

## 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 premier 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<sup>139</sup>. 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<sup>141</sup> 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

---

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> 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).

<sup>141</sup> 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<sup>142</sup>. 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 granulats 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<sup>143</sup>. Mais cela provoque de vives réactions chez les représentants des agriculteurs, la FNSEA en particulier.

---

<sup>142</sup> 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).

<sup>143</sup> 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 cantonnée 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*<sup>144</sup> ? 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<sup>145</sup>.

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

<sup>145</sup> *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'indemnités 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 8<sup>ème</sup> 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<sup>146</sup>.

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 envisagée. 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'Écologie 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

---

<sup>146</sup> 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"<sup>147</sup>.

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<sup>148</sup>. 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.

---

<sup>147</sup> 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.

<sup>148</sup> 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 contrats 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)<sup>149</sup>. 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) ?

---

<sup>149</sup> Jean-Luc Laurent, ancien directeur de l'eau au ministère de l'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 relative 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"<sup>150</sup> 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

---

<sup>150</sup> 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)<sup>151</sup> 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<sup>152</sup>, 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

---

<sup>151</sup> 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).

<sup>152</sup> 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<sup>153</sup>. 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

---

<sup>153</sup> 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<sup>154</sup>. 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)<sup>155</sup> – 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

---

<sup>154</sup> D'après les entretiens que nous avons eus avec des responsables de ce service, décembre 2000, Mâcon.

<sup>155</sup> 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"<sup>156</sup>, 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

---

<sup>156</sup> Expression souvent employée par le Ministère 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 km<sup>2</sup>, 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 débiter 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,<sup>157</sup> 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.

---

<sup>157</sup> 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<sup>158</sup>.

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 vue 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.

---

<sup>158</sup> 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<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> 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 Vittef 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<sup>160</sup>. 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 recourent 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 caractérise 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.

---

<sup>160</sup> 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.).

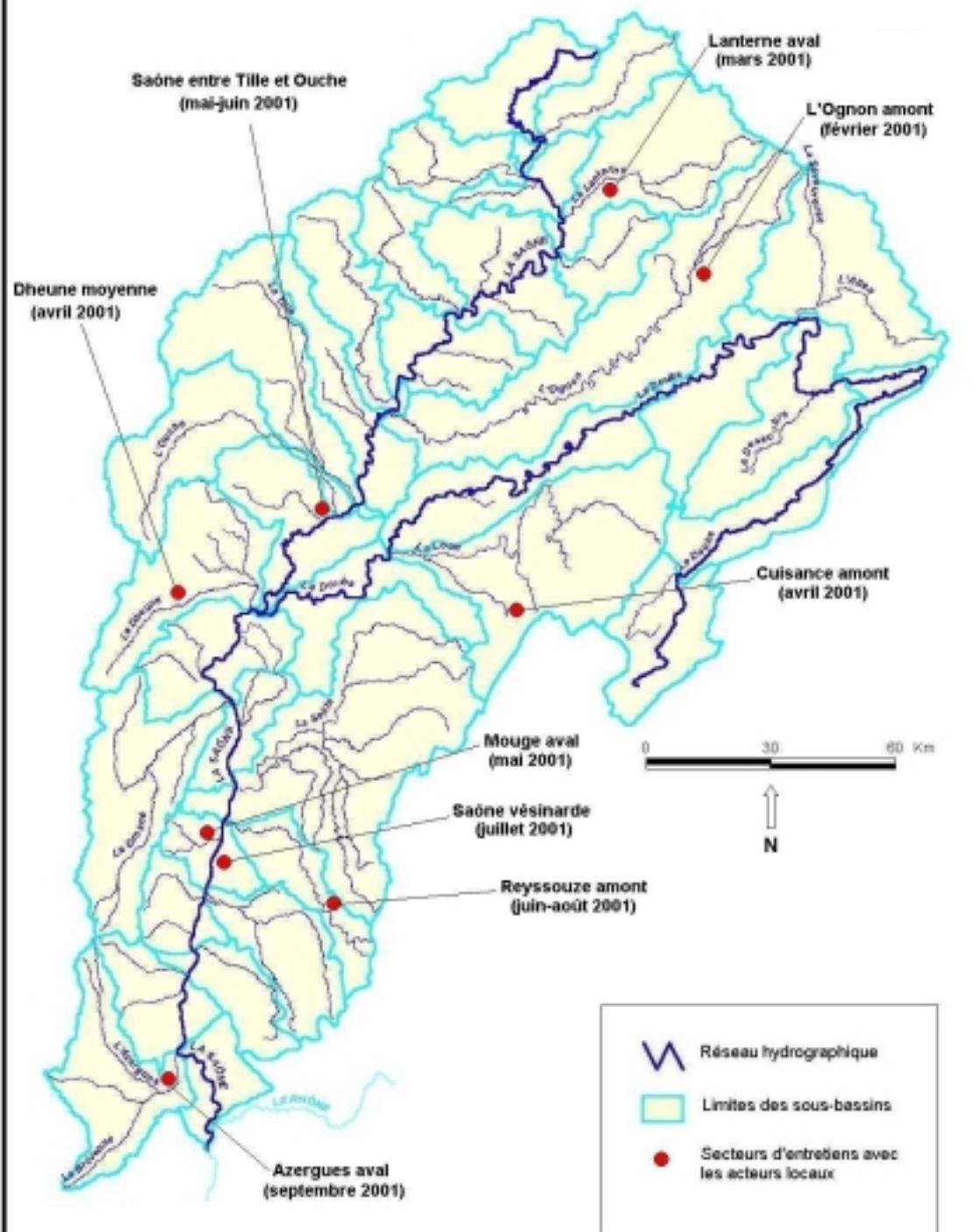
Les entretiens se sont déroulés dans des bassins versants qui sont concernés à des degrés divers par les contrats de rivière. Dans certains d'entre eux, le contrat de rivière est déjà engagé depuis plusieurs années (Reyssouze), dans d'autres l'élaboration du Dossier Sommaire de Candidature (DSC) ou du 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



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) <sup>161</sup>	Fréquence des inondations <sup>162</sup>	Entretiens <sup>163</sup> "au fil de la rivière"	Entretiens <sup>164</sup> 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	Laizé 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
<b>TOTAL</b>	-	-	-	<b>71</b>	<b>104</b>	-

<sup>161</sup> 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, ).

<sup>162</sup> Source : synthèse des données détenues par le Syndicat Mixte Saône Doubs (2001).

<sup>163</sup> 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.

<sup>164</sup> 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'utilisateur, 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 méthodes 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<sup>165</sup> 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<sup>166</sup>. Ce "panel" de 84 personnes est très

---

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> 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%)<sup>167</sup>. 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 recourent, 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

---

<sup>167</sup> 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).<sup>168</sup> 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.

---

<sup>168</sup> 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, populiculture, 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 km<sup>2</sup> 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<sup>169</sup> 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<sup>170</sup>. 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.

---

<sup>169</sup> Soit 7 échelles différentes dont une au 1/21 600 !

<sup>170</sup> 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.**

<b>Secteur</b>	<b>Mission</b>	<b>Année mission</b>	<b>Echelle</b>	<b>Format</b>	<b>Support</b>
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 km<sup>2</sup> environ<sup>171</sup>. 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.

---

<sup>171</sup> 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<sup>172</sup> 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, périurbain résidentiel, etc.)<sup>173</sup> ;
- 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.**

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

<sup>172</sup> L'opération peut être manuelle ou réalisée à l'aide d'un support informatique.

<sup>173</sup> 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<sup>174</sup>. 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"<sup>175</sup>. 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)<sup>176</sup>.

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)<sup>177</sup>.

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)<sup>178</sup>. Les clichés ont été pris, à partir de points de vue, de la berge et parfois d'une

---

<sup>174</sup> 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 industrialoportuaire) ; 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.

<sup>175</sup> 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).

<sup>176</sup> Les clichés ont été pris dans les bassins versants où se sont tenus nos entretiens avec les acteurs locaux.

<sup>177</sup> Quelques clichés ont été réalisés en 2002.

<sup>178</sup> 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)<sup>179</sup>.

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).

---

<sup>179</sup> Les critères de sélection des clichés ainsi que les commentaires techniques sont présentés en annexe 3.