

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).

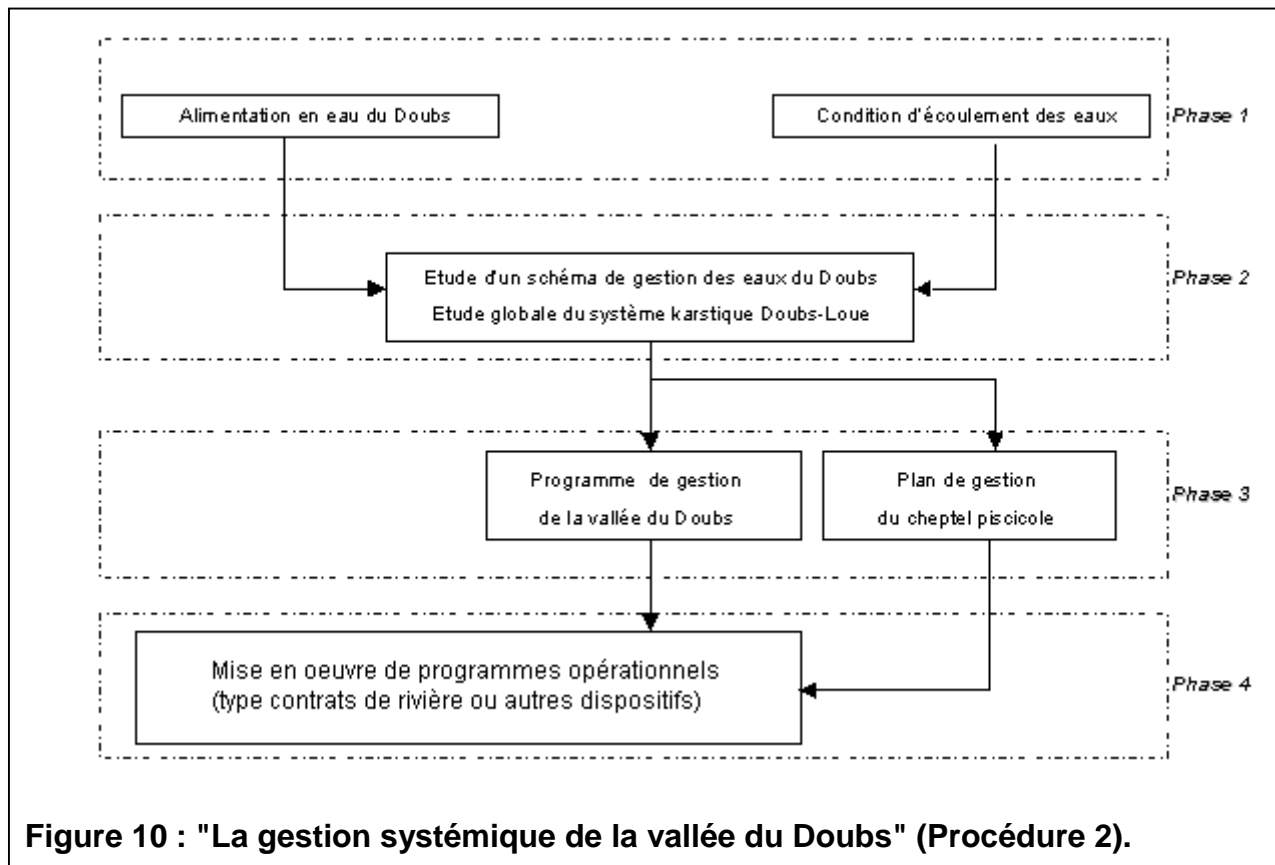
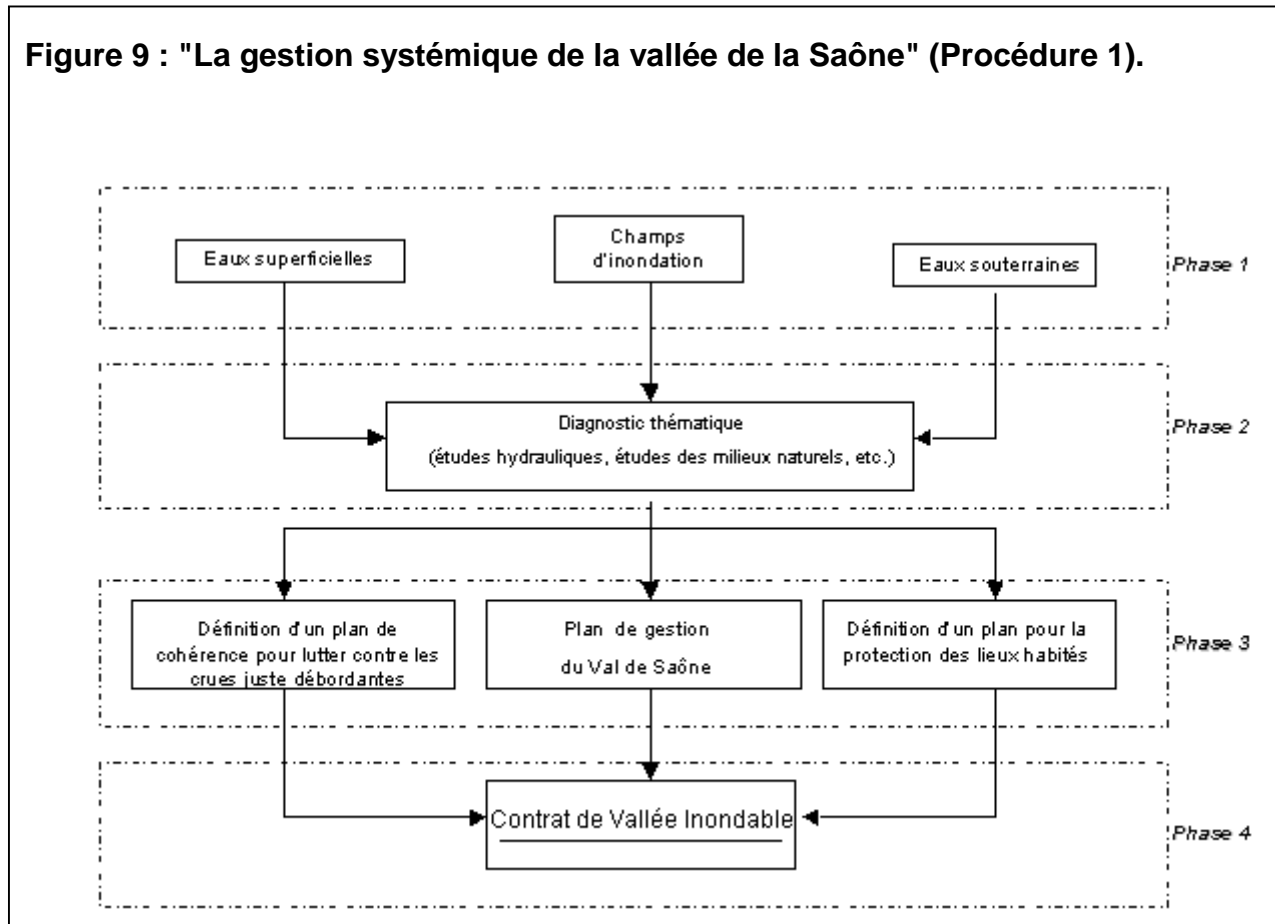
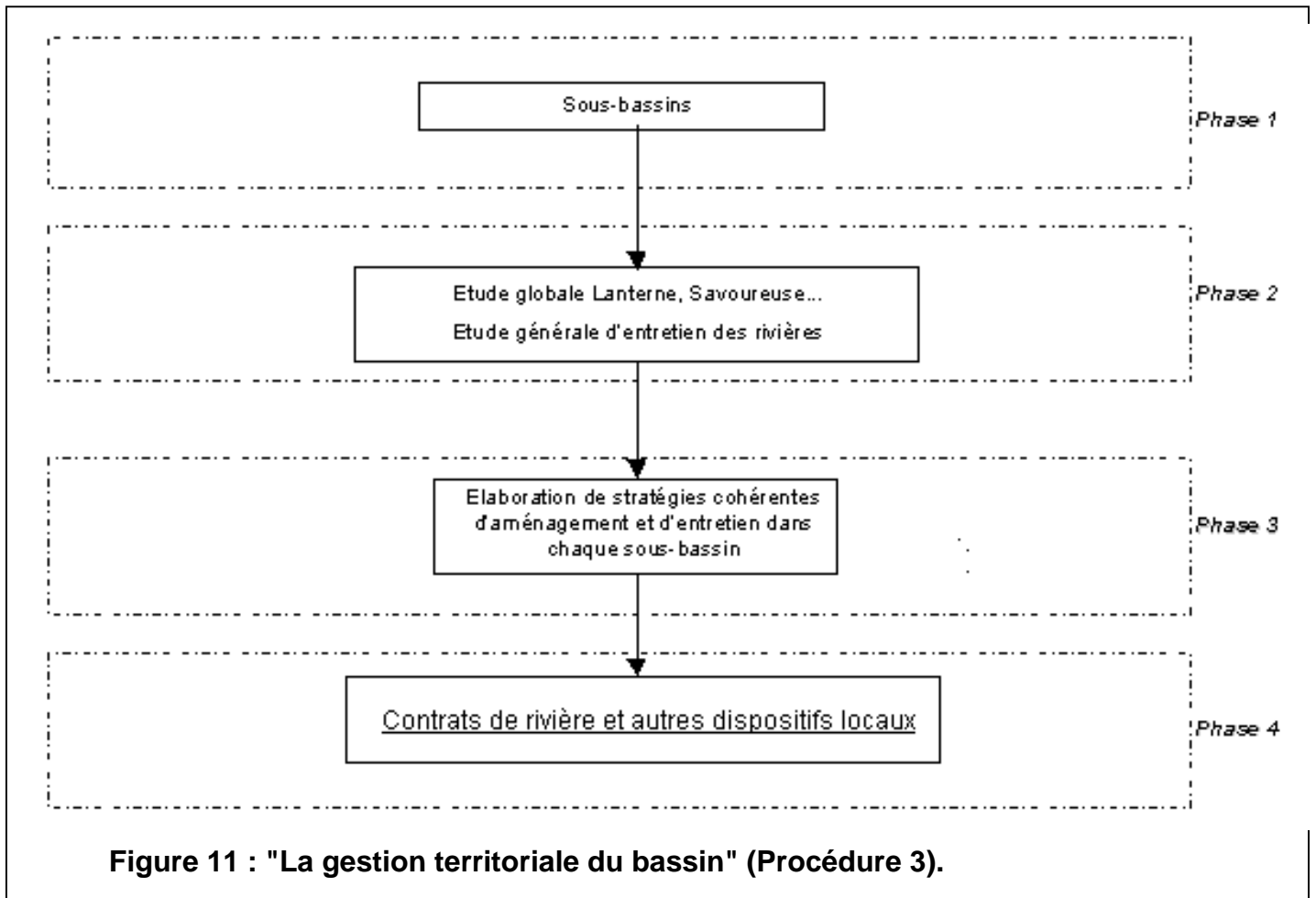


Figure 10 : "La gestion systémique de la vallée du Doubs" (Procédure 2).



Le Syndicat Mixte Saône Doubs a peu à peu imposé ses vues et, en corollaire, une nouvelle organisation des acteurs de l'eau²⁶². 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

	<i>En projet</i>	<i>Engagés (1)</i>
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

	<i>En projet</i>	<i>Engagés (1)</i>
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 débiter (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 1 ^{er} 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 concepteur²⁶⁷ 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 risque²⁶⁸.

²⁶⁷ Le Syndicat Mixte Saône Doubs.

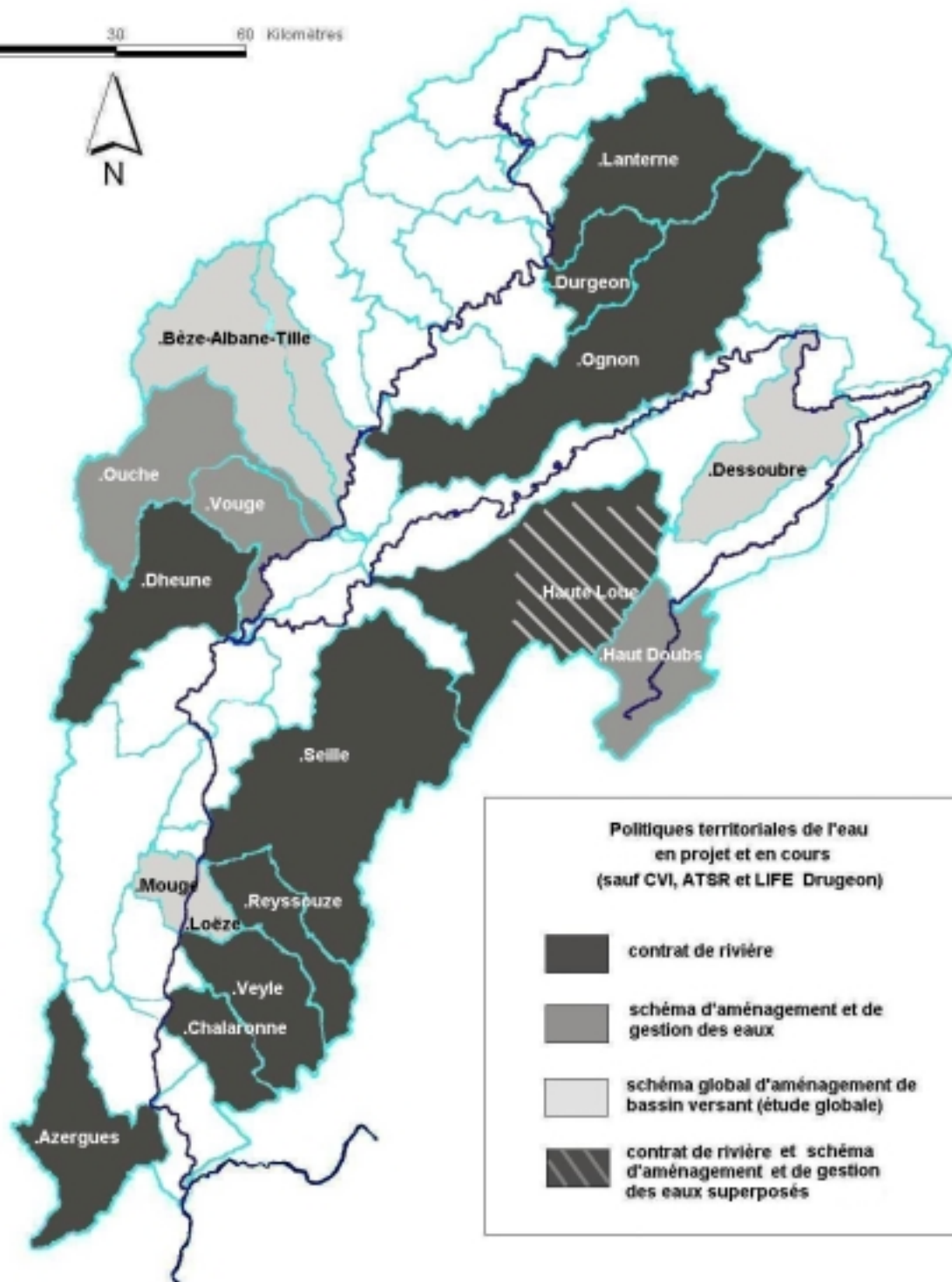
²⁶⁸ Selon nos propres observations.

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



**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 rivière²⁶⁹. 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'hypercotrophisation. 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 viticoles 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 8^{ème} 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 territoriales²⁷⁰.

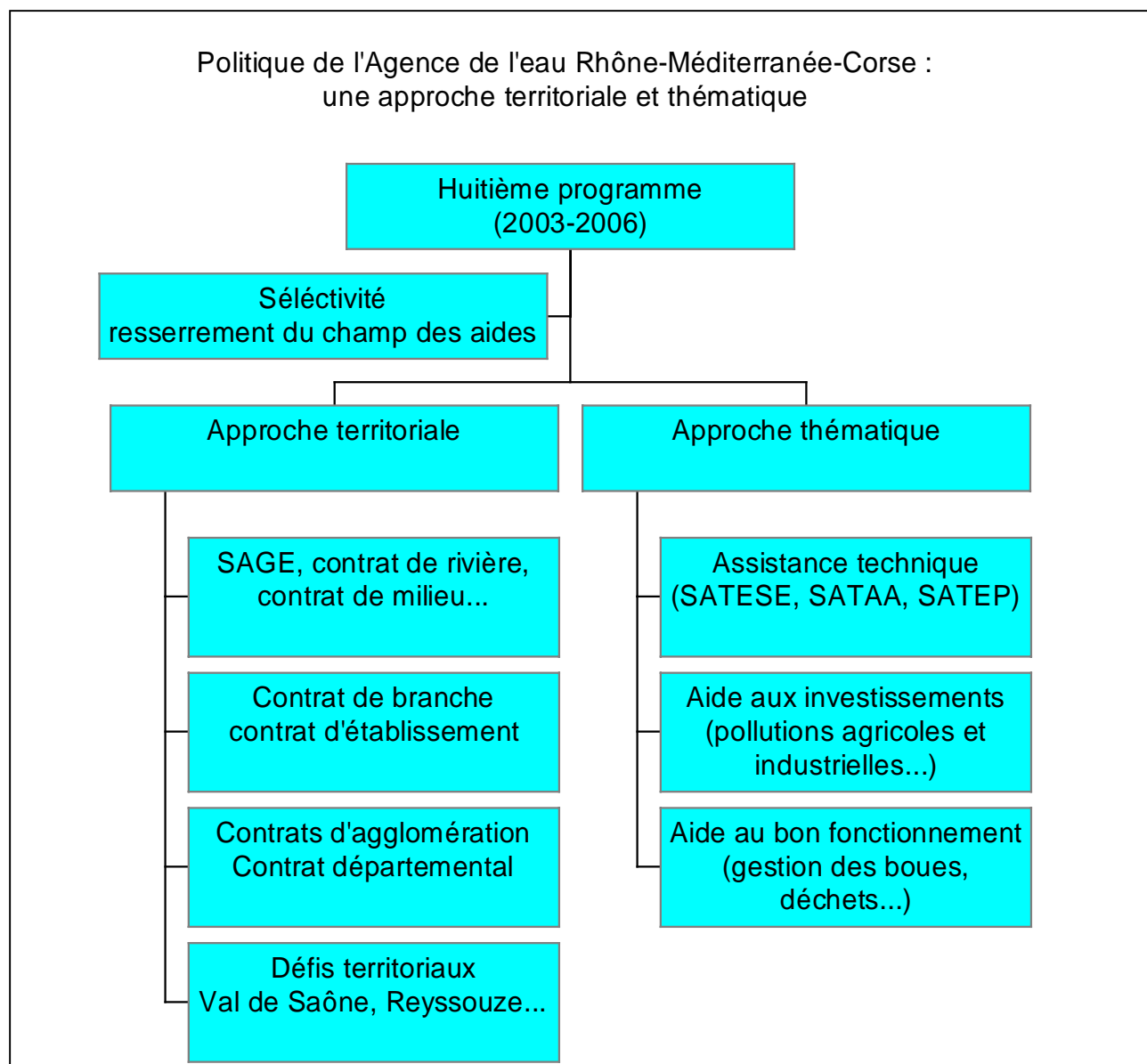


Figure 12 : Typologie des programmes d'intervention de l'Agence RMC.

(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 lyonnaise²⁷¹. Moins d'une dizaine de projets concernent le bassin versant de la Saône²⁷².

Tableau 20 : Les sous-bassins à enjeux forts d'après l'agence RMC (2000).

TERRITOIRE	THEME RETENU	USAGE VISE
Savoireuse / 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 eaux²⁷³.

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 régionaux²⁷⁴. 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 gabarit²⁷⁶.

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-Rhône*, 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 Massé²⁷⁷, 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 Méditerranée²⁷⁸. "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 européenne²⁸⁰.

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 19^{ème} siècle que de préfigurer le 21^{ème}."

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 politique²⁸¹ sans que le moindre mètre cube de terre ne soit creusé. Les pressions de l'Association Médinord²⁸² 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 programme²⁸⁴. 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.

- 1^{er} 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-guerres²⁸⁵, 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 Saône²⁸⁶.

- 2^{ème} 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 intercommunales²⁸⁷. L'absence de contact entre le chargé de mission du contrat Azergues²⁸⁸ 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 physique²⁸⁹ 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 Linxert), le SIA Semouse-Combauté, le SIA de la Basse Lanterne, le SIA de Vallée du Planey et du Dorgeon²⁹⁰ 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 Armons, 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 cours²⁹¹.

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'Ognon²⁹² 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 interrogés – 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'environnement²⁹⁵.

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 droite²⁹⁸. 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 droite²⁹⁹. 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 Lorraine par G.Longuet (UDF).

mettre en place une zone d'activité intercommunale³⁰⁰ 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 anciennes³⁰¹.

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 suivi³⁰². 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'utilisateur 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-Méditerranée-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-Méditerranée-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.