. Les zones plus éloignées devaient conforter leur vocation agricole. 250 hectares devaient être mis en prairie (acquisitions en 2001) et 600 auraient dû bénéficier de talus de protection (de 20 cm à 1 mètre)[375].

Ces talus ont été l'objet d'âpres discussions entre la DIREN Bourgogne qui n'en voulait pas et le Syndicat Mixte Saône Doubs. Celui-ci voulait satisfaire au moins partiellement les céréaliers locaux en édifiant quelques "diguettes". Suite à des négociations en coulisse entre les acteurs, le préfet de Bourgogne a arbitré en faveur du Syndicat Mixte Saône Doubs sur les conseils de la DDAF qui, en l'occurrence, n'a guère cherché à défendre les intérêts environnementaux mis en avant par la DIREN. Cet épisode a mis au jour les conflits d'intérêt entre les administrations de l'agriculture et de l'environnement. Le Syndicat Mixte Saône Doubs n'est certes pas directement devenu maître d'ouvrage de travaux mais, par le biais de l'EPAVAL, la direction du Syndicat Mixte Saône Doubs – qui assume aussi celle de l'EPAVAL – a déjà un pied dans les chantiers de la Saône bourguignonne en attendant mieux (les chantiers de la Saône comtoise par exemple).

Néanmoins, à notre connaissance, il n'est pas sûr que les travaux envisagés initialement sur la boucle de Citeaux seront finalement réalisés car la Préfecture, consécutivement à la nomination d'un nouveau Préfet[376], a semble-t-il révisé sa position : ce qui était possible du point de vue de tel Préfet ne l'est plus pour tel autre. La création de l'EPAVAL permettra *in fine* d'apporter des appuis techniques indispensable aux petites communes et de réaliser effectivement des travaux, mais peut-être pas ceux annoncés il y a un an et demi de cela (lors des entretiens ou dans *Le Moniteur*).

---

[374] Perruchot (N.), "Vallée de la Saône. Aménagement exemplaire de la boucle de Citeaux", *Le Moniteur*, n° 5106 du 05/10/2001, p.45.

[375] Simultanément, l'EPAVAL devait engager la protection des lieux habités des petites communes, en commençant par Jallanges et Trugny. Le syndicat mixte Saône-et-Doubs aurait du engager les études sur ces sites un peu plus tard. Mais à notre connaissance, c'est finalement l'EPAVAL qui est chargé d'engager ces études. Il était également prévu une mise en valeur écologique des affluents de la Vouge et de l'Ausson. Le projet évalué à 10 M€ (65,6 MF) sera théoriquement financé en partie dans le cadre du programme ATSR.

[376] Nomination de Daniel Cadoux le 15 juillet 2002 en remplacement de Bernard Hagelsteen (nommé le 24 octobre 2001).

Dans le but de freiner l'expansion de l'EPAVAL – et non par manque de maîtres d'ouvrage locaux –, l'Etat encouragerait actuellement les collectivités concernées par l'aménagement du Doubs à créer leur propre maîtrise d'ouvrage de travaux à l'échelle de la vallée. Contradiction donc : l'EPAVAL ne peut apparemment pas obtenir le monopole des travaux alors que les responsables de bassin ont déploré, à l'occasion de nos entretiens, l'absence d'une maîtrise d'ouvrage unique à l'échelle du bassin de la Saône.

Outre la publicité faite autour des travaux, il s'agit pour les élus à la tête des syndicats de rivière de se singulariser au plan de la politique environnementale : chaque acteur politique possède sa propre stratégie en matière d'aménagement et de gestion (la Région Rhône-Alpes a beaucoup plus misé sur les contrats de rivière que la Bourgogne et la Franche-Comté voisines, la communauté urbaine de Lyon a mis en place sa propre stratégie d'étude de la qualité de l'eau, c'est pourquoi elle refuse pour le moment de collaborer davantage avec le Syndicat Mixte Saône Doubs).

A ce stade, deux scénarios sont possibles :

- scénario 1, les velléités d'autonomie de certaines collectivités vis-à-vis du Syndicat Mixte Saône Doubs et dans une mesure de l'EPAVAL ralentissent la bonne marche de plusieurs contrats de rivière ;

- scénario 2, l'émulation entre les collectivités accélère au contraire la mise en œuvre des programmes d'actions.

8.3. Maîtriser le coût du contrat et évaluer les actions : deux objectifs clés aux yeux des partenaires financiers.

8.3.1. Le coût des études, un indicateur des priorités des partenaires

Les montants présentés ne reflètent pas exactement les montants réels car nous n'avons pas pu obtenir l'ensemble des pièces écrites relatives au coût des études (1990-2000)[377]. Il convient par ailleurs de distinguer, pour des raisons techniques, les financements des études LIFE[378] des financements hors LIFE. Les études réalisées en interne au Syndicat Mixte Saône Doubs apportent d'utiles compléments aux études rendues par les différents bureaux d'études sollicités mais elles ne sont pas toujours chiffrées.

Le coût total des études, en cours et réalisées (sauf LIFE et certaines études dont le coût n'a pas été communiqué) est estimé à 1,34 M€ (8,8 MF). La maîtrise d'œuvre revient plus souvent à des bureaux d'étude SOGREAH (4 études), SAFEGE (3 études), BURGEAP (1 étude), IPSEAU (1 étude), BIOTOP (1 étude) qu'à des organismes publics ou parapublics. La chambre régionale d'agriculture de Bourgogne a néanmoins mené trois études alors que les universités n'ont pratiquement pas été sollicitées (1 étude).

Les projets d'étude les plus nombreux et coûteux sont logiquement inscrits dans le volet "Qualité des eaux et assainissement". Cela confirme la place prépondérante qu'occupe ce volet dans le contrat de vallée. La majeure partie des interviewés justifie les dépenses dans ce domaine : il faut bien, explique-t-on, que les collectivités tiennent leurs engagements devant les pouvoirs publics qui les aident largement pour cela. Seuls les maires des petites communes remettent en cause l'intérêt de ces dépenses (études et travaux) car ils craignent une augmentation très forte du prix de l'eau qui pénaliserait les ménages les plus modestes et un endettement de leur commune pouvant grever pour longtemps le budget municipal[379].

---

[377] Pour des questions de temps uniquement.

[378] En cours ou en projet.

[379] Entretiens n°2, 6, 21, 36, 58, 59 et 77.

Le traitement financier des volets est habituel par rapport aux autres contrats de rivière. Les dépenses pour les études analysées (c'est-à-dire les études réalisées et/ou en cours) reflètent assez bien les priorités des partenaires. Cela étant, il convient de ne pas accorder un trop grand crédit à ces données chiffrées pour plusieurs raisons[380]. Pour conclure, on peut estimer le coût global de la phase d'étude (1993-2003) dans une fourchette de 1,67 à 2,28 M€ (11 à 15 MF) au total[381].

Tableau 26 : Montants des études relatives à chaque volet (BRUN, 2000)[382].

	VOLETS	MONTANTS
Coût +	A – Qualité des eaux et assainissement	4 233 411 F 645 337 €
	B1 – Restauration et mise en valeur des milieux naturels et des paysages	2 505 348 F 381 912 €
	B2 – Protection des lieux habités contre les crues	1 957 242 F 298 360 €
	C – Entretien et gestion de la rivière	1 443 117 F 219 987 €
	D – Autres actions spécifiques	744 549 F 113 498 €
Coût -	"E" – Coordination, suivi et bilan des opérations	0 F 0 €

[380] A savoir :

- le volet D intitulé *"Autres actions spécifiques"* est constitué d'études pouvant être redistribuées dans les volets précédents. Par conséquent, cette redistribution nécessaire selon nous modifierait sensiblement la configuration financière générale du tableau de bord. Ainsi, le volet A – *"Qualité des eaux et assainissement"* se doterait d'une étude supplémentaire (*cf*. D-3, "Aptitudes agronomiques…"). De même, les volets B1 et B2 se retrouveraient renforcés.

- le volet "E" – *"Coordination, suivi et bilan des opérations"* équivaut à un coût évidemment supérieur à 0,00 F. Une étude est prévue (E-3) à laquelle s'ajoute le salaire d'une chargée de mission à plein temps au Syndicat Mixte Saône Doubs. Ce volet ne s'est dessiné de manière concrète que récemment à l'occasion d'une "réunion Observatoire" (le 20/11/00 au Syndicat Mixte Saône Doubs à Mâcon) suite aux remarques de l'Agence de l'eau RMC d'une part et de la DIREN coordonnatrice d'autre part. Enfin, il n'était pas fait état jusqu'à maintenant de la construction d'une Maison de la Saône ni de l'intégration de l'observatoire piscicole à l'observatoire "global".

[381] Sources : fiches techniques et financières du Syndicat Mixte Saône Doubs, discussions avec E.Pelus et R.Fontaine. Le coût des études prévues qu'il "conviendrait d'inscrire au premier contrat"(E. Pelus) sera sans doute aussi important, voire plus élevé notamment du fait de la connaissance très approximative que l'on a aujourd'hui des potentialités en eau potable (localisation, mode d'alimentation, …). Ce genre d'étude nécessite des moyens financiers à la hauteur des enjeux.

[382] Tableau réalisé sur la base de documents antérieurs à décembre 2000. Depuis, le contenu des volets a été modifié. Certaines études ont "glissé" d'un volet à l'autre, de manière à équilibrer les montants des études et à renforcer la cohérence générale du dossier définitif, selon E.Pelus (juillet 2003).

Une analyse détaillée relative au contenu des études a été faite (BRUN, 2000). D'une part, les études ont fourni des réponses aux questions posées dans la plupart des cas. Seules deux d'entre elles n'ont pas donné pleinement satisfaction au maître d'ouvrage[383]. D'autre part, les études renvoient généralement aux deux documents cadres que sont le SDAGE et le Plan de Gestion (excepté peut être une étude financée au titre de la coordination et du suivi des actions)[384].

Par contre, les propositions d'action sont assez décevantes dans l'ensemble. Les responsables de bassin n'ont d'ailleurs pas manqué de regretter le caractère faiblement opérationnel des études. Selon l'ingénieur en charge de rédiger les fiches actions du CVI comme pour ses homologues de la DIREN Bourgogne et de l'agence de l'eau, cela a contribué à ralentir la bonne marche du contrat entre la présentation du DSC et la mise en œuvre du contrat.

Ainsi, par exemple, l'étude d'un plan de protection des lieux habités dans le Val de Saône répond aux résultats attendus mais implique de nouvelles études au cas par cas : étude d'impact hydraulique et environnementale, intérêt socio-économique de l'endiguement et hiérarchisation des secteurs potentiels à même de recevoir digues ou remblais. Aussi, cette étude est-elle instructive d'un point de vue général, sans toutefois l'être suffisamment pour qu'il en soit directement extrait des actions à conduire dès la première étape du contrat de vallée.

De même, les conditions et moyens nécessaires à l'amélioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines ont été clairement identifiés à travers les études du volet A ; reste que les outils qui concernent la pollution diffuse demeurent relativement conceptuels et font encore l'objet de nombreuses controverses (CTE, système d'acquisition foncière, etc.).

Ce constat n'affecte cependant pas tous les domaines d'étude. Certaines études proposent des actions très concrètes et des modalités d'interventions précises. L'exemple de la restauration des frayères à brochet en Val de Saône est

---

[383] Il s'agit de *l'Etude générale de la qualité des eaux superficielles de la Saône* (2000) et *l'Etude générale de l'entretien et de la gestion des rivières du bassin de la Saône et du Doubs : la Petite Saône* (1995).

[384] Etude de stratégie de communication pour le Plan de Gestion du Val de Saône (1998).

remarquable à cet égard (les frayères ont été localisées, les travaux à prévoir sont chiffrés, les maîtres d'ouvrage identifiés). Certaines études ont même permis au Syndicat Mixte Saône Doubs et à ses partenaires de convaincre les acteurs locaux de s'impliquer dans telle ou telle opération. Il en va ainsi de l'étude préalable d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat Isolé du Val de Saône[385] qui a permis d'ouvrir des discussions sur une alternative sérieuse à l'endiguement (sur plusieurs secteurs) ; l'idée étant d'inciter les riverains à adapter l'habitation menacée par les inondations, en surélevant par exemple les installations électriques.

Remarquons enfin que plusieurs thèmes ont fait l'objet d'études bien antérieurement au démarrage des études sous la maîtrise d'ouvrage du Syndicat Mixte Saône Doubs. Or, la plupart de ces études – qui peuvent constituer des acquis – ont été ignorées. C'est le cas au sujet des paysages par exemple, pour lesquels d'importants travaux ont été réalisés en 1978 puis en 1988[386]. Il est également arrivé que des études soient commandées par le Syndicat Mixte Saône Doubs sur telle ou telle question alors que d'autres organismes se penchaient précisément sur ces questions. Cela explique que les redites ne soient pas rares. L'exemple le plus frappant concerne le recensement des frayères à brochet – des années 1980 à nos jours, des études quasi similaires ont été conduites en même temps par différents commanditaires.

En définitive, le coût des études est un indicateur des priorités des acteurs de l'eau. Notons également que plusieurs études sont inscrites au titre du premier contrat. Opérationnel, ce contrat sera aussi l'occasion de prolonger la réflexion des gestionnaires locaux en plusieurs domaines (lutte contre les inondations, protection des puits de captage et identification de captages potentiels, etc.).

---

[385] Après avoir piétiné cette étude n'a finalement pas été réalisée. D'après nos observations, elle a néanmoins servi de plate-forme de discussions lors de la préparation des fiches-actions du contrat de rivière.

[386] Sgard (J.) et Trebucq (F.), "Vallée de la Saône, étude de paysage", délégation régionale à l'environnement de Bourgogne et Franche-Comté – Atelier régional des sites et paysages, septembre 1978, 27p.

SIAT Ingénierie, "Etude paysagère sur la Saône et la Seille – Recommandations pour la protection et la mise en valeur de la rivière et de ses abords", 4 t. + annexes, jan-juil 1988.

Le contrat de plan Etat-Région : un instrument clef pour concrétiser les actions.

Le contrat de plan Etat-Région est un instrument fréquemment utilisé par les acteurs publics.

Il définit les actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement, par voie contractuelle, en faveur du développement économique et social à l'échelle régionale dans le cadre de l'aménagement du territoire. Les collectivités locales sont aussi associées aux opérations par voie de participation financière.

Le contrat précédent a démarré au 1er janvier 1994 pour s'achever au 31 décembre 1999. Le prochain porte sur les 7 prochaines années 2000-2006. Pour préparer ce contrat, dans chaque région administrative, les services de l'Etat ont défini une stratégie qui a été validée par le gouvernement. C'est sur la base de ce document que les préfets de région ont organisé une concertation préalable à la négociation proprement dite du contrat.

Le Contrat de Vallée Inondable en particulier, au centre du dispositif des responsables de bassin, s'articule également avec les grandes politiques d'aménagement du territoire comme les Contrats de Plan Etat-Région. Les programmes des différents contrats de plan prévoient de nombreux aménagements liés à la Saône, modernisation des barrages en haute et moyenne vallée, Voie Bleue, programme de développement touristique, programme de développement portuaire, protection des milieux...

8.3.2. Le coût du contrat revu à la hausse.

Le coût total des projets susceptibles d'être intégrés au Contrat est estimé, selon les hypothèses, entre 110 et 130 M€ (soit entre 721 et 852 MF), hors programme agricole selon le Syndicat Mixte Saône Doubs (2003)[387].

Le coût total des projets susceptibles d'être intégrés au Contrat est supérieur aux prévisions faites dans le DSC en 1998 : le volet A (qualité des eaux et assainissement) était estimé à 109 MF (16,6 M€), le volet B1 (restauration, protection et mise en valeur des milieux naturels et des paysages) était estimé à 40 MF (6,1 M€), le volet B2 (protection des lieux habités contre les crues était estimé à 100 MF, le volet C (entretien et gestion de la rivière) était estimé à 35 MF (5,3 M€) et le volet D (actions spécifiques au cas de la Saône) ainsi que la coordination et le suivi des opérations était estimé à 68 MF (10,4 M€). Au total, le coût du contrat (études comprises) devait avoisiner 359 MF (54,75 M€)[388] alors que les dernières prévisions

[387] Ce coût ne prend pas en considération les crédits déjà affectés au Val de Saône dans le cadre du Contrat de Plan ou du programme ATSR.

[388] DSC, p.30.

tablent sur plus du double. Est-ce à dire que les enjeux ont été initialement sous-estimés lors de l'élaboration du DSC ?

Le volet B1 "Restauration, protection et mise en valeur des milieux naturels" est particulièrement limité dans ce Contrat. Mais, il sera intégré dans les programmes Natura 2000 qui concernent prés de 100 communes de la vallée (sur 230) et dont les documents d'objectifs sont en cours. L'amélioration de la qualité des eaux souterraines (zones de captage) et superficielles (assainissement) intervient pour environ 40% du coût (50% dans l'Ain), la gestion des inondations ainsi que l'entretien de la ripisylve et des zones annexes pour 35 à 38%. Les montants proposés constituent une base de travail permettant d'avoir une idée au stade ultime de la préparation du contrat de vallée, globalement et par département, de la répartition entre les divers programmes.

Répartition des coûts par thème et par département
(source : Syndicat Mixte Saône Doubs, 2003).

La répartition des coûts des aménagements est ainsi définie selon les grands thèmes des actions :

• Protection de la ressource en eau souterraine et superficielles : 49 à 58,5 M€ selon les hypothèses (soit 42% du coût total) ;

• Protection contre les crues : 28 à 30 M€ (prévision, protection, prévention, restauration du champ d'inondation) soit 25% du coût total ;

• Mise en valeur des bords de Saône (entretien de la ripisylve) et restauration des milieux naturels (frayères et zones d'enjeux écologiques hors Natura 2000) : 14 à 16 M€ soit 12%du coût total ;

• Restauration des perrés, berges et ouvrages divers : 10 à 12 M€, soit 9% du coût total (lié à la voie bleue) ;

• Aménagement barrages et pertuis : 6 à 7 M€ soit 4% du coût total ;

• Véloroute (Rhône, Ain, Haute-Saône) : 4,5 M€ soit 4% du coût total. Pour la Saône et Loire et la Côte d'Or, la véloroute est prévue dans les Contrats de Plan et le programme ATSR. Il conviendra cependant de compléter les financements notamment pour la Côte d'Or ;

• Mise en synergie des acteurs, Observatoire de la Saône, communication, animation: 3,5 M€ soit 3% du coût total.

La répartition, par département, des coûts pour l'ensemble du Val de Saône (tous aménagements confondus) est la suivante :

• Rhône : 20 à 22 M€ (avec prise en compte du barrage de Couzon pour 3,8 M€)[389] ;
• Ain : 27 à 28 M€ ;
• Saône et Loire: 28 à 30 M€ ;
• Côte d'Or: 16 à 17 M€ ;
• Haute-Saône: 16,5 à 17 M€ ;
• Vosges : 4,8 à 5,5 M€.

Conséquence des décentralisations (celle de la gestion de l'eau d'abord et celle de 1982 ensuite), l'aménagement et la gestion des eaux accorde une place prépondérante aux collectivités territoriales. "Ce rôle est apparu dès la période de mise en place d'une gestion par filières d'usages tels les services d'adduction d'eau et d'assainissement [dans les années 1950, rappelons au passage par exemple que le FNDAE est créé en 1954]" (PUECH, 1995, p. 111).

De fait "[Les] collectivités assurent par exemple plus de 90% des dépenses consacrées à la gestion de l'eau par les agents du secteur public dans le département de l'Hérault ; durant la période 1989-1992 ces dépenses représentaient un montant moyen de 226 MF sur un total de 240 MF" précise PUECH (1995, p.111). Le SAGE et avant lui le contrat de rivière ont sans doute incité les collectivités à renforcer leur participation financière en matière d'aménagement et la gestion des eaux. Dans le cadre du CVI, cette participation s'élèverait parfois à plusieurs dizaines de millions d'euros pour les départements les plus concernés tels que la Saône-et-Loire et l'Ain. Cependant rien n'était encore décidé début 2003.

8.3.3. Interrogations autour de la maîtrise des travaux et de l'évaluation globale du programme.

Parmi les acteurs interrogés, plusieurs pressentent d'importants changements organisationnels, desquels résulteront de nouveaux rapports de force[390].

[389] D'après un ingénieur du Syndicat Mixte Saône Doubs, le coût du barrage risque de n'être pas acceptable pour la collectivité par rapport au gain. Cela signifie que les travaux ne seront peut être pas réalisés bien qu'ils sont encore prévus au début de l'année 2003.

[390] Même s'il n'est pas sûr que les tensions entre, par exemple, les Départements de l'Ain et du Rhône d'un côté, et le Syndicat Mixte de l'autre, aient un rapport avec cette question.

D'après les responsables de bassin interrogés dans le cadre de nos entretiens, l'aménagement et la gestion des eaux devraient en effet renforcer le rôle des Conseils Régionaux et dans une moindre mesure celui des Conseils Généraux par rapport à l'Etat. De même, les services de maîtres d'œuvre privés[391] seront, très probablement, revus à la hausse aux dépens d'une maîtrise d'œuvre assurée par les services de l'Etat. Enfin, les responsables de bassin prévoient surtout que le pouvoir des structures intercommunales de type syndicat mixte sera encore plus important dans les prochaines années. Ces structures, il est vrai, ne manquent pas d'atouts.

Le *leader* intercommunal dispose, "de par [sa] position de représentant de la principale commune du groupement, des principaux atouts et ressources (savoir-faire pratique, politique, personnels techniques, budget…) pour s'imposer et imposer aux autres [son] point de vue sur le territoire intercommunal" (LE SAOUT, 2001, p. 78). Les présidents de syndicats mixtes, de syndicats intercommunaux d'aménagement ou de communautés de communes ont en outre tendance à se présenter comme étant au-dessus des conflits[392].

Dans la coopération intercommunale, ce qui est réellement en jeu, c'est la production d'un nouvel espace politique susceptible de concurrencer les autres formes de pouvoirs locaux existants. Il s'agit notamment, du pouvoir des maires et surtout de celui des élus des petites communes, qui avec l'intercommunalité craignent de perdre sous prétexte d'économies d'échelle et de plus juste répartition des ressources une grande partie de leur autonomie décisionnelle. De même, les conseillers généraux sont très vigilants sur cette question. Les coopérations intercommunales, en jouant sur des alliances municipales dessinent et institutionnalisent des découpages politiques inédits (LE SAOUT, 2001). A l'heure du "développement local", les structures intercommunales n'en sont pas moins

[391] Il en est de même pour les entreprises privées en charge de l'assainissement et de la distribution de l'eau potable. Le parc des stations d'épuration (STEP) s'accroît, donc les marchés d'entretien (pompes de relevage, STEP, réseaux) seront nombreux et très lucratifs.

[392] Les acteurs locaux en sont conscients. Ce qui s'est passé à l'échelle du bassin versant de la Saône avec la création du Syndicat Mixte Saône Doubs puis de l'EPAVAL se réitèrera dans chaque sous-bassin, puisque l'aménagement et la gestion des eaux tombera dans le giron des SIA nouvelle formule (moins d'hydraulique, plus d'écologie).

concurrentes[393]. Etre à la tête d'un groupement de communes ne ferait donc pas tout : il faudra choisir le bon.

En second lieu, des acteurs ont mis en évidence la difficulté d'évaluer le CVI. Plusieurs problèmes se posent en effet compte tenu du grand nombre d'intervenants (maître d'ouvrage, entreprise de travaux, etc.) et de la diversité des actions prévues. En d'autres termes, qui est en mesure de se rendre sur les sites et de contrôler la réalisation des travaux, c'est-à-dire de vérifier l'état des ouvrages livrés par rapport aux cahiers des charges, de discuter le choix des entreprises lors de l'analyse des offres, etc ? Comment rendre compte de l'avancement du contrat ? Quels "indicateurs" faut-il exploiter et dans quel cadre ?

Les enjeux sont tels dans le val de Saône que le Syndicat Mixte Saône Doubs a, dès la préparation du dossier sommaire de candidature, fait valoir l'intérêt de drainer en un lieu unique l'ensemble des données relatives au CVI, l'idée étant de pouvoir redistribuer l'information une fois les données brutes traitées. C'est pourquoi, il a proposé que soit inscrite dans le cadre du premier contrat la création d'un Observatoire du Val de Saône basé sur un "tableau de bord" du contrat. Mais celui-ci a fait l'objet d'âpres débats et a soulevé des inquiétudes[394] qui, de 1999 à 2001, ont signalé une crise de confiance entre les parties prenantes.

Des membres des services de l'Etat ont qualifié, en coulisse, cet Observatoire de "gadget politique" et d'outil de "propagande" destiné aux élus locaux comparable à la gazette du Syndicat Mixte, *Rivières et territoires*. D'autres se sont interrogés sur la difficulté de garantir sur le terrain le suivi du contrat. Aucun partenaire n'aurait les moyens d'envoyer des observateurs rendre compte de l'évolution des nombreux chantiers relatifs en cours, au grand dam des financeurs. Et, lorsque les erreurs commises par les entreprises sont souvent constatées plusieurs semaines voire plusieurs mois après la fin des travaux, il est alors trop tard pour réparer les dégâts regrettent certains interviewés[395]. Des interrogations ont également porté sur les

---

[393] Par exemple, les communautés de communes ne vont-elle pas progressivement se substituer aux SIA, comme c'est le cas sur la Cuisance ?

[394] Chez les représentants de l'agence de l'eau, des DIREN et du CSP.

[395] Entretiens n°1, 12, 14 et 22.

formes des "poursuites" qu'il conviendrait d'entreprendre en cas de non réalisation des actions prévues ainsi que sur la manière de rendre compte publiquement de l'avancée du contrat : si toutefois le contrat devait piétiner de longs mois, faudrait-il le dire et comment ? Si les indicateurs environnementaux restaient au rouge, quelle position conviendrait-il d'adopter ?

En outre, comme nous l'avons déjà souligné, les volets du contrat de rivière ne lui permettent pas d'influer sur les choix des grandes infrastructures, alors même que la directive sur l'eau invite à évaluer l'impact de la politique de l'eau à moyen et long terme et celui des politiques initiées dans d'autres secteurs (BAUDOT, 2002). Ainsi, le Comité de bassin aura à réaliser la synthèse des impacts des politiques sectorielles et de l'aménagement du territoire sur la gestion de l'eau. Dans ce contexte, un Observatoire[396] ne risque-t-il pas de mettre en lumière les faiblesses du contrat et, paradoxalement, de fragiliser la démarche face à ceux qui en contestent toujours l'intérêt (les aménagistes ou les écologistes les plus fermes) ?

La plupart de ces questions ont été résolues, nous a-t-on affirmé, depuis notre enquête[397]. Cependant, une double interrogation reste posée : comment, d'une part, interpréter et parler d'évolution de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ? comment, d'autre part, cette évolution est-elle perçue ?

[396] Tourné, notamment, vers l'évolution de l'occupation des sols dans la vallée.

[397] Entretiens téléphoniques avec E.Pelus, chargé de l'élaboration du CVI au Syndicat Mixte Saône Doubs.

Chapitre 9 – La qualité de l'eau et des milieux aquatiques, un nouvel axe de recherche pour l'analyse des politiques territoriales de l'eau.

Les contrats de rivière demeureront inefficaces si chacun interprète, selon ses propres critères, les prescriptions techniques qu'ils contiennent. Dans ces conditions, avant d'engager de nouvelles politiques publiques destinées à "la reconquête de la qualité de l'eau", il convient peut être de s'interroger sur la perception de la qualité chez les principaux usagers et gestionnaires des milieux aquatiques. Qu'entendent-ils par qualité et quels indicateurs privilégient-ils aujourd'hui ?

L'objectif de ce chapitre 9 est d'analyser la manière dont les acteurs de l'eau définissent et perçoivent l'évolution de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques dans le bassin versant de la Saône en fonction de leur niveau géographique d'intervention et du groupe social auquel ils appartiennent.

9.1. Les responsables de la politique de l'eau dans le bassin de la Saône ont majoritairement une vision normative et technique de la qualité.

Pour les acteurs de bassin[398], la qualité correspond de manière générale à une combinaison de normes, lesquelles sont perçues comme étant de plus en plus sévères et trop nombreuses. Une division s'opère chez les acteurs de bassin au sujet de l'évolution de la qualité des milieux aquatiques. Elle s'améliore pour les uns et se dégrade pour les autres. Or, ces acteurs possèdent à peu de choses près les mêmes informations.

9.1.1. La qualité : une combinaison de normes.

Les responsables de la politique de l'eau dans le bassin versant de la Saône définissent la qualité comme une combinaison de normes qu'ils doivent respecter ou faire respecter le cas échéant afin de ne pas être sanctionnés (par les électeurs, les tribunaux, les médias).

Les normes de qualité n'ont pas cessé de s'étoffer sous la pression des usagers et sous l'influence de la communauté scientifique. Selon les acteurs de bassin, cette évolution provoque divers dysfonctionnements au sein des organisations et, contrairement à ce que souhaite le législateur, elle accroît l'attentisme des administrations et des collectivités. En effet, afin de réduire leur exposition aux risques de poursuite, une partie des administrations et des collectivités aurait tendance à s'engager "à reculons" dans des démarches contractuelles tout en cherchant à obtenir des garanties des niveaux hiérarchiques supérieurs : il s'agit d'une forme de déresponsabilisation vers le haut.

Par ailleurs, les maîtres d'ouvrages d'études et de travaux doivent désormais concevoir des tableaux de bord lourds et évolutifs à cause de la profusion de

[398] Rappel : ont été considérés comme "acteurs locaux" les personnes interrogées localement, sur le lieu d'exercice de leur fonction (technicien de rivière, garde-pêche, maire, etc.). Ont été retenus comme "acteurs de bassin" les responsables de la politique de l'eau dans le bassin versant de la Saône (président d'association régionale, direction de Syndicat Mixte, etc.).

paramètres à suivre. Certaines collectivités sont en mesure de le faire, d'autres ne le peuvent pas sans l'appui de structures intercommunales spécifiques. Les interviewés regrettent d'ailleurs que les Syndicats Intercommunaux d'Aménagement (SIA) en charge de l'entretien et de l'aménagement des cours d'eau soient "trop nombreux"[399] pour qu'une "structure porteuse" unique s'impose. Selon les acteurs de bassin rencontrés, même si les négociations entre élus permettent généralement d'aboutir à la création d'un SIA à l'échelle du sous bassin, les luttes de pouvoir entravent l'application des décisions prises au niveau du bassin de la Saône[400].

De ce fait, les acteurs de bassin disent être obligés de faire beaucoup de "pédagogie" auprès des élus locaux, qu'ils jugent volontiers entreprenants mais relativement incompétents. Il est vrai que, de la gestion des affaires scolaires à celle des déchets, les élus ruraux sont sollicités sur des questions parfois très pointues au sujet desquelles ils n'ont pas toujours été formés[401].

Les acteurs de bassin reconnaissent toutefois que les dossiers qui concernent l'eau sont de plus en plus techniques à cause de la cathédrale juridique qui s'est édifiée autour des normes. Cela les oblige à avoir de plus en plus recours aux experts. De manière croissante, universitaires et bureaux d'étude alimentent leur réflexion aux plans juridique, économique et environnemental[402]. Il faut dire que les acteurs de bassin sont peu enclins à se faire une idée *in situ* de l'état écologique d'un cours d'eau et jugent, à quelques exceptions près, la démarche "*démagogique*"[403]. En l'absence de visites sur le terrain, certains responsables de bassin travaillent exclusivement sur les dossiers. D'autres entretiennent des contacts fréquents avec les gestionnaires locaux.

---

[399] Comme nous avons pu le constater à l'occasion de nombreuses réunions de travail.

[400] Les sous-bassins les plus cités sont ceux de la Lanterne (cinq SIA), de la Dheune (cinq SIA) et de l'Ognon (trois SIA). Voir *infra*.

[401] De plus, les élus locaux n'ont pas des journées extensibles comme ils le répètent souvent. Par conséquent, le temps consacré aux questions relatives à l'aménagement et la gestion des eaux peut être mince, tout comme l'intérêt, la sensibilité de l'élu, pour ces questions.

[402] Les prestataires de services remplacent aussi parfois des ingénieurs des DIREN ou des collectivités qui disent n'avoir pas le temps de remplir les diverses missions qu'on leur confie.

[403] D'après les entretiens réalisés à l'occasion de deux journées de terrain que nous avons organisées les 13 et 14 juin 2001 en collaboration avec les chargés de mission locaux et les brigades du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP), un représentant de l'agence de l'eau et un du Syndicat Mixte Saône et Doubs.

Cependant, dans l'ensemble, les acteurs de bassin pensent que l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques se joue davantage dans les couloirs des administrations bruxelloises et parisiennes qu'au plan local. A cet égard, comme nous l'avons vu par ailleurs, la future réforme de la PAC s'avèrera déterminante selon eux : la question des primes agricoles a été évoquée par tous les acteurs. Aucun cependant n'a songé aux répercussions locales, au plan agricole, de la révision de l'Agenda 2000, prévue en 2006, ni de l'entrée des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) dans l'Union Européenne.

Les acteurs de bassin mentionnent également des causes structurelles et organisationnelles qui, *in fine*, les empêchent d'obtenir les résultats escomptés en termes d'amélioration de la qualité. Les dysfonctionnements de certains services (rarement les leurs), le nombre croissant d'interlocuteurs locaux à l'occasion des négociations, les rivalités entre les services déconcentrés (l'équipement mais surtout l'environnement et l'agriculture), la multiplication des diagnostics contradictoires et les études d'impact bâclées sont évoquées pêle-mêle. Les interviewés paraissent démunis face à ces obstacles.

9.1.2. Les responsables de bassin sont profondément divisés sur l'évolution de la qualité des eaux superficielles de la Saône.

Les 20 responsables de bassin que nous avons interrogés se divisent en deux grands groupes au sujet de l'évolution de la qualité des milieux aquatiques de 1960 à nos jours dans le bassin versant Saône Doubs.

- Le groupe des "optimistes raisonnables" est composé des personnels des DDAF et des DDE, des collectivités, des entreprises et de l'Agence de l'eau. Pour eux, la priorité politique c'est la lutte contre les inondations et les "points noirs" du bassin en matière d'assainissement et de pollutions agricoles diffuses. Ils assument la prise en charge de la qualité des rivières et précisent aussitôt qu'il s'agit d'une mission de longue haleine et ambitieuse.

- Le groupe des "pessimistes logiques" comprend les représentants du CSP, de la DIREN, du SATESE et du milieu associatif à l'exception des organisations agricoles. Ceux-là se disent plus volontiers à l'écoute du terrain que les précédents. Pour eux, la réglementation va dans le bon sens, mais elle influe peu sur le comportement des agents économiques. Selon ces responsables, seules des aides financières significatives associées à un accompagnement technique des firmes et des exploitations agricoles auront des incidences sur la qualité des milieux aquatiques.

Les représentants des associations de défense de la nature ainsi qu'un représentant de l'Etat (DIREN) insistent sur la dégradation des milieux physiques et, en particulier, sur la réduction des zones prairiales au profit des espaces remblayés, imperméabilisés et des ballastières. Après avoir incriminé les administrations bruxelloises et parisiennes ainsi que les acteurs locaux, les responsables de bassin se rejettent mutuellement la responsabilité de la dégradation des milieux aquatiques. La responsabilité du monde agricole est sans doute la question qui paralyse le plus les acteurs. L'un d'entre eux, représentant un Conseil Général, affirme que l'Etat reste immobile face aux provocations de certains gros cultivateurs-pollueurs[404] et s'en amuse : les préfets, selon lui, ont peur de voir leur préfecture murée et les DDAF ne veulent pas faire de vagues.

De leur côté représentants de la DDAF et de l'Agence de l'eau regrettent "*qu'on [les collectivités] finance encore le drainage dans des zones d'intérêt écologique majeur*" (agence de l'eau)[405]. C'est aujourd'hui le cas dans le département de l'Ain par exemple. Les représentants des syndicats agricoles se disent "*prisonniers*" des exigences changeantes de la société française. Ils semblent hésiter sur le comportement à adopter face à une nouvelle mutation souhaitée par les consommateurs et qui est perçue comme un retour à la case départ par leurs adhérents. L'un d'entre eux admet des erreurs ("*on ne va pas prétendre que les cultivateurs ne polluent pas puisque c'est le cas*")[406] mais la profession refuse de porter le chapeau et son argumentaire est bien rôdé. A l'exception des associations et de certains agents économiques, les acteurs de bassin posent un regard très technique sur l'évolution de la qualité des milieux aquatiques, souvent réduite à une combinaison de normes.

---

[404] Il cite alors plusieurs exploitants de la Côte d'Or.

[405] Entretien n°12.

[406] Entretiens avec des représentants des organisations professionnelles agricoles dans l'Ain mars-avril 2003 dans le cadre d'une recherche relative au rôle des SAFER dans la protection des zones humides ("Les SAFER au service de la protection de environnement : mythe ou réalité ? L'exemple du département de l'Ain", recherche en cours).

9.2. Pour les acteurs locaux, la qualité des milieux aquatiques était meilleure avant.

9.2.1. Les critères de qualité sont variables et à l'origine d'une information erronée.

Pour les acteurs locaux, la qualité des milieux aquatiques était meilleure il y dix, vingt ou trente ans. Toutefois les critères de qualité sont variables et, bien souvent, ceux-ci sont à l'origine d'une information erronée. Par exemple, la couleur de l'eau est régulièrement citée par les riverains interrogés au bord de l'Azergues, de la Mouge et de la Reyssouze comme un paramètre déterminant. Bien qu'une eau colorée réduise la photosynthèse, ce serait au contraire une source de dégradation relativement mineure. De la même manière, certains acteurs locaux interrogés à Vésines se sont réjouis de la transparence de la Saône. Selon les Services de la Navigation (subdivision de Mâcon), cela constituerait plutôt un signe inquiétant lié à une diminution du plancton[407].

La perception de l'évolution de la qualité des milieux aquatiques par les acteurs locaux est nettement moins optimiste que celle qui prévaut parmi les acteurs de bassin : 12 acteurs locaux observent une amélioration de la qualité des milieux aquatiques tandis que près de la moitié (41 individus) constate l'inverse. Plus du tiers ne se prononce pas, faute peut être de n'avoir jamais réfléchi à la question (31 individus).

En règle générale, les interviewés dénoncent des pollueurs bien identifiés : le nom d'un exploitant peut ainsi revenir dans tous les entretiens réalisés dans un secteur donné. Les cultures de maïs, les exploitations porcines et avicoles ainsi que les industriels sont particulièrement visés par les responsables locaux d'associations ou par les élus ruraux. De même les services de l'Etat sont sévèrement critiqués lorsqu'ils autorisent l'installation ou l'agrandissement d'activités polluantes[408] sans prendre en compte les observations inscrites par des élus locaux ou des responsables associatifs dans les enquêtes publiques préalables. La plupart des

---

[407] L'odeur dégagée par la rivière est également citée à propos de la Cuisance (39) où une cartonnerie a longtemps donné *"un goût de carton aux truites"* selon un responsable d'une Association Agréée de Pêche et de protection des Milieux Aquatiques (entretien 17).

[408] Pour les secteurs étudiés, retenons les exemples frappants de la Cuisance amont (39) et de la Reyssouze (01).

interviewés disent ne pas accepter les compromis auxquels se résignent parfois les préfectures. Ils n'admettent pas que les autorités contournent les avis de la DDASS et du Comité Départemental d'Hygiène (CDH).

A l'inverse, la dégradation des habitats les mobilise beaucoup moins. Ainsi, l'uniformisation des cours d'eau à la suite d'aménagements (remembrements, endiguement) provoque peu de remous sauf chez les "experts" locaux tels que les gardes du Conseil Supérieur de la Pêche.

La majorité des acteurs locaux (52 individus sur 84) constatent que l'administration au niveau du bassin ne favorise pas suffisamment le travail de la police de l'eau et ne cherche pas non plus d'alternatives au système de primes qu'impose la PAC. Ces remarques sont pertinentes, mais les actions qui sont à la portée des interviewés (améliorer les modes de négociation au plan local entre les partenaires, accélérer l'assainissement des communes rurales) ne sont citées comme des priorités que par une minorité d'entre eux (32 individus sur 84). On voit bien là, la difficulté de mobiliser les acteurs locaux autour de leurs propres responsabilités.

9.2.2. La rivière n'est plus un "espace pratiqué"…l'utilité de la rivière s'estompe.

La rivière n'est plus un "espace pratiqué"[409] au quotidien, pas même par les agriculteurs, trop pressés et ne maîtrisant plus les techniques d'entretien des berges ou les droits qui sont les leurs. Elle est aussi devenue moins utile compte tenu de l'augmentation de la population urbaine et de l'évolution des modes de vie. "*Avant, la rivière appartenait à tout le monde*" explique un maire[410] . "*Chacun, ajoute-t-il, pouvait venir prélever du bois mort sur les berges pour le chauffage et je vous garantis que les branches étaient régulièrement ramassées ! Quand du sable et des graviers affleuraient, on les récupérait à la pelle. Le débroussaillage aussi était fait manuellement par les agriculteurs, mais ils n'étaient pas seuls puisque la commune possédait des prairies : les charges étaient divisées. […]. A l'époque, les gens savaient bien que l'on n'allait pas entretenir la rivière pour eux*".

[409] Notion empruntée à DI MEO (G.), sous la dir., *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, Paris, 1992.

La vocation industrielle des cours d'eau comme l'Ognon ou la Lanterne s'estompe aux dépens des activités de loisirs tels que le kayak. Cela traduit un double mouvement : une déresponsabilisation progressive des usagers traditionnels des rivières et une réappropriation par le milieu associatif et les syndicats d'aménagement des cours d'eau. L'entretien des cours d'eau et la gestion des ouvrages hydrauliques s'en trouvent modifiés puisque, contrairement aux agriculteurs notamment, les citadins et les néo-ruraux fréquentent ponctuellement les rivières.

Nombreux sont ceux, en particulier les élus, les pêcheurs professionnels et les agriculteurs, à indiquer que ce changement de vocation des milieux aquatiques est perceptible. Ils opèrent une distinction entre "*les citadins qui profitent de la rivière*" et les "*ruraux qui en profitent peu, mais la subissent beaucoup, tout au long de l'année, du fait des inondations…"* (un élu)[411]. Ainsi un agriculteur, interviewé il est vrai en pleine période d'inondation, déclare : "*je préfèrerais que l'Ognon n'existe pas !*"[412]. De fait, comme en Seine ou en Loire, le jardinage des milieux naturels et la culture du risque ont semble-t-il fortement régressé (GENIN BONIN, 2002). C'est pourquoi, a contrario, les Vésinards (habitants de la petite commune de Vésines, Ain) passent pour d'irréductibles gaulois aux yeux des acteurs de bassin. En caricaturant un peu, les Vésinards en viendraient presque à revendiquer un droit à être inondés.

De fait, l'insularité temporaire qui caractérise le village lors des crues réactive des solidarités occultées, en temps normal, par des dissensions exacerbées entre clans familiaux. Les inondations participent à la production de l'identité villageoise et, mieux, à la paix sociale. Deux constats s'imposent donc. D'abord, vouloir les réduire en édifiant des digues reviendrait à déconstruire ce que la culture du risque a entretenu. Ensuite, les stratégies de gestion retenues par l'individu par rapport à la qualité des milieux sont choisies en fonction des normes intériorisées, propres au groupe auquel on s'identifie (RATIU, 1999). Médiatrice naturelle, la "Grande Saône" s'invite régulièrement dans les foyers et participe à l'histoire commune des familles. Il

---

[410] Entretien n°6.

[411] Entretien n°2.

[412] Entretien n°3.

existe en conséquence une perception sinon une conscience commune de la rivière chez les Vésinards – les anciens surtout.

La qualité des milieux aquatiques telle qu'elle est perçue par les pêcheurs (Source : Brun A. et Pinet J.-M., 2002)[413].

A l'occasion des entretiens, les acteurs locaux ont souvent fait des pêcheurs des "usagers-indicateurs de la qualité". Selon eux, la présence massive des pêcheurs au bord d'une rivière prouverait que celle-ci est de bonne qualité. Au contraire, l'absence de pêcheurs signifierait que la rivière est de mauvaise qualité, dans la mesure où la pollution des eaux engendre la disparition des poissons puis celle des pêcheurs. De ce point de vue, il est indispensable de porter une attention particulière sur cet usager intimement lié aux milieux aquatiques en apparence. Comme nous l'avons déjà souligné (BRUN *et al*., 1999), le pêcheur peut en effet apparaître comme un "observateur attentif des milieux aquatiques" selon la formule souvent utilisée dans la presse halieutique. Trois explications à cela :

- parmi les usages récréatifs des rivières, la pêche est sans doute celui où l'usager passe le plus de temps au bord de l'eau durant l'année. En comparaison, la saison des kayakistes est plus courte[414]. En effet, la saison de pêche dure en moyenne 5 mois. Et, si une partie des pêcheurs s'adonne à ce loisir uniquement durant les vacances, une autre pratique en revanche le loisir toute l'année ;

- la moitié des pratiquants fréquente régulièrement un cours d'eau depuis plus de 20 ans[415]. De nombreux pratiquants ont ainsi pu observer l'évolution de la qualité des milieux aquatiques sur le long terme, en identifiant peut-être des causes possibles du déclin de telle espèce ou la réapparition de telle autre ;

- les pêcheurs ont une certaine "sensibilité" à la nature au regard des loisirs qu'ils pratiquent à côté de la pêche : tous ou presque sont des loisirs de plein air et beaucoup sont liés à la nature ("nature", "chasse", "jardinage", etc .).

Pour ces trois raisons, les pêcheurs apparaissent donc comme des témoins privilégiés de l'évolution de la qualité. Or, les pêcheurs qui ont répondu à notre enquête observent en majorité (61%) une amélioration de la qualité de la rivière (au bord de laquelle ils ont été interrogés). Dans le détail, les pêcheurs de la Cuisance et du Drugeon notent à une forte majorité une amélioration de la qualité de la rivière tandis que ceux de la Lanterne ne sont que 39% à percevoir une amélioration. D'après les brigades départementales du Conseil Supérieur de la Pêche, la

[413] Brun (A.) et Pinet (J.M.), *Les pêcheurs et la qualité des milieux aquatiques : pour une approche locale des pratiques*, ADEPRINA-CSP, juin 2002, 17p.

[414] Soit 3 à 4 mois en moyenne pour la très grande majorité des kayakistes (ce qui correspond à la période estivale). La période de pêche est assez comparable à celle des chasseurs (6 à 7 mois au maximum pour les des chasseurs de gibier d'eau).

[415] En effet, les pêcheurs pratiquent sur la rivière où ils ont été enquêtés depuis 22,7 ans en moyenne (depuis moins de 10 ans : 33%, de 10 à 20 ans : 15% et depuis plus de 20 ans : 52%) ! Par conséquent, la majorité des pêcheurs a pu observer l'évolution à long terme du cours d'eau. Par ailleurs, près de 75% des pratiquants ont commencé à pêcher avant 16 ans (et 21% entre 16 et 30 ans). Ils possèdent donc, en dehors des plus jeunes assez nombreux à avoir été interrogés dans le cadre de notre questionnaire, une sorte d'expérience qui tourne autour du monde de la rivière, qu'ils soient citadins ou ruraux.

qualité de la Lanterne est effectivement moins bonne que celle du Drugeon et de la Cuisance. En ce sens, les réponses des pêcheurs confirment les données communiquées par les experts du CSP[416].

Cependant, l'idée selon laquelle le pêcheur constituerait un bon indicateur de la qualité apparaît rapidement assez fragile. En premier lieu, les pêcheurs ont une vision partielle de la rivière. Partielle dans le temps d'abord. Car d'une part la pêche est pratiquée certains jours en particulier (les fins de semaines et le mercredi), et, d'autre part, une partie de pêche est "plutôt de courte durée" (moins de quatre heure). Partielle dans l'espace ensuite. Les pêcheurs choisissent leurs lieux de pêche d'abord parce qu'il est proche et facile d'accès. Autrement dit, l'attrait des paysages aquatiques est un élément secondaire aux yeux d'une majorité de pêcheurs. Mais, si l'immense majorité des pratiquants est fidèle à son département, elle n'en n'est pas moins relativement mobile à l'intérieur de celui-ci. Les pêcheurs sont pragmatiques : seuls 22% ne pêchent que dans une rivière. La plupart d'entre eux pratiquent dans plusieurs sites[417].

En outre, les pêcheurs prospectent les rivières par "sondage" et ne connaissent souvent que des secteurs assez limités dans l'espace (BRUN, 1996, BRUN *et al*., 1999) : ils ont donc une connaissance réelle mais parcellaire des cours d'eau où ils pêchent. Par exemple, certains pêcheurs ne pratiquent qu'une berge parce qu'elle est plus accessible ou, au contraire, plus sauvage que l'autre. Nous avons également rencontré des pratiquants sur l'Aronde dans l'Oise qui ignoraient totalement où se jetait leur ruisseau préféré et n'y pêchaient qu'une partie située en sous-bois longue de quelques centaines de mètres. Cela déforme notablement leur perception de la qualité des milieux aquatiques. Les pêcheurs qui possèdent des embarcations ne sont pas forcément beaucoup plus mobiles puisqu'ils utilisent souvent leur barque de façon à rejoindre un poste précis. Rares sont donc les pratiquants qui ont une vision globale d'un cours d'eau.

En second lieu, la prise des "truites de bassine" de l'ouverture reste attractive auprès des pratiquants. Une majorité des pêcheurs exigent toujours des réempoissonnements, y compris dans des cours d'eau tel que le Drugeon, où ils observent que la qualité s'améliore nettement et où donc la reproduction naturelle serait susceptible de répondre à la demande halieutique. Les pêcheurs les plus fervents (c'est-à-dire ceux qui pratiquent toute l'année) ne sont que 33% à réclamer des déversements contre 62% parmi ceux qui ne pratiquent que trois mois. Pour la plupart des pêcheurs, une rivière de qualité se résume à une rivière aisément accessible et où le poisson n'est pas trop difficile à prendre.

En troisième lieu, les enrochements, considérés par les hydrobiologistes comme néfastes pour la vie piscicole, sont connus des pêcheurs. Ils sont 56% à en avoir vu sur la Cuisance, 61% sur la Lanterne et 62% sur le Drugeon. Il s'agit d'aménagements lourds destinés à la lutte contre l'érosion rivulaire. Malgré cela, les enrochements ne constituent pas des "repoussoirs" aux yeux des pêcheurs. Ainsi, par exemple, la Cuisance comme la Loue restent bien fréquentées en dépit des nombreux enrochements qui les caractérisent dans leurs parties aval[418].

---

[416] Données diverses (RNB, CSP-FDAAPPMA, etc.).

[417] En 2001 par exemple, les crues ont empêché certains pratiquants de faire l'ouverture de la truite dans leur rivière préférée ; une partie d'entre eux l'a faite dans un autre site.

[418] Les représentants des pêcheurs constatent pour leur part une dégradation lente et continue de la qualité des milieux aquatiques dans le bassin de la Saône. Lors d'entretiens réalisés dans le cadre de notre DEA, ils reconnaissaient que les pêcheurs ont l'avantage d'être nombreux (c'est la raison pour laquelle ce sont souvent les premiers à alerter les autorités en cas

9.3. Les inondations occultent épisodiquement la question de l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques.

La majorité des acteurs locaux dit être davantage préoccupée par la question de l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques que par celle des inondations. *A contrario*, la plupart des responsables de bassin accordent, épisodiquement du moins, une plus grande importance à la lutte contre les inondations. Cela constitue un problème car jusqu'à maintenant, comme nous l'avons déjà souligné, les endiguements ont plutôt perturbé le fonctionnement des hydrosystèmes fluviaux.

9.3.1. Les acteurs locaux prétendent que la lutte contre les pollutions constitue une priorité.

Sur 84 acteurs locaux interrogés, plus des deux tiers (soit 60 individus) classent comme préoccupation principale l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques contre 24 seulement qui souhaitent, en priorité, la réduction des inondations. Cependant, les réponses sont très variables d'un sous bassin à un autre. Par exemple, sur 9 acteurs interviewés dans le bassin de l'Ognon (en période de crue !), 5 d'entre eux, en particulier les élus ruraux, classent comme prioritaire la lutte contre les inondations. A l'inverse, dans les bassins de la Cuisance et de la Lanterne, aucune personne interrogée ne place comme priorité la lutte contre les inondations (ce résultat est étonnant car les agriculteurs, qui plus est propriétaires riverains, auraient pu également se plaindre des inondations). Il se peut que les contrats de rivière influencent le comportement des acteurs locaux ; quoi qu'il en soit, ils les influencent sans doute moins qu'une longue période de "crise" (inondation, sécheresse).

Dans l'ensemble, les acteurs locaux ont une mémoire imparfaite des crues. Etablir la chronologie des crues est en effet un exercice périlleux pour les non spécialistes (ANDREASSIAN, 1996). Cela n'empêche pas les personnes interviewées de faire le

---

de pollution) mais ils ne sont pas pour autant hydrobiologistes : "le but de la majorité des pêcheurs, faut-il le rappeler, est de prendre du poisson et non de faire de la surveillance des rivières", nous ont-ils expliqué en substance.

procès des implantations humaines mal localisée ou des pratiques agricoles inadaptées. Localement, le climat est parfois délétère. Dans le bassin versant de la Reyssouze par exemple, des maires ont à demi-mot été accusés par des ingénieurs des collectivités de "*laisser construire n'importe quoi, n'importe où*" suite aux inondations qui ont touché des lotissements très récents aux environs de Saint-Jean-sur-Reyssouze[419]. Dans les bassins versants de la Mouge, de la Dheune et de la Reyssouze, les exploitants agricoles et les viticulteurs sont fréquemment mis en cause par les élus, les ingénieurs et les techniciens de l'Etat et des collectivités territoriales. On critique essentiellement le "*labour à sens unique*", "*l'arrachage des haies en dépit du bon sens*" et le "*drainage inutile sur des parcelles où la pente est suffisante*"…[420]. Dans un troisième cas de figure, comme sur la Lanterne, les services de l'Etat (en l'occurrence la DDAF) passent pour être les principaux responsables des inondations car ils ont favorisé les remembrements en tête de bassin versant ainsi que l'enrochement des rives.

En général, les acteurs locaux se rejettent la responsabilité des crues comme ils le font au sujet de la pollution de l'eau. Mais les preuves manquent parfois en dépit des avancées des chercheurs sur le thème de l'influence humaine dans l'origine des crues. C'est la raison pour laquelle, les interviewés s'appuient sur les reportages de la presse et de la télévision : c'est un peu la preuve par les médias. En puisant une partie de leur argumentation dans les médias, les acteurs locaux non-spécialistes transposent dans leur secteur géographique des éléments d'information relatifs à d'autres zones ou bien très généraux.

Les crues vues par les journalistes débouchent régulièrement sur "des théories avancées peut-être trop rapidement, sans fondement réel" (ANDREASSIAN, 1996, p.16). Le catastrophisme qui caractérise certains médias comme ce fut le cas des journaux télévisées lors des crues de la Saône et des affluents au printemps 2001 influence la perception du problème chez les acteurs locaux. Or ce catastrophisme est injustifié dans le bassin versant de la Saône dans la mesure où la situation du

---

[419] Les inondations de Cras-sur-Reyssouze en aval de Bourg-en-Bresse semblent susciter moins de polémiques.

[420] Tous les entretiens dans ces trois secteurs contiennent de telles formules. Nous avons pu à nouveau constater l'emploi courant de ces "formules standards" chez les acteurs locaux lors d'une visite de terrain destinée à la formation des élèves-ingénieurs de l'INA P-G dans le bassin versant de la Reyssouze, les 21 et 22 mai 2003.

bassin est beaucoup moins préoccupante en termes de risques pour les personnes que celle des rivières du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse par exemple. [421]

9.3.2. Les responsables de bassin se disent préoccupés par les inondations : leur responsabilité politique et leur place sont en jeu.

Les 20 responsables de bassin se disent très préoccupés par les inondations dont les conséquences se font ressentir de manière immédiate tant au plan économique (coût des interventions des services publics, dédommagement) qu'au plan politique (élus et administrations sont systématiquement pointés du doigt par les citoyens). C'est sans doute pourquoi, le Syndicat Mixte Saône Doubs et l'Etat ont signé le 3 juillet 2002 une convention de gestion des risques d'inondation dans le Val de Saône[422]. Dans un premier temps, le risque sera qualifié et cartographié sur l'ensemble des 230 communes des 6 départements concernés. La convention prévoit par la suite la préservation des zones de crues, le réhaussement des voiries, un schéma d'aménagement des zones vulnérables et des ouvrages de protection des zones d'habitat dense. Sept digues sont à l'étude[423]. Malgré cet effort de cohérence et de clarté – qui devançait de peu le Plan Bachelot présenté en décembre 2002 – , la lutte contre les inondations reste source de polémiques entre les acteurs.

Le souci de l'Etat est en effet de garantir la sécurité des biens et des personnes en cas de crues tout en préservant la ressource en eau potable. Or, cette préservation exige la restauration des milieux aquatiques ou, à défaut, leur maintien en l'état. De leur côté, les collectivités doivent veiller au respect des Plans de Préventions des Risques d'inondations. Mais il leur faut chercher simultanément à viabiliser les espaces libres, parfois inondables, pour attirer sur leur territoire des entreprises supplémentaires… Les représentants des collectivités que nous avons rencontrés

---

[421] Un journaliste de TF1 et son équipe n'ont-ils pas cherché à faire dire aux habitants de Vésines et de Pont-de-Vaux à quel point ils étaient dépités à cause des inondations ? Ce à quoi plusieurs d'entre eux ont répondu aux journalistes qu'ils feraient mieux de faire de la publicité pour la gastronomie régionale pour laquelle un reportage se révèlerait plus utile, comme nous l'a rapporté un habitant de Vésines lors d'un entretien (entretien n°56).

[422] *Le Moniteur*, n°5153, 30 août 2002, p27.

[423] Syndicat Mixte Saône et Doubs, Gestion de l'inondabilité et protection des lieux habités du Val de Saône, convention d'objectifs en vue du Comité syndical du 6 juillet 2001, juin 2001, 27p.

insistent sur ce dilemme ; tous ont souligné que la concurrence que se livrent les communes riveraines de la Saône est rude pour transformer des zones prairiales ici en zone d'activités (exemple de Tournus sud) et là en espaces récréatifs (complexe sportif au nord de Châlon-sur-Saône). A cet égard, une fracture nette sépare les associations "environnementalistes" et "aménagistes". Cette distinction est semblable au niveau local, quel que soit le secteur d'étude.

Pour conclure, les enquêtes réalisées dans le bassin versant de la Saône montrent que la perception de la qualité des milieux aquatiques se distingue de celle de l'eau du robinet. En effet, la qualité d'une rivière relève tout à la fois de ses caractéristiques paysagères, hydrobiologiques et hydrauliques ; chaque personne interviewée en fonction de son activité, de son "vécu" personnel et de son niveau d'intervention, classe telle ou telle propriété comme déterminante pour définir la qualité d'une rivière. Cela ne signifie pas pour autant qu'il existe une qualité objective ou scientifique (relevant des experts et des responsables de bassin) et une qualité subjective ou sociale (relevant des usagers et plus largement des acteurs locaux). Les pêcheurs, fréquemment cités par les acteurs locaux comme des indicateurs de la qualité des rivières, ne semble pas constituer une catégorie d'usagers en mesure d'établir un diagnostic beaucoup plus pertinent qu'une autre catégorie.

Pour tous, à des degrés divers, la définition de la qualité d'un milieu passe par la conscience, plus ou moins développée, de l'interdépendance homme-milieu aquatique. Ainsi, on peut conclure provisoirement que la qualité d'un milieu aquatique est fonction de la diversité et de la fréquence des services qu'il rend aux hommes et, inversement, des services que les hommes lui rendent en préservant son utilité, ses propriétés et les usages qui en résultent.

On comprend mieux après cette enquête pourquoi un cahier des charges "standard" relatif à l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques a peu de chance d'être appliqué en l'absence de contrôles rigoureux et fréquents de chaque catégorie d'usagers. Aussi, une politique volontaire comme le contrat de vallée inondable de la Saône constitue un pari audacieux, puisque ses concepteurs osent croire que les usagers sont sensibles à la dégradation de la qualité du fleuve. C'est sûrement vrai. Reste à savoir combien d'entre eux ont une définition commune de la qualité. Peut-

être trouverait-on plus facilement un terrain d’entente en jugeant la qualité des eaux par ses signaux les plus alarmants, en faisant surgir la solidarité face aux risques. D'autre part, si la mise en place des normes de qualité pour les milieux aquatiques s'avère indispensable du point de vue technique et juridique, les normes méritent sans doute d'être moins nombreuses et moins sévères. Chacun en comprendrait mieux l'intérêt. Mais, au fond, au delà de la question des risques et des normes, insiste-t-on assez dans le cadre de contrats très "environnementalistes" sur les fonctions économiques et sociales que remplissent les rivières auprès des sociétés.

CONCLUSION GENERALE

Le passage d'une société rurale à une société urbaine et industrielle s'est notamment traduit par un désintérêt croissant des habitants vis-à-vis de l'aménagement et de la gestion des eaux. C'est pourquoi la gestion collective des cours et plans d'eau en milieu rural a été déléguée, en partie du moins, à des syndicats intercommunaux souvent centrés sur le curage. Aujourd'hui, dans les campagnes, on préfère payer pour faire entretenir et surveiller une rivière que de s'en occuper soi-même. Les agriculteurs n'ont bien souvent ni le temps ni le désir de faire comme leurs aînés. Dans la plupart des cas, ils perçoivent l'entretien des berges comme un travail fastidieux et non rémunérateur. Les citadins, pour leur part, accordent beaucoup d'intérêt aux milieux aquatiques pour l'agrément qu'ils leurs procurent. Mais une très faible minorité d'entre eux participe réellement, par le biais d'associations par exemple, à leur gestion. La "culture du risque" a cédé la place à celle des aménités au sens économique du terme. Ce faisant, l'aménagement, la gestion et la surveillances des eaux n'intéressent plus guère que les experts, les organismes publics et les entreprises directement concernées.

Périodiquement toutefois, cette question ressurgit avec force au cœur de l'actualité, en raison d'inondations ou de pollutions graves. Alors, pour une courte durée, une société "réveillée" s'interroge sur les raisons des dommages causés à l'environnement. "A chaud", les médias régionaux et nationaux se font les porte-parole de la nature ou des sinistrés, et accusent tour à tour les collectivités, les pouvoirs publics et les entreprises. Il n'est pas pourtant dit que la qualité de l'eau destinée à l'alimentation humaine était meilleure avant l'ère industrielle. Il n'est pas certain non plus que l'on appréhende aujourd'hui les crues majeures plus mal qu'hier. En revanche, on ne peut pas faire abstraction du laisser-faire qui a prévalu, en particulier dans les années 1960 et 1970, en matière d'aménagement des fonds de vallées. Par ailleurs, il est vrai que jusqu'à aujourd'hui, les responsables politiques éprouvent beaucoup de difficultés à hiérarchiser les priorités de l'action publique. Restreinte au domaine de l'eau, la question est de savoir comment concilier les intérêts contradictoires d'usagers exigeants mais peu responsabilisés ?

Premiers contrats de rivière dans le bassin de la Saône, des résultats en demi teinte.

De manière à impliquer davantage les "usagers ordinaires" dans la gestion de l'eau, des politiques territoriales et participatives comme les contrats de rivière ont été échafaudées par les pouvoirs publics. L'Etat ne pouvait plus imposer "par le haut" aux usagers les priorités locales. Il a donc proposé de confier aux acteurs locaux la responsabilité d'établir ces priorités dans le cadre de contrats de rivière, en plaçant la concertation au centre du dispositif. Mais sous prétexte d'instaurer une gouvernance locale de l'eau, l'Etat s'est lui-même désengagé en laissant le soin aux acteurs locaux de concilier des objectifs souvent antinomiques. En caricaturant un peu, il leur revient de conjuguer le développement économique avec la protection des milieux aquatiques en recourant à l'habillage conceptuel de leurs choix (gestion patrimoniale, gestion négociée, etc.).

L'Etat reste néanmoins incontournable. D'abord, le rôle du Préfet est déterminant dans la procédure au même titre que celui du ministère de l'environnement. Ensuite, "l'Etat arbitre" est toujours présent dans les négociations d'une part, grâce à sa contribution financière aux contrats, et, durant la phase opérationnelle d'autre part, par le biais de la maîtrise d'œuvre publique. Il s'est ainsi opéré, durant les années 1980 et 1990, un glissement vers une gestion plus horizontale de l'eau. Toutefois, l'organisation de la gestion des milieux aquatiques ne s'en trouve pas allégée, bien au contraire. Les pouvoirs sont désormais dispersés entre divers organismes de bassin (agences de l'eau et établissements publics territoriaux) et des structures administratives départementales et régionales.

Les lois et circulaires relatives à la gestion de l'eau, les exigences de "proximité" et de participation de la société civile aux décisions la concernant, les lois de décentralisation ainsi que la déconcentration des services de l'Etat ont accompagné ce changement structurel. Celui-ci a également coïncidé avec le développement des contrats environnementaux, souvent locaux, censés favoriser le respect de normes plus nombreuses et plus sévères dictées par les directives communautaires. De ce fait, la réglementation et les outils sont édictés à un niveau plus élevé qu'auparavant et sont finalement mis en œuvre par de très nombreuses structures telles que les

syndicats intercommunaux, après un passage par les échelons "intermédiaires" comme celui par exemple du grand district hydrographique.

L'analyse des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône met en évidence l'apport et les limites de ces contrats. Il est cependant encore difficile d'évaluer le gain environnemental d'un contrat de rivière dans le bassin versant de la Saône car la plupart des contrats sont actuellement en projet ou en cours. Seul, le contrat de rivière de la Reyssouze est pratiquement achevé. Cela constitue une limite de notre travail.

Une autre difficulté, courante dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, tient à l'impossibilité de traiter certaines informations, compte tenu de leur caractère confidentiel. Enfin, le fait de s'être focalisé sur les contrats de rivière est discutable. Il se peut que l'étude des SAGE débouche sur des résultats plus instructifs. Néanmoins, les SAGE mettent du temps à se concrétiser dans le bassin et demeurent moins nombreux que les contrats de rivière dans le bassin de la Saône comme au plan national.

Au total, l'étude des informations recueillies dans les sous bassins qui font l'objet d'un contrat (la Reyssouze, la Cuisance *via* le contrat de la Loue) et dans ceux où il n'en est pas encore question (la Mouge), en passant par les sous bassins où il existe des projets plus ou moins avancés (la Dheune, la Saône, la Lanterne, l'Azergues), suggère que les résultats des premiers contrats de rivière ne sont pas probants.

Le succès des contrats de rivière ne garantit pas un gain environnemental.

L'expérience du contrat de rivière de la Reyssouze montre que ce sont les aides financières de la Région Rhône-Alpes qui suscitent l'intérêt des destinataires pour le contrat, et non la déqualification environnementale du bassin versant. A la limite, pourrait-on dire, les aides ont eu l'effet escompté dans la mesure où la majorité des objectifs initiaux de ce contrat ont été atteints. Il s'avère cependant que si les aides sont faites pour attirer les acteurs vers le contrat, elles doivent *in fine* les inciter à modifier durablement leurs pratiques. Or, de l'aveu même d'acteurs très impliqués

dans le contrat de rivière de la Reyssouze, celui-ci n'a pas fondamentalement contribué à améliorer les pratiques des usagers du bassin.

Chaque groupe d'usagers a cherché à tirer un bénéfice de ce contrat sans fournir de contrepartie à la collectivité. Ainsi, des propriétaires riverains ont voulu que la maîtrise d'ouvrage se charge de renforcer les berges du cours d'eau, de manière à éviter de perdre du terrain agricole. Une telle demande est contestable du point de vue économique, puisque le coût des travaux est généralement très supérieur à celui du dédommagement consécutif à la perte des surfaces des parcelles causée par l'érosion rivulaire. Elle l'est d'autant plus que la contribution financière des agents privés au contrat de rivière est quasi nulle[424] – si l'on excepte toutefois les redevances ou les impôts locaux, qu'ils sont susceptibles de payer par ailleurs. Le contrat de rivière n'est pas, pour eux, une priorité, pas plus qu'il ne l'est chez ceux que nous avons interrogés dans les autres sous bassins.

Dans l'ensemble, les destinataires du contrat de rivière de la Reyssouze ont, nous semble-t-il, saisi l'opportunité qu'il représentait : pas plus. Il faut bien *"se mettre aux normes"* répète-t-on, par exemple, dans les mairies. C'est pourquoi, en dépit de leur succès dans le bassin de la Saône, les contrats de rivière sont encore perçus comme une contrainte par la majorité des destinataires, même si ces contrats apparaissent à leur yeux beaucoup moins contraignants et plus "opérationnels" que les SAGE. D'une certaine façon, les contrats deviennent obligatoires du fait de la multiplication des normes environnementales. Il se peut également que, par mimétisme par exemple, des collectivités soient incitées à favoriser de tels dispositifs.

L'efficacité environnementale des contrats de rivière est réduite en l'absence de la participation des agriculteurs.

Le recours aux contrats de rivière se justifie du fait de l'inapplication partielle du droit de l'eau, laquelle est en partie liée, d'une part au surprenant manque de moyens des polices spéciales, en l'occurrence, celles de l'eau, des installations classées et de la pêche, et, d'autre part, à la difficulté de mobiliser les responsables d'administrations

[424] A l'instar de la coopération que la maîtrise d'ouvrage aurait pu attendre d'eux.

et de sensibiliser la justice sur les affaires de pollution notamment. Comme dans d'autres domaines, l'Etat n'a pas les moyens de ses textes. De plus en plus nombreux, ces derniers sont fondés sur des notions théoriques polysémiques, ce qui ne facilite pas leur application. A chacun son patrimoine commun, pourrait-on dire en caricaturant un peu.

En outre, l'utilisation d'autres leviers comme les taxes et les redevances étant délicate au plan politique, les contrats environnementaux de cette nature s'imposent comme une solution ultime. En particulier, la résistance du monde agricole aux projets de réforme des politiques de l'eau incite les pouvoirs publics à développer des dispositifs comme les contrats de rivière. Les agriculteurs, cependant, restent réticents. A cet égard, il est possible que l'adoption de la réforme Fischler en juillet 2003 pousse certains organismes professionnels agricoles à revoir leurs stratégies. En attendant cette éventualité, l'absence d'adhésion des agriculteurs aux contrats de rivière réduit leur efficacité environnementale et suscite la controverse entre les usagers, les maîtres d'ouvrage et les pouvoirs publics.

Là encore, l'expérience du contrat de rivière de la Reyssouze est précieuse. Elle montre en effet que sans le concours des agriculteurs, le dispositif ne peut être pleinement satisfaisant au plan environnemental. Le traitement des effluents issus des élevages avicoles et porcins pose toujours des problèmes, du fait de l'augmentation et de la concentration des productions. La poursuite des travaux de drainage, l'arrachage généralisé des haies et la disparition des zones enherbées à proximité des points d'eau (mares, cours d'eau et biefs, puits de captage) risquent de masquer les efforts des collectivités en matière d'assainissement. Au reste, le rapprochement des problématiques agricoles, environnementales et d'aménagement du territoire dans le cadre du contrat de rivière aurait peut-être pu permettre d'atténuer les impacts irréversibles de l'urbanisation des campagnes sur les écosystèmes aquatiques. A l'échelle de la vallée de la Saône, le concours du monde agricole au contrat de rivière apparaît indispensable pour la sauvegarde des écosystèmes fragiles. Or, pour l'heure, la participation des agriculteurs sous une forme ou sous une autre au Contrat de Vallée Inondable de la Saône ainsi qu'aux autres contrats (Dheune, Cuisance-Loue, Chalaronne, Seille…) n'est pas garantie.

La question est de savoir si l'on peut lancer un contrat de rivière dans l'espoir qu'à un moment ou à un autre, les agriculteurs adhéreront à la démarche ?

Le refus des agriculteurs ou mieux, de leurs représentants, de participer aux contrats de rivière, a également l'inconvénient de susciter la controverse entre les usagers, les maîtres d'ouvrages et les pouvoirs publics. L'étude des différents secteurs du bassin versant de la Saône montre qu'il est contradictoire de parler de gestion "participative" et de "gouvernance de l'eau", si l'agent économique clef – souvent perçu par les autres usagers comme le pollueur principal – n'est pas "autour de la table". Cela explique, en partie, les nombreuses difficultés techniques qui surgissent lors de la préparation des différents cahiers des charges que comprennent les contrats. Comment concevoir une stratégie globale, alors même que la gestion de l'espace d'une portion importante du bassin reste sous la responsabilité d'agriculteurs qui ne sont pas disposés à réaliser la moindre concession (y compris en tant que propriétaire riverain) ? Des tensions peuvent apparaître entre, d'une part, les collectivités (voire les industriels) qui participent à "l'effort environnemental" tout en étant "surveillés", et, d'autre part, les agriculteurs "qu'on laisse tranquille". Les règles ne sont-elles pas les mêmes pour tous ?

Cette situation produit jusqu'à maintenant des contrats déséquilibrés. D'importants moyens sont consacrés à l'assainissement des communes et à la sensibilisation des usagers. A l'inverse, les actions concernant la lutte contre les pollutions d'origine agricole restent "diffuses" si l'on peut dire ; c'est pourquoi l'agence de l'eau avec les "défis" et d'autres organismes publics proposent de compléter les contrats par d'autres dispositifs. Cela dit, combien de dispositifs faudra-t-il cumuler pour faire en sorte que le droit de l'eau soit respecté par l'ensemble des agriculteurs ? La situation préoccupante de certains puits de captage en Val de Saône et la réduction des habitats fauniques constatée dans les têtes de bassin auraient mérité que l'on ne repousse pas à plus tard la question du rôle d'une partie des agriculteurs dans l'échec relatif des contrats de rivière. Si cela devait être le cas, la "paix sociale" que le contrat a permis d'obtenir à grands frais risquerait d'être remise en cause.

Nouveaux chantiers pour les acteurs de l'eau, nouvel axe de recherche en géographie.

Au regard des entretiens réalisés auprès des acteurs de l'eau dans le bassin versant de la Saône, il n'y a guère d'alternative au contrat de rivière en dehors d'une augmentation substantielle des moyens coercitifs, ou bien, à l'inverse, de celle des "aides". Les difficultés budgétaires des financeurs (Etat, agence de l'eau et collectivités territoriales) les inciteraient plutôt à opter pour une réduction des aides en étant plus sélectif lors de l'analyse des projets, mais les conditions politiques générales et l'influence toujours forte des organisations agricoles risquent d'entraîner les pouvoirs publics dans une spirale contractuelle[425]. Celle-ci pourrait avoir de nombreux effets pervers, à commencer par l'accroissement de l'assistanat qui s'est développé ces dernières années (par le biais des syndicats intercommunaux) et donc, par ricochet, à élargir plus encore le fossé qui sépare les usagers de la rivière. La multiplication des contrats pourrait également renforcer l'impression de "saupoudrage" qui caractérise souvent l'action publique.

Au-delà du risque de transformer le contrat de rivière en guichet à deux files (celle des "experts en subventions" et celle des "novices"), la principale limite du contrat ne peut échapper au géographe. En effet, le contrat n'est pas à proprement parler "territorial", dans la mesure où la mission du "porteur" de projet se résume souvent à récolter, dans un périmètre donné, des propositions faites par les élus locaux, et non à s'interroger plus profondément sur les liens qu'entretiennent sociétés locales et rivières, même si l'on ne peut exiger de ce type de contrat qu'il refasse ce que l'histoire a défait. De surcoît, un contrat de rivière si ambitieux soit-il, ne dispose pas du pouvoir de mobilisation d'un grand projet par rapport auquel chacun peut se positionner. Le cas du Contrat de Vallée Inondable de la Saône est exemplaire à cet égard. Tous les acteurs que nous avons interrogés dans le bassin de la Saône connaissent (ou se font une idée) des avantages et des inconvénients d'un grand canal. A l'inverse, bien peu sont capables, soit de se projeter dans l'avenir pour expliquer l'intérêt de mettre en œuvre le Contrat de Vallée Inondable, soit de citer

[425] Dans cette perspective, certains acteurs prétendent même que des sommes allouées aux contrôles (des procédures, des agents, etc.) pourraient revenir, sous formes de subventions, aux contractants.

deux ou trois actions clefs du contrat. Derrière chaque contrat de rivière il y a un outil, mais pas toujours de projet collectif.

Partant de ce constat, trois pistes fondées sur le caractère évolutif des contrats de rivière méritent d'être explorées. La première d'entre elles a comme particularité d'avoir été suggérée par les "chevilles ouvrières" de la politique de l'eau (techniciens de rivière, gardes, chargés de mission, ingénieurs). Leur parole porte peu à l'extérieur des structures locales, c'est pourquoi il nous a paru instructif, pour conclure notre travail, de synthétiser leur point de vue au sujet des modifications à apporter aux contrats de rivière afin d'en accroître l'efficacité. Les deux autres pistes se sont progressivement imposées au gré des enquêtes.

- La première piste consiste à privilégier la réussite des contrats en cours, plutôt que de lancer tous azimuts de nouvelles procédures[426]. Les moyens et le nombre des personnels techniques ne permettent pas, en effet, de contrôler rigoureusement la qualité des réalisations sur le terrain et d'en évaluer la pertinence à court, moyen et long termes. A l'avenir, comme le suggèrent des membres de l'agence de l'eau, les financeurs doivent s'assurer du respect des engagements des porteurs de projets en opérant une sélection plus stricte des dossiers de candidature, voire en les obligeant à s'engager simultanément dans un SAGE et dans un contrat de rivière. Ainsi, il serait impossible aux porteurs de soumettre un programme d'actions qui éluderait peu ou prou la question des pollutions d'origine agricole ou qui escamoterait le contexte géopolitique et socioéconomique local.

- La seconde piste consiste à créer une équipe pluridisciplinaire *ad hoc* en charge des contrats de rivière. Celle-ci pourrait avoir pour mission, en amont, de conseiller les porteurs potentiels de contrats de rivière et, en aval, d'épauler les polices spéciales et de renforcer les contrôles des travaux effectués dans le cadre des contrats. Une telle équipe serait financée par les partenaires habituels (Etat, agence de l'eau, collectivités territoriales) voire par les entreprises privées et

[426] A notre connaissance, les gestionnaires ne vont pas actuellement dans ce sens puisqu'il est question de créer des délégations régionales du CNA, de façon à améliorer et accélérer l'examen des dossiers de candidature. Il en résultera probablement, si cela se produit, une augmentation du nombre des contrats de rivière.

publiques qui souhaitent afficher leur adhésion au concept de "patrimoine commun" par d'autres moyens que la publicité ou le financement de fondations. Une telle équipe d'intervention aurait pour objectif de dissuader certaines collectivités d'entreprendre un contrat de rivière en sous-estimant la dimension technique ou éthique que cela engendre. En outre, cette équipe compléterait judicieusement, nous semble-t-il, le dispositif de coordination des contrats de rivière qui se met peu à peu en place au niveau des bassins versants comme celui de la Saône.

- La troisième piste consiste à inciter les porteurs des contrats à construire un projet économique et social lié à l'eau. La qualité d'une rivière ne se résume pas à une combinaison de normes. Elle est aussi fonction des services qu'elle procure. Par conséquent, l'intérêt des acteurs locaux vis-à-vis de la rivière, y compris les entreprises privées, passe sans doute par l'élaboration d'un tel projet. Il faut bien avouer, au regard de nos entretiens, que la défense des écosystèmes aquatiques ou la lutte contre les inondations ne sont pas des catalyseurs de premier ordre. Le but de ce chantier est d'encourager les acteurs locaux à élaborer un projet constituant le socle du contrat afin d'éviter certaines dérives, comme celle qui vise à rassembler dans un cahier des charges "vert" de multiples propositions d'actions provenant des collectivités, et de les présenter en guise de dossier définitif aux financeurs. De leur côté, ces derniers pourraient revoir la configuration actuelle des contrats car elle a indirectement favorisé les "contrats catalogues". Au total, l'organisation des contrats par projets (un projet structurant accompagné de projets complémentaires) remplacerait peut-être utilement une organisation par volets, c'est-à-dire thématique (A, B1, B2 et C).

En conclusion, les contrats de rivières contribuent à concrétiser d’importants programmes de restauration des milieux naturels, d'assainissement et de lutte contre les inondations. Ils orientent aussi les acteurs locaux vers des SAGE comme ce sera peut être le cas pour la Reyssouze. Ces contrats "marquent durablement les esprits des contractants" (mission d’évaluation de la politique des contrats de rivières, 1998) et constituent peut-être, en ce sens, un pas décisif vers l’amélioration à long terme de la gestion des eaux continentales.

Le champ de l'analyse des politiques territoriales de l'eau et en particulier des contrats de rivière demeure assez peu exploité par les géographes, en raison sans doute de l'inadéquation apparente entre les axes de recherches des laboratoires et la nature de l'objet de recherche. Il s'avère pourtant qu'un tel objet de recherche permet de renouveler le rapport entre la géographie et l'eau, dans la mesure où il embrasse tous les compartiments de l'aménagement et de la gestion des eaux étudiés en géographie. Il constitue également une "entrée" relative à la gestion des risques naturels, paradigme qui jusqu'à présent a davantage été traité sous l'angle de la géographie physique et des instruments réglementaires (SAGE, PPR, etc.) qu'au travers des contrats environnementaux.

En conséquence, à côté des propositions relatives à l'évolution des contrats de rivière (qu'il reste à étayer), d'importants chantiers centrés sur l'efficacité de ces contrats et les futures stratégies des acteurs locaux et de bassin se présentent dans le domaine de la recherche en géographie. Le contexte s'y prête au moment où *Eau et géographie* font l'objet du 14ème festival international de géographie[427]. La conjoncture politique s'y prête également. L'Europe de l'eau connaît des bouleversements (mise en œuvre de la directive communautaire 2000/60/CE, ouverture du marché de l'eau et adoption de la réforme Fischler), auxquels s'ajoutent des changements en droit interne (notamment l'application du Plan Bachelot et certaines expérimentations dans le cadre de la décentralisation). La modification des règles du jeu qui en résultera prochainement, aura nécessairement des répercussions sur le comportement des maîtres d'ouvrages par rapport aux politiques territoriales de l'eau ainsi que sur les objectifs et les moyens des organismes de bassin et de l'Etat.

[427] "Eau et géographie", 14ème festival international de géographie de Saint-Dié-des-Vosges du 2 au 5 octobre 2003.

BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE

La gestion de l'environnement : les grands traits politiques, administratifs et stratégiques[428].

- Abélès (M.), *Le défi écologiste*, Paris, L'Harmattan, coll. "Environnement", 188p.
- Adnot (P.), Rapporteur, *Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le Conseil Supérieur de la Pêche*, 2003, version provisoire, non paginée.
- Actes du colloque *Gestion collective de la ressource en eau*, SFER/CEMAGREF, Montpellier, 19-20 novembre 1998, CD-Rom.
- Agostini (F.), Chibret (R.-P.), Maresca (B.), *La Dynamique du mouvement associatif dans le secteur de l'environnement : état de la question et monographies*, Rapport du CREDOC, Tomes 1 à 3, 1995, 351p.
- Akerlof (G.), "The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics 84*, August 1970, pp.488-500.
- Ardillier-Carras (F.), *L'eau, ressource pour le développement d'un espace rural. L'exemple du bassin de la Gartempe*, Limoges, PULIM, 1997, 589p.
- Babillot (P.) et Le Lourd (P.), "Y-a-t-il un marché de l'eau ?", *La Houille blanche*, n°2, 2000, pp39-54.
- Barraqué (B.), "Cinq paradoxes de la politique de l'eau", *Environnement et société*, 2001, n°25, pp17-28.
- Barraqué (B.), "Le ministère de l'environnement et les agences de l'eau", in Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, pp.103-127.
- Baumol (W.) et Oates (W.), *The theory of environmental policy*, Londres, Prentice-Hall, 1988, 290p.
- Becerra (S.), Salles (D.) et Zelem (M.-C.), "Zone humide, zone à haute tension : la gestion controversée d'un plan d'eau", *Sciences de la société*, n°45, octobre 1998, pp.139-153.
- Billet (P.), "Le droit comme mode de régulation des conflits dans la gestion des eaux souterraines", in Vidal-Madjar (D.), Topol (R.), Vauclin (M.), Givone (P.), sous la direction de, *Les conflits d'usage en environnement : le cas de l'eau*, Ecole thématique, septembre 2001, pp.145-167.
- Brun (A.) et Marette (S.), "Agriculteurs dans l'expectative : le prix de la reconquête d'une eau de qualité n'est pas fixé…", Journée du CDJA de Seine-et-Marne *Agriculture et environnement : bilan et perspectives*, Le Mée-sur-Seine, le 8 février 2002.

[428] Les travaux relatifs à la politique de la pêche sont intégrés tantôt dans la rubrique "gestion de environnement " tantôt dans la rubrique suivante.

- Brun (A.) et Pinet (J.M.), *Les pêcheurs et la qualité des milieux aquatiques : pour une approche locale des pratiques*, ADEPRINA-CSP, juin 2002, 17p.
- Brun (A.) et Pinet (J.M.), *Pêche et pêcheurs en France - Les vrais-faux problèmes de la pêche en France*, partie I, ADEPRINA-CSP, janvier 1999, 58p.
- Brun (A.), Géographie de la pêche en France, maîtrise de géographie de l'Université ParisI-Sorbonne, sous la direction de J.-P. Fruit, 1996, 102p. + annexes.
- Brun (A.), *La pêche fluviale : un angle d'approche pour l'analyse du système de gestion de l'environnement aquatique*, mémoire de D.E.A. de géographie, sous la direction conjointe de J.-P. Prod'homme et J.-P. Fruit, INA-PG, 1999, 125p + annexes.
- Busca (D.) et Salles (D.), "Adaptations négociées des dispositifs agri-en,vironnementaux : où est passé l'environnement ?" (chapitre X), *in* Yves Luginbühl (sous la dir.), *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2001, exemplaire non paginé.
- Cadoret (A.), coord., *Chasser le naturel*..., EHESS, Paris, I988, 158p.
- Cartier (S.), "Ruissellement érosif : prévention des risques ou des conflits ?*", Natures, Sciences, Sociétés*, 2002, vol. 10, n° 3, pp.48-53.
- Cartier (S.), *Entre recours à l'état et recours au marché, principes de solidarité face au risque de ruissellement érosif en pays de Caux*, thèse pour le doctorat de sociologie, , sous la direction de N.Eizner, Université PARIS X-Nanterre, 1999, 543p. + annexes.
- Chagnollaud (D.), *Elément de sociologie politique*, 4ème édition, Paris, Dalloz, coll. "Science politique", 2002, 312p.
- Chapus (R.), *Droit administratif général*, T.1, 15ème édition, Montchrestien, Paris, 2001, 1427p.
- Charvolin (F.), *L'invention de l'environnement en France (1960-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de l'environnement*, thèse de sociologie sous la direction de B. Latour et D. Renard, Université de Grenoble II, 1993, 280p.
- Charvolin (F.), Les circonstances de la naissance du premier ministère de la protection de la nature et de l'environnement, in Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, pp.49-55.
- Chevallier (J.), "La création d'un ministère", in Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, pp.21-48.
- Claval (P.), "L'environnement comme enjeu politique", in *Les français dans leur l'environnement*, Comité National Français de Géographie, Paris, Nathan, 1996, pp.316-333.
- Commission Européenne, *Livre blanc sur la responsabilité environnementale*, 2000, COM (2000) 719 final, Bruxelles, Belgique.
- Conseil Scientifique de l'Evaluation, *Petit guide l'évaluation des politiques publiques*, La documentation française, Paris, 1996, 82p.
- Constantin (F.), "Identifier les politiques. Difficultés d'institutionnalisation d'un secteur ou transveralité de l'objet environnement", in Renard (D.), Caillosse (J.) et De Béchillon (D.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Droit et société, vol.30, EJA-LGDJ, Paris, 2000, pp.207-222.
- Coulet (M.), "Rôle des associations dans la prise en compte des problèmes d'environnement dans

la gestion des grands fleuves", *Revue de Géographie de Lyon,* vol. 64, 1992, pp.281-285.
- Cour des Comptes, *Rapport public particulier sur la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, synthèse*, 2002, 43 p.
- DGCCRF, *Enquête sur le prix de l'eau entre 1995 et 2000*, Ministère de l'économie et des finances, novembre 2001, non paginé.
- Doussan (I.), "Droit, agriculture, environnement : bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ?", *Revue de Droit de l'Environnement*, n°99, juin 2002, pp.156-162.
- Doutriaux (Y.) et Lequesne (C.), *Les institutions de l'Union Européenne*, 3ème édition, Paris, La documentation Française, coll. "Réflexe Europe", 2000, 176 p.
- Dubois (D.) Rapporteur, *Mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement*, Rapport au Premier ministre, 2001, 116p.
- Fabiani (J.-L.), "La dynamique du mouvement associatif environnementaliste : éléments pour un état de la question" in Agostini (F.), Chibret (R.-P.), Maresca (B.), *La Dynamique du mouvement associatif dans le secteur de l'environnement : état de la question et monographies*, Rapport du CREDOC, Tomes 1 à 3, 1995, pp.11-40.
- Falque (M.) et Massenet (M.), coord., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000, 507p.
- Florida (R.) et Davison (D.), "Gaining from Green Management: Environmental Management Systems Inside and Outside the Factory", *California Management Review*, 2001, 43, pp.64-76.
- Gautier (C.) et Valluy (J.), "Générations futures et intérêt général", *Revue des sciences sociales politiques*, n°42, 2ème trimestre 1998, pp.7-36.
- Godard (O.), "Jeux de natures : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité", in Mathieu (N.) et Jollivet (M.), sous la dir., *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF Éditions/L'Harmattan, 1989, pp.303-339.
- Gravari-Barbas (M.) et Veschembre (V.), "Patrimoine et environnement : les territoires du conflit", *Norois*, 2000, t.47, n°185, pp.3-5.
- Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science politique*, PUF, Paris, 1985, 558p.
- Guilbaud (J.) et Le Bihan (P.), *La pêche et le droit*, Paris, Litec, 4ème édition, 1992, 515.
- Hacha (N.), "Des acquisitions foncières pour protéger la ressource en eau", *Le Moniteur*, n°5045, 4 août 2000.
- Hermon (C.), "La politique de lutte contre les nitrates d'origine agricole. Histoire d'un échec renouvelé", *Revue de Droit Rural*, n°306, octobre 2002, pp.494-511.
- Hopquin (B.), "Les derniers grands barrages français seront construits dans le sud-ouest", *Le Monde*, le 18 mars 2003.
- Johannes (B.), "L'eau et la fiscalité écologique, éloge de la perversité", *Courrier de l'environnement*, INRA, n°35, 1998, disponible sur internet non paginé.
- Jones (C. O.), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, 347p.
- Kessler (M.-C.), "Pourquoi n'y-a-t-il pas de corps de l'environnement ?", in Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, pp.71-83.

- Lacoste (Y.), "Géopolitique de l'eau", *Hérodote*, n°102, 3ème trimestre, 2001, pp.3-18.
- Laffont (J.J.) and Tirole (J.), *A theory of incentives in procurement and regulation,* MIT Press, Cambridge, 1993, 705 p.
- Larrue (C.), *Analyser les politiques publiques de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 2000, 207p.
- Lascoumes (P.) et Le Bourhis (J.-P.), *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des DIREN*, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", 1997, 253p.
- Lascoumes (P.), "Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement . L'exemple des lois montagne et littoral", *Revue Française de sciences politiques*, 1995, vol. 45, pp.396-419.
- Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, 233p.
- Lascoumes (P.), *L'éco-pouvoir,* La Découverte, Paris, 1994, 319p.
- Lavoux (T.), "Evolution des structures et compétences du ministère de l'environnement des origines à nos jours", in Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, pp.85-101.
- Le Bourhis (J.-P.), "L'administration de l'environnement entre logiques verticale et transversale. La création des DIREN", in Lascoumes (P.), coord., *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, 1999, pp.131-149.
- Le Cor (A.), "Côtes d'Armor, la fin du modèle agricole breton ? Reconquête de la qualité de l'eau et maîtrise des pollutions d'origine agricole à l'échelle du bassin versant du Gouëssant", mémoire de maîtrise, sous la direction de C. Canevet, Rennes II, 1998, 266p.+annexes.
- Le Galès (P.), "Etudier les politiques. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique", in Renard (D.), Caillosse (J.) et De Béchillon (D.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Droit et société, vol.30, EJA-LGDJ, Paris, 2000, pp.285-303.
- Lessor (Laboratoire d'économie et de sciences sociales de Rennes), Territoire et pouvoir local, *Les politiques locales de l'environnement*, ministère de l'environnement, septembre 1995, 127p.
- Mahé (L.-P.) et Ortalo-Magné (F.), *Politique agricole, un modèle Européen,* Presse de Sciences Po, Paris, 2001, 235 p.
- Mallard (A.) et Rémy (E.), "Comment les associations renouvellent le débat sur la qualité de l'eau", *Environnement et société*, n°22, 1999, pp.69-85.
- Mathieu (N.) et Jollivet (M.), sous la dir., *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF Éditions/L'Harmattan, 1989, 354 p.
- Memet (L.), "Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation", in *Maître d'ouvrage et maîtres d'œuvre, quels rôles et quelles perspectives en matière de concertation, Séminaire Concertation, décision et environnement*, ministère de l'écologie et du développement durable et INRA, ENGREF, Paris, 16 juin 2003.
- Mény (Y.) et Thoenig (J.-C.), *Politiques publiques*, Paris, PUF, coll."Thémis", 1989, 130p.
- Mermet (L.) et Barnaud (G.), "Les systèmes de caractérisation des zones humides : construire l'expertise sous pression politique", *Natures, Sciences, Sociétés*, vol.5, n°2, 1997, pp.31-40.

- Mermet (L.), "La gestion concertée : un principe acquis, ses difficultés de mise en œuvre et ses limites", in colloque *Gestion concertée de l'espace rural : analyse et méthodes de résolution des conflits d'usage*, ENESAD, Dijon, le 17 mars 2000.
- Mermet (L.), "L'institution patrimoniale du Haut Béarn : gestion intégrée de l'environnement ou réaction anti-environnementale ?", *Annales des mines*, janvier 2001, pp.9-21.
- Mermet (L.), *Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société ?*, L'Harmattan, coll. "Environnement ", Paris, 1992, 205p.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement*, Plan pluriannuel de modernisation*, janvier 1999, 40p.
- Muller (P.) et Surel (Y.), "Qu'est-ce qu'une politique publique ?", in L'analyse des politiques publiques, Monchrestien, coll."Clefs Politique", Paris, 1998, pp.13-32.
- Muller (P.), "L'européanisation des politiques publiques", *Politiques et management public*, vol.15, n°1, 1997, pp.3-9.
- Muller (P.), *Les Politiques publiques*, 3ème édition, 1998, Paris, PUF, coll. "QSJ?", n°2534, 127p.
- Muller (P.), Thoenig (J.-C), Majone (G.) et Leca (J.), "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de sciences politiques*, 1996, vol. 46, pp.96-133.
- Picon (B.), "Les conflits d'usage sur le littoral camarguais", *Norois*, 34, pp.133-135.
- Poujade (R.), *Le ministère de l'impossible*, Calmann-Lévy, Paris, 1975, 278p.
- Prieur (M.), *Le droit de l'environnement*, 4ème édition, Dalloz, coll. "Droit public et sciences politiques", Paris, 2001, 944p.
- Renard (D.), Caillosse (J.) et De Béchillon (D.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Droit et société, vol.30, EJA-LGDJ, Paris, 2000, 303p.
- Revue Juridique de l'environnement 1976-1998, RJE 1990/1p.119
- Richer (L.), "La présence du contrat", *L'actualité juridique*, juillet-août 1999, pp.34-35.
- Romi (R.), *Droit et administration de l'environnement*, Montchréstien, Paris, 3ème édition, 1999, 535p.
- Roussel (P.), *Gestion des espèces sauvages, Première note d'étape*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, juin 2002, MEDD, 15p.
- Salles (D.) et Busca (D.), "Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux", in *Nature et eaux en campagne : les réglementer ou les négocier ?, Séminaire Concertation, décision et environnement*, ministère de l'écologie et du développement durable et INRA, ENGREF, Paris, 14 février 2003.
- Spannou (C.), *Fonctionnaires et militants, l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, L'Harmattan, coll. "Logiques politiques", Paris, 314p.
- Theys (J.), *L'environnement à la recherche d'une définition*, Note de méthode n°1, IFEN, 47p.
- Thiebaut (L.), "Pouvoir politique et protection de la nature", in Cadoret (A.), *Chasser le naturel*, EHESS, Paris, 1988, pp.81-93.
- Thoenig (J.-C.), "L'analyse des politiques publiques", in Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science politique*, PUF, Paris, 1985, pp.1-60.

- Vidal-Madjar (D.), Topol (R.), Vauclin (M.), Givone (P.), sous la direction de, *Les conflits d'usage en environnement : le cas de l'eau*, Ecole thématique, septembre 2001, 256 p.
- Vincent (J.), "Une action collective de résistance. L'expropriation des ruraux de Savines, village des Alpes", *Revue internationale de psychosociologie*, n°9, 1998, pp.59-76.

Les politiques territoriales de l'eau : apports et limites du "modèle" français.

- Barraqué (B.), "Gestion de l'eau, plus de 80% du coût du service de l'eau est dans les investissements", *Le Moniteur*, n°5158, avril 2002.
- Barraqué (B.), "Les politiques de l'eau en Europe", *Revue Française de Sciences Politiques*, 1995, vol. 45, n°3, pp 420-453.
- Barreteau (O.), Cernesson (F.), Ferrand (N.), "Pluralité des références spatiales et sociales pour les acteurs d'un contrat de rivière", *Montagnes Méditerranéennes*, n°14, 2001, pp47-55.
- Barrouch (G.), *Etude pour l'amélioration de la gestion des eaux de la Sèvre nantaise, éléments de diagnostic*, SCORE, ministère de l'Agriculture, juillet 1982, 37p. + annexes.
- Baudot (B.), "Les évaluations, une nécessité au cœur de la politique communautaire de l'eau", in Colloque *Evaluer notre politique de l'eau à l'aube des VIII programmes*, CFE, Sénat, Paris, 10 octobre 2002 (disponible sur internet, non paginé).
- Baudru (D.) et Maris (B),"Quatre modèle de gestion", *Manière de Voir*, septembre-octobre 2002, pp.77-79.
- Bonnamour (J.), "Le bassin versant, cadre de consultation", *Pour*, n°157, 1998, pp.9-11.
- Bouleau (G.), *Réglementation française en matière de cours d'eau*, rapport de l'ENGREF, Paris, janvier 2002, 44p.
- Bouni (C.) et Barbut (L.), "Articulation entre gestion de l'eau et aménagement du territoire dans un contexte de développement durable : enquête sur les instruments de planification existants", in actes du colloque international *L'eau, l'aménagement du territoire et le développement durable*, Paris, Académie de l'Eau-Agences de l'Eau, 10 et 11 février 2000, pp.17-31.
- Brun (A.) et Marette (S.), "Inondations : à qui la faute ?", *Pour*, n°176, 2002, pp.39-41.
- Burton (J.), "La gestion intégrée des ressources en eau par bassin, au-delà de la réthorique", in Lasserre (F.) et Descroix (L.), coord., *Eaux et territoires, Tensions, coopération et géopolitique de l'eau*, PUQ, coll. "Géographie contemporaine", 2003, pp.189-207.
- Cacas (J.), "L'aménagement des rivières : à la recherche d'une stratégie conciliant les lois de la nature et les contraintes humaines", in actes du colloque *L'aménagement des cours en France,* Paris, CNRS-Ecole Polytechnique, 30-31 mai 1983.
- Cans (R.), "Le léguer rendu aux saumons", *Eaux libres,* 2002, n°32, p.20-27.
- Chastan (B.), Gilard (O.), Givone (P.) et Oberlin (G.), "La prise en compte du risque d'inondation", *Ingénieries*, n°2, 1995, pp.13-20.
- Comité National d'Agrément, *Comte rendu relatif aux contrats de rivières*, 1999, 3p.

- Conseil Régional de Bretagne, *Décentralisation dans le domaine de l'eau : éléments stratégiques pour une proposition d'expérimentation demandée par le Conseil Régional de Bretagne*, Assises pour la Charte de environnement, Nantes, 29 janvier 2003, 15p.
- Dasnoy (C.), *Le contrat de rivière, des possibilités d'implication pour la société civile*, document de travail de l'Atelier 1, non daté, www.oieau.fr, consulté le 29 avril 2003.
- Daugé (Y.), Rapporteur, *Les politiques publiques de prévention des inondations*, Rapport au Premier ministre, novembre 1999, 55p.
- Dausset (J.), "L'eau, l'aménagement du territoire et le développement durable", *La Houille blanche*, 1998, n°2, pp.14-16.
- Deneuvy J.-P. *Note technique : évolution de la procédure des contrats de rivières. Position de la DIREN Rhône-Alpes*, DIREN Rhône-Alpes, octobre 1999, 2p.
- Dequeant (J.), "Eco-fiscalité : une taxe sur les activités polluantes à rebondissement", n°5003, *Le Moniteur*, 15 octobre 1999.
- Dequeant (J.), Hachache (N.) et Reinteau (B.), "Gestion des cours d'eau", *Le Moniteur*, *cahier de l'environnement*, janvier 1998, pp.37-49.
- Descroix (L.), "Gestion de l'eau ou aménagement de l'espace ? La fonction hydrologique d'un territoire", in Lasserre (F.) et Descroix (L.), *Eaux et territoires, Tensions, coopération et géopolitique de l'eau*, PUQ, coll. "Géographie contemporaine", 2003, pp.149-187.
- Deutsch (J-C.) et Givone (P.), "La gestion intégrée de l'eau", *Ingénieries E-A-T, hors série, Prospective et environnement*, 1997, pp.39-46.
- Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel des communautés européennes* L. 327 du 22 décembre 2000.
- Donzier (J.F.), "Une démarche participative, condition d'une meilleure gestion de l'eau", *Pour*, n°157, 1998, pp.175 à 180.
- Donzier (J.F.), *L'aménagement et la gestion des eaux vus par l'Office international de l'eau*, conférence à l'INA P-G auprès des élèves-ingénieurs de 3ème année, septembre 2000.
- Dumez (J.), "Le SDAGE RMC, un outil de gestion des espaces fluviaux", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.71, 1996, pp.277-285.
- Ecoiffier (M.), "Rivières propres, un long fleuve de dépenses", *Libération*, 14 janvier 1997.
- Gaonac'h (A.) et Leroux (E.), "Le droit de l'eau et son inapplication dans le monde agricole", *Revue de Droit Rural*, n°302, avril 2002, pp. 212-219.
- Gaonac'h (A.), *La nature juridique de l'eau*, Editions Johanet, Paris, 1999, 172p.
- Gazzaniga (J.-L.), "Le droit de l'eau dans une perspective historique", in Falque (M.) et Massenet (M.), coord., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau,* Paris, Dalloz, 2000, pp.41-52.
- Gazzaniga (J.-L.), Ourliac (J.-P.) et Larrouy-Castera (X.), *L'eau : usage et gestion*, Paris, LITEC, coll. "Administration territoriale", 1998, 316p.

- Gilard (O.) et Gendreau (N.), "Influence des aménagements de rivière sur le régime des eaux", in Nedelec (Y.), coord., *Activités rurales et inondations, connaissances et bonnes pratiques*, CEMAGREF, pp.4-32.
- Gouvernement du Québec (Canada), *Politique nationale de l'eau*, 2002, 94p.
- Graille (C.), Rodet (L.) et Rivière-Honegger (A.), "Les outils d'une politique de l'eau à l'échelle du bassin versant Rhône-Méditerranée-Corse", *Bulletin de la Société Languedocienne de géographie*, fasc.1-2, 1995, pp.85-108.
- Groupe interbassins gestion globale des milieux aquatiques, actes du séminaire, *Aspects juridiques et institutionnels des SDAGE et SAGE*, ministère de l'environnement, Orléans, le 02 mai 1993, 25p. + annexes.
- Jacquin (N.), Lamothe (N. D.), Toutant (C.), "L'entretien des rivières : une nécessité", *Environnement et technique*, mars 2003, n°224, pp.19-25.
- Jallifer (P.), Savin (C.) et Prigent (L.), "La restauration de la qualité des eaux en Bretagne, instruments économiques et juridiques", in Falque (M.) et Massenet (M.), coord., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau,* Dalloz, Paris, 2000, pp.273-288.
- Kaczmareck (B.), "La politique communautaire de l'eau", *Aménagement et nature*, n°124, mars 1997, pp.11-18.
- Larrouy-Castera (X.) "Aspects juridiques de la gestion de l'eau", *Pour*, n°157, 1998, pp.51-60.
- Lascoumes (P.) et Le Bourhis (J.-P.), "Les politiques de l'eau : enjeux et problématiques", *Regards sur l'actualité*, vol. 241, 1998, pp33-41.
- Lasserre (F.) et Descroix (L.), *Eaux et territoires, Tensions, coopération et géopolitique de l'eau*, PUQ, coll. "Géographie contemporaine", 2003, 478p.
- Latour (B.) et Le Bourhis (J.-P.), *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 de Paris-DRAEI ministère de l'environnement, 1995, 100p.
- Laurent (F.), Kermadi (S.), Toreau (V.) et Stein (M.), "Représentation spatiale pour une gestion patrimoniale des ressources en eau. Application au bassin de la Vègre", *Norois*, 2000, t.47, n°185, pp.53-59.
- Le Bourhis (J-P.), "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 *L'eau en représentations – Gestion des milieux aquatiques et représentations sociales*, coordination Aspe (C.) et Point (P.), GIP Hydrosystèmes-CEMAGREF, 1999, 1ère édition, pp.59 à 72.
- Ledoux (B.), Crozet (S.) et Larrouy-Castera (X.), *Guide juridique pour l'aménagement et la gestion des eaux*, DIREN Languedoc-Roussillon, 2001, 251p.
- Lefeuvre (J.-C.), "L'eau, élément clef du développement durable", *Après-demain*, n°408-409, pp.5-9.
- Lefevbre (D.), "L'eau, enjeu majeur des prochaines années", *Espace rural*, n°74, février 2003, pp.16-21.
- Loriferne (H.), sous la dir., *40 ans de politique de l'eau en France*, Economica, 1987, 518p.

- Mission d'évaluation de la politique des contrats de rivières et de baies, *rapport de synthèse*, 1998, 9p.
- Montginoul (M.) et Rieu (T.), "Instruments de gestion de l'eau en France : exemple de la Charente", *Ingénieries*, n°8, décembre 1996, pp.3-12.
- Narcy (J.-B.), *Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces*, Thèse pour le doctorat de sciences de l'environnement, ENGREF, sous la direction de L.Mermet, date provisoire 2000, 550p.[429].
- Nicol (J.-P.), "L'état de l'eau de l'Etat", *Courrier de l'environnement*, INRA, n°45, 2002, disponible sur internet non paginé.
- Nicolazo (J.-L.), *Les agences de l'eau*, Edition Johanet, Paris, 1997, 207p.
- Noel (C.), *Synthèse bibliographique, directive-cadre sur l'eau, enjeux et conséquences*, document de l'ENGREF, février 2000, 14p.
- Orange (M.) et Hopquin (B.), "L'impossible transparence de l'eau", *Le Monde*, le 5 novembre 2000.
- Orange (M.), "Le marché de l'eau à la veille d'une gigantesque réorganisation", *Le Monde*, le 4 avril 2002
- Puech (D.), "Les collectivités locales et la mutation de la gestion de l'eau", *Bulletin de la Société Languedocienne de géographie*, fasc.1-2, 1995, pp.7-14.
- Puech (D.), "Vers un développement durable au sens fort : la nécessité d'une approche par type de ressource naturelle. Le cas de la gestion de l'eau", in *L'ancrage territorial du développement durable. De nouvelles perspectives*, de Planque (B.), Benhayoun (G.) et Gaussier (N.), sous la dir., L'Harmattan, coll."Emploi, Industrie et territoire", Paris, 1999, pp.151 à 180.
- Rhodet (L.), "Diagnostic préalable à l'élaboration d'un SAGE. Etude de cas sur le bassin versant de l'Agly", *Bulletin de la Société Languedocienne de géographie*, fasc.1-2, 1995, pp.127-165.
- Rivière-Honegger (A.), "Vers une gestion territorialisée de l'eau", *Bulletin de la Société Languedocienne de géographie*, fasc.1-2, 1995, pp.7-14.
- Rosillon (F.) et Vander Borght (P.), "Gestion participative dans le domaine de l'eau et de l'aménagement du territoire", in *Conférence internationale sur les stratégies de développement durable : eau et aménagement du territoire*, Académie de l'eau, Liège (Belgique), 28-29 novembre 2001, pp.99-111.
- Roussel (P.), "La politique de l'eau en France", *POUR*, n°157, 1998, pp.15-21.
- Roux (A.-L.), "SDAGE et SAGE sont-ils des territoires pertinents ?", *Après-demain*, n°408-409, novembre-décembre 1998, pp.52-54.
- Sachon (G.) et Wasson (J.-G.), "La directive Eau de l'Union européenne, conséquence pour la recherche", *Natures, Sciences, Sociétés*, vol.10, 2002, pp.93-94.
- Salazar Corro (M.-I.) et Ruffier (J.), "Une légitimité introuvable pour la gestion de la nappe phréatique de l'Est Lyonnais", in Colloque international risques et territoires, ENTPE, Lyon, 16-18 mai 2001.

[429] Un doute subsiste sur le nombre exact de pages de cette thèse, disponible au centre de documentation de l'ENGREF.

- Salles (D.) et Zelem (M.C.), "La négociation des contrats de rivière", *Pour*, n°157, 1998, pp.29-38.
- Salles (D.) et Zelem (M.C.), "Les territoires de gestion de l'eau", *Geodoc*, n°46, 1998, pp.41-45.
- Salles (D.) et Zelem (M.C.), *Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne*, CERTOP-CNRS-GIS ECOBAG, programme 4 Politique et usages de l'eau, Université Toulouse Le Mirail, 1997, 118p.
- Simon (G.), "L'état de la pêche en eau douce en France et les problèmes posés par la protection des milieux aquatiques", *Cahiers du Conseil du GREF*, n°64, janvier 2003, pp.127-140.
- Sironneau (J.), "Développement du tourisme et protection de l'environnement sont-ils conciliables ou contradictoires : une application au domaine très évolutif de l'eau en France", *Revue de Droit Rural,* 1994, n°219, pp.1-15.
- Sironneau (J.), "La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée", *Revue Juridique de l'Environnement*, 2, 1992, pp.137-233.
- Stevens (D.), "La faune sauvage peut tirer parti de la politique de l'eau", *Bulletin de l'Office National de la Chasse*, n°243, avril 1999, pp.11-19.
- Tavernier (Y.) Rapporteur, *La taxe générale sur les activités polluantes et la politique de l'eau*, Rapport parlementaire, n°1803, Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, 1999, 227p.
- Thépot (S.), "En Adour-Garonne, une puissance discrète", *Le Monde*, 14 novembre 1997.
- Trouilly (P.), "Pollution par les nitrates. Condamnation de la France", *Juris Classeur environnement*, Fasc.610, octobre 2002, p.16.
- Valiron (F.), *Gestion des eaux - Principes, moyens, structures*, cours de l'E.N.P.C., Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1990, 350p.
- Vaulx (M. de), "L'eau et l'aménagement du territoire", *Pour*, n°157, 1998, pp.23-28.
- Verrel (J.P.), "Comment la recherche conduite en France sur les hydrosystèmes peut-elle contribuer à une gestion intégrée des ressources en eau ?", document de travail de l'Atelier 1, non daté, www.oieau.fr, consulté le 29 avril 2003.
- Verrel (J.P.), "Gestion intégrée des ressources en eau", *Ingénierie*, 1997 Prospective et environnement , pp.35-40.
- Vieillard-Coffre (S.), "Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique", *Hérodote*, n°102, 2001, pp.139-155.
- Villey (F.), "Les chemins de l'eau : rapport général sur les bassins versants", *La Houille blanche*, 1, 1997, pp.53-63.
- Vogler (J.-P.), "Evolution de l'occupation des sols dans le bassin versant de la Seine depuis 1910 et ses conséquences sur la genèse des crues à Paris", *La Houille blanche*, n°8, 1997, pp.45-47.
- Zappi (S.) et Orange (M.), "Un Haut Conseil pour rendre l'eau plus claire", *Le Monde*, le 21 mai 1998.

Eléments pour un diagnostic environnemental du bassin versant de la Saône[430].

- Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, *"Pesticides dans les eaux superficielles du Bassin Rhône Méditerranée Corse"*, document provisoire, avril 2002, non paginé.
- Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, *Atlas du bassin*, octobre 1995.
- Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, *Eaux spécial SAGE*, n°61, juin 2001, 34p.
- Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, *Panoramique 2000*, 2001, 135p.
- Agence d'Urbanisme de Lyon, *Le plan Bleu*, 1991, 26p.+ annexe.
- Anonyme, "Val de Saône, plan de prévention des inondations", *Le Moniteur*, n°5153, 30 août 2002.
- Anonyme, *Livre blanc du grand chantier Saône-Rhône*, 1992, 17p.
- Asca-Adage environnement , *Etude du fonctionnement des procédures de contrats de rivière, lac et milieu*, Région Rhône-Alpes, 2001, 23p.
- Astrade (L.) et Dumont (A.), "L'évolution du profil en long d'un cours d'eau navigable sous l'effet des aménagements, la grande Saône du début du 19ème siècle à aujourd'hui", *Revue de Géographie de Lyon*, 2000, vol.75, pp.317-326.
- Astrade (L.), "Les berges d'un cours d'eau stable soumis aux pressions d'un environnement périurbain : la Saône aval (France)", *Annales de Géographie*, 1995, n°581-582, pp.148-162.
- Astrade (L.), *La Saône en crue : dynamique d'une hydrosystème anthropisé*, thèse de géographie, université de Paris IV-Sorbonne, sous la direction de J.P. Bravard, 1996, 358p.
- Bavoux (J.-J.), "La Saône : axe ou limite ? centre ou périphérie ?", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.509-532.
- Béthemont (J.), Danière (C.), Vanier (M.), "Rhône-Alpes : l'axe et le carrefour", *Mappemonde*, 4, 1997, pp14-19.
- Biotec, *Etude de faisabilité pour la protection de la berge droite de la Saône à Ambérieux-Quincieux par techniques végétales – Note technique*, Syndicat Mixte Saône Doubs, octobre 1999, 28p.
- Blanchet (G.), "Sur quelques aspects du climat du Val de Saône", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.255-264.
- Bonnamour (L.), *Archéologie de la Saône, le fleuve gardien de la mémoire*, Errance, 2000, 160p.
- Boureille (B.) et Commerçon (N.), "La Région urbaine de Lyon : une nouvelle instance de "gouvernance" territoriale ?", *Revue de géographie de Lyon*, vol.73, 2, 1998, pp.143-149.
- Boyer (M.-A.) et Maniaque (S.), "Un enjeu patrimonial. Menaces sur les paysages du Val de Saône", *Ingénieries-EAT*, hors série, Prospective et environnement, 1997, pp.45-48.
- BRGM-CPGF, *Evolution de la qualité et protection des eaux souterraines du lit majeur de la Saône*, Syndicat Mixte Saône Doubs, 1993, pagination multiple.
- Broyer (J.), *Définition d'unités floro-faunistiques en vue d'une gestion écologique des prairies du Val de Saône*, 1990, FRAPNA, 16p.

[430] Une sélection a été opérée pour cette rubrique car le nombre de rapports réalisés depuis une vingtaine d'années, en particulier grâce au Syndicat Mixte Saône Doubs et à l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, est très élevé.

- Brun (A.) et Fromager (F.), "Apport de la photographie aérienne dans la prospective territoriale : le cas de trois zones inondables périurbaines en Val de Saône aval", in *La notion de risque et la recherche scientifique, Journées de l'INA P-G*, Paris, 3-4 avril 2003.
- Brun (A.) et Marette (S.), "Le bilan d'un contrat de rivière : le cas de la Reyssouze (Ain)", *Économie Rurale*, n°275, 2003, pp.32-51.
- Brun (A.), *Etude relative à la qualité des eaux superficielles dans le bassin versant de la Saône et du Doubs*, 4 vol., Syndicat Mixte Saône Doubs – DIREN Bourgogne – Agence de l'Eau RMC, 2002, 250p.
- Brun (A.), *Note technique : analyse des études relatives au Contrat de Vallée Inondable de la Saône*, DIREN Bourgogne (documentation interne), décembre 2000, 7p. + annexes.
- Caltran (H.), *Tableaux financiers relatifs aux dépenses du SIAER*, rapport 2002, 3p.
- Chambre d'Agriculture de Bourgogne, *Contrat de Vallée Inondable du Val de Saône, Définition et mise en œuvre des actions agri-environnementales et d'un contrat territorial d'exploitation applicable au Val de Saône*, août 2001, 66p.+ annexes.
- Chambre d'Agriculture de Bourgogne, *Etude de l'agriculture dans les champs d'inondation du Val de Saône, aptitudes agronomiques*, Syndicat Mixte Saône Doubs, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, ministère de l'Agriculture, mars 1994, 140p.+ annexes.
- Chambre d'Agriculture de Bourgogne, *Etude d'un code de bonne pratiques agricoles*, Syndicat Mixte Saône Doubs, mai 1995 (document de travail), 265p.+ annexes.
- Chambre d'Agriculture de Bourgogne, *Gestion de l'espace et des pratiques agricoles en val de Saône – bilan 1994*, Observatoire Agriculture-Environnement,1994, non paginé.
- Chapuis (R.), "Le réseau urbain bourguignon : le poids du Val de Saône", *Revue de Géographie de l'Est,* n°34,1994, pp117-128
- Clermidy (A.), *Prise en compte des milieux naturels dans le concept de gestion systémique du Val de Saône*, DESS, Université Louis Pasteur, Strasbourg, 1995, 49p.
- CNR/Beture Setame ,"Etude générale des zones d'activités et d'habitation en Val de Saône", synthèse, Syndicat Mixte Saône Doubs, 1993, 17p.
- CNR/Beture Setame/SOGREHA, "Etude générale de l'hydrologie du bassin et du fonctionnement des ouvrages de navigation", Syndicat Mixte Saône Doubs, 1994, pagination multiple.
- Comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, "Le SDAGE", 1997, pagination multiple.
- Communauté de communes des Pays du Bois d'Oingt, *Contrat de Rivière Azergues* (dossier définitif version provisoire), 15 décembre 2001, 109p. + annexes cartographiques
- Conseil Général de Côte d'Or, *Aménagement et animation du territoire, environnement et aménagement des cours d'eau : Programme 2002*, 2001, 11p.
- Conseil Général de l'Ain, *Etat de la qualité des cours d'eau*, 2000, 6p.
- Conseil Régional Rhône Alpes et Préfecture de Région*, L'eau en Rhône-Alpes. Panorama sur l'eau et les milieux aquatiques*, 2001, 83p.
- Corbier (F.), *Le grand canal Rhin-Rône, les méandres politiques et cognitifs d'une expertise pluraliste*, DEA de sciences politiques, Paris I-Sorbonne, sous la direction de P.Lascoumes, 1999, 93p.

- Corget (J.), *Le milieu physique de la rivière Mouge, diagnostic et proposition d'actions*, Rapport de stage de l'ENVAR, Syndicat Mixte Saône Doubs, septembre 2001, 83p. + annexes.
- CSP, *Carte des contextes piscicoles relative à la qualité des milieux aquatiques*, document provisoire, 2002.
- CSP, *La Mouge, propositions de gestion*, novembre 1999, 46p. + annexes.
- Degiorgi (F.), *Altération de la qualité physique du Doubs et de ses affluents*, CSP, 1994, 43p.
- Degiorgi (F.), *Observatoire du brochet : qualité piscicole de la Saône Haute Saônoise*, CSP, 1998, 21p.
- Délégation Rhône-Méditerranée-Corse, DIREN Rhône-Alpes et Union des FDAAPPMA de l'Ain, du Rhône, de Côte d'Or, et de Saône-et-Loire, *Schéma de vocation piscicole de la Saône, une vallée à préserver, Rapport de synthèse*, juillet 1994, 169p.
- Ducrozet (L.), *Bilan du contrat de rivière Reyssouze*, Rapport de stage ENGREF Nancy, 2001, 59p.
- Dumont (A.), "Les passages à gué de la grande Saône", thèse d'Archéologie, Université Lyon II, 1997 (extrait disponible à la DIREN non paginé).
- Epaval, *Les objectifs et les moyens*, 2002, 6p.
- Fagot (J.-L.), "La vulnérabilité des exploitations agricoles du Val de Saône aux inondations de printemps", ENITA Dijon – DDAF 21, 1988, 115p.
- Foret (M.), "Gestion systémique du Val de Saône : élaboration d'un schéma d'aménagement hydraulique de la Saône destiné à limiter l'impact des crues justes débordantes", *La Houille blanche*, 1, 1997, p.63., encadré n°6.
- Foret (M.), "Plan de Gestion et Contrat de Vallée Inondable de la Saône", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.235-254.
- Foret (M.), *La constitution du Syndicat Mixte d'Aménagement de la Saône et du Doubs*, DESS, Université de Paris XII Val de Marne, 1990 (extraits disponibles non paginés).
- Godreau (V.), Bornette (G.), Frochot (B.), Amoros (C.), Castella (E.), Oertli (B.), Craney (E.), Chambaud (F.) et Oberti (D.), *Etude des milieux naturels du Val de Saône, intérêt écologique des milieux aquatiques et terrestres du Val de Saône*, t.1, Syndicat Mixte Saône Doubs – DIREN Bourgogne – Agence de l'Eau RMC, novembre 1994, 120p + annexes.
- Frochot (B.), "La vallée de la Saône : le milieu naturel et ses transformations", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.41-54.
- George (P.), *Les pays de Saône et du Rhône*, PUF Grenoble, 1941, Paris, 212p.
- Hendrickx (F.), "Aménagements hydrauliques en val de Saône : quels effets, quels impacts et quelle gestion ?", rapport de stage de 1ère année, ENGREF, mai 1995, 30p.
- INSEE, Communoscope Rhône-Alpes, 1998, CD-Rom.
- Institut de Recherche et d'Analyse des Dynamiques Economiques et Spatiales – Université de Franche-Comté, *Grand chantier Saône-Rhône : Dynamique économique et logistique dans le*

triangle Besançon – Chalon-sur-Saône – Dijon, Secrétariat général pour les affaires régionales, Préfecture de la Région de Bourgogne, août 1993, 93p.

- Lamarre (D.), "Axe, couloir, vallée. Dimension et civilisation, à propos de la Saône (et du Rhône)", p.501-508, in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002,
- Lasser (J.-C.) et Rissoan (J.-P.), "Le corridor du Val de Saône dans le cadre européen", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.449-466.
- Lemaire (E.) et Villatte (F.) et Chambaud (F.), *Occupation du sol en Val de Saône : état ancien antérieur à 1970*, Cellule d'Application en Ecologie, Université de Bourgogne, DIREN Bourgogne, 16p. + annexes.
- Magnon (G.), "Doubs : une opération coordonnée dans le cadre de la protection des zones humides de la vallée du Drugeon", rubrique Point de vue, *Revue Les Agences de l'eau et l'agriculture*, février 2001, pp.8-10.
- Milon (J.), *L'aménagement de la Reyssouze à Bourg-en-Bresse*, CD-ROM. La gestion intégrée des rivières, GRAIE-Agence de l'eau RMC-MATE, 1998.
- Ministère de l'Equipement, direction des Routes, *Système d'échange dans le département de l'Ain*, dossier de consultation relatif à l'A 406, août 1999, 27p.
- Observatoire régional de l'environnement de Franche-Comté, *L'opération Ognon : plus de 300 communes dans les départements de Haute-Saône, du Doubs, du Jura et de Côte d'Or*, Conseil Régional de Franche-Comté, 12p, non daté.
- Perruchot (N.), "Vallée de la Saône. Aménagement exemplaire de la boucle de Citeaux", *Le Moniteur*, n° 5106, 5 octobre 2001.
- Piquant (M.) et Bavoux (J.-J.), "Autoroute et stockage dans le grand sud-est de la France ", *Mappemonde*, n°1, 2001, pp36-39.
- Pont (D.), "Aménagement et biocénoses dans les grands fleuves : le Rhône", in Vidal-Madjar (D.), Topol (R.), Vauclin (M.), Givone (P.), sous la direction de, *Les conflits d'usage en environnement : le cas de l'eau*, Ecole thématique, septembre 2001, pp.175-193.
- Pont (D.), *Importance des milieux périflu*viau*x du Val de Saône pour le peuplement piscicole, Propositions de réhabilitation et de suivi des interventions, Le cas des lônes du secteur MONTMERLE-TAPONAS*, rapport final, CNRS UMR 5023, Ecologie des Hydrosystèmes Fluviaux, septembre 2001, 80p.
- Porteret (V.), *La reproduction du brochet en Val de Saône et basse vallée du Doubs : élaboration d'une démarche conservatoire*, CSP, 1997, 60p.
- Pottier (N.) et Hubert (G.), *Evaluation de l'efficacité des mesures réglementaires de prévention des risques d'inondation : études de cas de 4 Plan d'Exposition aux Risques d'Inondation dans le Val de Saône*, CREGRENE-ENPC-ENGREF, MATE, 1997, 122p.+annexes
- Pottier (N.), "Gestion du risque d'inondation et maîtrise de l'urbanisation dans le Val de Saône", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.197-214.

- Pottier (N.), "Risque d'inondation, réglementations et territoires", *Hommes et terres du nord*, Fasc.2, 2000, pp.93-101.
- Préfecture de Région Franche-Comté, *Avenir Territoire Saône Rhin, convention interrégionale*, avril 2000, 23p + annexes.
- Préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditarranée-Corse (Avis du), relatif au Plan de Gestion du Val de Saône, Comité de bassin, le 28 novembre 1997.
- Réseau Ferré de France, *A la recherche de solutions, l'éventail des scénarios examinés*, *TGV Rhin Rhône*, 2000, 15p.
- SAFEGE, *Schéma général de restauration et de gestion de la Saône, de sa source jusqu'à Auxonne – Rapport de Phase 1 : état des lieux*, Syndicat Mixte Saône Doubs, octobre 2000, 225p. + annexes.
- Sgard (J.) et Trebucq (F.), *Vallée de la Saône, étude de paysage*, Délégation régionale à l'environnement de Bourgogne et Franche-Comté – Atelier régional des sites et paysages, septembre 1978, 27p.
- SIAT Ingénierie, *Etude paysagère sur la Saône et la Seille – Recommandations pour la protection et la mise en valeur de la rivière et de ses abords*, 4 t. + annexes, juillet 1988, 350p.
- Soulard (C.), "L'utilisation agricole de l'espace inondable par la Saône en Mâconnais : permanences et changements", in Bravard (J.-P.), Combier (J.) et Commerçon (N.), sous la dir., *La Saône, axe de civilisation*, PUL, Lyon, 2002, pp.215-234.
- Soulard (C.), *Les agriculteurs et la pollution des eaux : proposition d'une géographie des pratiques*, thèse de géographie, université de Paris I – Panthéon – Sorbonne, sous la direction de N. Mathieu, 1999, 352p. + annexes.
- SOGREHA, "Etude d'un plan de protection des lieux habités en Val de Saône", Syndicat Mxte Saône Doubs, 8p.
- Souchon (Y.), "Recensement des zones sensibles et des biotopes remarquables de la Saône depuis sa confluence avec le canal de l'Est jusqu'au Rhône", CSP, 1981, 21p.
- Syndicat Intercommunal d'Entretien et d'Aménagement de la Reyssouze, *Contrat de rivière de la Reyssouze et de ses affluents, carte de synthèse de la qualité des eaux superficielles*, 1996.
- Syndicat Intercommunal d'Entretien et d'Aménagement de la Reyssouze, *Contrat de rivière Reyssouze*, 1997, p27 + annexes.
- Syndicat Mixte de la Loue – Communauté de Communes du Val d'Amour, *Dossier sommaire de candidature, Contrat de rivière Loue*, Syndicat Mixte Saône Doubs, 2000, 106p.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, "Le Contrat de Vallée Inondable de la Saône, le Projet", *Rivières et territoires* (version provisoire), 2003, pp.1-19.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, Conseil Régional de Franche-Comté, *Contrat de rivière Ognon*, dossier sommaire de candidature, 2000, 73p. + annexes.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Contrat de rivière du bassin de la Dheune et de ses affluents*, dossier sommaire de candidature, 2000, 113p. + annexes.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Etude générale de l'entretien et de la gestion des rivières du bassin de la Saône et du Doubs*, IPSEA-CPRE, janvier 1994, 24p. + annexes.

- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Le contrat de rivière Seille, Agir pour mettre en valeur et restaurer le bassin de la Seille*, plaquette de présentation des enjeux, des propositions et de la programation des travaux, 2002, 4p.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Les activités du Syndicat Mixte Saône Doubs, année 2000,* 38p.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Plan de gestion du Val de Saône, Le contexte, les enjeux, la démarche*, 1997, t.1, 37p.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Plan de gestion du Val de Saône, Le Plan d'utilisation de l'Espace inondable – Les mesures, préconisations de gestion et aménagements proposés*, 1997, t.2, 64p.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Plan de gestion du Val de Saône, Organisation et moyens*, 1997, t.3, 12p.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Prairies et forêts inondables du Val de Saône entre Chalon et Tournus et de la Basse Vallée de la Grosne*, Document d'objectifs de gestion du site régional 21, n°FR 2600 976 – Réseau NATURA 2000, DIREN Bourgogne/Préfecture de Saône-et-Loire, juin 2000, 137p. + annexes.
- Syndicat Mixte Saône Doubs, *Val de Saône, Le Contrat de Vallée Inondable,* Dossier sommaire de candidature, 1998, 34p. + annexes.
- Syndicat Mixte Saône et Doubs, *Gestion de l'inondabilité et protection des lieux habités du Val de Saône*, convention d'objectifs en vue du Comité syndical du 6 juillet 2001, 27p.
- Untermaier (J.), "La protection implicite de la nature : le cas du val de Saône et de la Dombes", *ARF*, 1991, pp59-65.
- Voie Navigable de France, *La Saône*, 1993, 27p.
- Wasson (J.-G.), Allardi (J.), Barbe (J.), Coste (M.) et Laffont (M.), *Etude écologique de la Saône entre Auxonne et Tournus. Etat de référence*, CEMAGREF Lyon, 1984, 158p.

Patrimoine et territoire : les approches contemporaines.

- Ardillier Carras (F.), "Le Pays et l'espace vécu. Quelles logiques pour quels territoires ?", *Norois*, 1999, t.46, n°181, pp.173-181.
- Ardillier Carras (F.), "Les paysages de rivière : une valeur refuge", *Revue de Géographie de Lyon*, 1998, vol.73, pp.309-319.
- Benoit (J.-M.), Benoit (P.) et Pucci (D.), *La France redécoupée – Enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Belin, Paris, 1998, 285p.
- Berdoulay (V.), "Les valeurs géographiques", in Bailly (A.), Ferras (R.) et Pumain (D.), sous la dir., *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, 1995, pp. 383-400.
- Bertrand (N.) et Marcelpoil (E.), "La périurbanisation ou l'émergence de nouveaux territoires", *Ingénieries*, n°17, 1998, pp.61-67.
- Bonnemaison (J.), "Voyage autour du territoire", *L'Espace géographique*, 4, 1981, pp.249-262.
- Brunet (R.), Ferras (R.) et Théry (H.), sous la dir., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique,* Paris, Reclus-La Documentation Française, 1993, 518p.
- Brunet (R.), *La France un territoire à ménager*, Edition n°1, Paris, 1994, 326p.

- Buffier (D.), "Les pays réussissent à s'imposer comme outils d'aménagement du territoire", *Le Monde*, 11 octobre 2001.
- Cavailhès (J.), "Villes et campagnes vers de nouveaux équilibres", *INRA Sciences Sociales*, n°2-3, 1994, 4p.
- Chastel (A.), "La notion de patrimoine", in *Les lieux de mémoire. La Nation*, sous la direction de Nora (P.), Gallimard, Paris, t.II, pp.405-450.
- Chevallier (D.), Chiva (I.) et Dubost (F.), "L'invention du patrimoine rural", in *Vives campagnes. Le patrimoine rural, projet de société*, Autrement, série "mutations", n°194, mai 2000, pp.11-55.
- Choay (F.), *L'allégorie du patrimoine*, Le Seuil, Paris, 1992, 273p.
- Cornière (P.), "Les comptes du patrimoine naturel", *Futurible*, n°55, 1982, pp.17-42.
- DATAR, *Atlas de l'aménagement du territoire*, La Documentation française, Paris, 1988, 368p.
- DATAR, *Les Pays, Etat des lieux*, 2002, 9p.
- Deffontaines (J.-P.) et Mathieu (N.), "Le territoire face à l'enjeu du développement durable", *Natures, Sciences, Sociétés*, 2002, vol.10, n°4-5, éditorial, p.5
- Deffontaines (J.-P.), "Développement territorial et valorisation concertée des ressources locales" in Deffontaines (J.-P.) et Prod'homme (J.-P.), *Territoires et acteurs du développement local*, L'Aube, Paris, 2001, pp.94-95.
- Degrément (I.), "Patrimoine et territoire, deux valeur géographiques de référence pour les associations de communes rurales ?", *Geodoc*, n°46, 1998, pp.55-60.
- Di Méo (G.), Castaingt (J.-P.) et Ducournau (C.), "Territoire, patrimoine et formation socio-spatiale (exemples gascons)", *Annales de Géographie*, n°573, 1993, pp.472-502.
- Di Méo (G.), sous la dir., *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, coll. "Géographie sociale", Paris, 1992, 208p.
- Frémont (A.), *France, géographie d'une société*, Champs-flammarion, 3ème édition, Paris, 1997, 352p.
- Génin Bonin (S.), *Paroles d'habitants, discours sur les paysages : des modèles aux territoires. L'évaluation des paysages du fleuve Loire du Gerbier-de-Jonc à Nantes*, thèse pour le doctorat de géographie, Université Paris I-Sorbonne, sous la direction de Y.Luginbül, 2002, 507p. + annexes.
- George (P.), *Dictionnaire de Géographie*, 4ème édition, PUF, Paris, 1990, 510p.
- Giblin (B.), "Le paysage, le terrain et les géographes", *Hérodote*, n°9, 1978, *L'enquête et le terrain*, 2, p.80.
- Guigou (J.-L.), *Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps*, L'Aube, Paris, 1995, 136p.
- Humbert (G.) et Lefeuvre (J.-C.), "A chacun son patrimoine en patrimoine commun ?", in Jollivet (M.), sous la dir., *Les passeurs de frontières*, Paris, CNRS Edition, 1992, pp.287 à 296.
- Jeudy (H.-P.), sous la dir., *Patrimoines en folie*, Maison des sciences de l'Homme, Paris, Ethnologie de la France, Cahier n°25, 1990, 297p.
- Kayser (B.), "Sans enquête, pas de droit à la parole!", *Hérodote*, n°9, L'enquête et le terrain, vol.2, 1978, pp.6-18.

- Lacoste (Y.), "Les enjeux de la géographie", in *Penser la terre, le réveil des géographes*, Autrement, série Mutations, n°152, janvier 1995, pp.11-26.
- Lacoste (Y.), *Paysages politiques*, Le livre de Poche, coll. "Biblio. Essais", 1990, 290p.
- Laganier (R.) et Scarwell (H.J.), "Bassin versant, bassin vécu ?" in *Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux*, 24ème Colloque de l'Association des Ruralistes Français, Toulouse 25 au 27 octobre 2000.
- Le Berre (M.), "Territoires", in Bailly (A.), Ferras (R.) et Pumain (D.), sous la dir., *Encyclopédie de géographie*, Economica, Paris, 1995, pp. 601 à 622.
- Le Saoult (R.), "De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique, la question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140, décembre 2001, pp.73-79.
- Louault (F.), "Variation sur un concept : le pays", *L'information géographique*, n°4, 2000, pp.347-362.
- Luginbül (Y.), "Les paysages écartelés", in Passet (R.) et Theys (J.), sous la dir., *Héritiers du futur*, La tour d'Aigues-L'aube, Paris, 1995, pp.145-172.
- Maresca (S.), "L'autoportait, six agricultrices en quête d'image", PUM-INRA, coll. "état des lieux", Montpellier, 1991, 190p.
- Mathieu (N.), "La notion de rural et les rapports ville-campagne en France, des années cinquante aux années quatre-vingts", *Economie rurale*, n°197, 1990, pp.35-41.
- Mathieu (N.), "La notion de rural et les rapports ville-campagne en France, les années quatre-vingt-dix", *Economie rurale*, n°247, 1998, pp.11-19.
- Micoud (A.), "Entre Loire et Rhône, ou comment des objets naturels peuvent faire du lien", in Micoud (A.) et Péroni (M.), *Ce qui nous relie*, l'Aube, Paris, 2000, pp.227-234.
- Mongolfier (J. de) et Natali (J.M.), *Le patrimoine du futur. Approche pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris, Economica, 1987, 248p.
- Morand-Devillier (J.), "Le territoire fiction", rubrique tribune, *AJDA*, n°24, décembre 2002, p.1461.
- Ollagnon (H.), "Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels", *Aménagement et nature*, n°74, 1984, pp.1-4.
- Ollagnon (H.), "Proposition pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace", *Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires*, n°36, Paris, 1979, non paginé.
- Ost (F.), *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, coll. "Ecologie et société", Paris, 1995, 346p.
- Oudinot (C.), "Introduction à la notion de patrimoine", *Cahiers du GERMES*, décembre 1997, pp.469-476.
- Pinchemel (G.) et (P.), *La Face de la terre*, A. Colin, coll. " U ", 3ème édition, 1994, 495p.
- Piveteau (V.), *Prospective et territoire : apports d'une réflexion sur le jeu*, CEMAGREF, coll. "Etudes", série Gestion des territoires, n°15, Antony, 298p.
- Renard (J.), "Pays de géographes, Pays de politiques", *Norois*, 1999, t.46, n°181, pp.11-19.

- Scheibling (J.), *Qu'est-ce que la Géographie ?*, Paris, Hachette, coll. "Carré géographie", 1994, 199 p.
- Telhine (M.), "Où sont passés les géographes ?", *Libération*, 4 décembre 1998.
- Tizon (P.), "Qu'est-ce que le territoire ?", in Di Méo (G.), sous la dir., *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, coll."Géographie sociale", Paris, 1996, pp.17-34.
- Tricart (J.), *Introduction à l'utilisation de photographies aériennes en géographie, géologie, écologie et à l'aménagement du territoire*, SEDES, Paris, 1970, 247p.
- UFR de Géographie de l'Université Paris X-Nanterre, "Non, les géographes n'ont pas abandonné le terrain…", *Libération*, le 15 décembre 1998.
- Verret (Y.) et Pech (P.), "Démarche géographique et environnement ", *L'Information géographique*, 1995, n°59, pp.89-96.
- Vidal de la Blache (P.), *Tableau géographique de la France*, La table ronde, Paris, 1994, 559p.

Gestion de l'environnement et des milieux aquatiques : les aspects écologiques et les définitions de la qualité.

- Amoros (C.) et Petts (G. E.), *Hydrosystèmes fluviaux*, Paris, Masson, 1993, 300p.
- Amoros (C.), Bravard (J.-P.), Reygrobellet (J.-L.), Pautoux (G.) et Roux (A.-L.), "Les concepts d'hydrosystèmes et de secteur fonctionnel dans l'analyse des systèmes fluviaux à l'échelle des écocomplexes", *Bulletin d'Ecologie*, t.19, 4, 1988, pp.531-546.
- Andréassian (V.), "Analyse de l'action de l'homme sur le comportement des bassins versants et leur régime des crues", in actes du colloque *L'influence humaine dans l'origine des crues*, ministère de l'environnement, Paris,18-19 novembre 1996, pp.47-66.
- Andréassian (V.), "La perception sociale de l'influence humaine sur le régime des crues", in actes du colloque *L'influence humaine dans l'origine des crues*, ministère de l'environnement, Paris, 18-19 novembre 1996, pp.15-17.
- Anonyme, "Inondations : des pistes pour réduire les dommages", *Le Moniteur*, Hors série environnement , juin 2002, pp.4-8.
- Anonyme, "La préoccupation des Français pour la qualité de l'eau", *Les données de l'environnement,* n° 57, 2002, 4p.
- Anonyme, "La qualité des eaux superficielles : quelle évolution depuis 20 ans ?", n°1, *Les données de l'environnement,* janvier 1994, 4p.
- Apfelbaum (M.), "Nitrates: une norme au pieds d'argile", *La recherche*, Février 2001, 339, pp.31-34.
- Auxiètre (J.P.), Bordes (G.) et Holl (M.), *Gestion piscicole et plan de gestion*, C.S.P. éd., Gap, 1994, 239p.
- Auzet (A.-V.), "Les cheminements de l'eau naturels et/ou influencés", in actes du colloque *L'influence humaine dans l'origine des crues*, ministère de l'environnement, Paris, 18-19 novembre 1996, pp.19-46.

- Babillot (P.), "25% des prairies ont disparu depuis 1970", *Les données de l'environnement*, n°31, septembre 1997, IFEN, 4p.
- Babillot (P.), "L'eau potable ne coule pas que de source…", *Les données de l'environnement*, n°3, avril 1998, IFEN, 4p.
- Barraqué (B.), "Prospective de la qualité de l'eau", *Ingénieries-EAT*, hors série, Prospective et environnement , 1997, pp.41-50.
- Barrouch (G.) et Claudez (P.), "La méthode patrimoine-qualité", *Economie rurale*, n°229, 1995, pp.29-36.
- Berland (J.-M.), Office International de l'Eau, *Impact sur l'environnement de l'extraction de granulats,* juin 1998 (document web, non paginé).
- Béthemont (J.), *Les grands fleuves, entre nature et société*, A. Colin, coll. "U", Paris, 1999, 216p.
- Bodiguel (M.), sous la dir., *Qualité des eaux dans l'Union européenne : pratique d'une réglementation commune*, Paris, L'Harmattan, coll. "Environnement ", 1996, 361 p.
- Bou (C.) et Salomon (J.-N.), "L'impact des aménagements anthropiques sur le cours moyen du Tarn", *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest/S-O Européen*, n°3, 1998, pp.29-38.
- Bravard (J.P.) et Piégay (H.), "L'interface Nature et Sociétés dans les hydrosystèmes fluviaux", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 75, N°4, 2000, éditorial, pp.273-274.
- Bravard (J.-P.), 1994, "L'incision des lits fluviaux : du phénomène morphodynamique naturel et réversible aux impacts irréversibles", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.69, pp.5-9.
- Brossard (T.), Joly (D.) et Wieber (J.-C.), "Analyse visiuelle systématique des paysages de cours d'eau par deux approches complémentaires", *Revue de géographie de Lyon*, vol.73, 1998, pp.299-308.
- Cabinet du ministre de l'Agriculture (France), dossiers techniques du ministre n°32, "Agriculture et environnement : qualité de l'eau, la reconquête est engagée", décembre 2001, 3p.
- Cans (R.), "Y-a-t-il encore des poissons comestibles dans la Seine ?", *Eaux libres,* 2001, n°30, p.8-9.
- Capblancq (J.) et Décamps (H.), "L'eutrophisation des eaux continentales : questions à propos d'un processus complexe", *Natures, Sciences, Sociétés*, vol.10, n°2, pp.6-17.
- Changeux (T.), "1955-1997 : 42 ans de subventions pour travaux piscicoles", *Eaux libres*, n°23, 1997, pp.14 à 16.
- Changeux (T.), *La pêche fluviale en France*, note de synthèse, CSP, 2000, 7p.
- Chapon (P.-M.), "Effacement du barrage de Maions-Rouges, état de la recolonisation du bassin de la Vienne par les poissons migrateurs", *Courrier de l'environnement*, INRA, n°42, 2001, disponible sur internet non paginé.
- Chia (E.), Brossier (J.) et Benoit (M.), "Recherche-action : qualité de l'eau et changements des pratiques agricoles", *Economie rurale*, n°208-209, mars-juin 1992, pp.30-36.
- Cossin (M.) et Piégay (H.), "Réflexions préliminaires à un diagnostic paysager des hydrosystèmes fluviaux", *Revue de Géographie de Lyon*, vol.73, 1998, pp.273-284.
- Crouzet (P.), "Eutrophisation des rivières en France : où en est la pollution verte ?", n°48, octobre 1999, IFEN, 4p.

- Decamps (H.), "Expertise en situation d'incertitude : l'exemple des eaux continentales", *Natures, Sciences, Sociétés*, 2000, vol.8, n°3, pp.43-56.
- Delbos (G.), "Des milieux et des hommes au devenir incertain. A propos des zones humides du littoral maritime", *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°47, 2002, pp.43-56.
- Demars (J.J), "Prendre en compte les exigences de la faune piscicole à l'occasion des aménagements de rivières", *Eaux libres*, n°6-7, 1992, pp.6 à 18.
- Fruget (J.-F.) et Michelot (J.-L.), "Dérives écologiques et gestion du milieu fluvial rhodanien", ", *Revue de Géographie de Lyon,* 1997, vol.72, pp.35-48.
- Fruit (J.-P.), "La vallée de la Seine : un environnement rural menacé", in *Géographies et campagnes – Mélanges en hommage à J. Bonnamour*, Rey (V.), coord., Hors collection, Cahiers de Fontenay, ENS Fontenay, 1993, pp.221 à 228.
- Guyotat (R.), "Eaux nitratées et boues d'épuration, ou comment s'en débarrasser", *Le Monde*, 6 mars 2000.
- Institut de Stratégie Patrimoniale, *Conditions et moyens d'une gestion patrimoniale de la qualité de la plaine inondable du fleuve Charente*, MATE-Agencede l'eau Adour Garonne-Région poitou Charente, 2001, document confidentiel non paginé.
- Keith (P.) et Allardi (J.), coord., Atlas des poissons d'eau douce de France, MNHN, Institut d'écologie et de gestion de la biodiversité, Paris, 2001, 387p.
- Lefeuvre (J.-C.), "Des espaces que l'on dit naturels", in Passet (R.) et Theys (J.), sous la dir., *Héritiers du futur*, l'Aube, 1995, pp.173-186.
- Lévêque (C.), "Fonctions et fonctionnement des hydrosystèmes", in Vidal-Madjar (D.), Topol (R.), Vauclin (M.), Givone (P.), sous la direction de, *Les conflits d'usage en environnement : le cas de l'eau*, Ecole thématique, septembre 2001, pp.37-51.
- Mermet (L.), *Innover pour une gestion plus écologique des fleuves*, Asca -Ministère de l'environnement, 1993, 105p.
- Michelot (J.-L.), *Gestion patrimoniale des milieux naturels flu*via*ux – Guide technique*, Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse – ministère de l'environnement et de l'Aménagement du territoire, 1995, 67p.
- Piégay (H.), "Impact des aménagements sur le milieu physique", in Vidal-Madjar (D.), Topol (R.), Vauclin (M.), Givone (P.), sous la direction de, *Les conflits d'usage en environnement : le cas de l'eau*, Ecole thématique, septembre 2001, pp.231-239
- Ramade (F.), *Dictionnaire encyclopédique des pollutions*, Ediscience international, Paris, 2000, 690p.
- Ramade (F.), *Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'eau, biogéochimie et écologie des eaux continentales et littorales*, Edisciences, Paris, 1998, 786p.
- Ratiu (E.), "Différenciation des relations environnementales à l'eau et modèles d'analyse psychosociologique", in *L'eau en représentations – Gestion des milieux aquatiques et représentations sociales*, Aspe (C.) et Point (P.), coord., 1ère édition, GIP Hydrosystèmes-CEMAGREF, 1999, pp.15-29.

- Sachon (G.) et Bouvet (Y.), "L'impact des activités humaines sur les milieux aquatiques fluviaux", *Ingénieries*, 1997, pp.25 à 38.
- Sachon (G.) et Vaucouloux (M.), *Les boues des stations d'épuration urbaines*, ENGREF, document de la formation continue, Anthony, 1995, 295p.
- Souchon (Y.), Lévêque (C.) et Gaudin (P.), "Le poisson et son habitat", *Bulletin français de la pêche et de la pisciculture*, 1995, vol.337-339, pp.3-8.
- Suanez (S.) et Sabatier (F.), "Eléments de réflexion pour une gestion plus cohérente d'un système anthropisé, exemple du littoral du delta du Rhône", *Revue de géographie de Lyon*, vol.74, 1999, pp.7-25.

PRINCIPAUX SITES WEB CONSULTES[431] :

www.ate.tm.fr (base de données FONTAINE)
www.carteleau.org (Office international de l'eau)
www.cdi.eau-rhin-meuse.fr
www.cemagref.fr
www.conseil-constitutionnel.fr
www.cnrs.fr (pour l'accès au dossier eau, assez récent)
www.conservatoire-du-littoral.fr
www.cub-brest.fr
www.datar.gouv.fr
www.developpement-durable.net
www.eaufrance.com
www.eau-loire-bretagne.fr
www.eaurmc.fr
www.environnement.gouv.fr
www.finances.gouv.fr
www.h2o.net
www.ifen.fr
www.info-europe.fr
www.intercommunalités.com
www.irc.nl/lgfr/news.html
www.journal-officiel.gouv.fr
www.ladocfrancaise.gouv.fr (pour l'accès au dossier politique publique de l'eau)
www.lessites.service-public.fr (vers les préfectures)
www.nancie.asso.fr (centre international de l'eau)
www.pseau.org
www.reserves-naturelles.org
www.senat.fr
www.syndic-rivieres.org (SIAER de la Reyssouze)
www.waternunc.com

[431] Par ailleurs, de nombreux sites d'associations (exemple : *sea-river*) ou d'entreprises (exemple : biotec) ont été visités durant la période de recherche bibliographique. Certains ont été mentionnés et référencés dans le corps de texte. La date de consultation des sites est généralement inscrite avec l'adresse du site en note de bas de page, en l'absence de date précise de mise à jour du site.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

A.D.E.M.E. : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

A.D.E.P.R.I.N.A. : Association pour le Développement de l'Enseignement et de la Recherche à l'Institut National Agronomique

A.N.D.R.A. : Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radioactifs

A.A.P.P.M.A. : Association Agréée de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique

A.F.I.T. : Association Française d'Ingénierie Touristique

A.I.D.S.A. : Association Internationale de Défense du Saumon Atlantique

A.N. : Assemblée Nationale

A.O.M.S.L. : Association Ornithologique et Mammalogique de Saône et Loire

A.S.L.-A.S.A. : Association Syndicale Libre - Association Syndicale Autorisée

A.T.T.A.C. : Association pour une Taxation sur les Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens

A.T.S.R. : Avenir Territoire Saône Rhin

C.A. : Conseil d'Administration

C.C. : Code Civil

C.E. : Conseil de l'Europe

C.E.E. : Communauté Economique Européenne

C.G.C.T. : Code Général des Collectivités Territoriales

C.J.C.E. : Cour de Justice des Communautés Européennes

C.L.E. : Commission Locale de l'Eau

C.N.P.N. : Conseil National de Protection de la Nature

C.N.R.S. : Centre National de la Recherche Scientifique

C.R.E.N. : Conservatoire Régional des Espaces Naturels

C.S.P. : Conseil Supérieur de la Pêche

C.V.I. : Contrat de Vallée Inondable (de la Saône)

CE.M.A.G.R.E.F. : CEntre du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts

C.N.A. : Comité National d'Agrément

C.O.R.A. : Centre Ornithologique Rhône-Alpes

D.A.T.A.R. : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

D.D.A.F. : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

D.D.A.S.S. : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

D.D.E. : Direction Départementale de l'Equipement

D.E. : Direction de l'Eau

D.G.C.L. : Direction Générale des Collectivités Locales

D.I.R.E.N. : DIrection Régionale de l'ENvironnement

D.N.P. : Direction de la Nature et des Paysages

D.P.P.R. : Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques

D.R.A.E. : Délégation Régionale à l'Architecture et à l'Environnement

D.R.I.R.E. : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

D.D.S.V. : Direction Départementale des Services Vétérinaires

D.D.A.F. : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

E.D.F. : Electricité de France

E.P.A.LA. : Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents

E.P.A.VAL. : Etablissement Public d'Aménagement du VAL de Saône

E.P.C.I. : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

E.P.I.DOR. : Etablissement Public Interdépartemental de DORdogne

E.P.T.B. : Etablissement Public Territorial de Bassin

E.N.G.R.E.F. : Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts

F.N.D.A.E. : Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau

F.A.P.E.N. : Fédération des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature

F.D.A.A.P.P.M.A. : Fédération des Associations Agréées de pêche et de Protection des Milieux Aquatique

F.N.E. : France Nature Environnement

F.R.A.P.N.A. : Fédération Rhône-Alpes pour la Protection de la NAture

H.C.E. : Haut Comité à l'Environnement

I.F.E.N. : Institut Français de l'Environnement

I.G.E. : Inspection Générale de l'Environnement

I.I.T.F. : Institut Interdépartemental du Tourisme Fluvial

I.N.E.R.I.S. : Institut National de l'Environnement industriel et des RISques

I.N.I.P. : Initiation à l'Ingénierie de Projet (à l'INA P-G)

I.R.S.N. : Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire

I.G.R.E.F. : Ingénieur du Génie Rural des Eaux et Forêts

I.N.A. P-G. : Institut National Agronomique Paris-Grignon

I.N.R.A. : Institut National de la Recherche Agronomique

I.R.E.S.T .: Institut de Recherche et d'Etudes Supérieures du Tourisme

LA.DY.SS. : LAboratoire dYnamiques Sociales et recomposition des espaces

L.O.A.D.D.T. : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

L.P.O. : Ligue de Protection des Oiseaux

M.A.T.E. : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (de 1997 à 2002)

M.E.D.E.F. : Mouvement des Entreprises de France

M.E.D.D. : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable[432] (depuis 2002)

M.I.S.E. : Mission InterServices de l'Eau

M.N.H.N. : Muséum National d'Histoire Naturelle

M.D.C. : Mouvement Des Citoyens

O.G.M. : Organisme Génétiquement Modifié

[432] On utilise généralement le terme de ministère de l'environnement ou ministère en charge de l'environnement.

O.N.C.F.S. : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage

O.N.F. : Office National des Forêts

O.I.EAU : Office International de l'Eau

P.D.P.G. : Plan Départementaux de Gestion Piscicole

P.E.R. : Plan d'Exposition aux Risques

P.L.U. : Plan Local d'Urbanisme

P.M.P.O.A. : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

P.M.U. : Pari Mutuel Urbain

P.P.R. : Plan de Prévention des Risques naturels

P.S.S. : Plan de Surface Submersible

P.S. : Parti Socialiste

P.O.S. : Plan d'Occupation des Sols

R.M.C. : Rhône-Méditerranée-Corse

R.N.D.E. : Réseau National des Données sur l'Eau

S.A.F.E.R. : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

S.A.G.E. : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

S.A.T.E.S.E. : Service d'Assistance Technique aux Exploitants des Stations d'Epurations

S.CO.T. : Schéma de COhérence Territoriale

S.D.A.G.E. : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

S.D.V.P. : Schéma Départemental à Vocation Piscicole

S.E.M.A. : Service des Milieux Aquatiques (en DIREN)

S.E.M.N.A. : Service des Milieux Naturels et Aquatiques (en DIREN)

S.I.A. : Syndicat Intercommunal d'Aménagement (relatif aux cours et plans d'eau)

S.I.V.O.M. : Syndicat Intercommunal à VOcation Multiple

S.M.E.S.D. : Syndicat Mixte Saône-Doubs

S.N. : Services de la Navigation

SO.RE.LI.F. : SOciété pour la REalisation de la LIaison Fluviale Saône-Rhin

S.R.A.E. : Service de la Recherche et des Affaires Economiques

S.R.A.G.E. : Schéma Régional d'Aménagement et de Gestion des Eaux

S.T.E.P. : Station d'Epuration

S.E.P.N.B. : Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne

S.E.Q. : Système d'Evaluation de la Qualité

S.M.S.D. : Syndicat Mixte d'Etude pour l'Aménagement de la Saône et du Doubs

T.O.S. : Truite Ombre Saumon

T.P. : Travaux Publics

U.F.C. : Union Française des Consommateurs

U.M.P. : Union pour la Majorité Présidentielle (ex-RPR et DL)

V.N.F. : Voies Navigables de France

W.W.F. : World Wild Life Fund- Organisation pour la protection de la vie sauvage

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Typologie des politiques publiques. 27
Tableau 2 : Les cinq séquences d'une politique publique. 28
Tableau 3 : Les six dimensions constitutives du champ de l'action publique dédiée à l'environnement 32
Tableau 4 : Les SDVP dans le bassin de la Saône 48
Tableau 5 : Les compétences environnementales des collectivités. 60
Tableau 6 : Les principales compétences des EPTB pour l'aménagement et la gestion des eaux . 67
Tableau 7 : Les Systèmes d'Evaluation de la Qualité (SEQ). 93
Tableau 8 : Les préconisation des experts pour l'aménagement rationnel des hydrosystèmes fluviaux . 99
Tableau 9 : La notion de patrimoine aujourd'hui. 108
Tableau 10 : Nomenclature des éléments du patrimoine naturel. 111
Tableau 11 : Répartition et localisation des entretiens dans le bassin versant de la Saône en 2001. 139
Tableau 12 : Les missions aériennes exploitées dans le cadre de l'analyse diachronique relative au Val de Saône aval. 145
Tableau 13 : Les 10 classes retenues pour l'analyse des photographies aériennes. 148
Tableau 14 : La réduction des surfaces prairiales en milieu rural 174
Tableau 15 : Etat d'avancement des SAGE (2002) 223
Tableau 16 : Etat d'avancement des Contrats de rivière (2001) 224
Tableau 17 : Etat d'avancement des contrats de rivières dans le bassin versant de la Saône 225
Tableau 18 : Etat d'avancement des SAGE dans le bassin versant de la Saône. 226
Tableau 19 : Etat d'avancement des études globales dans le bassin versant de la Saône. 227
Tableau 20 : Les sous-bassins à enjeux forts. 231
Tableau 21 : Participation financière en 1997 des différents partenaires du contrat de la rivière Reyssouze. 269
Tableau 22 : Les actions du Volet C observent un fort taux de réalisation. 282
Tableau 23 : Chronologie du CVI. 297
Tableau 24 : Programmation simplifiée du CVI 298
Tableau 25 : Organisation du Syndicat Mixte Saône Doubs 308
Tableau 26 : Montants des études relatives à chaque volet 316

Avertissement : le schéma relatif au dispositif méthodologique est présenté p.150 *bis* (cette page est non référencée dans la table des matières pour des raisons pratiques).

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Limites légales des sections de cours d'eau en répartition des compétences..... 35
Figure2 : Typologie des "contrats de rivière". 77
Figure 3 : Procédé d'interprétation d'une photographie aérienne..... 147
Figure 4 : Evolution comparée des surfaces en eau dans le secteur de Villefranche-sur-Saône (1945-2000). 165
Figure 5 : Evolution comparée des prairies inondables et de l'habitat aggloméré (secteur de Villefranche-sur-Saône, 1945 à 2000). 167
Figure 6 : Evolution comparée des prairies inondables et de l'habitat aggloméré (secteur de Mâcon, 1954-2000). 170
Figure 7 : Evolution comparée des surfaces cultivées et aménagées à Châlon-sur-Saône (1962-1997). 172
Figure 8 : Evolution comparée des prairies inondables et de l'habitat aggloméré à Châlon-sur-Saône (1962-1997). 173
Figure 9 : "La gestion systémique de la vallée de la Saône" (Procédure 1). 221
Figure 10 : "La gestion systémique de la vallée du Doubs" (Procédure 2). 221
Figure 11 : "La gestion territoriale du bassin" (Procédure 3). 222
Figure 12 : Typologie des programmes d'intervention de l'Agence RMC. 230
Figure 13 : La démarche suivie dans le cadre du contrat de rivière Reyssouze. 256
Figure 14 : Evolution du prix de l'eau depuis 1992 en Francs constants 266