



HAL
open science

Une inondation négociée? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône.

Joana Guerrin

► **To cite this version:**

Joana Guerrin. Une inondation négociée? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône.. Science politique. Université de Montpellier 1, 2014. Français. NNT: . tel-01261450

HAL Id: tel-01261450

<https://theses.hal.science/tel-01261450>

Submitted on 25 Jan 2016

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

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

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur

Délivré par l'**Université Montpellier 1**

Préparée au sein de l'école doctorale
Droit et Science politique
Et des unités de recherche ART-Dev et G-EAU

Spécialité : **science politique**

Présentée par **Joana GUERRIN**

Une inondation négociée ?
Politisation d'un risque naturel sur le Rhône

Soutenue le 11 décembre 2014 devant le jury composé de

Julie TROTTIER, directrice de recherche CNRS, ART-Dev	Directrice de thèse
Gabrielle BOULEAU, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, chercheuse en science politique, Irstea	Co-encadrante de thèse
Olivier BORRAZ, directeur de recherche CNRS, CSO	Rapporteur
Andy SMITH, directeur de recherche FNSP, Centre Émile Durkheim	Rapporteur
Virginie TOURNAY, chargée de recherche, CEVIPOF	Examinatrice
Bruno VILLALBA, professeur de science politique, AgroParisTech	Examinateur

« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Résumé

Depuis les années 1990, un changement semble être intervenu dans les politiques du risque inondation en France. Les aménagements de protection qui prévalaient depuis le XIX^e siècle ont été remis en cause et l'inondation a été requalifiée comme un phénomène inévitable voire bénéfique pour l'environnement. Les discours de politique publique relatifs à la *culture du risque* ont remplacé ceux présentant le risque inondation comme un enjeu de sécurité publique. Les instruments d'action publique ont également changé. Les aménagements visant à inciter les riverains à *vivre avec* le risque inondation ont succédé à la construction de digues de protection. Notre thèse questionne la portée de ce changement d'action publique dans le domaine du risque inondation à travers l'étude d'une politique territoriale sur le Rhône. À cette fin, nous retraçons la genèse d'un instrument d'action publique, la *restauration de zones d'expansion de crues*, dans les forums internationaux et européens. Nous rendons compte de la traduction de cet instrument opérée sur le Rhône par une coalition de réformateurs promouvant une nouvelle problématisation des inondations. Nous suivons les controverses qui se sont déployées autour de la mise en œuvre de cet instrument localement, qui sont autant de traductions concurrentes de ce dernier. Enfin, nous questionnons les effets de l'abandon de cet instrument sur la politique territoriale, sur l'institution qui l'a porté, et sur le changement d'action publique annoncé.

Mots-clés : action publique, inondation, politiques environnementales, Rhône, France.

Negotiating flood risk? Politics of a natural risk management on the Rhône River (France)

Since the 1990s a shift occurred in the policies of flood risk in France. The protection structures that had been prevailing since the 19th century were questioned, and flooding was redefined as an unavoidable and beneficial for the environment. Public policy discourses about *risk culture* have replaced those of flood risk as an issue of public safety. The policy instruments have also changed. Facilities to encourage residents to live with flooding replaced major dykes building. The thesis questions the extent of this policy shift in the field of flood risk through the study of a local policy on the Rhône River. To that end, we retrace in international and European fora the origin of a policy instrument typical of this policy shift: the restoration of floodplains. We analyze the adaptation of this instrument to the Rhône as an opportunity for a coalition to support a new definition of floods locally. We follow the controversies and conflicts that developed around the implementation of this instrument. Finally, we question the impact of the abandonment of this instrument on the local policy itself, on the legitimacy of the coalition and on the policy shift announced.

Keywords : policy-making, flood policy, environmental policy, Rhône River, France.

Discipline : science politique

Laboratoires :

ART-Dev, UMR 5281 : Université Montpellier 3 - Site Saint-Charles - Rue Henri Serre - 34090 Montpellier

G-EAU, UMR 183 : Irstea Montpellier - 361, rue J.F. Breton - 34096 Montpellier

Remerciements

Je remercie tout d'abord Julie Trottier, dont la passion pour la recherche a été communicative, qui m'a transmis élan et énergie dans la réalisation de cette thèse. Je remercie Gabrielle Bouleau, pour son soutien et ses conseils au quotidien, autant scientifiques que plus pratiques, qui entourent la réalisation d'une thèse. Merci à Frédéric Grelot d'avoir œuvré à la création de ce sujet de thèse, m'avoir facilité l'accès au terrain et aidée à la compréhension d'enjeux techniques du domaine des inondations.

J'ai bénéficié de conditions de travail optimales, grâce à l'accueil et au financement de l'UMR G-EAU et d'Irstea Montpellier, et au soutien de l'UMR ART-Dev. Je remercie les directions de ces unités qui m'ont fait confiance pour mener à bien ce travail. Mes remerciements vont également aux personnes de ces laboratoires qui ont facilité les conditions administratives de réalisation de la thèse, et particulièrement à Kérel, Carmen, Irène, Sophie, Isabelle, Marie-Claude, Anne et Virginie à G-EAU, et Géraldine et Christiane à ART-Dev. Je tiens également à remercier Floriane Giovanni, chargée de veille à Irstea, qui m'a aidée à réaliser l'étude scientométrique présentée en chapitre 3. Un grand merci également à Myriam Campardon pour la réalisation des cartes.

Pour les bons moments au labo, et au-delà, merci aux (post-)doctorants de G-EAU : Séverine, Sylvain, Alex, Pauline, Vincent, Manu et les autres. Je leur suis reconnaissante de m'avoir montré qu'il était possible de conclure une thèse et...d'avoir oublié de me donner un mot improbable à insérer dans le manuscrit. Merci à Klervi pour le partage des joies et peines autour de la thèse. Merci aux doctorants du CEPEL, et notamment David, Julien et Nicolas, auprès de qui j'ai pris goût à l'enseignement universitaire.

Merci aux collègues en SHS de G-EAU avec lesquels j'ai beaucoup échangé pendant la réalisation de ce travail, pour leurs conseils avisés et amicaux et leur soutien, je pense en particulier à Sylvain Barone, Christelle Gramaglia et Audrey Richard-Ferroudji.

Ce travail a bénéficié de plusieurs relectures, de la part de mes encadrants mais également d'autres volontaires, dont je salue l'implication et le soutien. Merci en particulier à Sylvain et Marina, qui n'ont pas démerité, même dans la dernière ligne droite de la rédaction.

Je remercie ma famille et mes amis, pour m'avoir épaulée et accompagnée dans cette longue épreuve. Merci à Simon qui me rappelle tous les jours que la vie ne tourne pas (seulement) autour d'une thèse. Je pense à mes grands-parents et parents, fiers de me voir prendre le chemin de la thèse, non sans inquiétude. Merci à mon coach Sev, présente jusqu'au bout, du café du matin aux discussions plus métaphysiques autour de la thèse.

Merci à Julien d'être à mes côtés depuis le début, dans les moments de bonheur comme dans les moments de stress, particulièrement intenses dans l'épreuve de la fin de thèse. En espérant que le soulagement qui m'habite en écrivant ces lignes lui soit communicatif.

Je tiens enfin à remercier Olivier Borraz, Andy Smith, Virginie Tournay et Bruno Villalba, qui ont accepté de participer au jury de cette thèse.

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
1. Réinscrire les inondations dans le champ politique	4
2. Étudier la politisation d'un risque naturel : problématique et hypothèses de recherche	20
3. Pour une sociologie politique du risque inondation : grille d'analyse.....	24
4. Méthodologie	35
5. Organisation de la thèse	39
PREMIÈRE PARTIE. SE PROTÉGER DES INONDATIONS OU VIVRE AVEC ? LES ÉVOLUTIONS PARADIGMATIQUES D'UN PROBLÈME PUBLIC.....	41
CHAPITRE 1. LA LONGUE FABRIQUE D'UN RISQUE « NATUREL » SUR LE RHÔNE.....	45
1. Les inondations du Rhône, du fléau au problème public : fabrique d'un paradigme « de protection »	46
2. Construction de l'invisibilité des inondations sur le Rhône.....	69
Conclusion intermédiaire	83
CHAPITRE 2. LES INONDATIONS ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LOGIQUE D'APPROPRIATION .	85
1. La gestion durable des inondations en France, critique du paradigme de protection.....	88
2. Les inondations comme problème environnemental et économique à l'international.....	105
3. Les inondations, nouveau domaine de la DG environnement.....	114
Conclusion intermédiaire	123
CHAPITRE 3. RESTAURER UNE ZEC. GÉNÉALOGIE D'UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE.....	125
1. Construction scientifique d'un instrument d'action publique	126
2. La restauration de ZEC, instrument d'action publique	138
3. Philosophie d'un instrument d'action publique	149
Conclusion intermédiaire	161
CONCLUSION.....	163
DEUXIÈME PARTIE. LA GESTION DURABLE DES INONDATIONS : OPÉRATIONS DE TRADUCTION SUR LE RHÔNE.....	165
CHAPITRE 4. LES INONDATIONS CONTEMPORAINES, SCÈNES DE LUTTES DÉFINITIONNELLES.....	169
1. Les inondations des années 1990 : émergence d'une définition environnementale du problème.....	170
2. Les inondations de 2003 : fenêtre d'opportunité pour une solution institutionnelle.....	182
3. Une solution institutionnelle prise en charge par l'État	210
Conclusion intermédiaire	228
CHAPITRE 5. LE PLAN RHÔNE : TRADUCTION INÉDITE DE LA GESTION DURABLE DES INONDATIONS.....	229
1. Une institution (relativement) innovante.....	230
2. Restaurer une zone d'expansion de crues : la solution « clé de voute »	247
Conclusion intermédiaire	274
CONCLUSION. RESTAURER UNE ZONE D'EXPANSION DE CRUES SUR LE RHÔNE, UN INSTRUMENT ENTRE DEUX PARADIGMES	275

TROISIÈME PARTIE. CONSTRUCTION ET ÉCHEC D’UN TERRITOIRE DE RISQUE.....	277
CHAPITRE 6. FAIRE EXISTER UN TERRITOIRE DE RISQUE	283
1. Émergence d’un nouveau territoire fonctionnel.....	284
2. La participation comme ingénierie de construction territoriale	294
Conclusion intermédiaire	319
CHAPITRE 7. L’ÉCHEC DU TERRITOIRE DE RISQUE. CONTROVERSE AUTOUR D’UN PROJET DE RESTAURATION D’UNE ZONE D’EXPANSION DE CRUES.	321
1. Deux coalitions discursives concurrentes : restaurer une zone d’expansion de crues et les ZEC Actives	322
2. Deux histoires concurrentes : Piolenc-Mornas, entre privilégiés et victimes	327
3. L’État, les élus et les experts : entre représentation de l’intérêt général et technocratie.....	356
4. Les territoires politiques contre le territoire de risque	379
Conclusion intermédiaire	416
CONCLUSION.....	419
QUATRIÈME PARTIE. ENTRE ORIENTATIONS ET CONTENUS CONTRADICTOIRES : PETITS ARRANGEMENTS AVEC LE PARADIGME.....	421
CHAPITRE 8. RECYCLER UN PROGRAMME POUR RENDRE ACCEPTABLE L’ABANDON D’UN INSTRUMENT	425
1. Organiser l’abandon. Quand les réformateurs rendent l’échec acceptable.	426
2. Stratégie de recyclage. Quand les réformateurs s’arrangent avec la compensation.....	448
Conclusion intermédiaire	463
CHAPITRE 9. DES DIGUES RÉSISTANTES AU CHANGEMENT ?.....	465
1. Modalités de dépendance au sentier de l’endiguement.....	466
2. Des changements à la marge sur le Rhône.....	477
Conclusion intermédiaire	490
CONCLUSION.....	491
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	495
1. Élargir l’étude des processus de politisation.....	497
2. Reconfigurations de l’État sur le Rhône	503
BIBLIOGRAPHIE.....	507
TABLE DES FIGURES	525
TABLE DES MATIÈRES	527
ANNEXES	535

Abréviations utilisées

ACB : Analyse coût-bénéfice

ADEME : Agence pour la maîtrise de l'énergie

AFEPTB : Association française des établissements publics territoriaux de bassin

AMO : Assistant à maîtrise d'ouvrage

BDT : Base de données topographique

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

Cat-Nat : Catastrophes naturelles

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CNR : Compagnie nationale du Rhône

CNDP : Commission nationale du débat public

CODIR : Comité directeur

COPIL : Comité de pilotage

CPER : Contrat de plan Etat-Régions

CPIER : Contrat de plan interrégional

CTC : Comité territorial de concertation

CIADT/CIACT : Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire/ de compétitivité des territoires

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

DCE : Directive cadre sur l'eau

DI : Directive inondation

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DGPR : Direction générale de prévention des risques

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EGR : Étude globale Rhône

EPTB : Établissement public territorial de bassin

FEDER : Fonds européen de développement régional

GIRE : Gestion intégrée des ressources en eau

GREF: Génie rural des eaux et forêts

IAHS : International Association of Hydrological Sciences

IFI : International Flood Initiative

IGN : Institut géographique national

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRS : Institut Rhône Saône

Irstea : Institut de recherche scientifique et technologique sur l'environnement et l'agriculture

IWRM : Integrated water resources management

LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

LGV : Ligne à grande vitesse
LR: Languedoc-Roussillon
MEDD : Ministère de l'environnement et du développement durable
MIG : Mission d'intérêt général
NIMBY : Not in my back yard
ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF : Office national des forêts
PACA : Provence-Alpes-Côte-D'azur
PAPI : Plans d'action et de prévention des inondations
PCB : poly chloro biphényles
PCS : Plans communal de sauvegarde
PER : Plan d'exposition au risque
PIG : Projet d'intérêt général
PLM : Paris-Lyon-Méditerranée
PLU : Plan local d'urbanisme
POS : Plan d'occupation des sols
PPRI : Plan de prévention du risque inondation
PSS : Plan de surfaces submersibles
PZS : Plan des zones submersibles
RAR : Résistant à l'aléa de référence
RFF : Réseau ferré de France
RMC : Rhône Méditerranée Corse
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT : Schéma de cohérence territorial
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales
SNRS : Service navigation Rhône-Saône
STS : Sociologie des sciences et techniques
SYMADREM: Syndicat mixte d'aménagement des digues du Rhône et de la Mer
TRI : Territoire à risque important
UNISDR : UN International Strategy for Disaster Reduction
VNF : Voies navigables de France
WFD : Water framework directive
WWF : World wide fund for nature
ZABR : Zone atelier bassin du Rhône
ZEC: Zone d'expansion de crues
ZRTE : Zone de rétention temporaire des eaux

Lexique*

Affluent :	Cours d'eau qui se jette dans un autre cours d'eau plus important
Aléa (naturel) :	Désigne un événement ayant pour origine un phénomène naturel, en opposition à un événement qui fait suite à une action humaine. Nature, occurrence, intensité et durée d'un phénomène menaçant.
Amont :	Partie d'un cours d'eau qui, par rapport à un point donné, se situe entre ce point et sa source.
Aval :	Désigne la partie d'un cours d'eau qui, par rapport à un point donné, se situe après ce point, dans le sens de l'écoulement de l'eau.
Bassin :	Circonscription hydrographique française la plus grande en matière de planification et de gestion de l'eau. C'est à l'échelle du bassin ou du groupement de bassins qu'est élaboré le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et son programme de mesures. C'est à cette échelle qu'opèrent les grands acteurs de la gestion de l'eau que sont les comités de bassin, les préfets coordonnateurs de bassin et les délégations de bassin, ainsi que les agences de l'eau. Il existe quatorze bassins ou groupements de bassins en France.
Bassin versant :	Surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Le bassin versant se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux.
Crue :	Phénomène caractérisé par une montée plus ou moins brutale du niveau d'un cours d'eau, liée à une croissance du débit. On caractérise les crues par leur période de récurrence ou période de retour : la crue quinquennale (fréquence une année sur 5 - Récurrence 5), la crue décennale (fréquence une année sur 10 - Récurrence 10), la crue centennale (fréquence une année sur 100 - Récurrence 100).
Débit :	Volume d'eau qui traverse une section transversale d'un cours d'eau par unité de temps. Les débits des cours d'eau sont exprimés en m ³ /s.
Déversoir :	Ouvrage construit pour dériver ou évacuer l'eau retenue derrière une digue ou un barrage fixe, dont la hauteur excèderait une certaine limite (par exemple la crête de l'ouvrage).
Digue :	Ouvrage en béton, en terre ou en enrochement, ou simple levée de terre

destinée à canaliser un cours d'eau et protéger éventuellement ses abords contre les inondations, et/ou protéger un objectif défini, plus ou moins ponctuel (urbain, industrie, agricole) et parfois l'entourer, et/ou servir de barrage pour une prise en rivière.

- Inondation :** Submersion lente ou rapide d'installations ou habitations, liée au débordement des eaux souterraines ou superficielles, lors d'une crue ou d'un ruissellement consécutif à des évènements pluvieux.
- Lit majeur :** Lit maximum qu'occupe un cours d'eau dans lequel l'écoulement ne s'effectue que temporairement lors du débordement des eaux hors du lit mineur en période de très hautes eaux. Ses limites externes sont déterminées par la plus grande crue historique.
- Lit mineur :** Partie du lit comprise entre des berges franches ou bien marquées dans laquelle l'intégralité de l'écoulement s'effectue la quasi totalité du temps en dehors des périodes de très hautes eaux et de crues débordantes.
- Période de retour d'une crue (Q) :** Moyenne à long terme du temps ou du nombre d'années séparant une crue de grandeur donnée d'une seconde d'une grandeur égale ou supérieure. Par exemple une crue dont la période de retour est de 10 ans a chaque année 1 chance sur 10 de se produire (on parle de crue décennale ou de Q10). On parle alors de crue de référence 0,1.
- Polder :** Marais littoral, endigué, asséché et mis en valeur.
- Restauration environnementale :** Action consistant à favoriser le retour à l'état antérieur d'un écosystème dégradé par abandon ou contrôle raisonné de l'action anthropique.
- Restauration de ZEC :** Action consistant à favoriser le retour des inondations dans un territoire protégé des crues par des aménagements comme les digues.
- Vulnérabilité :** Fragilité ou susceptibilité face à un aléa donné ou une pression donnée.
- ZEC :** Espace naturel ou aménagé où se répandent les eaux lors du débordement des cours d'eau dans leur lit majeur. Le stockage momentané des eaux écrête la crue en étalant sa durée d'écoulement. Ce stockage participe au fonctionnement des écosystèmes aquatiques et terrestres. En général on parle de zone d'expansion des crues pour des secteurs non ou peu urbanisés et peu aménagés

Sources du lexique : EauFrance.fr

Les mots définis dans le lexique sont identifiés lors de leur première occurrence par un signe distinctif*

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les inondations* à répétition qui ont eu lieu sur le Rhône en 1993, 1994, 2002 et 2003 furent l'élément déclencheur de crises environnementales, sociales et politiques révélatrices d'une faible prise en charge du problème inondation sur ce fleuve. En janvier 2004, les inondations sont redevenues sur le Rhône une *affaire d'État*. Le premier ministre prend un arrêté chargeant le préfet de la Région Rhône-Alpes (promu alors préfet coordonateur de bassin*) d'élaborer et de mettre en œuvre « une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône et de ses affluents ». Elle prendra la forme en 2006 du *Plan Rhône*, document stratégique approuvé par comité interministériel et opérationnalisé par un contrat de Plan État-Régions. Désignant à la fois une politique territoriale contractuelle, une institution, et un nouvel espace d'action publique, le Plan Rhône est qualifié par ses promoteurs de « projet global de développement durable pour le fleuve et sa vallée ». Il est présenté comme un partenariat entre l'État, les Régions riveraines du Rhône et le concessionnaire du fleuve, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR).

En 2005, les signataires du Plan Rhône établissent des orientations stratégiques autour de la référence au « développement durable », visant à concilier prévention des inondations et développement économique local. Sur la partie aval* du fleuve, une stratégie de gestion des inondations est déclinée, notamment autour d'un projet présenté comme novateur pour le fleuve, visant à restaurer une zone d'expansion de crues*. Ce dernier a pour objet d'organiser la diminution de la hauteur d'une digue* afin que l'eau de crue* puisse être stockée dans une plaine afin de diminuer la quantité d'eau circulant plus bas et menaçant potentiellement des zones urbanisées. Or, les élus locaux de ce territoire, ainsi que certaines associations de riverains, ont contesté et se sont opposés à ce projet, cristallisant une controverse plus large autour du problème inondation sur le Rhône. Après sept années de controverse, ce projet fut abandonné, remettant profondément en cause l'objectif initial du Plan Rhône.

Cette controverse invite à penser que le problème inondation n'est pas un sujet seulement technique. Au contraire, son traitement cristallise des enjeux politiques que cette thèse se donne pour objet d'identifier et d'analyser. Au-delà, il s'agit de questionner le processus d'entrée dans le champ politique des inondations sur le Rhône et d'en titrer des conclusions sur les reconfigurations de l'État autour de la prise en charge de ce risque. Après une revue de littérature qui justifie l'intérêt d'inscrire les inondations dans le champ de l'analyse politique (section 1), nous exposons notre question de recherche, émettons nos hypothèses de travail (section 2), présentons notre cadre d'analyse (section 3) ainsi que la méthodologie adoptée (section 4). Enfin nous annonçons le plan de la thèse (section 5).

1. Réinscrire les inondations dans le champ politique

Les inondations et le champ politique entretiennent des rapports ambigus, renforcés par l'absence relative des inondations comme objet de recherche de la science politique. Pourtant, elles véhiculent des enjeux éminemment politiques (1.1). Appréhender les inondations comme un risque « collectif » et « fabriqué » (1.2), un enjeu de gouvernement (1.3) et un terrain d'affrontements (1.4) permet de re-politiser un objet longtemps présenté comme un « risque naturel ».

1.1 Les inondations et le politique

Bien souvent qualifiées de « risques naturels¹ », les inondations sont pourtant éminemment *politiques*, et ce dans les trois sens du terme. Les inondations sont l'objet de politiques publiques (*policy*), elles peuvent être l'objet de légitimation du pouvoir politique (*polity*), et intervenir dans la compétition politique (*politics*).

En France, les inondations font l'objet de politiques publiques depuis le 19^{ème} siècle. Après les inondations du Rhône de 1856, Napoléon III a défini un programme d'action publique avec des contenus (comme l'objectif de protéger les zones densément habitées des inondations), des prestations (comme la construction de digues), a attribué des moyens à ces objectifs et organisé les responsabilités des acteurs autour de ce domaine (en rendant notamment les ingénieurs des Ponts & Chaussées responsables de la conception des travaux de construction de digues, et les riverains responsables de l'entretien des digues). Derrière l'action publique relative aux inondations on peut percevoir des modes de gouvernement particuliers, comme l'illustrent ces deux déclarations séparées d'un siècle et demi, évoquant deux types de philosophie politique drastiquement opposés :

« tout me fait espérer que la science parviendra à dompter la nature. Je tiens à honneur qu'en France les fleuves, comme la révolution, rentrent dans leur lit, et qu'ils n'en puissent plus sortir »

Napoléon III, 1857 (Picon, et al., 2006).

« Le risque ne sera jamais supprimé, quels que soient les efforts déployés pour le réduire. Il faut donc développer l'information préventive et apprendre aux personnes exposées aux risques les bons réflexes. La meilleure prévision des crues, les services de secours les plus entraînés et réactifs ne suffiront jamais : la population doit aussi être co-gestionnaire du risque »

Roselyne Bachelot, Ministre de l'écologie et du développement durable, discours à Compiègne
le 19 juin 2003

¹ On trouve souvent référence à l'inondation définie comme un « risque naturel », surtout dans les discours d'action publique (dans le monde académique cela est de moins en moins le cas). En 2013 le Ministère de l'Environnement organisait « Les Assises Nationales des *Risques Naturels* » ; l'inondation est définie sur le portail gouvernemental des risques majeurs comme un « phénomène *naturel* » ; elles sont présentées comme étant « au premier rang des *catastrophes naturelles* dans le monde » par une plateforme publique de partage de l'information sur les risques majeurs, Prim.net ; au sein du Ministère de l'environnement c'est le service « *Risques naturels* » qui est chargé de piloter la politique de gestion des inondations au sein de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), etc.

La survenue d'inondations est également l'occasion pour les dirigeants politiques de se rappeler aux populations sinistrées et autres gouvernés. Depuis le « voyage compassionnel » de Napoléon III lors des inondations de 1856 sur le Rhône, les chefs d'État s'attachent en France à se rendre sur les lieux d'une « catastrophe naturelle » afin d'assurer les sinistrés d'un soutien national, symbolique et financier (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Les inondations sont *politiques* (au sens de « *polity* ») car elles font l'objet d'entreprises de légitimation de la part du pouvoir politique. L'extrait de discours du Président de la République illustre cette entreprise à l'occasion de l'inondation Xynthia en 2010 :

« Si je suis venu, c'est pour montrer à tous les sinistrés que l'État tiendra sa parole et je vous annonce que je reviendrai au début de l'été [...]. Les sinistrés ne doivent pas se sentir abandonnés ».

Extrait du discours du Président de la République le 16 Mars 2010 à la Roche-sur-Yon.

Les inondations sont également politiques (au sens de « *politics* ») car elles sont le lieu d'affrontements entre des acteurs individuels ou collectifs pour la détention du pouvoir politique (Hassenteufel, 2008, p.7). Les inondations pèsent dans la compétition entre l'État et les élus locaux, comme certains titres d'articles de presse l'illustrent : « Mme Voynet met en cause l'inertie des élus » (*Le Monde*, 16 novembre 1999) ; « Avignon : colère après le refus de l'État de rehausser la cote des digues » (*La Provence*, 4 avril 2011) ; « Prévention des crues du Rhône : État et collectivités affinent leur collaboration » (*La Gazette des communes*, 26 juillet 2004). Les catastrophes médiatiques sont l'occasion pour les élus locaux de dénoncer le manque de soutien de l'État (notamment financier) et pour l'État de dénoncer la faible application des instruments de régulation nationaux¹ par les élus locaux ou les arbitrages favorables aux enjeux fonciers. Sur le Rhône, les inondations à répétition furent saisies par trois candidats aux élections régionales de 2004 pour renforcer leur programme politique.

Les inondations véhiculent bien des enjeux politiques. À ce titre elles représentent un domaine de recherche intéressant pour les politistes. Or, ce domaine est resté longtemps hors du champ de la science politique. Champ d'application privilégié de l'hydrologie et l'hydraulique depuis le XIXe siècle, la production scientifique autour des inondations s'est longtemps limitée à la compréhension des crues plutôt que des inondations² (Scarwell, Laganier, 2004). Ces sciences naturelles se sont attachées à produire des lois scientifiques afin d'explicitier le fonctionnement des fleuves, la façon dont l'eau coule et déborde, la façon dont des infrastructures (digue ou barrage) peuvent supporter le poids de l'eau, et même de prévoir le risque d'occurrence des crues grâce à des moyennes statistiques et des calculs probabilistes.

¹ Comme les PPRI (Plan de prévention des risques inondation), cartographie règlementaire limitant l'urbanisation en zone inondable.

² Une *crue* est définie comme un phénomène caractérisé par une montée plus ou moins brutale du niveau d'un cours d'eau, liée à une croissance du débit jusqu'à un niveau maximum. Ce phénomène peut se traduire par un débordement du lit mineur qui, potentiellement, peut causer des *inondations*. L'inondation est définie comme un phénomène caractérisé par une submersion (souvent temporaire) d'un espace terrestre (non submergé hors période de crues). L'inondation est le résultat potentiel d'une crue (mais pas seulement, l'inondation peut résulter du ruissellement des eaux en zone urbaine, d'un débordement du réseau d'eau pluviale, de la remontée de l'eau par les nappes, etc). Ces définitions sont adaptées du Dictionnaire Environnement : <http://www.dictionnaire-environnement.com>

En sciences humaines et sociales, ce sont d'abord les géographes qui se sont emparés de l'étude des inondations. Le géographe français Maurice Pardé a œuvré à la compréhension des inondations en associant à l'hydrologie la géographie physique des territoires (Pardé, 1935; Pardé, 1925). Le géographe américain Gilbert White a quant à lui été un des précurseurs à souligner les apports de la géographie humaine à la compréhension des inondations. Dès sa thèse publiée en 1942, intitulée « *Human Adjustment to Floods* » il introduit l'idée que la compréhension des inondations ne se réduit pas à l'étude des crues, mais doit être élargie à l'étude des caractéristiques et du comportement des populations exposées aux crues (White, 1964). Ses travaux seront repris par toute une génération de géographes, en France et aux États-Unis, qui participeront à construire une compréhension des inondations comme un phénomène naturel et social (Bethemont, 1972; Blaikie, et al., 1994). La géographie est aujourd'hui une science dont la légitimité n'est plus à faire concernant l'étude des inondations. Elle s'illustre par la grande quantité d'ouvrages de géographes sur ce sujet¹, le nombre de thèses réalisées² ou les filières universitaires croisant géographie et risques naturels³. Les travaux de géographes sur les inondations s'attachent souvent à expliquer l'ampleur de catastrophes par l'occupation des territoires, l'évolution historique du traitement du risque, ou la faible efficacité institutionnelle de son traitement. Si leurs apports sont indéniables à la compréhension du phénomène, ils sont souvent empreints de normativité ou d'une position d'évaluation de l'action publique.

Des sociologues et quelques politistes se sont également saisis du champ des inondations. L'analyse de ces travaux nous permet de décentrer notre regard vis-à-vis des inondations afin de chercher non pas à expliquer les dysfonctionnements de l'action publique mais plutôt à appréhender de façon plus sociologique et constructiviste le gouvernement des inondations. Si les inondations ne sont pas un objet traditionnel de la science politique, plusieurs types de travaux justifient que l'on s'y intéresse.

1.2 Un risque collectif et fabriqué

Les travaux sur les risques ont pris de l'ampleur en sciences sociales depuis les années 1980, évoquant des changements dans le rapport de la société aux risques qui la menacent et/ou qu'elle engendre (Bourg, Joly, Kaufmann, 2013)⁴. Leurs auteurs identifient des changements dans la façon de produire et mobiliser les savoirs sur les risques, la façon de gouverner le risque (de la volonté de s'en protéger à celle de le gérer), le partage des responsabilités, ou encore l'importance accordée aux

¹ On peut en citer quelques uns (Dubois-Maury, 2002; Dubois-Maury, Chaline, 2002; Duchene, Morel-Journal, 2000; Laganier, 2006b; November, 2002; Veyret-Mekdjian, 2001; Vinet, 2010).

² Des exemples de thèses assez récentes en Géographie ou en Aménagement-Urbanisme (Ariano, 2008; Combe, BRAVARD, 2007, 2007; Douvinet, 2008; Fournier, 2010; Gralpeois, 2008; Rode, 2009).

³ Quelques exemples de filières universitaires de ce type : le master GESTER au sein du département de Géographie de Montpellier III (Gestion des Catastrophes et des Risques Naturels), le master Géographie de l'environnement et du paysage à Toulouse II, le Master Géographie Sociétés, Territoires, Aménagement, Environnement et Risques de l'université de Caen, le Master 2 Professionnel Gestion globale des risques et des crises de Paris I, etc.

⁴ Les auteurs qui ont édité l'ouvrage après le colloque de Cerisy intitulé « Du risque à la menace » (Bourg, Joly, Kaufmann, 2013) proposent une revue de la littérature traitant du rapport de la société aux risques. Ils soulignent la prolifération d'ouvrages dans les années 1980 qui questionnent le rapport aux risques des sociétés contemporaines : *La civilisation du risque* de Patrick Lagadec en 1981, *L'État Providence* de François Ewald en 1986, ou encore *La Société vulnérable* de Jean-Louis Fabiani et Jacques Theys de 1987, et bien entendu *La société du risque* d'Ulrich Beck sur lequel nous reviendrons plus avant dans cette introduction.

incertitudes. Notamment, ces transformations auraient trait à l'effet du « sentiment de démesure entre la puissance des technosciences¹ et la capacité de contrôle de leurs effets » (Bourg, Joly, Kaufmann, 2013, p.3). Dans les années 1990 les recherches sur les risques se sont intensifiées. Deux grands types de travaux peuvent principalement être distingués : les ouvrages d'expertise, résultant souvent d'une commande publique, et ceux qui questionnent de façon plus sociologique les rapports évolutifs de la société aux risques.

1.2.1 Évaluation du risque et de ses perceptions : une approche normative

Le premier type de travaux s'est développé en particulier dans le monde anglo-saxon, caractérisé par des approches positivistes et quantitatives, visant à réduire l'incertitude autour du risque et le considérant comme « calculable et gérable » (Bourg, Joly, Kaufmann, 2013, p.3). Cette démarche a percolé en France. Si les approches françaises sur le risque sont aujourd'hui caractérisées par leur orientation constructiviste (Borraz, Gilbert, Joly, 2007), cela n'a pas toujours été le cas. Claude Gilbert rappelle que l'appropriation des risques par les sciences humaines et sociales n'est pas allée de soi, et que longtemps ces travaux relevaient surtout de la commande publique (Gilbert, 2013). Cela a été le cas pour l'appréhension par les sciences sociales du risque inondation (Dourlens, 2003). L'explicitation du concept de *risque* permet de comprendre que ces travaux aient eu (et ont toujours pour certains) un lien fort avec l'expertise et l'action publique.

Le concept de « risque » se démarque de celui de « danger » en ce qu'il représente une tentative de mesurer ce danger, sa probabilité d'occurrence* ainsi que les pertes susceptibles d'être subies en cas de survenue du dit danger. Douglas et Wildavsky relient l'émergence du concept de risque à celle de la théorie des probabilités et de la théorie des jeux (Douglas, Wildavsky, 1982). Ce concept a été développé par tout un courant de recherche tentant de calculer les probabilités d'occurrence de risques. Dans cette perspective, le risque est appréhendé comme un phénomène prévisible existant en dehors du champ social. Cette conceptualisation a été traduite dans le champ du risque inondation par des géographes et des économistes.

Aujourd'hui, dans ces disciplines il existe un consensus assez stabilisé qui définit le risque inondation comme le croisement d'un aléa* et d'une vulnérabilité* (Scarwell, Laganier, 2004). Dans ces termes, l'aléa (défini par la probabilité d'occurrence d'une crue) est caractérisé par des dimensions physiques comme une extension spatiale, une magnitude, une fréquence, une durée ou une saisonnalité. En revanche, la vulnérabilité (des territoires ou des populations) est plutôt caractérisée par des dimensions sociales, économiques, politiques ou encore psychologiques. Cette conceptualisation du risque inondation a donné lieu à la création d'une science opérationnelle appliquée à la mesure et la prise en charge du risque est enseignée dans les universités, s'inspirant de la géographie des risques ou des *Hazards Research* aux États-Unis. Ainsi défini, le risque inondation est le produit de dynamiques physiques et sociales, mais vues comme séparées et superposées. Une

¹ Le terme *technoscience* a été d'abord utilisé par le philosophe Gilbert Hottois au milieu des années 1970 afin d'élargir la conceptualisation de la science par les historiens des sciences, et mettre en avant les effets non langagiers et symboliques de l'activité scientifique, comme les effets matériels (Guchet, 2011). Ce concept a été utilisé et renforcé par des auteurs s'inscrivant dans le courant de la la sociologie des sciences, ou les *Science Studies*, notamment par Bruno Latour qui, dans son ouvrage *La science en action* (Latour, 1989), utilise le terme *technosciences* (au pluriel) pour désigner un régime de production des connaissances, qui ne relèverait ni seulement de la science, ni seulement de la société. Aujourd'hui ce terme est utilisé par de nombreux auteurs souhaitant souligner l'omniprésence de l'activité scientifique et technologique, et de leurs effets, voire de leurs risques, dans la vie courante.

distinction est faite entre l'aléa expliqué par des facteurs physiques et une vulnérabilité qui caractériserait le territoire sur lequel l'aléa peut survenir. Ces travaux nourrissent toujours une présentation positiviste du risque. Il ne s'agit pas de nier l'ouverture qu'a représenté l'émergence du concept de vulnérabilité, qui a eu pour effet de « ramener les 'risques naturels' vers la société » comme le souligne Claude Gilbert (2013). Néanmoins, ces travaux, souvent à visée opérationnelle, véhiculent une séparation entre l'aléa, qui serait déterminé par des causes naturelles, et la vulnérabilité, qui serait elle sociale.

À cette tradition positiviste des travaux sur le risque, se sont associées les théories du choix rationnel afin d'expliquer le comportement des populations face aux risques, notamment par des chercheurs en psychologie s'attachant à étudier la façon dont les populations « perçoivent » le risque. Ceci inspirera de nombreux travaux en sociologie des risques ou en géographie qui chercheront à évaluer et analyser les perceptions du risque inondation (Adams, Perrow, Carpenter, 2005; Allard, Pailhes, Mejean, 1998; Green, Tunstall, Fordham, 1991; Ludy, Kondolf, 2012; Ralph, 1975). Cette séparation entre « risque objectif » et « risque perçu » se décline souvent en travaux à visée normative émettant des recommandations afin de diminuer l'écart entre ces deux notions, notamment par la sensibilisation des populations, l'information ou même la pédagogie. Les populations sont présentées comme des individus plus ou moins vulnérables, selon des caractéristiques individuelles, qui perçoivent un risque et s'y adaptent en fonction des alternatives qu'elles identifient et y ajustent rationnellement leur comportement.

Au-delà du problème de la normativité, ces travaux sous-tendent une hiérarchisation des savoirs au sujet du risque. La mesure du risque (ou la « mise en risque¹ ») par les experts serait une illustration du réel (produite par les *experts*, et *objective*) alors que celle du public (qualifié de *profanes*) une image déformée, ou *subjective*, voire *irrationnelle*, du risque (Gilbert, 2003). De plus, ces travaux ignorent, ou bien participent, au travail politique de certaines institutions visant à rendre un risque visible ou invisible, ou à limiter la dimension du risque à son « acceptabilité » par le public (Boudia, 2013). Nous souhaitons dès à présent nous démarquer de ces approches et nous rapprocher de celles qui, de façon plus constructivistes, conçoivent le risque comme un phénomène « fabriqué » (Gilbert, 2003), comme la sociologie du risque et la construction des problèmes publics.

1.2.2 Le risque inondation comme problème public créé par la société

Les apports de la sociologie du risque

Les premiers travaux de sociologie du risque (entre 1960-1980) se sont initialement inscrits autour de cette opposition risque mesurés/risques perçus (Dourlens, 2003)². Néanmoins, des approches plus constructivistes se sont attachées à définir le risque comme une construction socio-naturelle plutôt qu'une réalité existante et mesurable en dehors de la société. Les travaux qui ont participé à cette définition constructiviste des risques doivent beaucoup aux culturalistes comme Mary

¹ Selon l'expression utilisée par Claude Gilbert (2003), empruntée à François Ewald (1986). Cette expression présente l'intérêt de ne pas sous-entendre de dimension normative, ou prétendument objective, d'une mesure ou d'une vision du risque sur une autre. Elle sous-entend aussi la possibilité de déconstruire, comme processus social et politique, cette opération de mise en risque comme tentative de réduire les incertitudes vis-à-vis du risque (Gilbert, 2003)

² Certains travaux s'inscrivent toujours dans cette opposition, comme le montre le manuel « sociologie des risques » qui est principalement construit autour de la question de la « perception » des risques ou de son déni (Peretti-Watel, 2000).

Douglas (Douglas, Wildavsky, 1982) qui ont cherché à identifier les facteurs expliquant l'appréhension des risques comme la culture, les symboles, l'histoire, le milieu social ou encore l'environnement. Ce qui est défini comme un risque est hautement contingent, et varie selon les lieux, les époques et les milieux sociaux. Cette compréhension du risque amène à relativiser les différences entre les experts et les profanes : chacun construit une appréhension du risque qui s'explique pour des raisons que la sociologie peut aider à comprendre. Cette différenciation *culturelle* dans l'appréhension des risques gomme les hiérarchies de savoirs entre différentes mesures du risque. Néanmoins, ces travaux interrogent peu la production des risques par la société.

Plus récemment, Ulrich Beck a apporté un renouveau à la sociologie du risque (Beck, 1996). À travers sa théorie de la « société du risque », Beck identifie dans les sociétés occidentales contemporaines une importance exacerbée de la question des risques produits par la modernisation. Il explique cette évolution par celle du rôle de l'État, qui aurait changé, quittant celui de la distribution de richesse de ce qu'on appelait *État Providence* pour celui de la distribution des risques. Les grands conflits sociaux liés au partage du danger auraient remplacé les oppositions de classes sociales. Selon cette théorie, les risques sont constitutifs des sociétés contemporaines qui participent elles-mêmes à les produire. Ainsi, on ne peut plus parler de risques naturels ou technologiques. Tous les risques sont en partie produits par la société qui ne serait plus à l'abri derrière « le mythe de la sécurité de la rationalité technique ». Cette théorie a représenté un apport majeur à la sociologie du risque mais plus largement à tous les travaux traitant des risques. Des géographes, des économistes ou même des juristes évoquent aujourd'hui le fait que les risques, même ceux dits *naturels*, sont en partie produits par la société¹, ils sont « manufacturés » (« *manufactured risks* ») selon les termes de Beck. Les médias se sont même faits les relais, notamment après la catastrophe de Fukushima, de ce message². Cette conceptualisation peut être rapprochée de celle de Bruno Latour et de la sociologie des sciences et techniques pour qui les technologies comme les risques, ou comme le trou de la couche d'ozone ou le changement climatique, sont des « êtres hybrides », une production de la nature et de la société (Latour, 1997).

Transposée aux inondations, cette conceptualisation permet de concevoir ces phénomènes comme en partie créés par la société. Le risque inondation est produit par l'exposition des populations dans des zones à risque et leur vulnérabilité, mais également par l'impact de la société sur l'aléa. Ce dernier est le produit de l'artificialisation des zones urbaines, de la construction de digues, qui ont pour effet l'accroissement de la vitesse de l'eau de crue et la diminution de zones inondables, ou encore du changement climatique. Si la théorie d'Ulrich Beck a indéniablement apporté à la compréhension du risque comme un phénomène construit socialement, nous ne retiendrons pas sa dimension libérale et individualiste. La *société du risque* ouvrirait celle d'une « modernité réflexive » grâce à laquelle la société serait consciente des risques qu'elle génère et à ce titre capable d'y remédier. Les caractéristiques de cette modernité réflexive seraient une émancipation des individus des contraintes culturelles, conventionnelles, relatives aux croyances mais aussi des contraintes

¹ Voir la préface de (Scarwell, Laganier, 2004). Mais cela reste la plupart du temps un vœu pieu, les travaux faisant souvent une différence entre risque naturel et risque social.

² Pour Ulrich Beck, Fukushima ne peut être qualifiée de « catastrophe naturelle » : « la décision de construire des centrales nucléaires sur des zones sismiques n'est sûrement pas un évènement naturel » écrit-il. Il indique que « la notion de catastrophe naturelle permet d'indiquer ce qui n'a pas été causé par l'homme et dont il ne saurait être tenu, par conséquent, pour responsable ». Il prêche pour la fin de cette conceptualisation, qui appartiendrait « aux siècles passés » (« C'est le mythe du progrès et de la sécurité qui est en train de s'effondrer », *Le Monde* du 26 mars 2011).

structurelles comme les classes sociales, les statuts, le genre, l'État-Nation, etc. Ce cercle vertueux aurait donc pour conséquence, à terme, de sortir la société des contradictions auxquelles elle fait face et les risques qu'elle produit. Néanmoins, cet optimisme libéral et individualiste peut être opposé à des constatations empiriques relatives aux inégalités face aux risques. La théorie de Beck n'explique pas les asymétries sociales, économiques ou politiques devant le risque inondation, et de façon plus générale évacue la variable politique du débat. S'il est typique de notre société moderne de créer des risques et de les partager, n'est-il pas souhaitable d'étudier les modalités de construction d'activités en risques, ou les logiques de partage de ces risques ?

Le risque comme problème public construit

En France, sociologues, politistes et historiens ont développé des approches s'émancipant plus du caractère gestionnaire ou normatif autour d'un « constructivisme modéré » vis-à-vis des risques (Gilbert, 2013). Olivier Borraz identifiait en 2007 deux grands types de travaux français en sciences du politique appréhendant le risque (Borraz, 2007). Les premiers se sont attachés à traiter le processus de transformation d'une activité à risque en problème public¹, tentant d'expliquer pourquoi et comment certaines activités à risque sont prises en charge par l'État². Ces travaux se sont attachés à décrire le processus de mise à l'agenda d'une activité, ont relativisé le rôle des controverses et mobilisations sociales dans cette mise à l'agenda tout en évoquant celui des « lanceurs d'alerte », ont identifié la production de discours ou récits politiques dans la définition des problèmes, ou ont analysé le rôle des savoirs dans ce processus (Borraz, Gilbert, Joly, 2007). Ces travaux, qui s'échelonnent entre les années 1980 et aujourd'hui, nous donnent des instruments analytiques cruciaux pour étudier le changement, dans l'histoire, de la problématisation d'un risque comme l'inondation. Un second type de travaux, très proches des premiers, s'intéresse à la façon dont une activité, déjà qualifiée de problème public, devient un risque collectif. Des opérations de « problématisation³ » interviennent alors, ayant potentiellement pour effet d'inscrire le problème public dans de nouvelles frontières institutionnelles, définissant un nouveau partage de responsabilités ou ciblant un nouveau public. Claude Gilbert rend compte de ces opérations dans son article sur la « fabrique » des risques (Gilbert, 2003). D'autres auteurs se sont appliqués à retracer l'émergence de « nouveaux risques » (Borraz, 2008a), à étudier l'évolution historique de la construction de ces risques, comme les historiens Paul Allard (2000) ou Jean-Baptiste Fressoz (2011; Fressoz, Pestre, 2013) ou encore à rendre compte de la qualification de problèmes sociaux comme des urgences (Lipsky, Smith, 2012).

¹ Un problème est public dès lors qu'il relève (en partie) d'une prise en charge par l'État. Le processus qui étudie la construction des problèmes publics peut être appréhendé par un ensemble d'outils conceptuels (mise à l'agenda, fenêtre d'opportunité, problématisation, publicisation, etc) que nous présenterons plus tard dans cette introduction.

² Nous nous permettons d'ajouter aux travaux identifiés par Olivier Borraz ceux plus récents de Lydie Cabane qui a rendu compte de la construction des catastrophes comme problème public en Afrique du Sud (Cabane, 2012) et au niveau global avec Sandrine Revet (Revet, 2012), ceux de Stéphane Cartier sur la construction du problème de ruissellement des eaux pluviales en Normandie (Cartier, 2002), l'article de Claude Gilbert sur les processus de publicisation/discrétion des risques sanitaires (Gilbert, Henry, 2012), les travaux de Jean-Paul Vilain et Cyril Lemieux sur les mobilisations de victimes autour d'accidents collectifs pour constituer un public face à un problème (Vilain, Lemieux, 1998), les travaux de Klervi Fustec sur la construction du changement climatique comme problème public émergent en Palestine (Fustec, 2014) ou encore les travaux d'Emmanuel Martinais sur la construction sociale de la nuisance (Humez, Martinais, 2010).

³ Le phénomène de *problématisation* intervient dans l'opération de construction d'un problème public. Nous reviendrons sur cette notion dans la partie sur le cadre théorique (2.3)

L'étude des conditions de *qualification* ou de *fabrication* d'une activité ou d'un problème public comme risque sous-entend que ce dernier ne s'explique pas par des caractéristiques propres, mais par des facteurs sociaux et politiques. Ces travaux considèrent qu'un risque n'existe pas avant d'être un phénomène social et un problème public, ils « prennent acte du caractère indéterminé de la reconnaissance des risques ainsi que de leur hiérarchisation » (Gilbert, 2013). Le risque est défini comme une construction politique, un phénomène « fabriqué » (Gilbert, 2003) selon les modes de gouvernement qui le régulent ou les relations entre les groupes sociaux. Ce travail de thèse s'inscrit tout à fait dans cette dynamique, considérant la fabrique du risque inondation comme le produit indéterminé de jeux multiples entre différents acteurs, et non pas simplement comme l'arbitrage des politiques publiques ni comme le produit de pressions entre le public et les autorités (Gilbert, 2003). Il s'agit de ce processus complexe dont nous tentons de rendre compte dans cette thèse.

À plusieurs égards l'inondation peut être appréhendée comme un « risque collectif ». Les risques collectifs sont définis par Olivier Borraz de la façon suivante :

« Ces risques sont de nature collective, en ce qu'ils ne relèvent pas de décisions ou de comportements individuels mais ils concernent des populations exposées à des activités ou des substances sur lesquelles, d'autre part, les moyens d'action sont avant tout de nature collective et notamment, mais pas seulement, de nature réglementaire [...] des intérêts collectifs vitaux sont mis en cause ; les fondements sociopolitiques sont menacés ; la capacité de connaître et d'interpréter la réalité est altérée »

(Borraz, 2008a, p.18)

On ne peut restreindre l'exposition des populations au risque inondation comme une décision strictement individuelle. Au-delà de l'exposition, l'aléa lui-même est le produit d'une action collective. La construction de digues en amont* des fleuves contraint l'écoulement des eaux et peut augmenter le risque inondation en aval. L'urbanisation et l'artificialisation des sols a un impact sur la vitesse de l'eau et favorise le débordement des fleuves. Des choix politiques et urbanistiques réalisés dans le passé peuvent avoir des effets sur les crues en d'autres lieux et d'autres époques. D'autre part, les moyens d'action sur le risque inondation sont également de nature collective. La construction d'une digue engage la collectivité. Ces moyens d'action sont également réglementaires : la prévention du risque inondation en France s'organise autour de la réglementation de l'urbanisation en zone inondable. Les mesures de diminution de la vulnérabilité des bâtiments et des territoires, ou l'organisation des secours sont des moyens d'action collectifs, et la plupart du temps relèvent de la puissance publique. Les inondations mettent également en cause des intérêts collectifs vitaux. Elles peuvent menacer les populations dans leur intégrité physique et morale, comme on a pu le voir lors de catastrophes de grande ampleur comme à Vaison-la-Romaine en 1992 et en Camargue en 1994. Elles menacent aussi des territoires, en provoquant des dégâts sur les habitations, les infrastructures publiques, ou les lieux de travail. Les fondements de l'organisation sociopolitique peuvent être menacés par une inondation, et ces phénomènes sont en France objet et enjeu de gouvernement. Les inondations provoquent également des défis au savoir scientifique. Difficiles à prévoir, il est difficile de s'en protéger. Or, c'est ce que l'État s'attache à faire depuis le 19^{ème} siècle, à travers l'ingénierie et l'expertise publique. Mais la production de savoirs sur les inondations véhiculent une telle incertitude que l'expertise est de plus en plus critiquée pour son incapacité à prévoir toutes les catastrophes. Que l'on parle de protection, de prévention, ou gestion des inondations, les modalités de prise en charge de ce risque évoluent avec le temps, les modes de gouvernements, et les lieux.

Les inondations, en tant que risques collectifs, apparaissent comme de nouveaux moteurs de l'action publique et collective (Gilbert, 2013, p.231). Différents acteurs participent à la fabrication du problème : l'État (par la production réglementaire, le partage de responsabilités, la définition d'un public, mais aussi par le travail quotidien de l'administration) mais également par les citoyens (émettant une demande de sécurité auprès de l'État), les élus locaux ou encore les associations. L'équilibre autour du gouvernement de l'inondation peut changer dans le temps¹. Les inondations sont en France un problème public en ce qu'elles ont fait l'objet d'une « problématisation » et d'une « publicisation » (Boussaguet, Jacquot, Revinet, 2006).

Si divers domaines d'action publique ont fait l'objet de travaux de sociologie politique visant à éclairer les processus de construction des problèmes publics, ce n'est pas le cas des inondations. Peut-être parce que l'ampleur de l'inondation peut sembler suffisante à sa mise à l'agenda et d'une prise en charge par des « entrepreneurs politiques » désignés, comme les propriétaires de biens situés en zone inondable ou les élus locaux, ou comme des ingénieurs possédant une expertise technique. Or, il est manifeste que les inondations n'accèdent pas toujours à l'agenda politique. Si elles y accèdent, elles ne sont pas toujours prises en charge par une politique publique dédiée. L'analyse de Claude Gilbert sur la problématisation des risques nous montre que ce processus oscille entre « publicité et discrétion » à la faveur de divers facteurs (Gilbert, Henry, 2012). Les processus de publicisation mettent à jour des luttes pour l'imposition d'une définition d'un problème public. Dans cette thèse, nous entendons participer à cette dynamique d'éclairage des processus de problématisation et de publicisation autour du risque inondation sur le Rhône, et dans des instances à d'autres niveaux. Cette thèse s'inscrit dans la lignée des travaux en sciences sociales étudiant les « risques collectifs » et leur « fabrication ». Néanmoins, elle ne traite pas de l'émergence de « nouveaux risques ». Plutôt, il s'agit d'étudier un « risque classique », l'inondation, mais en l'appréhendant à travers une approche sociologique et politique.

1.3 Un enjeu de gouvernement

Quelques travaux en science politique se sont intéressés aux inondations comme domaine d'action publique. Des analyses de politiques publiques ont été menées en France principalement par Bernard Barraqué (Barraqué, 2014; Barraqué, 2004; 2000). Ces travaux nous apprennent beaucoup des spécificités du traitement administratif du risque inondation en France par rapport à d'autres États, ainsi que du partage de responsabilités entre l'administration, et les élus locaux ou les acteurs privés comme les assurances. Plus largement, cette littérature est complétée par des analyses qui cherchent à évaluer les politiques environnementales en France, ou l'impact environnemental des politiques publiques (Larrue, 2000; Lerond, et al., 2003). Néanmoins, ces auteurs adoptent un point de vue parfois normatif en cherchant à identifier les dysfonctionnements des politiques du risque inondation. Ils évacuent la variable politique, nous disent peu de choses sur les appropriations locales des règlements ou sur le rôle de l'État dans la prise en charge des inondations. De façon assez générale, la sociologie politique n'a que très peu considéré les questions environnementales comme des objets

¹ Claude Gilbert identifie trois « modes d'explication » des risques : comme le résultat d'arbitrages opérés par les autorités publiques ; comme le résultat de confrontations entre « société civile » et autorités publiques ; soit encore comme le résultat de la manière dont de multiples acteurs définissent et construisent les problèmes (gouvernants, parlementaires, hauts fonctionnaires, entrepreneurs, assureurs, journalistes, scientifiques, experts, élus locaux, syndicalistes, militants associatifs, etc.) (Gilbert, 2003)

d'étude (Villalba, 2006a). Dans cette thèse, nous souhaitons réinscrire le risque inondation dans la sociologie politique, notamment car il représente un enjeu de gouvernement.

1.3.1 Un domaine d'action publique multiniveaux et négocié

L'inondation est un enjeu de gouvernement pour plusieurs raisons. Dans un contexte où l'État a perdu beaucoup de ses prérogatives régaliennes (battre la monnaie, poser des frontières, déclarer la guerre, etc.), protéger les citoyens de certains risques est un moyen de légitimation de la puissance publique (Borraz, 2008b). La survenue d'inondations est souvent l'occasion pour les victimes de dénoncer les « défaillances de l'État » à protéger les citoyens contre les risques¹. Gouverner l'inondation est un enjeu pour l'État car les crises menacent sa légitimité. Mais c'est aussi un enjeu pour d'autres groupes sociaux qui souhaitent qu'on leur reconnaisse une légitimité à intervenir dans le gouvernement du risque, comme les associations de sinistrés (Bayet, 2005). Au sein même de l'administration, des luttes peuvent exister pour la prise en charge privilégiée d'un risque, comme Claude Gilbert et Geneviève Decrop le montrent vis-à-vis des risques majeurs (Gilbert, Decrop, 1993).

Au-delà du rôle des États, les inondations sont un enjeu de gouvernement supranational. Au niveau européen, la prise en charge des inondations s'illustre par la création de la Directive Inondation de 2007². À l'international, plusieurs institutions produisent des normes d'action publique sur la façon de gouverner l'inondation ou d'autres catastrophes (Revet, 2009b). Le risque est donc un enjeu de gouvernement à plusieurs échelles d'action publique, où les acteurs agissent de façon différenciée, œuvrant pour imposer leur légitimité à participer au gouvernement du risque. Par ailleurs, le domaine des inondations est caractérisé par une instrumentation assez forte³, ce qui participe à rendre difficile l'analyse de l'évolution et de l'orientation des politiques publiques de ce domaine. Il est également composé d'une pluralité d'acteurs participant à la fabrique de l'action publique, aux rationalités et intérêt divergents⁴.

Les maires sont en effet garants de l'aménagement de leur territoire communal, mais ils sont soumis à des contraintes, notamment celles de la cartographie règlementaire s'imposant par

¹ Olivier Borraz observe que l'argument de la défaillance de l'État est utilisé de la même façon par les promoteurs d'une action publique renforcée que par les promoteurs d'un libéralisme vis-à-vis des risques. Ce thème est utilisé soit pour demander plus d'intervention publique (financements, moyens humains, réglementation, etc) soit une intervention allégée (Borraz, 2008b).

² Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations, dite « Directive Inondation ».

³ On cite ici certains instruments d'action publique centraux dans le domaine des inondations, qui peuvent être définis par leurs logiques d'action : règlementaire (les instruments relatifs à la cartographie règlementaire comme les PPRI), économique (le dispositif CatNat assurant la réparation financière des victimes de « catastrophes naturelles »), incitatif (comme les PAPI, outils d'incitation financière visant à faire émerger des projets locaux de gestion du risque inondation selon une grille d'action définie assez strictement), informatif (comme les PCS que les municipalités sont tenues d'adopter afin de construire une stratégie de gestion de crise et d'en informer les habitants), ou relatifs à l'édiction de normes ou de standards (comme les TRI issus de la transposition de la directive inondation visant à hiérarchiser les priorités d'intervention entre territoires).

⁴ Pour illustrer le nombre d'acteurs participant à l'action publique relative aux inondations, nous pouvons prendre l'exemple de la politique de gestion des inondations qui s'est construite sur le Rhône après les inondations de 2003, associant autour du gouvernement du risque notamment : les acteurs Préfectoraux (de Bassin, de Régions, de Départements), les services de l'administration déconcentrée aux niveaux régional et départemental (DREAL, DDTM) ainsi que la DGPR au niveau ministériel, les élus et leurs services (aux niveaux municipal, départemental, régional), l'Union Européenne (par l'octroi de fonds FEDER), et d'autres représentants de certains acteurs comme les Chambres d'Agriculture ou les Associations de riverains.

l'intermédiaire de plans de prévention des risques inondation (PPRI), visant à limiter l'aménagement en zone inondable. Or, les PPRI sont prescrits par les préfetures, validés par le préfet, mais sont le produit de négociations et sont influencés par la distribution de financements publics¹. La forme de ces instruments relève en partie de logiques inhérentes aux relations entre l'État et les collectivités locales. Mais ils y échappent aussi en partie. Notamment parce que d'autres acteurs entrent dans ce jeu entre élus et fonctionnaires, comme les habitants, les bureaux d'études (chargés de produire des modèles de propagation des crues), les lotisseurs (faisant directement pression sur les élus) ou les assureurs. Ni les élus ni l'administration ne sont seuls propriétaires du problème inondation. La technicité de la cartographie réglementaire est aussi l'occasion d'un jeu entre l'administration et les élus qui peuvent, usant de ressources (discursives, techniques, d'influence) amener à influencer « l'inscription locale du risque » (Le Bourhis, 2007). Le nombre d'acteurs susceptibles de participer à son gouvernement, les incertitudes liées à sa connaissance et les effets de dépendance entre territoires participent rendre le gouvernement local des inondations indéterminé et peu prévisible. Ce travail de thèse s'inscrit dans cette volonté de saisir cette dimension multinationnelle et enchevêtrée du gouvernement du risque inondation, tout en prenant au sérieux le rôle des territoires dans ce gouvernement.

La littérature sur les risques a souvent négligé le rôle des territoires dans le gouvernement du risque (Borraz, 2008b). Or, l'histoire politique et sociale d'un territoire participe à cadrer la définition d'un risque, l'environnement (défini au sens large, socio-naturel) impacte la façon dont des acteurs vont (ou pas) se saisir d'un risque, et la structuration éventuelle de mouvements sociaux autour du gouvernement de ce risque. Au-delà des acteurs qui le composent, le territoire a aussi des effets sur l'action publique. Les aménagements passés ont des effets sur les aménagements futurs. La construction de digues dans le passé exerce une influence sur la capacité des acteurs locaux à réorganiser l'aménagement du territoire. Elle s'illustre par les effets sociaux (comme l'habitation de territoires protégés), politiques (en opérant une sélection entre territoires protégés et inondés) et environnementaux (modifiant l'écoulement futur des eaux de crues) de l'aménagement des fleuves. De plus, une institutionnalisation et une intégration territoriale plus ou moins poussées auront des effets sur la forme de l'action publique territoriale quant à l'échelle à laquelle elle aura lieu, à la capacité et à la volonté des acteurs de travailler ensemble, etc. L'appropriation locale des politiques publiques de l'inondation a plutôt été prise en charge par la sociologie. Des travaux sur les « scènes locales du risque » ont montré que le risque inondation n'est pas seulement le résultat d'une réglementation mais le produit de l'appropriation locale d'une politique publique (Decrop, 1997; Decrop, 2002). Les intérêts et les représentations locales agissent sur l'inscription du risque sur le territoire et donc participent à construire le risque localement (Defossez, 2011; Tricot, 2008). Des instruments produits ou utilisés par l'administration et mis en cause par les pouvoirs locaux ont pour effet d'inscrire de façon négociée, et parfois particulièrement conflictuelle, le risque inondation localement (Douvinet, et al., 2011; Goutx, Narcy, 2013; Le Bourhis, 2007; Le Bourhis, Bayet, 2002; Narcy, 2002; Tricot, Labussière, 2009). Cette thèse s'inscrit dans la continuité de ces travaux en tentant d'éclairer la fabrique locale du gouvernement de l'inondation, et d'éclairer les phénomènes de négociation et d'adaptation qui interviennent localement et produisent une action collective. Néanmoins, elle met l'accent sur le rôle de l'État dans ce processus.

¹ Le Fonds Barnier peut permettre de participer au financement d'infrastructures de gestion des inondations à la condition que les PPRI soient prescrits.

1.3.2 Le rôle de l'État dans la fabrique du risque inondation

S'intéresser à la fabrique du risque inondation invite tout particulièrement à questionner le rôle de l'État et ses recompositions. Les inondations représentent aujourd'hui un des domaines des politiques environnementales. Ces dernières sont caractérisées par le rôle prégnant de l'administration et de ses découpages, de ses tensions internes et de ses grands corps (Lascoumes, 2008, p.30). Ainsi, les agents de l'administration déconcentrée, issus du corps du Génie Rural des Eaux et Forêts, des Ponts & Chaussées, ou des Travaux Publics de l'État, sont chargés de l'application réglementaire, de la production d'expertise, de la distribution de ressources, et parfois de l'organisation des travaux d'aménagements. Ils participent aussi, par des consultations organisées par le ministère, à la production réglementaire. Néanmoins, les agents de l'administration ne sont pas seuls dans ce domaine d'action. Les collectivités revendiquent (et se voient transférées) un rôle plus important dans le financement, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques définies de plus en plus au niveau local. Les préfets travaillent avec les maires pour adopter des PPRI, élus et administration organisent des débats publics pour consulter ou informer les riverains des problématiques liées à ce domaine d'action publique. Aujourd'hui, l'État organise des débats, des partenariats, lance des appels à projets, distribue des ressources en fonction de critères environnementaux et économiques et crée des instruments. Sur le Rhône, plutôt que d'entreprendre une vaste opération de renforcement de digues, les agents administratifs ont souhaité diminuer la hauteur des digues dans un objectif environnemental et d'équité face au risque. Ainsi, le rôle de l'État, dans le domaine des inondations, tend à se reconfigurer. Néanmoins, peut-on parler d'un retrait de l'État, caractérisé par une soumission des logiques nationales à des niveaux supra nationaux ou infra nationaux, par le recours massif à la contractualisation et au partenariat public-privé, à une diminution de distribution de ressources ainsi qu'un affaiblissement de l'action réglementaire ? Ou au contraire, ces recompositions ne sont-elles pas l'occasion pour l'État de renouveler ses modes de gouvernement et de légitimation, afin de ne rien perdre de son influence sur l'action collective ? Comment ces transformations s'opèrent-elles dans la vie quotidienne des agents ? Nous questionnerons l'ampleur des recompositions de l'État et de ses effets à travers la fabrique de l'action publique territoriale telle qu'elle se déploie sur le Rhône à partir de 2004.

L'inondation étant devenue problème public depuis le 19^{ème} siècle, sa prise en charge est en partie de la responsabilité de l'État. Si les responsabilités autour de ce problème public sont en France partagées entre les collectivités, les individus et l'État, la survenue d'inondations sur le Rhône a provoqué une critique locale de l'incapacité de l'État à protéger les riverains. Les inondations représentent un défi au rôle sur lequel l'État moderne s'est construit : assurer la sécurité des citoyens grâce à des dispositifs et instruments inscrits dans un territoire (Foucault, et al., 2004). Assurer aux citoyens une protection contre les risques, notamment les risques naturels et les inondations, a été dans différents pays un enjeu de construction de l'État (Brink, 2009; Dourlens, et al., 1991; O'Neill, 2006). Cette compétence s'est sans cesse élargie pour intégrer, de façon parfois invisible, un contrôle des individus au nom de leur santé ou de leur sécurité. Concernant les inondations, l'État a participé depuis le 19^{ème} siècle à la construction de digues de protection. Ces infrastructures, pourtant massives, sont pour autant parfois tellement intégrées au paysage qu'elles peuvent devenir invisible¹. Leur défaillance en cas de crue, par leur rupture ou leur insuffisance, est néanmoins souvent utilisée par les sinistrés pour mettre en cause alors la capacité de l'État à protéger les populations. On note, dans les

¹ Ce fut le cas en Camargue (Picon, 2006)

travaux de théoriciens du risque et de l'État comme Ulrich Beck (1996) ou Anthony Giddens (1994), mais également au sein des médias ou de ce que l'on pense saisir de l'opinion, une tendance à souligner l'incapacité de l'État à prendre en charge les risques. C'est le cas des « nouveaux risques » comme les risques technologiques (les OGM, le nucléaire, les ondes, etc), mais on le constate vis-à-vis de risques plus classiques, comme le risque inondation. Le risque inondation partage certaines caractéristiques des « nouveaux risques » en ce qu'il n'est plus pensé seulement comme un risque naturel, mais qu'il est présenté comme échappant potentiellement au contrôle de l'État. Ce déplacement est illustré par la transposition du concept de « risque majeur » (Lagadec, 1979), construit dans le domaine des risques technologiques, à d'autres risques comme le risque inondation¹.

D'autres travaux se sont appliqués à étudier les effets de la problématisation des inondations ainsi que son traitement administratif dans l'« écriture » du risque (Le Bourhis, Bayet, 2002). Ainsi, le risque inondation est le produit des politiques publiques qui le prennent en charge, du rôle de l'État vis-à-vis de ce risque, et du partage des responsabilités au sein de l'État mais aussi entre l'État et la société. Les intérêts des acteurs et les rapports de pouvoir font notamment partie des processus explicatifs de cette écriture du risque, auxquels s'associent l'effet des instruments d'écriture du risque ou leur usage. Au-delà, ces travaux ont montré que l'exposition au risque est également dépendante des ressources politiques des acteurs ou des groupes sociaux, qu'elle fait l'objet de *traductions*² (Coanus, et al., 2010; Decrop, 2002; Douvinet, Defossez, Anselle, Denolle, 2011) et qu'elle échappe à la rationalité hydraulique, économique, politique ou même règlementaire. Le risque inondation est plutôt le produit de toutes ces dimensions, que nous tenterons d'appréhender sur le Rhône.

Le risque inondation peut aussi être une ressource politique pour des acteurs, notamment institutionnels, comme le rappelle Claude Gilbert, pour les risques en général (Gilbert, 2013, p.229), spécifiant « que les risques et menaces, avec le potentiel de « débordement » qu'ils comprennent, puissent être utilisés pour « mettre en risque » l'existant, faire lever des frontières entre les sphères, les secteurs ». Particulièrement adaptée au risque inondation, il conviendra de questionner aussi la façon dont les crises peuvent être des ressources pour des entrepreneurs désireux de redéfinir la problématisation d'un risque. Le catastrophisme ambiant dans la rhétorique institutionnelle sur l'inondation peut être une ressource politique pour des entrepreneurs de changement de politique publique. Nous verrons sur le Rhône si les crises produites par les inondations des années 1990 et 2000 ont été utilisées comme ressources politiques et, le cas échéant, quel fut l'effet de cette mise en politique du risque inondation.

1.3.3 Le risque inondation producteur d'inégalités

Une autre façon d'appréhender la dimension politique du risque inondation est de considérer les inégalités potentielles qu'il peut produire, et le rôle de l'État dans cette production. Cette question semble particulièrement pertinente sur le territoire qui nous intéresse, où le risque inondation est en partie produit par des infrastructures publiques, des digues massives construites après la seconde guerre mondiale, organisant le partage du risque localement. Ce partage semble illustrer une certaine inégalité entre zones rurales et zones urbaines, à la faveur des dernières (November, Panelas, Viot,

¹ Par exemple sur le Portail « préventions des risques majeurs » les inondations sont présentées comme échappant au contrôle public (<http://www.risquesmajeurs.fr/le-risque-inondation>)

² Nous utiliserons dans cette thèse à plusieurs reprises le concept de traduction. Nous y revenons dans la section (3.2.1) de l'introduction générale.

2011, p.20). Construire une digue quelque part, dans la mesure où les fleuves sont rarement endigués sur tout leur linéaire, conduit à aggraver le risque inondation là où les digues sont absentes. Ainsi, le gouvernement du risque inondation laisse bien entrevoir des problématiques d'inégalités face aux risques, dont l'analyse est importante dans la fabrique des risques. Olivier Borraz (2013) appelle à un retour de l'analyse critique dans l'appréhension sociologique des risques, notamment en prenant au sérieux le « contexte » dans lequel les risques sont fabriqués, et « de remettre la notion dans son contexte de production, d'utilisation et de réception ; et de postuler que ce contexte est caractérisé par différentes formes d'inégalités ou de pouvoir qui introduisent des biais, structurent l'espace des possibles ».

La *political ecology* est un courant composé de géographes anglo-saxons qui se donnent notamment pour objet l'analyse des luttes de pouvoir dans le domaine de l'environnement. Leurs travaux visent à expliciter les causes et les conflits liés aux ressources naturelles et à l'environnement. Ce courant érige en objet d'analyse aussi bien les politiques environnementales, les phénomènes catastrophiques, que la production de savoir sur l'environnement (Benjaminsen, Svarstad, 2009). La *Political Ecology* a beaucoup évolué depuis ses débuts, et rassemble aujourd'hui des travaux assez divers, comme des approches néo-marxistes mais également constructivistes voire poststructuralistes. Ses auteurs s'inscrivent dans un mode explicatif assez proche d'analyses « bourdieusiennes » des inégalités environnementales, quand d'autres mettent l'accent sur des analyses alliant structuralisme, matérialisme et analyses discursives, s'inspirant alors des travaux de Foucault ou encore de Latour¹. Plusieurs auteurs de ce courant ont travaillé sur la question du risque. L'ouvrage aujourd'hui assez classique de Wisner et al. (1994) met en avant la dimension collective, sociale et politique de la notion de vulnérabilité des populations exposées aux inondations. Le risque inondation, dans cette perspective, n'est pas plus un problème hydrologique qu'un problème d'aménagement du territoire, ou qu'un problème d'asymétries économiques ou de relations de pouvoir.

Plus précisément, les travaux d'auteurs en *political ecology* qui traitent du risque inondation participent à relativiser les causes naturelles de ce phénomène. Lee (1993) souligne les facteurs politiques et institutionnels d'augmentation du risque présenté par les submersions marines au Royaume-Uni. Little (2001) identifie les facteurs aggravants locaux et régionaux de l'exposition des éleveurs nomades en Afrique de l'Est au risque inondation. Pelling (1999) reconstruit les racines historiques (remontant jusqu'au colonialisme) de l'inégalité face au risque inondation dans les zones urbaines en Guyane, et l'impuissance des agences internationales à prendre en charge cette question. Collins (2009) explique les inégalités face au risque inondation sur la frontière entre les États-Unis et le Mexique par le travail discursif d'élites ayant accès à des ressources institutionnelles, qui a pour effet de marginaliser les populations vulnérables et d'aggraver leur exposition au risque. Nos travaux s'inscrivent dans cette volonté de réinscrire les facteurs historiques, sociaux et politiques permettant de rendre compte de la construction historique et politique du partage du risque inondation.

D'autres travaux sur les risques en *Political Ecology* sont plus constructivistes. Un numéro récent de la revue *Géoforum* présentait les dernières conceptualisations du risque par ce courant (Baldwin, Stanley, 2013). Ce numéro nous montre que la *Political Ecology* et la sociologie du risque approchent le risque de façon très différente. Les auteurs de ce numéro conceptualisent le risque comme une construction discursive. Adoptant une perspective qui va assez loin dans le

¹ En effet la sociologie française semble avoir eu un impact assez important dans les travaux des auteurs de ce courant.

constructivisme, ils envisagent la production du savoir sur le risque comme une façon de masquer les effets du néolibéralisme du point de vue des inégalités relatives au risque. Ces chercheurs ont essentiellement travaillé dans des terrains aux Suds, ce qui explique leur propension à identifier des inégalités criantes d'exposition au risque, qu'ils expliquent souvent par les inégalités de ressources économiques ou politiques (s'opposant ainsi à la théorie d'Ulrich Beck). Or, en France, ou sur le terrain du Rhône, une telle approche semble inadaptée. Si les inégalités face au risque inondation existent en France, et peuvent s'expliquer par des facteurs historiques, politiques et sociaux, l'exposition au risque inondation n'est pas l'apanage des territoires défavorisés. De récents travaux de recherche ont montré que des populations relativement aisées s'installaient aussi en zone inondable (Durand, 2014). Par ailleurs, en France, les trois quarts de la population sont situés sur un territoire soumis au risque inondation¹. Cela ne peut être seulement le résultat d'inégalités. Néanmoins, nous exposerons dans la présentation du cadre théorique comment cette approche nous permet de porter une attention particulière aux dimensions historiques de la fabrique du risque inondation ainsi qu'à la matérialité de l'inondation sans pour autant en faire notre principal outil d'analyse.

Finalement, ouvrir la question du gouvernement du risque inondation amène à se demander ce que le traitement public des risques dit de l'État et de ses relations avec d'autres acteurs, et notamment à travers l'organisation du partage du risque. Olivier Borraz identifie des évolutions dans la façon dont l'État a pris en charge la question des risques, soulignant un changement dans le mode de gouvernement à partir des années 1980 où l'action de l'État, en quête de légitimation dans un contexte d'affaiblissement de ses prérogatives se resserre autour de ses missions régaliennes comme la sécurité (Borraz, 2013). Il s'agira de questionner cette évolution autour de l'analyse de la fabrique du risque inondation sur le Rhône.

1.4 Un terrain d'affrontements : production d'expertise et aménagements publics

Au-delà de représenter un enjeu de gouvernement, les inondations peuvent constituer un terrain d'affrontements entre différents acteurs aux intérêts et représentations antagonistes. Ces affrontements peuvent concerner plusieurs aspects du gouvernement du risque inondation. Nous choisissons de présenter ici la littérature relative à deux types de luttes : celles autour de la production d'expertise et celles autour du choix d'aménagements. Ces deux modalités d'affrontement se retrouvent particulièrement autour du Rhône. Les inondations des années 1990 et 2000 ont été la scène d'une remise en cause de l'expertise publique et d'une dénonciation de l'effet des aménagements publics sur les inondations. Ces modalités d'affrontement s'expriment par la remise en cause, par des acteurs non étatiques (associatifs, habitants, élus, etc.), de deux monopoles exercés par l'État : la production d'expertise au sujet de l'inondation et la décision en matière d'aménagements publics. Il est intéressant de faire dialoguer ces deux corpus de littérature qui éclairent ces phénomènes de façon complémentaire.

La prise en charge publique de l'inondation depuis le 19^{ème} siècle s'est construite en France sur la monopolisation de la production d'expertise par l'État, à l'époque par le corps des Ponts et Chaussées. Aujourd'hui, dans le domaine des inondations comme au sujet d'autres risques collectifs,

¹ D'après les données du ministère de l'Environnement : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/368/1239/risques-naturels-lexposition-france.html>

ces monopoles sont contestés par divers acteurs non étatiques (Lemieux, Barthe, 1998). Depuis les années 1980, la relation entre experts et non-experts (qualifiés souvent de *profanes*) tend à se transformer. On voit apparaître une mise en difficulté de la nature technocratique du pouvoir politique vis-à-vis des risques (Granjou, 2003). Aujourd'hui, de nombreux aménagements concernant les inondations comme les digues, les barrages, ou la restauration de zones d'expansions de crues*, font l'objet de critiques voire d'oppositions de la part d'habitants ou d'élus locaux. Ulrich Beck explique ce phénomène par une tendance plus globale de déplacement du politique vers des lieux considérés comme apolitiques, comme ceux de la production de savoir au sujet des sciences et techniques (Joly, Kaufmann, 2013). Cela expliquerait que la désaffection des urnes s'accompagne d'une ambition à la participation à la production d'expertise ou à la décision relative à la construction d'aménagements publics.

Parmi les aménagements, l'administration, ou les associations en prises dans un conflit lié à un aménagement ou à une politique publique, la controverse ou le conflit est souvent considéré comme une anomalie, une pathologie, un problème à régler. Or, les travaux de Pierre Lascoumes nous disent qu'en matière environnementale les conflits et litiges sont particulièrement courants et créateurs de situations inédites d'adaptation des cadres juridiques ou règlementaires. Le domaine environnemental cristallise tout particulièrement des affrontements entre intérêts contradictoires (notamment insérés dans le triptyque Développement-Aménagement-Protection) dont le conflit peut provoquer des adaptations locales des règles de droit et ainsi des situations locales inédites de régulation entre ces trois pôles d'intérêts (Lascoumes, 1995), voire de réelle création d'un nouveau « bien commun » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Les conflits autour de l'usage d'un espace, d'un aménagement particulier, ou autour d'une demande de réparation, peuvent être le vecteur de socialisations inédites, comme c'est le cas pour les familles de victimes d'accidents collectifs qui, en ne partageant que la douleur de la perte d'un être cher, socialisent et se fédèrent pour demander l'accès au gouvernement d'un risque ou d'une pratique (Vilain, Lemieux, 1998). D'autres auteurs ont montré que le conflit comme type de socialisation peut participer à créer du territoire (Bertrand, et al., 2006; Mormont, 2006; Torre, 2006) ou de nouvelles identités territoriales (Faburel, 2003; Lolive, 1997; Melé, 2003). Les conflits et controverses constituent des moments où les positions des acteurs paraissent incompatibles. Pourtant, les conflits peuvent se conclure par la construction d'une sortie négociée acceptable par le plus grand nombre (Melé, 2003). Parfois, les conflits font émerger un nouvel ordre hiérarchique entre intérêts ou entre légitimités (Lascoumes, 1995). Mais les conflits peuvent également n'aboutir sur aucune reconnaissance de légitimité dominante, ou ne remettent pas forcément en cause le système de valeurs (Chataignier, Jobert, 2003). Mêmes inscrits localement, ils peuvent être l'occasion pour les acteurs en présence de discuter ou de mettre en cause des sujets ou des équilibres plus larges, comme une politique sectorielle (la production énergétique par exemple) (Chataignier, Jobert, 2003) ou des données relatives à l'intérêt général (Jobert, 1998; Lolive, 1997).

Les auteurs étudiant les controverses montrent également la volonté des acteurs y participant à discuter la production de savoir légitime sur un sujet, et souvent monopolisé par l'administration. Dans cette perspective, ces travaux considèrent la validité des savoirs comme symétriques (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). La naissance et l'institutionnalisation d'une expertise alternative, ou le maintien d'une expertise publique dans un domaine, n'est pas expliquée par la validité de l'expertise elle-même, mais par la capacité de certains acteurs de mobiliser autour d'un savoir des groupes sociaux, des ressources et des instruments (Damay, Denis, Duez, 2011; Wynne, 1996). La supériorité d'une expertise publique peut être l'illustration d'une domination politique qui se construit dans la

façon dont la catégorie de *profane* est institutionnalisée, dont les experts régulent les frontières de leur activité ainsi que leur identité professionnelle, et dont ils construisent la légitimité de leur savoir en s'opposant à celui d'autres groupes sociaux, comme l'ont montré Bruno Jobert et Pierre Muller (1987). Des travaux ont mis en avant l'hégémonie de certaines techniques de quantification comme instruments de gouvernement (Bouleau, 2013b) et de moyen de construction de l'acceptabilité des risques (Boudia, 2013).

Les controverses sont un moyen d'ouverture de la fabrique de l'action publique territoriale aux publics. Par « publics » (au pluriel) nous désignons non pas les « *stakeholders*¹ » mais les acteurs qui ne sont pas institutionnellement invités à participer à la fabrique de l'action collective et qui souhaitent s'y engager, par la participation à un débat public, à un conflit ou à une controverse. L'entrée de nouveaux publics dans les controverses scientifiques, la production d'arènes de participation citoyennes, sont autant d'illustration d'un changement de pratiques dans la relation entre savoir profane et expert. Néanmoins, il ne s'agit pas pour autant de parier sur la fin de la domination des technocrates sur les profanes dans la production du savoir sur le risque (Lemieux, Barthe, 1998). Ce travail de thèse s'inscrit dans cette dynamique qui vise à étudier les conditions de production d'expertise sur un sujet technique comme les inondations et à considérer la production d'expertise alternative comme une remise en cause du monopole de production d'expertise technocratique.

Ces travaux permettent d'appréhender les mobilisations sociales comme porteuses d'une vision du bien commun particulière, dont la légitimité peut être opposée à celle des acteurs administratifs à représenter l'intérêt général. Par ce travail de thèse nous souhaitons participer à analyser la capacité des groupes sociaux, par leur participation à une controverse, de démocratiser l'aménagement du territoire et en particulier le traitement collectif du risque inondation. Nous ne considérons pas le conflit ou la controverse comme une pathologie sociale, mais au contraire comme un processus constitutif des rapports sociaux et politiques, représentant une modalité d'action collective.

Ce travail de thèse ambitionne donc de participer à réinvestir un domaine relativement ignoré par la science politique. Si cela a été peu réalisé auparavant, les travaux qui portent sur les risques collectifs, l'action publique environnementale et les mouvements sociaux vis-à-vis des aménagements et de l'expertise publique nous fournissent des balises à partir desquelles il semble possible de repolitiser l'étude des inondations. Cela constituait un préalable essentiel à la construction d'une question de recherche qui vise à traiter de la *politisation* des inondations.

2. Étudier la politisation d'un risque naturel : problématique et hypothèses de recherche

Bien que le domaine des inondations soit souvent appréhendé comme un objet technique, nous avons montré qu'il revêtait différents enjeux et modalités dont pouvait se saisir la science politique. Partant, notre travail de recherche vise à questionner quelles sont les opérations de « politisation » des inondations et quels sont leurs effets, à travers l'étude d'une politique de gestion des inondations

¹ Ce terme sous-tend une dimension normative a priori quant aux participants qui seraient légitimes pour participer à l'action collective. Par extension ce terme disqualifie certains acteurs qui ne seraient pas porteurs (*holder*) d'enjeux (*stakes*) relatifs à l'action collective (Whitman, 2003). Or, nous pensons que le public se construit de façon contingente et qu'il n'est pas définissable a priori.

produite et mise en œuvre sur le Rhône. Ici, nous proposons de préciser cette question de recherche (2.1) et d'émettre les hypothèses de ce travail (2.2).

2.1 Questions de recherche

La « politisation » a été définie de façon large dans l'ouvrage éponyme de Jacques Lagroye comme :

« [la] requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités »

(Lagroye, 2003, pp.360-361).

La politisation est entendue comme une action de « transgres[sion] des catégories instituées¹ » ou de « requalification » d'une activité d'une catégorie à une autre (Lagroye, 2003, p.361 et 365). Dans cette acception, la « dépolitisation » serait entendue comme une opposition à ces activités de transgression ou de requalification, et donc une action de renforcement de l'inscription d'une activité dans une catégorie instituée. Ainsi, la politisation ne se limite-t-elle pas, selon Jacques Lagroye, aux activités de labellisation d'activités comme « politiques ». Le fait de remettre en cause l'inscription d'une activité (comme se protéger contre les inondations) dans une catégorie instituée (celle des catastrophes, du risque environnemental, d'un phénomène naturel, etc.) est en soi un phénomène de *politisation*, et relève donc d'un processus politique.

Questionner la politisation d'une activité amène à se poser des questions plus précises. La définition suscitée donne assez peu d'outils analytiques opérationnels pour identifier, analyser la portée et les effets des processus de politisation. Cela est lié au fait qu'il existe, selon le type d'activités que l'on étudie, une multitude de types de processus de politisation. Il nous paraît ici nécessaire de préciser ce que nous entendons, dans ce travail de recherche, par processus de politisation.

D'abord, comme le souligne Jacques Lagroye, questionner la politisation d'une activité invite à remettre en cause l'apparente « naturalité » de l'inscription d'activités dans un domaine donné, et l'évidence des règles et des rôles qui y sont attachés. S'intéresser au processus de politisation invite à questionner la construction politique et historique des catégories et de leur différenciation. Ainsi, si les inondations du Rhône sont présentées aujourd'hui comme un risque environnemental majeur, cela n'a pas toujours été le cas. Il conviendra alors de questionner la trajectoire historique et politique de l'inscription du risque inondation contemporaine.

Questionner la politisation d'une activité invite également à s'intéresser aux activités de « transgression » des règles, de « mélange des genres », de remise en cause de la pertinence et de la légitimité des séparations entre cette activité et d'autres ou entre les groupes sociaux vus comme légitimement concernés par cette activité (Lagroye, 2003, p.362). Ainsi, la cristallisation d'une controverse au sujet d'un projet de gestion des inondations représente une opportunité d'étude d'un processus de politisation. La remise en cause du traitement public du risque inondation, ou la démonstration d'intérêt de riverains d'un fleuve à participer aux discussions techniques relatives aux

¹ Jacques Lagroye semble utiliser de manière non différenciée « catégorie instituée », « ordre d'activités », « secteur », ou « champ ».

aménagements de protection des inondations sont autant de processus de politisation. Il s'agit de pratiques sociales qui ont pour effet de remettre en cause plusieurs catégories instituées, dont le monopole d'un groupe professionnel à traiter d'une question, l'inscription d'une activité (la gestion des inondations) dans la sphère technique, la catégorisation des riverains comme « profanes », etc. Ainsi la politisation amène-t-elle à s'intéresser aux activités de transgression des limites des séparations entre activités instituées. Mais de façon dialectique, elle invite aussi à questionner les activités de « dépolitisation » ou de délégitimation de ces activités de transgression, vues parfois comme violentes ou contre-productives par les acteurs dont le monopole est remis en cause par ces transgressions.

Au-delà de l'étude des modalités diverses d'opérations de politisation, il semble important de questionner les effets de ces processus. Ces opérations peuvent avoir pour effet de modifier la définition des problèmes, par la redéfinition des objectifs assignés à une activité, la modification de l'organisation sociale (ou professionnelle) autour d'un domaine d'action publique, son mode de gouvernement, le propriétaire du problème et son public, etc. Les effets de ces opérations peuvent également s'exprimer par la modification du rapport de force entre différents acteurs tentant d'asseoir leur légitimité à intervenir dans un domaine. Ainsi, les opérations de politisation ont des effets sur la production d'un ordre politique (Lagroye, 2003) qui fait sans cesse l'objet de redéfinitions et de légitimités opposées. Au-delà, parce qu'elles s'expriment par des activités de « transgression » ou de « requalification » d'un ordre politique, les opérations de politisation suscitent un « intense travail de légitimation ou de justification » (Lagroye, 2003, p. 372) de la part des acteurs qui s'y livrent, et sont donc l'occasion d'étudier la production de consensus entre acteurs, propices à la production d'une action collective. Ayant ainsi défini les termes de la question de recherche principale, nous proposons de la décliner en sous-questions.

Questionner la politisation des inondations sur un terrain comme le Rhône nous amène à proposer trois sous-questions auxquelles nos travaux tentent de répondre :

- Quelles sont les modalités possibles de la politisation des inondations ? Quelles sont les caractéristiques de l'inondation qui permettent d'expliquer sa requalification ou les résistances à sa requalification ? Considérant l'historicité et la contingence des problèmes publics, nous étudierons l'évolution de leur définition, et le rôle des acteurs dans ces processus. Nous veillerons à étudier les tentatives de transgression et de requalification opérées dans le déploiement de controverses au sujet des causes des inondations, des moyens d'y remédier, et de la légitimité des acteurs à les traiter. De façon dialectique, nous rendrons également compte des opérations de dépolitisation opérées.

- Quels sont les effets de ces opérations de politisation ou de dépolitisation ? Nous questionnerons en particulier trois éléments : (i) leurs effets cognitifs, sur la construction de l'inondation comme problème public ; (ii) leurs effets de gouvernement, sur les modalités d'action de l'État dans ce domaine et le partage de responsabilités ; (iii) leurs effets matériels, sur un territoire, sur le partage du risque, et éventuellement sur le phénomène lui-même.

- Quels rapports les processus de politisation entretiennent-ils avec le changement d'action publique ? Politiser le problème inondation est-il un préalable nécessaire, et suffisant, au changement d'action publique ? Les crises environnementales facilitent-elles le changement ? Comment la question du changement est-elle saisie par les entrepreneurs de la politisation ou de la dépolitisation des inondations ?

2.2 Hypothèses

Afin de répondre aux questions de recherche énoncées, nous émettons trois hypothèses qui guideront notre recherche.

Notre première hypothèse justifie notre ambition de rendre compte de la fabrique du « gouvernement » des inondations, en opposition à la notion de « gouvernance ». Le domaine des inondations ne fait pas exception au constat assez répandu d'une incapacité de l'État à *gouverner* les risques : experts du risque inondation (Laganier, 2006b; Ledoux, 2006; Warner, Van Buuren, Edelenbos, 2013), spécialistes de l'évaluation des politiques publiques environnementales (Larrue, 2000; Lerond, Larrue, Michel, Roudier, Sanson, 2003), et institutions supranationales (UE, OCDE...) appellent de leurs vœux une meilleure *gouvernance* du risque inondation. Le concept de « gouvernance » est présenté en opposition avec un mode de « gouvernement » qui serait caractérisé par une forte centralisation publique, une faible participation des autres acteurs et institutions dans la définition, la mise en œuvre et la décision des politiques publiques. Au contraire, la gouvernance peut être définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Galès, 2006, p. 245). Néanmoins, la gouvernance est un concept qui dépolitise l'action collective (Gaudin, 2007), qui « rétracte du social toute efficacité par le conflit », « minimis[e] l'autorité dans la gestion des affaires publiques » (Massardier, 2003, p.140) et donne à l'État un rôle de facilitateur et de coordinateur d'un système vertueux et cohérent. Dans ce travail de recherche nous faisons l'hypothèse qu'il n'existe pas de « bonne gouvernance » du risque inondation. Nous nous détachons de l'ambition normative visant à évaluer l'efficacité de politiques environnementales ou à améliorer la coordination entre institutions ou acteurs impliqués dans la gouvernance des inondations. Nous faisons référence au gouvernement non pas comme à « l'instance particulière qui, dans les États contemporains, est censée prendre des décisions, faire exécuter les lois et conduire des politiques » (Lagroye, 1997, p.25), mais plutôt à l'action de gouverner, qui renvoie de façon plus large à l'organisation de l'action collective. L'action de gouverner renvoie notamment à la prise de décisions, à la régulation de conflits, à la coordination des comportements privés, ou à la production de biens publics. Nous faisons l'hypothèse que le rôle de l'État est prégnant dans la fabrique du gouvernement du risque inondation, mais qu'il n'agit pas seul. L'analyse de la fabrique de l'action publique du côté de l'administration offre l'opportunité d'y entrer sans s'arrêter à son côté public, par les sphères discrètes et techniques où le gouvernement du risque inondation se fabrique quotidiennement entre agents de l'administration et élus. Par ailleurs, les moments de controverse sont des lieux privilégiés pour analyser la fabrique de ce gouvernement « au concret » (Padioleau, 1982) et les modalités, ainsi que les effets, des opérations de politisation et de dépolitisation.

Notre seconde hypothèse vise à adopter une posture de doute méthodologique face au constat de changement des politiques des risques et de l'avènement d'une « société du risque » (Beck, 2003). Nous faisons l'hypothèse que, sur le Rhône, l'action publique ne traduit pas par l'avènement d'une société du risque. Si Ulrich Beck ne livre pas une grille d'analyse à proprement parler de la société du risque (2003), son avènement serait caractérisé par un changement cognitif vis-à-vis des risques, un changement dans le mode production des savoirs, un changement dans l'implication des publics à la décision collective, un changement dans les infrastructures de gouvernement du risque, une cristallisation des rapports sociaux autour du risque, et enfin une capacité de la société, par un retour sur elle-même, à être réflexive et à mettre en œuvre des instruments adaptés aux enjeux qu'elles

rencontre. Or, nous faisons l'hypothèse que la volonté de restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône n'illustre pas nécessairement un effort réflexif de la société sur l'impact de ses aménagements mais peut représenter l'un des nouveaux instruments du gouvernement du risque. Par ailleurs, nous ne prenons pas pour acquis que les politiques du risque ont changé leur manière d'appréhender leurs objets. Plutôt, sur le Rhône, nous serons attentifs à la façon dont le risque inondation est défini, entre volonté de « maîtrise » ou incertitude généralisée, et aux arbitrages entre enjeux environnementaux et de sécurité. Par ailleurs, nous doutons de l'avènement d'une nouvelle façon de produire les savoirs autour du risque inondation, et nourrissons plutôt l'hypothèse que la séparation entre « risque objectif » et « risque perçu » est toujours prégnante dans le gouvernement du risque inondation.

Malgré cette posture de doute méthodologique quant à l'avènement de la société du risque, nous organisons notre troisième hypothèse autour de la capacité heuristique d'entrer dans l'analyse de l'action publique par la création instrumentale. Si cela n'est pas une condition suffisante, nous faisons l'hypothèse que la création d'instruments d'action publique est un indicateur de changement (Lascoumes, 2007). La *restauration de zones d'expansion de crues* correspond à la définition d'instrument d'action publique, car ce dispositif organise les rapports sociaux, ainsi que les rapports entre gouvernants et gouvernés, tout en véhiculant des représentations spécifiques¹. Nous faisons l'hypothèse que la création instrumentale dans le domaine du risque inondation est symptomatique d'une nouvelle façon de le gouverner. À travers l'étude des représentations véhiculées par un instrument et des discours qui l'accompagnent, il est possible de saisir des reconfigurations de la façon dont un problème est construit et des solutions pour y répondre. Derrière leur dimension technique, les instruments d'action publique relatifs au domaine de l'inondation sont porteurs d'une philosophie politique particulière et d'une vision de l'intérêt général.

Afin de tester la validité de ces hypothèses nous proposons un cadre d'analyse théorique que nous définissons comme une boîte à outils analytique nous donnant les moyens de répondre aux questions de recherche énoncées.

3. Pour une sociologie politique du risque inondation : grille d'analyse

Notre grille d'analyse s'inscrit dans une volonté de rendre compte du processus de politisation des inondations qui s'est opéré sur un terrain particulier, celui du Rhône. Nous proposons dans ce travail de recherche de réaliser une sociologie politique du risque inondation, que nous définissons comme l'analyse de l'inscription politique du risque inondation (aux sens de *politics* et *policy*). Dans cette perspective, nous partons de l'analyse de controverses comme un moment privilégié pour appréhender la fabrique de l'action publique et les modalités de politisation du risque inondation (3.1). La survenue d'une controverse autour de la mise en œuvre d'un nouvel instrument d'action publique invite à interroger le sens de l'action publique et son évolution dans le domaine des inondations, à différents niveaux (3.2). Les caractéristiques du domaine d'action publique étudié nous amènent à prendre au sérieux son effet sur le territoire, et de façon dialectique, l'effet du territoire sur l'action

¹ Nous entendons les instruments d'action publique à la manière de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) comme des dispositifs qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs.

publique (3.3). Enfin, l'étude de la fabrique de l'action publique territoriale par le prisme du risque inondation nous offre l'opportunité de questionner certaines recompositions de l'État (3.4.). Nous justifions le caractère combiné de notre grille d'analyse par la complémentarité entre les approches mobilisées (3.5).

3.1 La controverse, lieu privilégié d'observation de la fabrique de l'action publique

« Naguère, le bureaucrate assemblait dans sa main les trois pouvoirs : technique, politique, administratif ; une fois l'instruction du dossier terminée, on avait en main à la fois la bonne procédure, la meilleure solution technique et l'intérêt général. Il ne restait au riverain, réduit à ses intérêts et à son ignorance, qu'à négocier les indemnités ou à faire dresser des murs antibruit. Aujourd'hui, les procédures s'inventent peu à peu, l'intérêt général reste à composer et les solutions techniques s'ouvrent au milieu des controverses de plus en plus vives »

Bruno Latour, préface à Jacques Lolive (1999, p.9)

À l'instar de la fabrique scientifique (Latour, 1989; Pestre, 2006), les controverses sont une modalité de la fabrique de l'action publique territoriale (Jobert, 1992; Lascoumes, 2006a; Lolive, 1999). Elles sont le lieu privilégié pour étudier la fabrique de l'action publique « au concret », c'est-à-dire de façon processuelle, comme le produit d'arrangements et de traductions entre acteurs multiples, agissant à des niveaux divers et enchevêtrés, aux représentations et aux intérêts incertains et contradictoires, interagissant notamment dans des rapports de compétition autour de la régulation de problèmes publics comme les inondations et créant de fait une action collective qui ne peut se réduire au produit de considérations stratégiques et fonctionnelles. L'action publique relative aux inondations est un espace de controverse, lieu de conflits et d'oppositions autour de solutions techniques, comme l'ont déjà montré certains travaux (Le Bourhis, 2004, p.193).

Analyser et suivre les controverses permet de saisir la fabrique de l'action publique territoriale dans ses hésitations, ses oppositions ou ses adaptations. Précédant (ou accompagnant) l'élaboration ou la mise en œuvre de programmes ou de projets, les controverses permettent de rendre compte des négociations nombreuses qui délimitent les choix techniques (Callon, 1981). Elles sont l'occasion de saisir les luttes définitionnelles autour de la construction de problèmes publics, les opérations de politisation ou de dépolitisation autour d'un objet comme les inondations, les oppositions cognitives que la mise en œuvre d'instruments peuvent susciter, et les tentatives de clôture d'une controverse ou de lutte de pouvoir autour de l'imposition de savoirs ou d'expertise légitimes. Les controverses ont une valeur analytique. Mais nous n'entendons pas nous arrêter à cette dimension heuristique de l'analyse des controverses (Lemieux, 2007).

Au-delà de leur rôle révélateur, les conflits et controverses peuvent avoir des effets sur l'action collective. Ils ont un rôle de structuration du social (Melé, 2004), étant la cause ou l'occasion de la constitution d'alliances ou, par le conflit, de médiation d'oppositions. Ils peuvent ouvrir la porte à de nouveaux interlocuteurs de l'action publique (Melé, 2003). Les controverses peuvent être créatrices de dynamiques inattendues, amener à discuter de l'opportunité de dispositifs techniques innovants, créer des rapports sociaux inédits, faire se confronter des références cognitives opposées, obliger les acteurs dominants à justifier leurs positions, etc. (Jobert, 1998; Lolive, 1997). Ainsi, nous prendrons au

sérieux les controverses qui se déploient autour de l'instrument que nous étudions en ce qu'elles sont une modalité de construction de l'action collective. Notamment, une attention particulière sera accordée à la dimension spatiale des conflits.

La fabrique de l'action publique territoriale fait émerger des questions qui peuvent s'avérer conflictuelles comme le partage d'un risque ou la construction d'aménagements de protection. Or, ces positions conflictuelles peuvent s'exprimer par des conflits associés à des territoires. Le territoire peut devenir l'objet du conflit ou de la controverse ou mettre à jour des intérêts ou des représentations antagonistes sur/d'un même territoire (Melé, 2004; Melé, 2003). Le conflit peut provoquer des opérations de construction d'appartenances territoriales, notamment en opposition à un projet d'aménagement (Lolive, 1999). Il peut mettre en relation des acteurs de par leur appartenance à des territoires différents, ou par cette mise en relation créer de nouveaux territoires (au sens d'espaces institutionnalisés).

Nous étudierons également la façon dont les enjeux de connaissance viennent interférer dans la structuration d'une controverse. Comme le rappelle Olivier Borraz, les enjeux de connaissance ne peuvent être dissociés des luttes de pouvoir et de domination (2013, p.246). Cela s'illustre bien concernant le domaine des inondations, où il existe des formes légitimes d'expression (notamment l'hydraulique, l'économique) et des moyens moins légitimes de s'exprimer vis-à-vis de cet objet (le savoir sensible, empirique, l'observation, etc.). De plus, la technicité avancée des instruments de connaissance dans le domaine de l'inondation favorise la fermeture de « boîtes noires » qui peuvent être, à la faveur de controverses, ouvertes et mises en discussion. Ainsi, il conviendra d'analyser la façon dont les enjeux de connaissance et la production scientifique viennent interférer dans le déploiement d'une controverse et dans la fabrique de l'action collective, et en particulier comment ils participent aux opérations de politisation/dépolitisation.

Dans nos travaux il n'apparaît pas opérant de réaliser une différenciation stricte entre conflit et controverse. Une controverse est définie par un affrontement entre des points de vue divergents sur un sujet (Lascoumes, 2006a). Elle est caractérisée par l'hétérogénéité des participants, la fluctuation de leurs positions, et l'opposition autour de faits scientifiques (Callon, 1981). Or, s'ils ne sont pas synonymes, la controverse peut susciter des conflits (une manifestation d'opposition ou de protestation). C'est souvent le cas lorsqu'elle concerne des acteurs qui ne sont pas initialement associés aux choix précédant un projet, ou une politique publique, et qui souhaitent s'y impliquer. Le conflit est une des manifestations d'une controverse. Nous ferons donc référence au « conflit » quand il s'agira de désigner des positions antagonistes ou des manifestations d'opposition, et à la « controverse » lorsque nous traiterons de l'hétérogénéité des participants ou de la propension de ceux-là à intégrer au débat des enjeux scientifiques et techniques. Il nous appartiendra de caractériser les situations rencontrées de conflit ou de controverse selon les cas, mais ces deux qualificatifs pourront désigner un même phénomène.

Les controverses sont favorisées par les enjeux publics « marqués de fortes incertitudes concernant leurs frontières et leur objectivation scientifique ou technique, et caractérisés par une forte hétérogénéité des acteurs concernés » (Lascoumes, 2006a). Cette caractéristique semble adaptée au domaine des inondations. Les inondations sont difficiles à connaître, les incertitudes scientifiques qui y sont attachées fortes et les acteurs concernés nombreux et potentiellement hétérogènes (des habitants, des associations, des entreprises, des acteurs publics, etc.). Le domaine des inondations paraît particulièrement propice à l'analyse des controverses, d'autant qu'il implique des instruments et

des savoirs techniques et spécialisés. Les enjeux relatifs au domaine des inondations peuvent être importants pour les acteurs concernés, concernant leur sécurité, leur cadre de vie ou leur patrimoine et avoir des conséquences fortes pour leurs ressources économiques. De plus, par leur caractère potentiellement traumatisant, les inondations peuvent cristalliser des oppositions importantes.

Nous avons donc privilégié une entrée visant à prendre la controverse et ses acteurs ou participants¹ comme point de départ de notre recherche, et de suivre les acteurs de la controverse là où ils nous amènent. Ainsi, nous avons adopté une approche inductive proche de la sociologie des controverses (Callon, 1986; Callon, 1981). Néanmoins, nous n'adoptons pas la perspective poststructuraliste de la « théorie de l'acteur réseau » de Bruno Latour qui étudie l'effet des controverses sur les humains et les « non-humains² », et dont les « associations » sont l'objet d'analyse principal (Latour, 2007). Notre objectif n'est pas de lister les associations ni de rendre compte de la façon dont les non-humains sont reconfigurés par la controverse, mais plutôt d'identifier la capacité des acteurs à participer à l'action collective par des opérations de « politisation » ou de « dépolitisation », qui sont autant de manières de monter en généralité en s'appuyant sur des dispositifs, des instruments ou des éléments naturels. Néanmoins, nous porterons une attention particulière à la façon dont les dispositifs matériels et technologiques peuvent avoir des effets sur la structuration sociale et territoriale, et sur la dynamique des controverses. Les controverses sont l'occasion de comprendre la façon dont les élus ou riverains, en rediscutant des présupposés techniques, ou en convoquant des principes de justice, peuvent participer à l'action collective relative aux inondations.

Dans l'analyse de controverse, nous mobilisons notamment des outils relatifs à l'analyse discursive des politiques publiques (Durnova, Zittoun, 2013; Hajer, 2005). Ces derniers paraissent particulièrement pertinents pour rendre compte des opérations de politisation et de dépolitisation qui ont lieu lors d'une controverse. De plus, ils permettent d'appréhender les discours comme des façons de construire le réel mais également de diffuser des représentations. Produire des énoncés représente une façon de participer à une controverse et, dans le cas qui nous intéresse, de renforcer ou disqualifier une solution au problème inondation, ou une échelle pertinente pour le traiter. Les discours autour de l'inondation, même s'ils proviennent d'acteurs et de registres différents (technique, politique, etc.) peuvent être analysés comme des opérations de politisation ou de dépolitisation dont il s'agit d'analyser les modalités et les potentiels effets. La simple qualification d'un discours comme « scientifique » ou « technique » peut être analysé comme une opération de légitimation de ce discours, ou une façon de le dépolitiser.

3.2 Appréhender le sens de l'action publique par les paradigmes

Le point de départ de notre recherche fut donc l'analyse d'une controverse qui s'est déployée autour de la mise en œuvre d'un projet de restauration d'une zone d'expansion de crues sur le Rhône.

¹ Si Latour (2007) préfère « protagonistes » et « actant », nous préférons la simplicité d'« acteurs » et de « participants » (défini comme celui qui participe, et non pas comme celui qui est légitime pour participer), en précisant que nous n'entendons pas projeter sur cette catégorie des rôles préconçus et des catégories rigides, mais que nous n'entendons pas non plus inclure les non-humains sous cette appellation.

² Dans la théorie de l'acteur réseau les non-humains (humains, objets, microbes, innovations, etc.) sont considérés comme des « actants » (des acteurs qui agissent) et opposés aux objets, qualifiés de « supports malheureux de projections symboliques » (Latour, 2007p.22)

Partir de l'analyse d'une controverse autour de la mise en œuvre d'un instrument au niveau local est l'occasion de questionner, de façon plus large, l'évolution d'un domaine d'action publique. Ce recul permet de replacer éventuellement l'innovation instrumentale dans une « vision du monde » paradigmatique et ainsi de comprendre les oppositions cognitives à l'œuvre dans une controverse.

Contrairement aux politiques environnementales, les inondations sont en France un domaine d'intervention de l'État relativement ancien, puisque les premières « politiques publiques » de protection contre les inondations datent de 1856 et sont du fait de Napoléon III (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Depuis, l'action publique dans le domaine des inondations a subi de profondes mutations. Aujourd'hui, c'est un des domaines privilégiés du ministère de l'Environnement¹. Si le domaine des inondations est qualifié de « secteur traditionnel d'intervention de l'État », par Jean-Pierre Le Bourhis et Cyril Bayet (2002, p.4) il s'agit d'un domaine peu sectorisé selon la définition de Pierre Muller (Muller, 2006b). L'action publique relative aux inondations ne s'inscrit pas dans une division claire du travail gouvernemental. Cette dernière a évolué avec le temps, et le risque inondation est encore aujourd'hui pris en charge par différents ministères². Par ailleurs, le domaine des inondations ne met pas en rapport un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques, mais plutôt une pluralité d'acteurs aux intérêts fluctuants et peu organisés. Les habitants, les associations de sinistrés, les associations environnementales, les assureurs, les lotisseurs, les élus locaux, ou encore les syndicats mixtes de gestion des inondations ne semblent pas porter des intérêts clairs et organisés, mais varient selon les lieux et les temporalités. Cependant, nous identifions une certaine cohérence dans la façon dont le problème inondation est construit, ce qui nous amènera à questionner le sens de l'action publique dans ce domaine. Ainsi, nous éviterons d'évoquer le « secteur des inondations » pour lui préférer l'expression « domaine des inondations³ ».

De nombreux travaux font référence à la « politique de protection contre les inondations » ou à la « politique de prévention des inondations ». Or, ces expressions ne correspondent pas à des appellations génériques synonymes mais illustrent différentes façons de définir le problème inondation. Certains instruments et acteurs s'attachent à développer la *protection* (au sens des infrastructures de protection) des populations, territoires et infrastructures contre les crues quand d'autres instruments et acteurs privilégient la *prévention* (visant à anticiper la survenue d'inondations, permettre l'adaptation des populations à ce phénomène ou limiter l'occupation du sol). Ainsi, les expressions « domaine des inondations », ou « action publique relative aux inondations », malgré leur lourdeur, nous semblent nécessaires pour intégrer les différentes facettes de ce domaine sans pour autant désigner une façon ou une autre de traiter le problème.

Les expressions « protection » et « prévention » sont symptomatiques d'une évolution des représentations et des pratiques dans le domaine des inondations, tout comme la succession d'instruments tels que l'endiguement des fleuves, la cartographie règlementaire ou encore les plans

¹ Au sein de la Direction Générale de Prévention des Risques, DGPR ; après avoir relevé de la Direction de l'Eau entre 1993 et 2007.

² Plusieurs ministères agissent dans ce domaine : l'Environnement, mais aussi l'Agriculture, et l'Intérieur.

³ Pierre Lascoumes ne parle pas non plus de « secteur » de l'environnement mais évoque de façon plus générale les « politiques environnementales », qu'il caractérise comme une série de programmes souvent transversaux à beaucoup de secteurs classiques, souvent fortement ancrés depuis leur origine dans des découpages administratifs stricts (Lascoumes, 2008p.29). Si « le ministère de l'Environnement ne gouverne qu'une faible part du domaine qui lui est symboliquement attribué par son intitulé », les inondations ne sont que partiellement gouvernées par ce dernier.

d'organisation des secours. Les représentations et les instruments sont des témoins privilégiés pour analyser le sens d'un domaine d'action publique peu sectorisé comme celui des inondations, ainsi que pour identifier le changement dans l'action publique.

Afin d'étudier le sens et le changement relatifs au domaine du risque inondation, nous mobiliserons principalement le concept de « paradigme d'action publique ». Issu de la théorie sur les révolutions scientifiques de Thomas Kuhn, ce concept a été transposé à l'analyse des politiques publiques, notamment par Peter Hall (1993) et Yves Surel (1995). Ces derniers mobilisent la création instrumentale, ou le détournement de l'usage d'instruments d'action publique, pour identifier le changement. Ils articulent l'innovation instrumentale avec l'analyse des représentations véhiculées par l'action publique. Yves Surel identifie quatre niveaux qui composent un paradigme d'action publique :

- i) des principes métaphysiques généraux ou des récits globaux qui définissent de façon assez large une conception de la société et une vision du monde ;
- ii) des hypothèses et des lois « qui établissent un lien entre le système symbolique et l'univers concret », qui assurent « l'opérationnalisation des principes métaphysiques généraux » (Surel, 1995, p. 132) ;
- iii) une méthodologie qui caractérise le type de rapport entre l'État et le domaine concerné ;
- iv) des instruments et des outils qui facilitent l'observation, l'explication et l'action.

L'approche qui conceptualise l'action publique à travers des paradigmes est intéressante pour questionner le sens de l'action publique et ses changements dans le domaine qui nous intéresse. Ce dernier est en effet caractérisé par une multitude d'instruments qui donnent des prises à l'identification de changements, comme le rappellent les tenants de l'analyse de l'action publique par les instruments (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014; Lascoumes, Le Galès, 2004). Cependant, la création instrumentale n'est pas toujours synonyme de changement. Ainsi, il conviendra de prendre au sérieux la création instrumentale comme indice de changement d'action publique, tout en la replaçant dans une méthodologie, des hypothèses et une vision du monde afin de questionner le changement paradigmatique de l'action publique. Cette approche nous sera utile afin de caractériser les évolutions de l'action publique dans le domaine des inondations, qui semble représenter, au moins dans les intentions, une certaine cohérence aux niveaux international, européen et national. Le concept de paradigme est justifié par le faible degré de sectorisation du domaine des inondations, qui rend difficile l'utilisation de l'analyse par les référentiels de Pierre Muller (2000), qui suppose, d'une part, l'identification de logiques sectorielles et, d'autre part, d'une élite organisée qui assure la pérennité des représentations dominantes dans le secteur. Or, ces deux variables semblaient peu adaptées à l'analyse de notre objet de recherche.

Si nous nous attachons à identifier une certaine convergence dans les orientations des politiques publiques, notamment en mobilisant le concept de paradigme d'action publique, il ne s'agit pas de croire à la fabrique de l'action publique comme un processus linéaire et prévisible. L'identification d'un nouveau paradigme, dans les orientations des politiques publiques et la création instrumentale, ne doit pas amener à ignorer les décalages potentiels avec la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, nous confronterons l'analyse paradigmatique réalisée à partir des orientations politiques nationales, européennes et internationales avec la mise en œuvre d'une politique publique au niveau local. Il s'agira donc d'analyser les décalages potentiels entre la production d'orientations paradigmatiques et la mise en œuvre d'une politique publique. L'identification d'un changement

paradigmatique dans les orientations de politiques publiques ne pourra suffire à identifier un changement d'action publique sur un terrain spécifique. L'analyse des décalages entre les orientations et la mise en œuvre des politiques publiques représente un terrain intéressant pour analyser la fabrique de l'action publique « au concret ». Néanmoins, plutôt que de s'arrêter à l'identification de ces décalages, il paraît plus intéressant d'identifier les opérations de « traductions » entre des orientations paradigmatiques véhiculées à des niveaux nationaux et supranationaux et la mise en œuvre de politiques publiques au niveau local.

La « traduction » est une notion introduite par Michel Callon en 1986 dans un article en faveur d'une « sociologie de la traduction » (Callon, 1986). Ce concept fait référence à la capacité des acteurs de traduire leurs langages, leurs problèmes, leurs identités ou leurs intérêts dans ceux des autres. Il invite à porter plus attention aux processus qu'au résultat de l'action collective, et nous permet d'éclairer les conditions de la fabrique de l'action publique et notamment la production de sens partagé. Il permet aussi de rendre compte des oppositions cognitives présentes derrière une même notion aux contours flous, comme Pierre Lascoumes l'a montré pour « l'environnement à protéger » (Lascoumes, 1994). Le concept de traduction met aussi l'accent sur l'appropriation (d'un instrument, d'une règle, d'une innovation scientifique), sur le déplacement et les modifications que cette appropriation opère. Il invite à s'intéresser à la capacité des acteurs à négocier, et réinterpréter, les normes localement. Par souci de simplicité sémantique, nous n'adoptons pas dans cette thèse le concept de « transcodage » proposé par Pierre Lascoumes (1994). Ce dernier, qualifié de traduction de la « traduction » par son auteur (Lascoumes, 2006b), n'apporte pas une nouveauté théorique qui justifierait l'abandon de l'expression de Michel Callon. Néanmoins, nous n'adoptons pas ici le principe de symétrie qui prévaut dans la sociologie de la traduction concernant les non-humains, comme nous l'avons déjà justifié précédemment. Ce choix délibéré ne nous conduit cependant pas à nier le potentiel effet de la nature et des éléments matériels dans la fabrique de l'action collective, et notamment la relation dialectique que cette dernière entretient avec les territoires.

3.3 Territoires, institutions et action publique

La fabrique de l'action publique dans le domaine des inondations est influencée par, et influence, la construction territoriale. Nous appréhendons le territoire comme une notion complexe et construite. Le territoire représente le cadre de la représentation politique, matérialise les limites de l'action publique mais produit également des normes, symboles et représentations sociales qui influencent l'action publique (Smith, 2011). Si le territoire représente un cadre institutionnel contraignant l'action publique, il est également construit par les acteurs. L'action publique territoriale, ou les controverses, peuvent laisser voir des tentatives d'institutionnalisation ou de désinstitutionnalisation territoriale qui sont autant de modalités de politisation (Carter, Smith, 2008).

Les territoires ne correspondent pas toujours aux frontières politiques et administratives. Un quartier ou un bassin versant* sont des territoires dans le sens où ils sont institutionnalisés ou socialement appropriés. Nous concevons le territoire comme un espace qui fait l'objet d'une appropriation sociale et identitaire (Di Méo, 2001), ou d'une construction institutionnelle de ses frontières. Ces processus sont éminemment politiques et peuvent relever d'élus, de l'administration ou encore d'habitants. Dans cette logique, nous faisons référence au Rhône comme à un espace pour ne pas présumer d'une appropriation sociale et politique de ce fleuve dans sa globalité, tout en cherchant à rendre compte de tentatives d'institutionnalisation dont il fait l'objet. Cette conceptualisation permet

de mettre en avant les tentatives de construction territoriale, parfois antagonistes, dont ce fleuve peut faire l'objet. Notamment, ces processus peuvent avoir lieu lors de controverses, comme nous l'avons vu précédemment.

Les inondations entretiennent un rapport particulier avec les problématiques territoriales. Ce problème public, comme d'autres problèmes environnementaux, échappe aux frontières administratives classiques. Des travaux institutionnalistes mettent en exergue le décalage entre frontières administratives et environnementales pour expliquer la dimension inopérante de certains modes de régulation (Nahrath, Varone, Gerber, 2009). En revanche, d'autres travaux soulignent le « mythe opératoire » (2006) de la pertinence des découpages territoriaux pour l'action publique, ou encore mettent en avant la dimension éminemment politique (dans le sens *politics*) de la gestion des décalages entre « les problèmes, les territoires et les institutions » (Borraz, 1999, p.77).

L'action publique territoriale est en effet un instrument de gouvernement, traçant des frontières, désignant des priorités ou attribuant des ressources (Offner, 2006). Beaucoup de travaux en « political ecology » ont pris au sérieux la création de nouveaux territoires, éventuellement leur imposition, ou l'opposition de références territoriales derrière la fabrique de l'action publique. Conceptualisés comme des « politics of scale » (Lebel, 2005; Swyngedouw, 1997), les changements d'échelle des politiques publiques ont été déconstruits comme autant de processus politiques impliquant un changement dans les relations de pouvoir, redéfinissant un partage de ressources, légitimant une institution ou une catégorie d'acteurs, et modifiant le partage entre gagnants et perdants de l'action publique. Ainsi, il conviendra de questionner les effets politiques et territoriaux de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique ou d'un nouvel instrument modifiant l'échelle de traitement du problème inondation. De façon symétrique, il conviendra d'analyser les éventuelles oppositions territoriales qui se jouent derrière une controverse autour de la mise en œuvre d'un instrument d'action publique. Ces différentes acceptations conceptuelles autour de la notion de territoire nous permettront d'étudier les relations dialectiques entre fabrique de l'action publique et construction territoriale.

Au-delà de donner lieu à des opérations de construction ou d'opposition territoriale symbolique, le territoire influence l'action publique et est influencée par elle, de façon plus matérielle. Cela est d'autant plus vrai dans le domaine d'action publique qui nous intéresse. L'aménagement des fleuves opéré par les politiques publiques laissent des traces sur le territoire, sous la forme d'endiguements, de barrages ou d'autres infrastructures. Ces dernières modifient la façon dont l'eau coule ou déborde. Ainsi, l'action publique a un effet sur les dimensions matérielles du territoire. Cela est conforté par des travaux en « political ecology » qui ont mis en avant la dimension politique de phénomènes présentés comme naturels, comme la façon dont l'eau coule ou la forme des paysages fluviaux. Par le terme « *waterscape* », construit à partir du mot *landscape* (Bouleau, 2013a; Budds, 2009; Linton, 2010; Swyngedouw, 1999; Swyngedouw, 2004), ces travaux mettent en avant l'histoire économique, sociale et politique, des paysages de l'eau, définis comme des produits historiquement et spatialement contingents. Si l'« environnement » n'existe pas (Lascombes, 1994), les crues et les inondations sont le produit de phénomènes naturels, sociaux et politiques qu'il faut étudier, et qui ont des effets sur la structuration politique et sociale des territoires. Dans la volonté de réinscrire les problématiques environnementales dans la sociologie politique (Villalba, 2006b), ces approches nous invitent à prendre au sérieux l'effet matériel des politiques publiques.

De façon dialectique, il convient d'étudier l'effet matériel des territoires sur les politiques publiques, ce que permet le néo-institutionnalisme historique. Nous adoptons ici une définition résolument englobante des institutions, élargissant celle de Hall et Taylor, qui les définissent comme :

« Les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique. Cela peut aller des règles d'un ordre constitutionnel ou des procédures habituelles de fonctionnement d'une administration jusqu'aux conventions gouvernant le comportement des syndicats ou les relations entre banques et entreprises. En général, ces théoriciens ont tendance à associer les institutions aux organisations et aux règles ou conventions édictées par les organisations formelles »

(Hall, Taylor, 1997, p.471)

Dans ces conditions, nous qualifierons d'institutions les organisations, mais aussi les procédures ou les règles édictées par ces organisations. Mais dans une dimension plus sociologique, nous qualifierons aussi d'institutions certains objets qui produisent des effets sur le social, le politique et les territoires sans forcément avoir été formellement institutionnalisés. Ainsi une Zone d'Expansion de Crues (ZEC*), si elle n'a pas d'existence juridique, a une existence pratique et modifie le social : elle est présente dans les discours, les acteurs se positionnent par rapport à cet objet, elle est l'objet de conflits et d'oppositions. Par ailleurs, les digues sont des infrastructures qui peuvent être qualifiées d'institutions car elles établissent des rapports sociaux spécifiques entre acteurs, et vis-à-vis de l'État, et participent à l'organisation d'un ordre social et politique local.

Dans l'objectif de prendre au sérieux l'effet matériel des territoires sur l'action publique, il convient de rappeler que les institutions peuvent avoir un effet contraignant sur le changement d'action publique, illustré par des phénomènes de « dépendance au sentier » (*path dependency*) et de « rendements croissants » (Pierson, 2000). Les institutions structurent les comportements politiques mais également les confrontations d'intérêts et d'idées (Steinmo, 2006). Ainsi, nous tenterons d'étudier l'effet des institutions et en particulier leur inertie potentielle vis-à-vis de l'action publique.

Si les institutions agissent comme des structures contraignant les choix et les actions des individus et des groupes sociaux, il ne s'agit pas d'adopter une position déterministe. Au contraire, les individus ou les groupes peuvent s'émanciper de ces contraintes (à condition de disposer de ressources cognitives, sociales, politiques, etc.). Les institutions peuvent avoir des effets matériels, mais sont renforcées par les acteurs qui les soutiennent et les reproduisent. C'est même le cas des digues qui, si elles sont massives, et semblent tenir seules, ont besoin d'entretien pour se maintenir, notamment face à une politique publique qui tente de les disqualifier.

3.4 Saisir les recompositions de l'État à partir des inondations

L'analyse de l'action gouvernementale permet de saisir les recompositions de l'État (King, Le Galès, 2011). Pour reprendre les termes de Patrice Duran, « le pouvoir politique est là pour résoudre des problèmes [...] et il faut prendre cette activité au sérieux » (Duran, 1999, p.30). Nous entendons dans ce travail étudier l'action publique au prisme de son action de gouvernement des risques dans le domaine des inondations. Notamment, nous entendons prendre au sérieux la « fabrique des risques » comme produit de l'action gouvernementale, et plus généralement, de l'action collective. Prendre cette activité au sérieux invite à s'intéresser à la gestion ordinaire du risque inondation, marquée par

de potentiels dysfonctionnements, hésitations, ajustements mutuels, ou contestations. La fabrique d'un risque est le produit d'une action collective qui s'institutionnalise dans des instruments ou des programmes d'action publique. S'intéresser à la fabrique de cette action collective invite à considérer le travail politique des acteurs. Cela permet de rendre compte de l'exercice de l'autorité et de la légitimité de l'État, de sa capacité à gouverner, et de ses échecs (King, Le Galès, 2011).

S'intéresser à la fabrique de l'action publique territoriale invite à y questionner le rôle de l'État et ses recompositions. Le modèle de « régulation croisée » (Grémion, 1976) ne permet plus d'explicitier toutes les variables de l'action publique au niveau des territoires institutionnels (Thoenig, Duran, 1996). Les dynamiques de globalisation et d'europanisation, l'autonomie croissante des collectivités locales, l'impuissance de l'État à imposer une vision univoque du bien public et la diminution des dépenses publiques sont autant de facteurs qui expliquent que l'action publique territoriale échappe aux seuls mécanismes de la régulation croisée (Faure, Négrier, 2007). Dans ce cadre, la place de l'État et de l'administration change. Différents auteurs ont souligné la recomposition contemporaine de l'État dans les politiques publiques, et l'adoption de rôles d'« animateur » (Donzelot, Estèbe, 1994), de « pilote » (Poupeau, 2013), ou encore gouvernant « à distance » (Epstein, 2005). Le point commun entre ces auteurs est d'identifier un éloignement de l'État par-rapport au modèle classique de l'État Providence (Ewald, 1986; Rosanvallon, 1992). Néanmoins, loin d'assimiler l'éloignement au retrait, ces auteurs soulignent ses recompositions, qui se caractérisent par un poids important sur l'orientation des politiques publiques, mais par une diminution des moyens d'action – notamment financiers – mais aussi une mise en compétitivité des territoires et une recentralisation sur des activités règlementaires. Ainsi il conviendra de questionner ces recompositions au prisme de l'analyse de l'action publique dans le domaine des inondations, telle qu'elle se fabrique sur le Rhône.

3.5 Intérêts d'une grille d'analyse combinée

La grille d'analyse que nous avons présentée est produite par une mobilisation complémentaire de différentes approches qui nous permettent de proposer une sociologie politique du risque inondation. Principalement construite dans une démarche de sociologie de l'action publique, nous avons complété notre grille d'analyse grâce à des éclairages issus de la sociologie des sciences et de la « political ecology ». Cette analyse combinée se justifie par la complémentarité de ces approches.

La sociologie politique, dans laquelle s'inscrit la sociologie de l'action publique, considère l'environnement et la nature comme une ressource susceptible d'appropriation, un domaine de politique publique ou un enjeu électoral (Lascoumes, 1994; Villalba, 2006a). Or, elle prend relativement peu au sérieux les effets matériels de la nature sur le social et le politique. Si nous appréhendons la nature comme un produit social et politique, nous n'ignorons pas les effets matériels de cette dernière. En effet, les inondations sont des phénomènes qui peuvent avoir un impact sur l'action publique, qu'il ne s'agit pas d'ignorer. Notamment car elles sont l'occasion d'une publicisation ou d'une redéfinition du problème, comme la sociologie de l'action publique permet de l'identifier. Mais également car les institutions qui les gouvernent – comme les digues – ont des effets physiques avec lesquels il faut compter pour organiser l'action collective. Cependant, nous souhaitons nous démarquer des approches déterministes. En effet, la publicisation de l'inondation est permise par une construction du problème par des acteurs, et la solidité des digues est renforcée par acteurs et des institutions. Dans ce sens, la « political ecology » nous permet de porter attention aux conditions historiquement construites des phénomènes naturels, mais elle n'empêche pas de penser l'effet

matériel de la nature sur le politique et le social. Autour de la mobilisation du néo-institutionnalisme historique, d'une conceptualisation constructiviste des territoires et des problèmes publics, et d'un focus sur la fabrique de l'action publique « au concret », l'analyse de l'action publique paraît complémentaire avec une approche qui prend en compte la matérialité des phénomènes physiques.

Plusieurs travaux ont démontré l'intérêt de mobiliser des grilles d'analyses construites à partir d'approches en « political ecology » et en sociologie des sciences et techniques (STS), dont beaucoup sont présentés dans l'ouvrage collectif dirigé par Mara J. Goldman, Paul Nadasdy et Matthew Turner (2011). L'intérêt d'un tel croisement tient dans l'attention portée à l'usage de l'expertise et des savoirs produits sur la nature pour légitimer des asymétries de pouvoir. Dans ces travaux, les savoirs et les instruments scientifiques sont considérés comme porteurs de représentations et éventuellement d'intérêts. Ainsi, malgré l'opposition historique entre ces deux courants vis-à-vis de leur analyse des structures sociales, des auteurs post-structuralistes en « political ecology » rendent compte de l'effet de la production scientifique sur le renforcement ou la disqualification de structures sociales et politiques. Nous concernant, nous ne mobilisons pas ces deux approches pour mettre en lumière les asymétries de pouvoir dans la production scientifique, mais plutôt pour prendre au sérieux les représentations qu'elle véhicule. Plutôt que de considérer cette dernière comme désincarnée du politique et du social, nous considérons la production scientifique, ses concepts et instruments comme véhiculant des représentations du monde et des valeurs qui ont un effet sur l'action collective. Par ailleurs, comme y invite la sociologie des sciences, nous adoptons une approche critique du savoir scientifique compris comme une stabilisation, à un moment donné, d'opportunités, de croyances et de normes. En transférant les questionnements des sociologues des sciences à la sociologie politique, il devient intéressant d'étudier l'action publique « en train de se faire » (Latour, 1989), et de considérer le choix (ou l'abandon) de restaurer une zone d'expansion de crues non pas comme le résultat d'une rationalité scientifique illimitée, mais comme le produit d'ajustements contingents imprévisibles. En revanche, mobiliser la « political ecology » permet de prendre au sérieux l'effet politique et territorial de la production scientifique, angle mort de la sociologie des sciences et techniques.

Enfin, éclairer la sociologie politique grâce aux STS permet de porter attention aux phénomènes de politisation ou de dépolitisation qui s'opèrent dans la production et la mobilisation de savoirs scientifiques. En effet, si on considère la dénomination « scientifique » comme la reconnaissance d'une légitimité à produire ou à imposer un savoir, on peut alors tenter de considérer la production de savoirs alternatifs comme une façon de remettre en cause cette légitimité, et donc comme une façon de politiser le débat. La complémentarité entre ces deux approches a été développée par certains politistes comme Olivier Borraz (1990), qui relevait l'intérêt pour la sociologie politique d'analyser la production scientifique ainsi que de prendre au sérieux les opérations de « traduction ». Ce concept de traduction a notamment été beaucoup repris par Pierre Lascoumes (2006b) et Patrick Hassenteufel (2008). Dans un domaine particulièrement technicisé, mais faisant l'objet de controverses, comme le risque inondation, cet éclairage paraît tout à fait pertinent. En revanche, nous ne remettons pas en cause les fondements de la sociologie politique comme l'appelle Bruno Latour (2008). En effet, si l'analyse des conditions de production et des usages des savoirs scientifiques nous semble pertinente, il nous paraît fondamental de réintroduire la variable politique dans cette approche, notamment par l'analyse des opérations de politisation/dépolitisation telles que nous les avons définies plus tôt.

4. Méthodologie

Notre grille d'analyse ainsi construite, nous présentons ici la méthodologie adoptée dans ce travail de thèse, organisée autour d'une approche monographique que nous justifions (4.1) ainsi qu'un recueil de données grâce à plusieurs méthodes que nous explicitons (4.2).

4.1 Le choix d'une approche monographique

Dans cette recherche, nous avons privilégié une approche monographique. Ce choix méthodologique nous permet d'être au plus près de l'action publique territoriale dont nous tentons d'analyser la fabrique. Nous le justifions au regard des spécificités du terrain sur lequel nous avons concentré notre recherche, ainsi qu'à notre démarche empirique.

Le Rhône est un terrain assez particulier, pour différentes raisons. D'abord, il ne constitue pas un territoire à proprement parler. Fleuve transfrontalier, aucune institution n'est compétente pour sa régulation sur l'ensemble de son linéaire. Sur par partie française, cet espace n'est pas inséré dans un territoire institutionnel unique, mais au contraire dépasse les frontières administratives existantes, comme certains travaux l'ont montré (Bréthaut, Pflieger, 2013). Différents acteurs sont compétents pour la régulation de cet espace, selon les domaines (énergie, inondations, navigation, etc.) et les tronçons du fleuve.

Le Rhône est un fleuve d'envergure nationale. Fleuve domanial*, le principal acteur compétent pour la régulation du Rhône est l'État. Ce dernier a concédé l'aménagement du Rhône à la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) après la deuxième guerre mondiale, pour trois missions : produire de l'hydroélectricité, améliorer les conditions de navigation, et permettre le développement agricole de la vallée par l'irrigation. Deux ouvrages d'une sociologue et d'une historienne américaines, dont l'étude a porté principalement sur le Rhône, montrent que l'industrie nucléaire, d'une part, et le développement de l'hydroélectricité, d'autre part, ont érigé l'espace du Rhône comme entité stratégique et espace de production de richesse à une échelle nationale (Hecht, 1998; Pritchard, 2004). Ces conclusions sont renforcées par des travaux d'un géographe français spécialiste du Rhône, Jacques Bethemont, pour qui l'aménagement du Rhône par la CNR a eu pour effet d'extraire une partie des richesses locales à des fins nationales, au détriment des collectivités locales (Bethemont, 1997). Ce travail est complété par la monographie réalisée par Alexandre Giandou sur la Compagnie Nationale du Rhône, organisation clé du fleuve et de son histoire. Un tel ouvrage est précieux lorsqu'on sait les réticences des agents de la CNR à parler de leur organisation et de la question des inondations (Giandou, 1999). Ces éléments sont précieux pour questionner les relations entre politisation des inondations et la dimension stratégique nationale de ce fleuve.

D'autres écrits nous ont paru utiles pour appréhender les spécificités de cet espace fluvial. Des travaux de géographes français ont produit un savoir assez précis sur l'histoire et la géographie de ce fleuve, et y explorent les changements humains et environnementaux (Bethemont, 1972; Bravard, 1987). Ces travaux, renforcés par d'autres, soulignent les interactions mêlées entre changement environnemental et changement social. Sara Pritchard (2011) a mis en évidence, de façon dialectique, les logiques politiques et sociales des aménagements de la CNR, et leur impact sociologique et matériel sur le fleuve. Le sociologue Bernard Picon (2008), en focalisant ses travaux sur la Camargue (le delta du Rhône), a montré combien cet espace cité comme archétype de la nature est le produit des

multiples interactions entre activités humaines et dynamiques environnementales, créant une entité « socio-naturelle » unique.

De façon plus contemporaine, les inondations du Rhône ont reçu une attention relativement soutenue de la part d'un réseau de chercheurs en histoire et en sociologie, mais qui se sont principalement intéressés à la Camargue. L'historien Paul Allard a questionné la façon dont le risque inondation était problématisé entre le 19^{ème} et le 20^{ème} siècles sur le territoire de Camargue (Allard, 2000), et s'est attaché à décrire le rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la fabrique du risque inondation (Allard, 2006). Bernard Picon a également travaillé à analyser les inondations récentes que le Rhône a connu comme des faits sociologiques, mais en se concentrant toujours sur la Camargue (Picon, 2006), et a participé avec Paul Allard et Christine Labeur à des travaux visant à comparer la représentation des inondations dans les médias entre 1856 et 2003 (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Tous ces travaux sont une source d'information inestimable, même s'ils se focalisent sur un territoire aux particularités écologiques (delta) et relatives à l'occupation du sol très spécifiques (composée de grands propriétaires terriens, et où les usages s'organisent, parfois de façon conflictuelle, entre industrie salinière, riziculture, élevage et habitations). D'autres travaux ont appréhendé la question des risques sur le Rhône et leur construction sociale, sous l'angle de l'analyse de leur perception (Allard, Pailhes, Mejean, 1998; Armani, 2011). La sociologue Carole Barthélémy s'est elle attachée à analyser la genèse d'un programme d'action publique sur le Rhône visant à restaurer les dynamiques écologiques de certaines portions du fleuve (Barthélémy, 2006; Barthélémy, 2009; Barthélémy, Souchon, 2009). Ces travaux permettent de saisir certains enjeux sociaux et politiques des inondations du Rhône pour des riverains et gestionnaires du fleuve, même s'ils se limitent à un territoire assez restreint. Cette littérature nous permet donc d'appréhender le Rhône comme un espace spécifique, caractérisé notamment par des enjeux économiques et politiques d'envergure nationale, et une dimension socio-naturelle prégnante, produit d'interactions historiques entre l'environnement et la société.

Au-delà de la spécificité du terrain qui nous a intéressé, et du domaine d'action publique analysé, la monographie est apparue constituer une méthodologie adaptée à notre démarche de recherche. Dans cette démarche, le travail empirique revêt une place prépondérante, concernant l'approche de notre terrain et notre questionnement de recherche. Nous avons approché le terrain à travers l'étude d'une controverse se déployant autour d'un projet visant à restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône Aval. L'étude de cette controverse nous a amené à concentrer notre regard sur une technologie spécifique pour gérer les inondations, que nous avons qualifiée d'instrument d'action publique, mais également de l'espace concerné par ce projet, la « plaine de Piolenc-Mornas », composée d'une partie de deux communes, Piolenc et Mornas, situées dans le Vaucluse. Nos recherches de terrain ont initialement cherché à éclairer les dynamiques de cette controverse auprès des acteurs qui y participaient. À partir de ce travail, nous avons décentré notre regard afin de prendre au sérieux la méthodologie d'enquête proposée par les auteurs s'intéressant à l'instrumentation de l'action publique¹. Nous avons questionné la généalogie de l'instrument *restauration de ZEC* afin de comprendre sa trajectoire scientifique et institutionnelle, la philosophie politique qu'il véhicule, ainsi que la problématisation de l'inondation qu'il illustre. Nous avons tenté de replacer cette relative innovation instrumentale dans une évolution paradigmatique des politiques

¹ « Empiriquement, il s'agit de lier la réflexion sur l'élaboration et le choix des instruments à leur mise en œuvre, pour en identifier les usages et en appréhender les effets » (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014p.39)

publiques d'inondation. En parallèle, nous avons questionné la place de cet instrument dans l'histoire du gouvernement du risque inondation sur le Rhône. Puis nous sommes revenus à la controverse initiale en tentant d'analyser ce que cet instrument particulier, confronté à l'histoire et aux spécificités du Rhône et de la « plaine de Piolenc-Mornas », avait eu comme effet sur l'action publique territoriale. Partant de cette approche empirique, nous avons tenté de dégager des conclusions sur la recomposition de l'État dans la fabrique de l'action publique territoriale sur le Rhône, et d'en tirer des enseignements de portée plus générale.

Si la monographie semble *a posteriori* la méthodologie la plus adaptée à notre démarche, dans un premier temps elle n'est pas allée de soi. Nous avons longtemps envisagé de construire une comparaison, notamment avec des controverses se déployant aux Pays-Bas concernant des projets d'aménagements visant à restaurer des zones d'expansion de crues. Mais beaucoup de questions se posèrent alors, concernant la barrière de la langue, le choix du terrain de comparaison, et les biais comparatifs très nombreux dans ce type de travaux. Le travail de terrain avançant, nous avons découvert une complexité telle derrière la fabrique du gouvernement du risque sur le Rhône que les projets comparatifs initiaux ont paru irréalistes face à l'ampleur de la tâche que représentait une analyse fine et détaillée du processus hautement technique qui était à l'œuvre sous nos yeux, et de l'impossibilité de réaliser un tel effort symétrique en ayant un accès au terrain plus difficile, et une compréhension moins aisée des processus à l'œuvre aux Pays-Bas. Ayant alors construit une entrée privilégiée sur le terrain du Rhône, notamment auprès des agents administratifs chargés de coordonner le projet au cœur de notre analyse, nous avons préféré privilégier l'explicitation d'un maximum de variables, et leur description fine, pour éclairer la fabrique de l'action publique territoriale à partir d'une monographie plutôt que de sacrifier ce potentiel explicatif aux contraintes du travail comparatif. Nous avons donc étudié le Rhône, et l'action de l'administration déconcentrée aux prises avec les élus locaux d'un territoire spécifique concerné par le projet de restauration de ZEC, au « microscope » (Sawicki, 2000). Si nous avons regardé le Rhône au « microscope », nous n'avons pas pour autant oublié ce que nous avons vu, aux « jumelles », aux Pays-Bas. La connaissance que nous avons développée de ce terrain par les travaux de recherche de sociologues et politistes a influencé indirectement la structuration de nos hypothèses. Nous sommes par ailleurs convaincus de la capacité de la monographie, depuis le particulier, à *induire* le général, selon l'expression que Sawicki (2000) emprunte à Desrosières.

Ce « microscope » nous semblait tout à fait adapté pour rendre compte des processus permettant la fabrique d'une action publique territoriale, et en particulier les opérations de politisation et dépolitisation de la fabrique d'un risque. Cette démarche semblait nécessaire afin de comprendre les implications politiques et les représentations à l'œuvre derrière l'usage d'instruments techniques comme une crue de référence, un modèle hydraulique ou le fonctionnement d'une digue. Nous n'avons initialement restreint aucunement nos hypothèses et notre champ d'investigation pour peu qu'il participait à expliciter en partie la controverse qui nous intéressait. Nous avons ouvert un grand nombre de « boîtes » qui nous semblaient initialement bien « noires » et peu intelligibles. Cette posture de recherche nous a également permis de construire des relations privilégiées avec une équipe d'agents administratifs de la DIREN (puis DREAL¹) Rhône-Alpes, la « Mission Rhône », auprès de

¹ Les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) sont devenues en 2010 les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Selon les entretiens, et les périodes auxquelles ils furent réalisés, nous utilisons l'un ou l'autre acronyme.

qui nous avons suivi les aléas et les incertitudes liés à la conduite des affaires publiques du côté de l'État déconcentré, aux prises avec des logiques antagonistes et parfois concurrentes de l'action publique territoriale. Nous avons pu réaliser des entretiens de façon répétée et diachronique auprès de ces acteurs et saisir les évolutions du rapport des agents de l'administration aux autres acteurs impliqués dans l'action publique territoriale, mais aussi du rapport des agents de l'État déconcentré ayant mandat sur le Bassin Versant aux autres administrations déconcentrées, préfectorales ou encore ministérielles. Nous avons tenté également de saisir les enjeux politiques derrière un projet que beaucoup d'acteurs voulaient voir advenir, mais auquel peu souhaitaient qu'une doctorante s'y intéresse. La réponse que nous avons obtenue après le refus à une demande de cofinancement de nos travaux de recherche par le Plan Rhône – « c'est politiquement trop sensible » - n'a fait que nous conforter dans le choix du terrain d'investigation.

4.2 Recueil des données

Afin de répondre à nos questions de recherche, nous avons privilégié un recueil de données par différentes méthodes. Nous avons privilégié les méthodes qualitatives centrées sur des entretiens semi-directifs réalisés avec différents types d'acteurs, que nous présentons dans l'Annexe 1. Nous avons catégorisé ces acteurs selon leur activité principale autour du domaine inondation : associatif, élu, expert, institutionnel, habitant, privé ou scientifique¹. L'identification de ces acteurs a été réalisée de manière inductive. Nous avons initialement centré nos recherches autour de l'analyse d'une controverse, et réalisé des entretiens avec les acteurs impliqués dans cette controverse. Ces entretiens, par effet boule de neige, nous ont permis d'identifier d'autres acteurs participant au gouvernement du risque inondation sur le Rhône. Par ailleurs, d'autres canaux nous ont permis l'identification d'acteurs à interroger, notamment lors de participation à des réunions publiques ou à des manifestations scientifiques dans le domaine des inondations, ou le suivi de la controverse sur d'autres supports comme internet. Les 65 entretiens réalisés ont pour la plupart été enregistrés, et tous avec l'aval de l'enquêté. Une grande majorité fut retranscrite de façon intégrale, ce qui a permis une analyse qualitative thématique et de contenu. Les entretiens représentant notre première source de données, nous avons réalisé une utilisation assez systématique de ces sources. Cependant, nous avons triangulé, aussi souvent que possible, les éléments informatifs obtenus en entretien avec d'autres sources (presse, comptes-rendus de réunion, etc.).

En plus de ces entretiens, nous avons consulté différents documents d'archives, en particulier grâce à des recherches au sein des archives départementales du Vaucluse. Ces sources nous ont permis de renseigner l'histoire des aménagements du Rhône par la CNR, grâce à des coupures de presse et des photographies. Nous avons également eu accès aux archives municipales de Piolenc, une des deux communes qui furent au cœur de notre analyse de controverse, notamment pour renseigner l'histoire de construction de la digue CNR les protégeant.

Nous avons participé (dans une posture d'observation) au plus grand nombre de réunions de concertation ou de réunions publiques (et parfois non publiques) auxquelles nous avons pu nous rendre durant les trois ans de notre travail de terrain. Il s'agissait pour la plupart des instances de concertation menées dans le cadre du Plan Rhône, les Comités Territoriaux de Concertation (CTC),

¹ Nous désignons comme « expert » les acteurs mobilisés par les élus participant à la controverse que nous analysons pour produire une contre-expertise.

mais également de restitution d'études financées par le Plan Rhône. Nous avons également observé des événements publics organisés par le Plan Rhône. La plupart du temps, nous avons pris des notes du contenu de ces réunions, et nous les avons parfois enregistrées. Nous avons également pris des photos et profité des après-réunions pour renforcer notre insertion parmi les acteurs de terrain et les interroger de façon moins formelle.

Nous avons consulté un nombre important de documents qualifiés de « littérature grise », ensemble de documents techniques plus ou moins récents se rapportant au Rhône et aux inondations, ainsi que des documents d'orientations politiques dans ce domaine. L'accès à cette littérature a été facilité par une insertion privilégiée auprès d'agents de l'administration de la « Mission Rhône¹ » qui nous ont ouvert leurs bureaux. Analyser les politiques publiques relatives aux inondations n'est pas facile d'accès pour un chercheur peu sensibilisé aux modèles hydrauliques et à la rhétorique technique. Les relations privilégiées d'accès au terrain que nous avons construites avec les agents de l'administration de la « Mission Rhône », et notre insertion au sein d'un organisme de recherche publique multidisciplinaire autour de l'eau nous ont permis de dépasser en partie ces difficultés.

L'accès privilégié au terrain dont nous avons bénéficié est néanmoins à relativiser étant donné la difficulté de tenir une posture de sociologie politique face aux enquêtés confrontés quotidiennement aux difficultés inhérentes à la fabrique de l'action publique. Au terme de notre travail de terrain (qui a, somme toute, duré presque trois ans), nous avons senti une certaine lassitude des acteurs de terrain vis-à-vis de l'absence de retour analytique sur leur pratique, qu'ils souhaitent réflexive. Ainsi, cette posture a pu provoquer quelques difficultés d'accès au terrain, mais de façon limitée². Par ailleurs, les inondations étant un sujet « politiquement sensible » sur le Rhône, pour reprendre les termes cités plus haut, certaines informations ne nous ont pas toujours été révélées. Nous avons notamment eu du mal à obtenir des données détaillées sur le positionnement de certaines digues, ou sur leur fragilité. En triangulant les données dont nous disposons nous avons néanmoins tenté de produire une traduction intelligible de la politisation d'un risque naturel et de la fabrique de l'action collective sur un territoire comme le Rhône.

5. Organisation de la thèse

Nous avons organisé ce travail en quatre parties. Dans la première partie, nous étudions la « fabrique » du risque inondation, d'abord sur le Rhône, dans une perspective historique. Puis nous replaçons cette évolution dans les représentations véhiculées par les politiques publiques à différents niveaux d'action publique, où nous identifions l'émergence d'un nouveau paradigme de gestion du risque inondation autour d'un instrument spécifique, la restauration de zones d'expansion de crues. Nous tentons dans cette partie de revenir sur la généalogie scientifique, institutionnelle, et de dégager la philosophie politique de cet instrument.

Dans la seconde partie, nous étudions la mise en politique du risque inondation qui s'est opérée sur le Rhône à la suite de crues qui eurent lieu dans les années 1990 et 2000, provoquant une nouvelle

¹ Cette insertion a été grandement facilitée par mon introduction auprès des agents de l'administration par un de mes encadrants ayant travaillé avec eux précédemment. Cela a été aussi facilité par mon statut, en contrat doctoral avec un établissement de recherche appliquée (Irstea) avec lequel ils avaient déjà travaillé.

² Notamment en 2012 où un agent de l'État déconcentré, par un appel téléphonique, me faisait part du caractère inapproprié de ma présence à une réunion où j'avais été invitée par d'autres acteurs et m'en interdisait l'accès.

construction du problème inondation et l'émergence d'une solution inédite à ce problème. Nous mettons en avant les traductions opérées par une nouvelle institution autour de la mise en œuvre de l'instrument restauration de ZEC sur le Rhône.

Dans la troisième partie, nous analysons la controverse qui s'est déployée autour de la mise en œuvre d'un projet de restauration d'une zone d'expansion de crues sur la plaine de Piolenc-Mornas. À cette fin nous mobilisons l'analyse discursive ainsi que les effets territoriaux de/sur la controverse. Nous tentons par ailleurs d'identifier les raisons de l'abandon de cet instrument.

Dans la quatrième partie, nous étudions les conséquences de cet abandon, autant du point de vue de la position des acteurs publics qui ont porté la mise en œuvre de cet instrument que de l'orientation de la politique territoriale. Nous questionnons alors la portée du changement d'action publique sur le Rhône annoncé par les promoteurs de l'instrument.

PREMIÈRE PARTIE

**SE PROTÉGER DES INONDATIONS OU VIVRE
AVEC ? LES ÉVOLUTIONS PARADIGMATIQUES
D'UN PROBLÈME PUBLIC**

« Des catastrophes, seul l'homme peut y être confronté, dès le moment où il les expérimente. La Nature, elle, ne connaît pas de catastrophe ».
Max Frisch, *Man in the Holocene*, 1980.

Le risque inondation est un objet problématique¹. Évoquer la « fabrique » d'un risque revient à souligner que le risque n'est pas une donnée qui existerait dans la nature, mais qu'elle est un construit social et politique. Pour expliciter cette dimension nous pourrions paraphraser Max Frisch en disant que le risque, seul l'homme peut y être confronté, dès le moment où il l'expérimente. La nature, elle, ne connaît ni catastrophe, ni risque. De nombreux chercheurs définissent le risque comme le produit d'un aléa et d'une vulnérabilité (Scarwell, Laganier, 2004, p.16). Néanmoins, cette conception ne suffit pas à comprendre la façon dont le risque est fabriqué. Ce dernier dépend de caractéristiques fondamentalement humaines, sociales et politiques. En France, aucun fleuve ni rivière, ni certainement aucun espace, ne peut être de façon certaine qualifié de « naturel ». Les être humains, les communautés ou les États ont depuis longtemps modifié les caractéristiques de ces espaces. Ainsi, la probabilité d'occurrence d'une inondation dépend de caractéristiques hydrologiques et hydrauliques, qui elles-mêmes dépendent de la modification de l'espace par les hommes, et donc de facteurs historiques, sociaux et politiques. La construction d'une digue, de remblais, ou d'habitations sur les rives d'un fleuve peut modifier le comportement des crues. Par ailleurs, la vulnérabilité dépend, de façon plus intuitive, de caractéristiques sociales et politiques et notamment de l'installation de communautés dans des zones potentiellement exposées aux inondations.

Au-delà du fait que la présence d'un risque implique celle de l'être humain, elle implique qu'il y ait eu qualification d'une activité ou d'une situation comme risquée. Plusieurs auteurs ont travaillé en France sur les processus de qualification de situations comme risques². S'inspirant de ces travaux, et de ceux sur la construction des problèmes publics, nous nous attacherons dans cette première partie à rendre compte de la fabrique des inondations comme problème public. Par « fabrique » nous désignons deux éléments distincts qui président à la construction d'un risque. D'une part, les processus socio-naturels qui participent à expliquer la forme des crues et des inondations comme phénomènes. D'autre part, les opérations de qualification de l'inondation comme problème public, la façon dont le problème est construit et les solutions qui sont privilégiées pour y répondre. En définissant l'inondation comme un problème public, nous faisons référence à la forme cognitive que peut recouvrir un problème. Les inondations peuvent alternativement être définies comme la conséquence de débordements des fleuves, ou celle de l'installation de populations en zones inondables. La définition d'un problème favorise certaines solutions pour le traiter, comme ériger des digues de protection ou mettre en œuvre des mesures visant à adapter les populations à la présence d'inondations. La définition d'un problème désigne également des « propriétaires », c'est-à-dire des acteurs qualifiés de compétents, ou responsables, pour prendre en charge le problème. Ces éléments évoluent au cours de la « carrière » d'un problème. L'objet de cette partie est de retracer la carrière du problème inondation sur le Rhône ainsi qu'à d'autres niveaux d'action publique.

La fabrique du risque inondation sur le Rhône est en partie le produit d'évolutions historiques. Étudier l'évolution de la définition du risque inondation sur le Rhône permet d'apporter des éléments

¹ Qui a le caractère du problème (*Littré* : tout ce qui est difficile à expliquer, à concevoir).

² Pour une revue bibliographique de ces travaux le lecteur pourra se rapporter à l'introduction générale de ce manuscrit.

de compréhension de la fabrique contemporaine du risque et de son gouvernement. Il s'agira de rendre compte de la carrière du problème inondation sur le Rhône, des opérations de publicisation et de confinement de ce problème, ainsi que son institutionnalisation dans la construction d'une politique publique nationale (Chapitre 1). La fabrique du risque inondation sur le Rhône est également le produit d'évolutions de la définition du problème inondation à d'autres niveaux. L'analyse des changements contemporains de la définition le risque inondation comme problème public, aux niveaux national, international et européen, nous amène à proposer l'identification d'un nouveau paradigme d'action publique. Nous tenterons d'explicitier la façon dont, à la faveur de l'appropriation du « développement durable », le problème inondation est redéfini par différents forums. (Chapitre 2). Nous identifions au cœur de ce nouveau paradigme un instrument spécifique, la restauration de zones d'expansion de crues, dont nous proposons une analyse de la généalogie scientifique, institutionnelle et de la philosophie sous-jacente (Chapitre 3). Ce préalable nous semblait nécessaire avant d'aborder dans la partie suivante la mise en œuvre de cet instrument sur le Rhône, dans un mouvement de retour à notre terrain initial. L'action publique sur un territoire est en effet le produit de la fabrique d'un risque localement et de la problématisation de l'inondation à d'autres niveaux. Ce détour par les forums internationaux et européens, de politiques publiques et scientifiques, permet de comprendre la forme contemporaine du problème inondation sur le Rhône et pourquoi, dans les années 2000, restaurer une zone d'expansion de crues est apparu comme la solution à privilégier.

Chapitre 1

La longue fabrique d'un risque « naturel » sur le Rhône

Sur le Rhône, le risque inondation n'a pas toujours été considéré comme un problème public. Construit comme tel au 19^{ème} siècle, il disparaît ensuite de l'agenda politique à la faveur de conditions climatiques et politiques propices, pour y revenir avec force dans les années 1990 et 2000. Dans ce premier chapitre, nous nous attachons à retracer la carrière du problème inondation sur le Rhône, dans une perspective historique. Cette approche diachronique, qui réinscrit le problème inondation et son traitement dans le temps long, est adoptée dans l'ambition de rendre visible les changements relatifs à sa carrière et de souligner le caractère construit de son traitement. En France, les politistes s'intéressent de plus en plus aux temporalités de l'action publique, au point que Renaud Payre et Gilles Pollet (2005) évoquent un « tournant socio-historique » de l'analyse des politiques publiques. Cette démarche permet notamment de dénaturer les phénomènes politiques (Déloye, 2007), tout en donnant de l'épaisseur et du recul nécessaire à toute entreprise d'analyse de phénomènes politiques considérés comme inextricables du contexte temporel et spatial dans lequel ils sont inscrits.

Retracer la carrière du risque inondation sur le Rhône invite à questionner la dimension publique, mais également confinée, de la fabrique des problèmes publics. Selon Claude Gilbert et Emmanuel Henry (2012), la définition confinée d'un problème est possible lorsque les propriétaires désignés sont suffisamment légitimes pour le prendre en charge sans qu'il ne soit régulièrement redéfini sur la scène publique. Son traitement est alors du fait de spécialistes, et sa définition ne passe pas par des opérations de publicisation. D'une certaine manière, le processus de confinement d'un problème s'oppose à la politisation. La politisation relève d'opérations de transgression des espaces d'activités, comme la remise en cause de la définition dominante de ce qui fait problème et des solutions pour le traiter. En revanche, les opérations de confinement d'un problème peuvent être comprises comme des opérations de dépolitisation. Politisation et confinement peuvent donc être identifiés comme deux facettes de la construction des problèmes publics. Comment ces processus de politisation ou de confinement peuvent-ils éclairer la fabrique d'un risque naturel ? Ce chapitre vise à rendre compte, dans l'histoire du Rhône, des opérations de politisation et de confinement de la construction de l'inondation comme problème, et des effets que ces opérations ont pu avoir sur les phénomènes d'inondation.

Les inondations sont produites par des évolutions naturelles et des phénomènes historiques. Elles ont fait l'objet d'opérations de politisation au 19^{ème} siècle, quand le gouvernement leur reconnaît une existence de problème public (section 1). Au 20^{ème} siècle, les inondations disparaissent de l'agenda politique (section 2). D'autres problèmes ont pris une place plus haute sur l'agenda politique local et national concernant le Rhône. De plus, cette disparition est favorisée par les opérations de confinement qui sont menées par la compagnie générale du Rhône, le concessionnaire de l'aménagement du fleuve. Au-delà du confinement, nous verrons qu'il s'agit d'une véritable construction de l'invisibilité des inondations qui s'opère.

1. Les inondations du Rhône, du fléau au problème public : fabrique d'un paradigme « de protection »

Un problème qui apparaît avec une certaine évidence est en fait le résultat d'un processus complexe d'action collective (Gilbert, Henry, 2012). Les inondations sur le Rhône sont devenues un domaine d'action de l'État au 19^{ème} siècle. Néanmoins, les travaux d'historiens attestent que les aménagements humains pour se protéger des inondations sont plus anciens. L'inondation était alors un problème qui concernait d'autres sphères. Ce chapitre est l'occasion de reconstruire l'évolution des modes de gouvernement des inondations en France et en particulier sur le Rhône : d'un problème particulier, de la responsabilité des riverains, à un enjeu de gouvernement national. À la faveur de quelles conditions s'est opéré ce basculement ? Qu'est-ce que cela a changé dans la façon de prendre en charge les inondations, et qu'est-ce que cela signifie du point de vue du rapport entre l'État et les riverains ?

Nous renseignons ce glissement à partir de travaux d'historiens, en tentant de montrer ce qui change dans la façon dont le risque inondation est défini, les solutions qui y sont apportées, et les propriétaires du problème désignés. À partir de thèses d'historiens nous retraçons la façon dont l'État a construit l'inondation comme problème public et par-là son rapport aux gouvernés, et notamment aux riverains. Cela nous permet de montrer que la prise en charge des inondations par la puissance publique ne relève pas d'un processus naturel, mais d'une opération par laquelle l'État légitime une certaine domination politique par l'intermédiaire d'une protection contre les inondations assurée aux riverains. Cette opération s'est accompagnée de la disqualification des institutions qui participaient jusque-là à la prise en charge du problème.

Dans une première sous-section nous tentons de dépeindre la façon dont les inondations sont appréhendées sur le Rhône avant qu'elles ne deviennent un problème public (1.1). Puis nous rendons compte de la politisation des inondations en 1856 et de la construction de ce que nous qualifions de « paradigme¹ » de protection (1.2).

1.1 Un fléau régulé par les institutions religieuses, les notables et les communautés locales

Avant le 19^{ème} siècle, les inondations ne sont pas sur le Rhône un domaine d'intervention de la puissance publique. D'autres institutions et acteurs interviennent dans le traitement des phénomènes catastrophiques. Néanmoins, il serait abusif de prétendre dresser le tableau du mode de traitement² des inondations à cette époque, étant donnée l'étendue temporelle de la période antérieure au 19^{ème} siècle. Les travaux d'historiens nous permettent cependant de qualifier l'ampleur du changement qui s'opère au 19^{ème} siècle avec la construction des inondations comme problème public. Pour comprendre cette ampleur, nous tentons dans cette section de qualifier le mode de traitement des inondations qui prévalait avant cette rupture. C'est donc à des fins heuristiques que nous dressons un tableau de ce que devait être le mode de traitement des inondations sur le Rhône avant qu'il ne devienne problème public.

¹ Nous définirons alors ce concept.

² Nous n'évoquons pas ici le « gouvernement » des inondations qui serait tout à fait anachronique, étant donné que les inondations ne font pas avant le 19^{ème} siècle l'objet d'une intervention systématique de la part de l'État.

Ce travail laissera certainement les historiens insatisfaits. Nous ne disposons pas de sources historiques relatant précisément le traitement des inondations sur le Rhône avant le 19^{ème} siècle. Mais l'analyse de travaux d'historiens qui ont travaillé sur le Rhône ou sur d'autres fleuves français, nous permet de proposer une représentation du mode de traitement des inondations avant le 19^{ème} siècle, représentation qui devait s'apparenter à celle d'un « fléau¹ » régulé par des institutions religieuses, les notables et les communautés locales. Nous en livrons une lecture orientée, en tentant d'identifier la façon dont est problématisée l'inondation avant le 19^{ème} siècle (et plus largement les phénomènes catastrophiques) et quels modes de son traitement sont privilégiés. Nous identifions également les institutions chargées du traitement de l'inondation, et leurs modes d'action privilégiés. Nous tentons enfin de caractériser les savoirs qui sont considérés légitimes à ce moment-là. Dans cette grille de lecture nous identifions trois modes de représentation des inondations qui semblent coexister, certains étant favorisés selon les époques et les phénomènes. À chaque mode de représentation, des institutions et des savoirs sont privilégiés.

1.1.1 Les inondations, un fléau pris en charge par les institutions religieuses

Avant le 19^{ème} siècle, les inondations de grande ampleur semblent conceptualisées comme des « fléaux² », terme qui évoque un malheur touchant une population élargie et qui serait en partie lié à des causes divines. Ainsi, selon l'étude de François Walter sur la conceptualisation des phénomènes catastrophiques dans l'Occident, entre le 16^{ème} et le 18^{ème} siècle, ces phénomènes « s'inscrivent dans un schéma d'explication où intervient la Providence divine attentive à admonester, punir ou corriger les hommes coupables de transgression » (Walter, 2008, p. 25).

Cette conceptualisation divine du phénomène catastrophique explique que les institutions religieuses aient eu pendant longtemps une place prépondérante dans son traitement. Des auteurs s'intéressant à l'histoire de la façon de conceptualiser l'eau évoquent la dimension religieuse autour du traitement des inondations, qui remonterait à avant l'avènement du christianisme³. Les institutions religieuses chrétiennes ont d'ailleurs repris certains cultes païens célébrés pour prévenir les calamités liées à l'eau, dans une tentative d'instrumentalisation des phénomènes catastrophiques. Ces derniers pouvaient être expliqués soit par des châtements divins punissant les hommes, soit imputés à une puissance maléfique. Les modes de traitement pouvaient être des processions, des prières, ou la construction de lieux sacrés afin de glorifier le divin.

La légende de la Tarasque illustre bien l'iconographie du maléfique associée aux inondations (Reyt, 2000), ainsi que la construction de légitimité de l'institution religieuse sur les phénomènes catastrophiques. La Tarasque est un animal monstrueux dont l'étymologie rappelle le nom de la ville qui en fit son mythe fondateur, située sur les rives du Rhône : Tarascon. La fête de la Tarasque est

¹ Nous utilisons le terme de « fléau » car celui de « risque » voire même de « catastrophe » sont anachroniques. Le terme catastrophe est intégré en France par Rabelais au 16^{ème} siècle (Walter, 2008) et désigne alors une fin d'intrigue funeste dans le registre du théâtre dramatique. C'est au 19^{ème} siècle que ce terme prend une acception plus générale et une connotation franchement négative et pessimiste (Walter, *ibid*, p.18). Durant les inondations du Rhône de 1856 l'analyse de la presse démontre plutôt l'usage de termes comme « fléau », « désastre », « sinistre », « calamité » que « catastrophe » (Picon, Allard, 2007). En revanche le terme catastrophe est plus usité pour qualifier les inondations contemporaines.

² Au sens du Petit Robert : « Personne ou chose qui semble être l'instrument de la colère divine » ; « Calamité qui s'abat sur une population ».

³ Par exemple les travaux d'André Guillerme (1983) et de Jamie Linton (2010)

instituée au 15^{ème} siècle¹, mais elle est célébrée, semble-t-il, bien avant. On trouve la référence à cette légende dans l'ouvrage de Jacques de Voragine daté du 13^{ème} siècle (« La légende dorée »), qui décrit la Tarasque :

« Il y avait, à cette époque, sur les rives du Rhône, dans un bois entre Arles et Avignon, un dragon, moitié animal, moitié poisson, plus épais qu'un bœuf, plus long qu'un cheval, avec des dents semblables à des épées et grosses comme des cornes, qui était armé de chaque côté de deux boucliers; il se cachait dans le fleuve d'où il ôtait la vie à tous les passants et submergeait les navires. [...] À la prière des peuples, Marthe alla dans le bois et l'y trouva mangeant un homme. Elle jeta sur lui de l'eau bénite et lui montra une croix. À l'instant le monstre dompté resta tranquille comme un agneau. Sainte Marthe le lia avec sa ceinture et incontinent il fut tué par le peuple à coups de lames et de pierres. »

Jacques de Voragine, « La légende dorée », datée du 13^{ème} siècle²

La référence à la Tarasque est interprétée comme le symbole des maux liés au fleuve comme les inondations ou les naufrages, voire comme ayant un rôle social de permanence de la mémoire des crues (Reyt, 2000). Aujourd'hui, les habitants de Tarascon rendent encore hommage à Sainte Marthe lors des festivités de la Tarasque qui ont lieu tous les ans au mois de juin³ (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).



Figure 1 : Carte postale évoquant la fête de la Tarasque à Tarascon

Elle met en scène le dragon et Sainte Marthe, 20^{ème} siècle

Source : Archives communales de Tarascon.

André Guillerme, historien français qui a étudié l'histoire du rapport entre l'eau et les hommes dans des villes du Nord de la France, rend compte de pratiques religieuses similaires organisées dans l'objectif de prévenir les calamités liées à l'eau, comme les inondations ou les sécheresses (Guillerme, 1983). Il nous apprend qu'au Moyen-âge, l'eau était associée à une matière visqueuse et dangereuse,

¹ Encyclopédie Universalis (Guy BELOUET, « LA TARASQUE », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 13 mai 2014. URL : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/la-tarasque/>)

² Extrait reproduit sur le site du Centre Régional de Documentation Pédagogique de Paris [en ligne], consulté le 13 mai 2014. URL : http://crdp.ac-paris.fr/parcours/fondateurs/index.php/category/lazare/?paged=2#1_1

³ Les fêtes de la Tarasque sont organisées chaque année à Tarascon au mois de Juin. (lien consulté le 12 mai 2014 <http://www.tarascon.org/tarascon-en-provence/visiter/festivites/fetes-de-la-tarasque.html>)

synonyme d'humidité et de moisissure. Les dangers de l'eau étaient représentés à l'époque par l'image de serpents. Il interprète la forme du dragon comme une représentation amplifiée du danger des eaux en cas de crue. Des « rogations » (processions) étaient organisées autour des marais pour rendre hommage à des saints qui auraient délivré les villes de dragons, afin de conjurer la survenue de fléaux liés à l'eau. Pour André Guillaume, la fête des rogations serait un substitut chrétien d'une ancienne fête païenne célébrant le dieu Taranis contre les débordements de la rivière (Guillaume, 1983). Les institutions religieuses semblent avoir longtemps construit leur légitimité en partie sur la « maîtrise » (au moins symbolique) de calamités naturelles comme les inondations, symbolisées par des monstres habitant les lieux humides. François Walter, qui nous livre une histoire culturelle des catastrophes, confirme que les régions de tradition catholique développent, entre le 16^e et le 18^e siècle, une explication des phénomènes de fléaux par le recours aux forces diaboliques¹. Il explique ainsi que de nombreuses pratiques de dévotion soient organisées afin de les éloigner, en mobilisant les faveurs des saints protecteurs (Walter, 2008, p.38).

Maurice Champion, un historien dont les travaux sur les inondations en France du 6^{ème} au 19^{ème} siècle ont été réédités récemment, rend compte d'écrits d'historiens sur les crues du Rhône qui illustrent cette dimension spirituelle (Champion, 2000, vol. III). Notamment Paradin évoquait au 16^{ème} siècle une inondation du Rhône au 6^{ème} siècle par son pouvoir prédicateur de malheurs à venir et la comparant à l'image biblique du déluge :

« les malheurs, guerres civiles, mortalitez et famines qui advinrent en ce temps furent prédites et signifiées par une estrange et non accoustumée inondation des fleuves du Rhône et de la Saône, qui advinrent en l'an de salut cinq cens nonante deux [...] il commença une pluye si furieuse, véhémence et continuelle, qu'il sembloit que le déluge de Noé fust de retour »

(Champion, 2000, p. 188)

D'autres images bibliques sont utilisées pour décrire les phénomènes hydrologiques, et notamment l'effet des pratiques religieuses. Champion évoque les écrits d'un historien du 17^{ème}, Mézeray, au sujet d'un épisode d'inondation de 1196. Il décrit les remèdes religieux entrepris par les populations et fait état de l'efficacité miraculeuse des incantations sur le régime des eaux :

« les prières, les aumônes et les processions furent le seul remède à ces maux ; et quand après tout cela on fit le signe de la croix sur les eaux, elles se ressérèrent miraculeusement dans leurs lits ordinaires »

(Champion, 2000, p. 191)

S'il est difficile de savoir si les écrits des historiens du 16^{ème} et 17^{ème} siècle ne sont pas seulement le reflet des représentations de ces populations vues comme détenant un savoir uniquement mystique et de l'ordre du merveilleux², il semble avéré que le recours au sacré et au religieux pour expliquer les inondations et les prévenir était courant avant le 19^{ème} siècle. Ces images étaient alors véhiculées par les historiens, l'art iconographique, mais aussi les journaux. Entre le 16^{ème} et le 17^{ème} siècle, la croissance des almanachs ou des canards est spectaculaire et les récits sur les fléaux en sont

¹ L'historien Maurice Champion évoque par exemple les écrits de l'évêque de Grenoble qui explique les causes de l'inondation de 1219 du fait du diable et demande à la population de prier et aux pécheurs de se confesser (Champion, 2000).

² Les écrits de Mézeray semblent aller dans ce sens, lorsqu'il évoque : « l'esprit du temps, porté au merveilleux, ne cherchait pas les explications des faits dans les causes physiques; le surnaturel se mêlait au moindre événement extraordinaire » (Mézeray cité par Champion, 2000, page 15).

le fond de commerce, mais la musique, la peinture et le théâtre faisaient aussi beaucoup référence aux tempêtes ou aux ouragans (Walter, 2008, p.100).

Si le recours au sacré et au religieux pour expliquer la cause des inondations et s'en prémunir est courant entre le 16^{ème} et le 19^{ème} siècle, les incantations et les processions ne sont pas les uniques façons de prévenir les inondations. René Favier, spécialiste d'Histoire sociale des risques naturels dans la France d'Ancien Régime, et François Walter, ont remis en cause cette vision caricaturale des populations qui, avant l'apogée de la science et la prise en main des inondations par la puissance publique, seraient uniquement caractérisées par la superstition et le fatalisme devant les phénomènes catastrophiques, luttant contre les inondations par le culte et les incantations (Favier, 2007; Walter, 2008). Très tôt on constate des tentatives, par les communautés locales (comme les villes) ou les notables d'intervenir dans la protection, la réparation ou la prévention des inondations.

1.1.2 Les inondations objet d'interventions des notables et des communautés locales

À partir du 17^{ème} siècle, les hommes d'Église ne semblent plus être seuls à produire un savoir sur les phénomènes de crues, et sont concurrencés par les notables locaux. Ces savoirs sont institués dans le cadre de procès où avocats et hommes de lettres s'affrontent sur les explications des phénomènes « naturels » comme les crues, entre facteurs physiques, anthropiques et divins.

À cette époque, les phénomènes climatiques sont conceptualisés de façon assez « plastique », selon les travaux des historiens de l'environnement Fressoz et Locher (2010). Les êtres humains pouvaient être crédités d'influence positive ou négative sur le climat et sur les phénomènes de crues. Walter (2008) note qu'à partir du 17^{ème} siècle, l'axiome providentialiste connaît un certain recul dans l'explication des phénomènes naturels, même s'il persiste parmi les grands penseurs de cette époque, mais s'articule avec des explications naturalistes¹. Jusqu'au 18^{ème} siècle l'axiome providentialiste s'arrange des observations naturalistes naissantes par le recours à un grand équilibre fixé par Dieu. Néanmoins, les phénomènes naturels ne sont plus considérés comme des fléaux au sens de calamité dont il plait à la providence d'affliger le genre humain, mais comme des processus aux rôles régulateurs. Les notables et les penseurs tentent de s'affranchir de la théologie, même si certaines pratiques religieuses sont toujours présentes.

Ainsi les tribunaux statuaient sur la cause d'épisodes de crues particuliers, ce qui produisait un partage des responsabilités spécifique concernant le financement des réparations ou l'entretien des infrastructures, généralement partagées entre notables et communautés locales, voire désignaient des communautés responsables des inondations. Les crues étaient considérées comme des phénomènes naturels mais aussi résultants d'action humaine. Cette conceptualisation est à l'origine de modes d'intervention assez coercitifs vis-à-vis de communautés installées en amont des fleuves². Ces

¹ Isaac Newton reconnaissait le rôle actif de dieu et notamment l'usage périodique des comètes pour restaurer l'harmonie de l'univers ; selon Leibniz Dieu aurait créé « le meilleur des mondes possible ». Des explications naturalistes venaient expliquer des phénomènes pensés comme correspondant à quelque chose d'utile et nécessaire au fonctionnement de l'univers, réglé par le Grand Horloger. Ainsi les hommes s'efforcent de comprendre les règles qui régissent l'univers, fixées par Dieu. Un exemple est le traité « d'hydrothéologie » de Johann Albert Fabricius en 1730 (Walter, 2008p.77).

² Geneviève Decrop rend compte de la façon dont certaines pratiques culturelles furent interdites par la ville de Grenoble, accusant les paysans des zones de montagne d'être responsables, par la déforestation, des crues menaçant Grenoble (Decrop, 1997).

interventions étaient instituées par les tribunaux qui statuaient lors de conflits entre communautés ou notables au sujet du coût de réparations, construction ou maintenance des infrastructures liés à l'eau. Les tribunaux déterminaient également des actions de prévention comme le curage du delta du Rhône¹.

Mais les notables ont eu plus qu'un rôle cognitif dans la définition de l'inondation. Sur la Loire, les seigneurs ont offert des privilèges aux paysans qui acceptaient de s'installer sur des « tertres » (levées de terre) assurant la protection des terres (Dion, 1961). Ainsi, comme l'exprime Geneviève Massard-Guilbaud (2011) relisant les travaux de Roger Dion, les pouvoirs locaux organisaient la « mise en risque » de populations dans le but d'assurer l'entretien d'infrastructures de protection des terres agricoles.

Cependant, les communautés locales ne semblent pas avoir attendu ce changement cognitif relatif à l'explication des phénomènes naturels pour tenter de s'affranchir de l'effet des crues grâce à des infrastructures. André Guillerme constate que dès le 10^{ème} siècle, dans le Nord de la France, des infrastructures comme la canalisation de rivières autour des cités, sont construites dans un but de protection militaire mais aussi de drainage des eaux stagnantes (Guillerme, 1983). Sur le Rhône, Jean-Paul Haghe, qui a travaillé sur l'histoire du contrôle institutionnel de l'eau en France, nous apprend qu'au 12^{ème} siècle, les habitants d'Arles érigeaient des « levades », protections de terre contre les eaux du Rhône, que des « levadiers » sont chargés de surveiller (Haghe, 1998). Cette question de la construction de digues sera d'ailleurs un sujet de conflit historique entre communautés, comme Arles et Tarascon, comme le note Michel Jean dans son ouvrage sur l'histoire des grands aménagements hydrauliques de Provence (Jean, 2011). On trouve également mention dans l'ouvrage de Jacques Bethemont sur le Rhône de digues construites beaucoup plus tardivement par des communautés rurales comme celles de Boulbon au 15^{ème} siècle ou Roquemaure, Mornas ou Aramon dont les terres furent endiguées au 18^{ème} siècle après avoir été conquises sur le champ d'inondation du Rhône. Quelques terres ecclésiastiques avaient aussi bénéficié d'endigements précoces comme l'île de la Motte défendue par les Chevaliers de Malte, les basses terres de Villeneuve, endiguées au 18^{ème} siècle par un abbé. Aucun pouvoir central n'a pris part, à notre connaissance, à la construction de digues autour du Rhône avant le 19^{ème} siècle. D'après Bethemont (1972), le Rhône entre Lyon et Beaucaire représentait en 1856, un linéaire de digue de 103 km. Plutôt que d'infrastructures protégeant uniformément les rives du fleuve, il s'agissait d'un réseau de digues non continues qui se limitait à la protection de territoires habités. Le delta du Rhône (la Camargue) était cependant protégé de façon plus uniforme. Une digue continue, gérée par des associations², s'étendait sur 72 km en rive droite, entre Beaucaire et la mer. La rive gauche était protégée par trois « chaussées » (digues) indépendantes prises en charge par trois associations distinctes (Arles, Trébon, Montagnette), héritage des inimitiés entre Arles et Tarascon. Le bas Rhône, terreau fertile arrosé de limons du fleuve, était donc déjà relativement bien organisé en termes de protection contre les inondations (Bethemont, 1972).

Ainsi les communautés locales s'organisaient pour se protéger des inondations. Les notables locaux prenaient peu à peu part à l'explicitation des phénomènes de crues. Cette détermination locale des causes des phénomènes de crues fut cependant remise en cause par le pouvoir central. Cela est

¹ Favier rend compte d'un avocat qui expliquait au 17^{ème} siècle les crues du Rhône par les vents méridionaux qui accumulaient le sable dans le delta (Favier, 2007).

² Les associations multiples qui géraient les digues de Camargue s'étaient regroupées en une association unique après la loi de 1807 qui les y a contraintes.

illustré par l'ordonnance de Colbert de 1669 sur les eaux et les forêts, statuant que tout embâcle ou aménagement modifiant un cours d'eau, et préjudiciable à des propriétaires riverains situés en aval, pouvait être détruit. Au 17^{ème} siècle, le pouvoir central organisa l'assèchement des marais d'Arles et d'Aramon, une des premières actions « publiques¹ » de contrôle des eaux sur le Rhône, d'après Jean-Paul Haghe (1998).

1.1.3 Les inondations comme objet d'intervention du pouvoir central

Sur la Loire, la présence du pouvoir royal dans le traitement des inondations s'organise dès le 16^{ème} siècle dans l'objectif de développer des terres cultivables. Les Turcies, levées de terres médiévales, construites pour limiter les courants lors des crues de la Loire, furent transformées en digues « insubmersibles » par Louis XI, appelées alors « levées ». Le Roi nomma à partir de 1571 des surintendants qui, placés sous ses ordres et ceux des gouverneurs de province, étaient chargés de concevoir, construire, et entretenir les levées. Colbert organisa la rehausse de ces digues, qui atteignirent près de 7 mètres au 18^{ème} siècle et qui lors de brèches, provoquèrent des dégâts très importants. Néanmoins, ce n'est qu'après les inondations de 1856 que les ingénieurs d'État décidèrent d'enrayer l'augmentation du niveau des digues sur la Loire et organisèrent la construction de déversoirs* dans l'objectif de décharger le fleuve par endroits en réalisant des « trous » dans les digues existantes afin de limiter la rupture de digues par ailleurs. (Massard-Guilbaud, 2011). Ces interventions royales d'assèchement des marais et de conquête de nouveaux territoires agricoles se développaient, selon les travaux de J.P. Haghe, dans un contexte d'interventionnisme d'État naissant. Le renforcement de l'autorité royale fut rendu possible par l'apport de capitaux de la part d'une noblesse terrienne intéressée par la conquête de terrains agricoles et par les titres de noblesses distribués par le Roi (Haghe, 1998).

Sur le Rhône, l'intervention de la puissance publique fut plus tardive que sur la Loire. Néanmoins, les historiens relatent des épisodes de participations financières ponctuelles du pouvoir royal aux travaux de réparation après de grandes inondations. Champion fait par exemple état d'une donation de Charles IX en 1561 à la ville de Beaucaire (située sur la rive du Rhône opposée à Tarascon) pour réparer les quais dégradés par une crue. René Favier le confirme, ces soutiens financiers étaient ponctuels, attribués à des notables locaux ou à des communautés particulières sur leur demande et accordés de façon exceptionnelle. Les interventions royales et celles, éventuelles, des notables locaux, étaient glorifiées dans une stratégie légitimatrice de ces pouvoirs (Favier, 2007). C'est seulement au 19^{ème} siècle qu'une action publique systématique et nationale voit le jour, et elle aura pour théâtre les crues du Rhône.

Avant le 19^{ème} siècle, les inondations ne sont pas un problème public. Les institutions religieuses, les notables, et dans une certaine mesure le pouvoir Royal participent à la régulation des inondations. Le basculement qui transforme les inondations « fléau » en problème public ne s'opère pas en un jour. Sur la Loire, dès le 16^{ème} siècle une certaine protection contre les inondations fut organisée par le pouvoir Royal, alors qu'elle ne commence autour du Rhône qu'au 19^{ème} siècle sous le règne de Napoléon III. La publicisation des inondations du Rhône initiera l'institutionnalisation d'une politique publique, et semble-t-il, d'un paradigme d'action publique.

¹ Le lecteur nous pardonnera cet anachronisme qui permet plus de clarté.

1.2 Émergence et institutionnalisation du paradigme « de protection »

La construction des États modernes occidentaux s'est appuyée sur une offre de protection des citoyens. Cette ambition protectrice, légitimant la domination de l'État, a notamment concerné les inondations. Ce fut le cas en Hollande (Disco, 2009) et aux États-Unis (O'Neill, 2006). En France, la construction de l'État moderne s'effectue sur plusieurs siècles (Déloye, 2007). Au 19^{ème} siècle, l'État légitime sa domination par un certain nombre de politiques publiques, comme la protection contre les inondations. Les inondations de 1856 qui ont lieu sur le Rhône sont le théâtre d'une entreprise de légitimation de la part de l'empereur Napoléon III et le déclencheur de la création d'une action publique dans le domaine des inondations, autour de ce que nous qualifions de paradigme de « protection » contre les inondations. L'avènement de ce paradigme est favorisé par des conditions spécifiques. Ce changement paradigmatique s'illustre par un changement cognitif concernant les inondations et le rôle de la puissance publique, la mise au point de nouvelles relations entre l'État et les riverains, un nouveau partage de responsabilités des acteurs en charge du traitement des inondations et la création de nouveaux instruments d'action publique.

1.2.1 Définition du concept de paradigme d'action publique

Le concept de « paradigme », initialement théorisé par Thomas Kuhn pour rendre compte de la production scientifique, a été transposé par des politistes comme Peter Hall (1993) et Yves Surel (1995), à l'analyse des politiques publiques. Un paradigme d'action publique est défini par Surel comme « un conglomérat d'éléments cognitifs et pratiques, qui structurent l'activité d'un système d'acteurs, qui le rendent cohérent et durable » (Surel, 1995, p. 137). Le paradigme (*policy paradigm*) est conceptualisé par Peter Hall comme une matrice d'idées et de normes d'action qui spécifient les objectifs d'une politique publique, les instruments pour les atteindre mais aussi la nature du problème à traiter à laquelle se réfèrent, à un moment donné, les acteurs politiques :

« More precisely, policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing ».

(Hall, 1993, p. 279)

La présence d'un paradigme d'action publique suppose celle, à un moment donné, de plusieurs éléments cognitifs partagés entre des acteurs politiques dans un domaine d'action publique. Selon Surel (1995), un paradigme se compose de quatre types d'éléments :

i) Des « principes métaphysiques généraux », qualifiés de « vision du monde » par T. Kuhn, sont des ensembles cognitifs que l'on peut retrouver dans les « récits globaux du fonctionnement de la société¹ ». Ils recouvrent selon les termes de Surel des indications abstraites relativement simples sur les modes de fonctionnement de la société et constituent « une (ou un ensemble de) méta-image(s) sociale(s) collectivement légitime(s) » (Surel, 1995, p. 131). Peter Hall fait référence à ce niveau comme à la « hiérarchie des objectifs » (*hierarchy of goals*) sous-jacents à toute politique publique. Ces références cognitives sont dépendantes de l'état du rapport de forces dans le système d'acteurs en présence (Surel, 1995, p. 131).

¹ Selon l'expression d'Andy Smith qui définit le concept de paradigme dans le « Dictionnaire des Politiques Publiques » (Boussaguet, Jacquot, Revinet, 2006p. 314)

ii) Un paradigme d'action publique est également constitué d'hypothèses et de lois définies par Surel comme des « axiomes, hypothèses, ou raisonnements qui établissent un lien entre le système symbolique et l'univers concret » et « assurent l'opérationnalisation des principes métaphysiques généraux » (Surel, 1995, p. 132). Ici la dimension purement cognitive laisse place à des « normes d'action » qui guident l'action des autorités publiques (Surel, 1995).

iii) Un paradigme est caractérisé de plus par une méthodologie spécifique, définie comme les « types de rapport que l'on estime les mieux appropriés, dans un cas spécifique, entre l'État et le secteur concerné » (Surel, 1995, p. 134), rapports qui peuvent aller par exemple de la coercition, à la médiation, ou la concertation.

iv) Enfin, un paradigme d'action publique est composé d'instruments ou d'outils qui opérationnalisent l'action publique. Ces dispositifs instrumentaux peuvent être nombreux, allant du discours à la création d'une institution spécifique, ou au vote d'une loi. L'introduction d'un nouvel instrument peut provoquer (ou être la conséquence d') une redéfinition des autres éléments de la matrice.

Il faut noter que la relation entre les éléments de la matrice est conceptualisée différemment entre Surel, pour qui la dissociation faite entre les différents éléments de la matrice est purement analytique et n'implique pas de relations hiérarchiques entre eux (Surel, 1995, p. 131), et Hall, qui considère le paradigme comme constitué de trois niveaux hiérarchisés : l'agencement des instruments, les instruments eux-mêmes et la hiérarchie des objectifs (Hall, 1993, p. 279).

L'avènement d'un paradigme scientifique peut être précédé d'une période instable, qualifiée de pré-paradigmatique par Kuhn, pendant laquelle il y a désaccords entre groupes concurrents sur la définition légitime de l'activité scientifique. Transposée à l'analyse de l'action publique, cette période est identifiée à celle de l'émergence des problèmes publics, pendant laquelle des luttes définitionnelles peuvent avoir lieu pour cadrer la formulation du problème à traiter et les solutions privilégiées pour le résoudre. L'avènement d'un paradigme stabilise alors ces relations en une matrice structurant l'univers cognitif des acteurs politiques d'un domaine, les rapports de force au sein de l'appareil d'État, et le processus de légitimation entre l'État et la société. Cette période de politique publique « normale » (pour reprendre l'expression d' « activité scientifique normale » de Kuhn) est définie par « une période relativement calme de fonctionnement du champ social, où les rapports de force, les représentations et les modes opératoires sont partagés et légitimés » (Surel, 1995, p. 142). Elle est éventuellement caractérisée par des ajustements mineurs opérés à la marge¹ pour maintenir la matrice mais qui ne remettent pas en cause le paradigme. Ces ajustements peuvent être pris en charge par des « médiateurs² » assurant l'articulation entre les références cognitives et les normes d'action. Un paradigme peut cependant être invalidé lors d'une crise qui met en péril la légitimité de la matrice. Cette phase de crise s'illustre par l'incapacité du paradigme « à résoudre les anomalies que lui pose le réel » (Surel, 1995, p. 142) et où les « acteurs perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être³ ». Cette situation problématique provoque une perte de légitimité du paradigme et la recherche de nouvelles formulations du problème et solutions pour le résoudre, et une nouvelle

¹ Que Surel rattache à la notion d'incrémentalisme de Lindblom (1959)

² Au sens de Jobert et Muller (2006a)

³ Selon la définition d'un problème (public) au sens de J.G. Padioleau, 1982, *l'État au Concret*, p.25 (cité par Surel (1995))

phase pré-paradigmatique s'ouvre alors pour déboucher potentiellement sur la stabilisation d'un nouveau paradigme.

Le concept de paradigme permet de rendre compte d'une certaine structuration cognitive de l'action publique, et permet de qualifier le changement d'action publique. Appliqué à notre domaine d'études, il nous permet de questionner l'émergence d'une politique publique au 19^{ème} siècle. S'agit-il de l'émergence d'un paradigme d'action publique ? Avant cette période, la régulation des inondations peut être qualifiée de « pré-paradigmatique ». Il existe plusieurs modalités de régulation des inondations, concomitantes. Les inondations ne sont pas définies de façon systématique, mais au cas par cas par les tribunaux. Les inondations font l'objet de régulations isolées et différenciées selon les territoires et la structuration sociale locale. Or, à partir du 19^{ème} il semble qu'un style de politique publique émerge avec la construction de l'inondation comme problème public. À ce moment-là plusieurs conditions sont favorables à l'émergence d'un paradigme d'action publique.

1.2.2 Des conditions favorables à l'avènement d'un paradigme

Les inondations du Rhône 1856 ont provoqué le lancement d'une politique publique de gestion des inondations. Le phénomène de la crue n'explique cependant pas cette publicisation du problème inondation. Sur le Rhône, de nombreuses inondations ont eu lieu pendant le 19^{ème} siècle : en 1801, 1810, 1811, 1840, 1841, 1843, 1846 et 1856 (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006, pp. 25-29). Lors des inondations de 1856, le préfet du département des Bouches-du-Rhône se rendit dans la ville d'Arles dès le premier jour des crues, et l'empereur Napoléon III arriva quelques jours après. Or, lors des inondations de 1840, le préfet n'était venu qu'un mois après la décrue, et le gouvernement n'avait montré aucun signe de sollicitude explicite vis-à-vis des victimes (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006, p. 31). L'État n'avait alors exercé « qu'une lointaine tutelle » comme l'expriment Bernard Picon et Paul Allard (2006, p. 42). Alors, comment expliquer que les inondations de 1856 arrivent soudainement à l'agenda politique ?

La modèle de la « fenêtre d'opportunité » de Kingdon (1984), qui établit les conditions de publicisation d'un problème, permet de donner des éléments de compréhension. Ce modèle explique la mise à l'agenda politique d'un problème par le croisement de trois « courants » (*streams*) : le courant des problèmes (*problem stream*), le courant de politique publique ou des solutions (*policy stream*), et le courant politique (*political stream*).

Entre 1840 et 1846, l'ampleur du « problème » inondation est tout à fait comparable. Les inondations de 1840 étaient déjà exceptionnelles, et Maurice Pardé qualifie le phénomène de « plus forte crue connue au 19^{ème} siècle sur le Rhône moyen et inférieur¹ ». Maurice Champion (2000) décrit les dégâts provoqués par la crue :

« On ne connaît pas d'exemple d'une inondation aussi longue et par là même aussi désastreuse. [...] Les fermes et maisons de campagne furent envahies et cernées de toutes parts par les flots réunis du Rhône et de la Durance. Depuis le 30 octobre jusqu'au 20 novembre, nous n'avons cessé d'être dans l'eau, qui fut croissant pendant cinq jours et cinq nuits... [...] De l'autre côté du Rhône, sur la rive droite, la petite ville d'Aramon fut envahie par le fleuve, qui roulait ses flots dans les rues. Les digues et une partie du quai furent emportées ; le sol étant en contrebas, l'impétuosité des courants

¹ Extraits de la thèse de Maurice Pardé, publiés par le site de Météo France.

URL : <http://pluiesextremes.meteo.fr/1840-11-03/crue-majeure-du-rhone.html> [consulté le 14 mai 2014].

fit de grands ravages. La plaine n'était plus qu'un vaste lac ; les eaux s'étendirent à 8 lieues dans les terres. Tarascon et Beaucaire, dans ces tristes journées, furent en proie aux plus horribles maux ; ces deux villes furent entièrement submergées ».

Maurice Champion (2000)

La crue de 1856 est moins importante en intensité que celle de 1840, mais dans certains lieux les niveaux d'inondation sont supérieurs à ceux de 1840, notamment sur le bas Rhône (comme à Arles¹ ou à Caderousse). En 1840, la presse se faisait déjà le relai d'une demande d'assistance financière de la part des victimes envers le gouvernement, et des infrastructures de protection contre les inondations. Or, si Bernard Picon et Paul Allard évoquent dans leur ouvrage un soutien financier public pour la réparation², les secours s'organisèrent localement, sans soutien public, et aucune aide ne fut accordée pour la protection des riverains contre les inondations (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006, p.43). Ainsi, la demande émise de la part des victimes, et médiatisée par les journaux locaux, de reconnaissance des inondations comme problème public, n'a pas abouti à une mise à l'agenda de ce problème.

En 1840, les solutions techniques aux inondations étaient déjà connues, et les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées, créé en 1669 par Colbert, avaient construit une expertise relative à l'endiguement (Picon, 1992, p.315). Néanmoins, à cette époque les ingénieurs n'avaient pas encore le monopole institutionnel de l'expertise en matière de construction d'aménagements de protection contre les inondations. Le pouvoir central statuait sur tout projet, les ingénieurs ne jouissant localement que de peu d'autonomie. De plus, la stratégie d'aménagement au niveau national était plutôt axée sur l'établissement de réseaux routiers et de navigation que sur la protection des populations (Picon, 1992).

En 1856, les conditions politiques et technologiques ont changé. Le courant des problèmes est mieux relié au gouvernement. Le télégraphe est en fonctionnement depuis 10 ans. Lors de la crue, les journaux parisiens rendaient compte quotidiennement de l'évolution des inondations de province (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). La présence de la ligne de chemin de fer Paris-Lyon-Méditerranée, inaugurée quelques années auparavant (en 1849), rapproche Paris de la province, et fut utilisée par Napoléon III pour se rendre sur les lieux inondés.

En 1840, le courant politique ne semblait pas favorable à l'inscription du problème inondation à l'agenda politique. Pendant la monarchie de Juillet (1830-1848), mouvementée, les gouvernements se succédèrent et aucun ne se saisit de la question des inondations du Rhône. Or, en 1856, le courant politique semble plus propice. Le changement récent d'autorité politique est un facteur favorable à l'émergence d'un nouveau paradigme d'action publique (1993, p. 280). Le premier président de la République française fut élu le 10 décembre 1848 au suffrage universel masculin, avant de se proclamer empereur le 2 décembre 1852. Napoléon III menait alors un gouvernement autoritaire et répressif, et devait, avant les élections législatives de 1857, faire oublier la répression autour du coup d'État et son impopularité (Méjean, 1996), rendue publique par certains écrivains comme Victor

¹ Le 30 mai à Tarascon les eaux sont plus élevées de 1,10 m qu'en 1840, des digues cèdent, le chemin de fer est coupé, la ville est inondée à plusieurs mètres de hauteur : « Tout le pays est sous les eaux des deux côtés du Rhône. Les digues ayant cédé partout, le désastre est affreux » selon un communiqué du préfet du Gard. A Arles le Rhône atteint 5,60 m (à 0,45 m de plus qu'en 1840), et provoque des brèches dans les digues de Camargue (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006p.28).

² Les auteurs n'évoquent pas de données chiffrées (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006)

Hugo. Le régime reposait donc sur le suffrage universel, et depuis le début de l'Empire instauré par un plébiscite, l'Empereur n'avait cessé de rechercher (au moins en apparence) l'adhésion populaire et prétendait s'adresser directement aux citoyens¹ (Méjean, 1996). Les progrès de l'agriculture ne compensaient pas une production agricole en dents de scie avec des creux notamment en 1853 et 1856, et la guerre de Crimée s'achevait par une victoire chèrement acquise en moyens humains et financiers. Ainsi, les « prétentions sociales du régime » (Méjean, 1996) de l'Empire étaient mises à rude épreuve si on considère ce contexte difficile. Les inondations de 1856 furent pour l'Empereur l'occasion d'opérer une légitimation de sa domination politique. Les élections de 1857 furent d'ailleurs un succès électoral pour le gouvernement, expliqué en partie par le vote des populations rurales - on parlera alors d'un bonapartisme rural (Méjean, 1996).

Ce contexte fut donc propice à l'inscription des inondations du Rhône à l'agenda politique gouvernemental, et à l'émergence d'un paradigme d'action publique concernant les inondations en France.

1.2.3 De l'État compatissant à l'État protecteur : les inondations comme problème public

À l'isolement des victimes de 1840 succède en 1856 une démonstration inédite d'intervention publique en leur faveur. À partir de l'inondation du Rhône de 1856, elles deviennent alors une préoccupation nationale. L'État autrefois « compatissant » lors d'inondations investit dans la protection (Haghe, 1998; Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Cette évolution doit être comprise comme une volonté de légitimation du pouvoir autoritaire exercé par l'Empereur, mais aussi comme un changement cognitif vis-à-vis des inondations. L'action publique qui se développe à partir des inondations de 1856 est construite sur une vision des crues expliquées par une mauvaise gestion des fleuves, considérés comme contrôlables par l'homme. Cette construction cognitive s'est accompagnée en 1856 d'un rapport spécifique entre l'État et les citoyens qui, sous le règne de Napoléon III, se caractérise par l'affichage d'un lien direct et une volonté de transcender les clivages sociaux, et un rapport protecteur de l'État aux citoyens². Cela se concrétise par l'attribution d'un soutien financier et d'une logistique publics pour organiser les secours, porter assistance aux victimes, réparer les dégâts, et construire de grandes infrastructures de contrôle et de protection contre les inondations. Le régime impérial repose également sur l'affirmation de l'ordre et du progrès social au niveau national, qui passe par le progrès technologique. L'Empereur impose une politique volontariste de développement de l'industrie et des grands travaux d'infrastructure, qui légitime pour le gouvernement le recours à l'autoritarisme (Méjean, 1996). La politique publique qui s'institutionnalise est ancrée sur la construction d'aménagements de protection contre les inondations comme les digues, dont la réalisation fut confiée aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, illustrant la valorisation des savoirs techniques sur les inondations.

¹ Il effectuait des voyages en province de façon régulière, instruments de propagande privilégiés. Ces déplacements relayés par la presse à l'aide de dessins et photographies (soumise à censure) étaient facilités par un réseau de chemins de fer omniprésent (Méjean, 1996).

² Initié déjà par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, la sécurité des citoyens était déjà une affaire d'État.

La solidarité nationale comme légitimation de l'autoritarisme

Lors des inondations de 1856, l'Empereur inaugura le « voyage compassionnel¹ » qui sera réitéré par de nombreux chefs d'État se rendant sur les lieux d'un sinistre. Expression d'une solidarité nationale envers les victimes, le déplacement de Napoléon III fut accompagné d'une prise en charge des secours matériels et financiers. À l'époque, ce type de déplacement était inédit lors d'inondations. Avant l'arrivée de l'Empereur, les représentants de l'État (le préfet, les ingénieurs des Ponts et Chaussées et les autorités communales) organisèrent localement les secours, illustrant un appareil administratif élaboré. L'Empereur se rendit à Lyon par le chemin de fer, et parcourut les rives du Rhône en train et en barque jusqu'à Arles, distribuant de l'argent aux victimes, et décorant de médailles militaires ou civils ayant fait preuve de dévouement exceptionnel (Méjean, 1996; Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Cette visite fut largement commentée et illustrée par les journaux. Textes, poèmes et gravures (Figure 2) mettaient en scène l'exercice du pouvoir.



Figure 2 : L'Empereur distribuant des secours aux inondés de Lyon en 1856 (Le Monde Illustré).

Source : Un siècle de crues du Rhône, regard d'un collectionneur²

La presse se fit l'instrument de cet exercice de légitimation :

« Avec cette promptitude de pensée qui distingue tous ses actes, [l'Empereur] résolut de partir sur le champ pour aller (...) porter secours et consolation aux malheureux, (...) et en même temps examiner par lui-même les effets des débordements des eaux, afin de pouvoir apprécier en toute connaissance de cause, les mesures les plus propres pour empêcher le retour de semblables cataclysmes, si souvent renouvelés »

Extrait d'article dans *Champion*, cité par Picon, Allard et al. (2006, p.44)

¹ Selon les termes de (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006p. 44)

² Disponible en ligne [consulté le 14 mai 2014]. URL : http://www.rdbmrc-travaux.com/catalogue_crues/galerie/

La mise en scène de l'exercice du pouvoir est également affichée, et renforce la position paternaliste de l'Empereur. Par ailleurs, cet affichage exprime un changement cognitif dans la façon de considérer les inondations : un phénomène dû aux « rigueurs du ciel » mais que l'homme, et surtout l'Empereur, peuvent « adoucir » :

« Habitants d'Arles ! La Providence ne nous abandonne point dans nos misères: elle nous envoie l'Empereur. Aujourd'hui même il sera dans nos murs. Il vient s'assurer par lui-même de l'étendue de nos désastres et soulager nos souffrances, autant qu'il est donné à l'homme d'adoucir les rigueurs du ciel. Espérance donc et courage : voici la Fortune de la France! Vive L'Empereur ! »

Extrait d'affiche cité par Méjean (1996, p. 138)

Rappelons qu'à ce moment-là la presse était soumise à la censure. Le nombre important d'articles de presse couvrant la visite de l'Empereur est liée à la nouveauté de ce type de déplacement, mais également à la volonté de plaire à l'Empire. Le rituel impérial qui s'est instauré autour des déplacements du souverain repose sur un appareil administratif élaboré. Les préfets, relayés par les sous-préfets, maires, et commissaires de police, sont l'instrument essentiel de ce déploiement de symboles. D'après l'historienne Annie Méjean, ils sont reliés à Paris par le télégraphe, disposent d'un contrôle sur la presse locale, et prennent leurs dispositions pour que l'Empereur rencontre acclamations et banderoles sur son passage (Méjean, 1996). Or, cette nouveauté est liée également à un changement cognitif concernant le rôle du pouvoir central. Napoléon III construit sa légitimité sur un pouvoir paternaliste¹, proche des administrés, et en leur promettant la sécurité publique.

Le régime de Napoléon III est construit sur une idéologie saint-simonienne du rôle de l'État et l'affichage d'une ambition philanthropique cherchant à protéger et assister les plus défavorisés. Cette ambition protectrice est néanmoins exercée dans un cadre autoritaire. Dans ce cadre, les inondations du Rhône, devenues problème public, et le déplacement de l'Empereur, sont l'occasion de fédérer populations et partis politiques autour de l'Empire. Cela s'illustre dans les articles de presse de l'époque :

« Les efforts de l'escorte avaient peine à frayer un passage au cheval de Sa Majesté à travers les groupes serrés où toutes les classes de la population confondues pour la première fois dans une cordiale unanimité, témoignaient chaleureusement de leur gratitude pour la généreuse démarche de l'Empereur »

Robin, 1856 cité par Méjean (1996)

*« Alors tout s'émeut, tous s'inquiètent, on mesure la grandeur du péril sur la grandeur de l'acte [...] **La France entière, sans distinction de parti, fut unanime** dans l'admiration de ce grand acte populaire émané de la puissance souveraine »*

*« Le voyage de l'Empereur a une haute signification et une grande portée. Il montre bien **l'union intime de la nation et du souverain qu'elle s'est librement choisi** ; il assure à Napoléon III le dévouement de tous, **et détruit dès aujourd'hui jusqu'à la dernière trace des partis désorganisés**. Sa conduite lui a valu les sympathies de tous et l'affection de ceux-là mêmes que des antécédents politiques éloignaient de lui ».*

Extraits de presse cités par (Méjean, 1996, p.139)

¹ Il est qualifié de « père du peuple » (Méjean, 1996p.140)

Ce changement vis-à-vis de l'exercice du pouvoir est accompagné d'un changement cognitif vis-à-vis des inondations, définies alors comme un phénomène physique contrôlable par la technologie.

Le soutien financier aux victimes s'organise de deux façons, qui illustre un certain paternalisme, mais également le début d'une action publique relative aux inondations. La charité privée est encouragée par la participation de la famille impériale sur ses fonds propres, et institutionnalisée par la création d'un cadre législatif. Un décret paraît le 7 juin 1856 afin de charger une commission d'organiser le partage du produit des souscriptions privées, ouvertes à Paris et dans les départements, en faveur des victimes des inondations (Méjean, 1996). Les citoyens étrangers participent aussi à cet élan de charité. Au-delà de la charité privée facilitée par l'Empereur, un crédit de 10 millions de francs est voté par le corps législatif, en dotation du ministère des Travaux publics pour « la réparation des dommages causés par les inondations aux digues et levées, aux voies navigables, aux routes et aux ponts et pour l'étude des questions relatives à la défense du territoire contre les débordements des cours d'eau¹ », utilisable sur le Rhône mais également sur d'autres fleuves.

Les inondations comme phénomènes physiques contrôlables

Le savoir sur les inondations, comme sur les autres phénomènes climatiques, est à partir du 19^{ème} siècle de plus en plus construit sur l'étude des régularités des variables climatiques, considérées moins comme le produit de l'action humaine sinon comme un cadre contraignant les activités humaines (Fressoz, Locher, 2010). Ce savoir est notamment construit par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. C'est à la même période que les savoirs sur l'eau s'émancipent des caractéristiques sensibles de l'eau pour se cristalliser sur ses dimensions physiques avec le développement de l'hydrologie (Linton, 2010).

En Camargue, un rapport réalisé par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées Kleitz démontre que les solutions aux problèmes des inondations envisagées alors sont de type ingénierie. Il est impérieux pour l'ingénieur en chef d'entreprendre des « efforts les plus énergiques » et des « études plus consciencieuses » afin de valoriser le potentiel agricole des terres submergées et éviter « ces désastres trop souvent répétés ». L'inondation paraît ainsi potentiellement contrôlable par les ingénieurs :

*« La crue du 31 mai 1856 plus élevée que toutes les précédentes est venue réveiller des terreurs à peine assoupies, et démontrer une fois de plus l'impérieuse nécessité des études les plus consciencieuses, des efforts les plus énergiques pour **prévenir définitivement** désormais des désastres trop souvent répétés qui déprécient de riches territoires susceptibles de recevoir les plus brillantes améliorations agricoles ».*

Extrait du rapport de l'ingénieur en chef Kleitz, cité par Méjean (1996, p. 140)

Cette ambition de maîtrise des fleuves par les ingénieurs s'exprime également dans une phrase célèbre de Napoléon III, qui illustre une conception interventionniste du rôle de l'État sur les fleuves, la société, et la nature, par l'intermédiaire de la science :

*« Eclairer et diriger, voilà notre devoir », répète Napoléon III à « ses troupes », sénateurs et député réunis, en février 1857, dans son discours d'ouverture au Corps législatif : « Redoublons d'efforts pour porter remède à des maux au-dessus de la prévoyance humaine (...) **Tout me fait espérer***

¹ Rapport de Louvet, député, maire de Saumur, séance du 18 juin 1856 (Méjean, 1996)

que la science parviendra à dompter la nature. Je tiens à honneur qu'en France les fleuves, comme la révolution, rentrent dans leur lit, et qu'ils n'en puissent plus sortir ».

(Méjean, 1996, p. 151)

Le contrôle des fleuves et des crues est alors organisé par l'Empire, par le déploiement d'une politique publique de protection contre les inondations, définie à l'échelle nationale. Cette dernière est construite notamment autour du monopole de production d'expertise relative aux inondations octroyé aux ingénieurs des Ponts et Chaussées. La construction et la conception des digues dont l'État entreprend les travaux et finance sont déléguées aux ingénieurs des Ponts et Chaussées.

La multiplication des discours de l'Empereur sur le contrôle des crues et la protection contre les inondations illustre une planification naissante de l'aménagement du territoire. Cette tendance indique un changement de méthodologie, d'une action de l'État réparatrice à une politique de contrôle visant à empêcher la survenue d'inondations :

« Rétablir purement et simplement les lieux dans leur état primitif, ce serait laisser le pays exposé à des catastrophes semblables à celles que nous déplorons aujourd'hui (...) Après le devoir de réparer les désastres publics, l'administration a celui de rechercher et d'étudier les moyens d'en prévenir le retour. »

Rapport du député Louvet au Corps législatif, Séance du 18 juin 1856 (Champion cité par Méjean (1996).

L'État s'octroie le pouvoir de la conception des travaux de protection. Ce changement législatif était déjà en marche avant 1856. Un cadre avait été initié par la loi du 16 septembre 1807 qui prévoyait la capacité pour le gouvernement de définir les travaux de protection contre les inondations souhaitables et d'en imputer les dépenses aux propriétaires concernés dans la proportion de leurs intérêts, « sauf le cas où le gouvernement croirait qu'il est juste et utile d'accorder le secours sur les fonds publics » (art. 33). Une nouvelle loi dédiée aux inondations est adoptée en 1858 (Annexe 2) organisant le partage des responsabilités et du financement des travaux de protection des villes contre les inondations. On voit que l'État organise le partage financier entre les fonds publics, les départements, les communes et les propriétaires.

C'est dans le cadre de cette loi que s'effectuera l'essentiel des travaux de confortement des digues du Rhône, pour l'essentiel érigées entre 1860 et 1880 et financées principalement par l'État. La Camargue sera entièrement protégée, pour raisons économiques et enjeux fonciers, par des digues dites « insubmersibles ». Les digues protègent à la fin du 19^{ème} siècle presque la totalité des basses terres du delta et 30 000 hectares de terres situées en amont de Beaucaire (Bethemont, 1972).

L'érection de digues « insubmersibles » illustre un changement cognitif vis-à-vis des inondations. Avant 1856, les protections contre les inondations ne sont généralement l'objet que de levées de terre, consolidées ou reconstruites après chaque inondation. Le niveau de protection à atteindre était évalué au regard des crues du passé, et du risque connu (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006, p.25). Or, après les inondations de 1856, la protection contre les inondations n'est plus le résultat de la prise en compte de l'aléa observé mais celle d'un aléa théorique calculé. Les travaux réalisés dans le cadre de la loi de 1858 illustrent un changement de la production des savoirs sur l'inondation. Ce qui change dans la conception de ces endiguements « insubmersibles » est la référence choisie : ils sont censés protéger non pas d'une crue historique observée, mais d'une crue théorique. Les endiguements devaient alors être résistants à une crue qui dépasse d'un mètre le niveau de la crue de 1856 (Picon, Allard, 2006, page 21). Cette référence à une crue théorique illustre un

changement fort dans la production des savoirs sur les inondations. Il est facilité par l'utilisation de méthodes scientifiques et notamment des statistiques et de l'hydraulique naissante. L'École des Ponts et Chaussées est devenue à cette époque une école d'application de l'École Polytechnique, qui valorise essentiellement les mathématiques et les savoirs théoriques (Picon, 1992). Les ingénieurs construisent leur savoir sur les inondations à partir des domaines de l'architecture et de l'hydrologie, science émergente qui se construit sur la modélisation des phénomènes physiques (Musy, Higy, 2004, p.10).

Organiser la protection des villes et le contrôle des crues à l'échelle nationale

La politique publique dont les orientations ont été définies par Napoléon III est construite sur une appréhension des inondations comme phénomène physique à contrôler. Les solutions pour y répondre sont essentiellement techniques et reposent sur un aménagement fort des fleuves, au niveau national. Ce mode de gouvernement des inondations repose sur une centralisation de l'action publique et la délégation du monopole de l'expertise aux ingénieurs publics.

Le problème inondation et ses solutions furent fortement cadrés par l'Empereur, et les orientations reprises par les Parlementaires. L'Empereur s'octroya en effet les pleins pouvoirs dans les domaines des travaux publics et du commerce (Méjean, 1996). La politique publique qui fut développée autour des inondations illustre une inspiration saint-simonienne et une ambition à la modernisation par la construction de grandes infrastructures. Ces dernières sont valorisées par leur utilité sociale, économique, et de civilisation. L'Empereur légitime son pouvoir autoritaire par le progrès technique¹, la maîtrise de la nature, l'organisation rationnelle de la société, la protection des citoyens et la disqualification des institutions religieuses :

« Il serait indigne d'un peuple civilisé de rester immobile devant les inondations presque périodiques qui viennent de ravager ses terres les plus fertiles »

Rapport du député Louvet au Corps législatif, Séance du 18 juin 1856 (Méjean, 1996, p. 150)

« Nous avons d'immenses territoires incultes à défricher, des routes à ouvrir, des ports à creuser, des rivières à rendre navigables, des canaux à terminer, notre réseau de chemin de fer à compléter (...) Nous avons partout enfin des ruines à relever, des faux dieux à abattre, des vérités à faire triompher (...) »

Discours de Napoléon III à la chambre de commerce de Bordeaux le 9 octobre 1852 (Méjean, 1996, p.142)

C'est un cadrage interventionniste, modernisateur et construit sur des références au savoir scientifique qui présida à la construction de l'inondation comme problème public. La politique publique que l'Empereur souhaite développer après son voyage le long du Rhône inondé est construite autour de l'objectif de protection des populations. Cette ambition est justifiée par une conception, de la part de l'Empereur et reprise par les députés, des populations comme sensibles, promptes à oublier le danger et se reposant facilement sur la sécurité publique :

« En France, les populations, vivement émues par les désastres qui viennent de les atteindre, sont promptes à oublier le péril, dès qu'il s'est éloigné [...] S'il est vrai que l'oubli facile des maux passés soit un des plus grands bienfaits que Dieu ait départis au coeur de l'homme, la sécurité dans laquelle ces populations semblent se reposer aujourd'hui vient surtout de ce qu'elles savent que l'Empereur veille sur tous. »

¹ Entre 1852 et 1856, Napoléon III a fait construire la ligne de chemin de fer PLM et équipé le territoire national du télégraphe électrique, instruments de modernisation et de contrôle du territoire.

Rapport du député Louvet au Corps législatif, Séance du 18 juin 1856 (Méjean, 1996, p. 150)

L'orientation de la politique publique souhaitée par l'Empereur est la protection des populations contre les inondations mais aussi le contrôle des crues. Elle s'exprime dans la « Lettre de Plombières » écrite le 19 juillet 1856 par l'Empereur au ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics, quelques semaines après sa visite aux inondés du Rhône. Dans cette lettre, l'Empereur présente sa vision des objectifs de l'action de l'État vis-à-vis des inondations.

L'Empereur y présente les digues comme des ouvrages adaptés pour la protection des villes, mais insuffisants pour le contrôle des crues. Il envisage la construction d'un « système général » de plus grande échelle qui permettrait de prévenir les inondations des vallées agricoles, comme la construction de barrages écrêteurs de crues :

« rien n'est plus aisé que d'élever des ouvrages d'art qui préserveront momentanément d'inondations pareilles les villes [...] mais quant au système général à adopter pour mettre, dans l'avenir, à l'abri de si terribles fléaux nos riches vallées traversées par de grands fleuves, voilà qui manque encore et ce qu'il faut absolument et immédiatement trouver »

Extrait de la lettre de Plombières du 19 juillet 1856 (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006, pp. 52-56)

De façon générale, la conception derrière la politique souhaitée par l'Empereur est assez technique, et les acteurs principaux en sont les ingénieurs. Dans la lettre de Plombières, l'Empereur fait référence à l'expertise des ingénieurs des Ponts et Chaussées (qualifiés « d'ingénieurs habiles ») et de l'avis des « hommes de science ». Il oriente la structuration du corps des ingénieurs vers un savoir spécialisé sur les grands fleuves, impliquant la restriction de leur mobilité géographique. Il souhaite la centralisation de l'expertise et de la décision au sujet des fleuves, que « le régime des grands fleuves fût confié à une seule personne, afin que la direction fût unique et prompte dans le moment du danger ». Dans une perspective technique, l'Empereur propose des aménagements spécifiques qu'il justifie par le recours à des calculs mathématiques et par des arguments d'efficacité des mesures et d'économie¹.

Dans la lettre de Plombières, Napoléon III propose également une solution d'aménagement aux inondations qui consiste à élever des barrages dans tous les affluents* des rivières et dans les vallées encaissées pour retarder l'eau en cas de crues. Il justifie cette mesure par l'intérêt économique, d'efficacité, de sécurité, et agricole (les réservoirs amèneraient les sols avec des limons). Dans ce type d'aménagement, l'amont des vallées est utilisé pour stocker les crues. Ce système est présenté comme bénéfique d'un point de vue utilitariste, car les potentiels effets négatifs ponctuels sont compensés par la portée bénéfique globale :

« il faut se résoudre à faire la part de l'eau comme on fait la part du feu dans un incendie, c'est-à-dire sacrifier des vallées étroites peu fertiles au salut des riches terrains des plaines ».

Extrait de la lettre de Plombières du 19 juillet 1856 (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006, pp. 52-56)

Ce système priorise les plaines fertiles et les villes. Napoléon III considère que ce type d'aménagement doit être généralisé au niveau national : il ne « peut être efficace que s'il est

¹ Napoléon III s'attache à rechercher la cause des crues violentes que connaissent les fleuves, qu'il attribue à l'eau tombée des montagnes, dont la pente et le sol permettent une faible infiltration et accélèrent la vitesse. Il fait des estimations mathématiques des quantités d'eau déversées en cas de pluies continues, ajoutant l'effet des affluents dans les fleuves.

généralisé, c'est-à-dire appliqué aux plus petits affluents des rivières ». Cette solution est adossée à celle qui vise à protéger les villes par l'endiguement.

Dans la lettre de Plombières on identifie également une construction naturaliste des causes des inondations, et le caractère technique et aménageur des solutions pour y répondre. Le propriétaire du problème inondation, défini comme un problème de sécurité publique, est l'État qui délègue son traitement technique aux ingénieurs des Ponts et Chaussées. Une politique publique nationale et de caractère centralisé fut développée à partir de 1856. Les objectifs de la politique publique visés par l'Empereur relèvent de la rationalité technique. Engageant la participation de l'État pour réparer les dégâts provoqués, Napoléon III définit les bases d'une politique d'envergure nationale visant à entreprendre des travaux de contrôle des crues et de protection contre les inondations afin de protéger les villes et les plaines fertiles. C'est en affirmant le devoir de l'État en matière de sécurité des biens et des personnes, délégué aux ingénieurs, qu'il définit le gouvernement des inondations. Une action publique en faveur de la protection des populations contre les inondations va s'institutionnaliser à partir de ce moment-là.

1.2.4 Institutionnalisation d'une action publique de protection

À partir de 1856, l'action publique dans le domaine des inondations s'institutionnalise. Une politique publique est développée sur incitation de l'Empereur, règlementant la protection contre les inondations, visant à limiter l'occurrence des crues et ses impacts négatifs, notamment par la prévision des crues, la limitation de l'occupation des sols et la réparation des dommages. L'institutionnalisation de cette politique publique, jusqu'aux années 1980, ne remet pas fondamentalement en cause l'orientation qui caractérisait l'action publique naissante du 19^{ème} siècle.

L'action publique qui s'institutionnalise à partir de la politique lancée par Napoléon III semble s'organiser autour de ce que nous qualifions de « paradigme de protection contre les inondations » (Figure 3).

Vision du monde	La technique permet de se protéger contre les événements extrêmes
Problématisation de l'inondation	Mauvaise gestion des fleuves
Normes d'action	Construire des digues « insubmersibles » Etablir des lois physiques et statistiques de comportement des crues
Rapports puissance publique et ressortissants	État garant de la sécurité nationale, finance protection et réparation, réglemente construction
Instruments privilégiés	Endiguement

Figure 3 : Représentation du paradigme de protection contre les inondations

Dans ce paradigme, les inondations sont un problème public construit par l'expertise technique des ingénieurs. Les solutions à l'inondation sont déterminées par l'efficacité hydraulique, la raison scientifique, et se caractérisent par des infrastructures de protection et des aménagements de contrôle des crues. L'orientation de cette politique publique priorise la protection des villes et des riches plaines agricoles, tout en envisageant un système plus global de contrôle des crues. Elle est construite sur la

prise en charge publique de la réparation, mais aussi de la réalisation de travaux pour empêcher l'occurrence des crues. Elle se compose d'instruments législatifs et réglementaires, mais privilégie l'endiguement pour répondre aux inondations. L'État devient seul compétent pour définir les causes des inondations, concevoir les solutions à ce problème, essentiellement techniques, et les mettre en œuvre, tout en déléguant ce pouvoir aux ingénieurs des Ponts et Chaussées. La protection des populations contre les inondations devient un moyen de renforcer la légitimité du pouvoir autoritaire exercé sous l'Empire. L'entrée des inondations comme domaine d'action publique commença symboliquement par le Rhône, mais une politique publique s'institutionnalise au niveau national sans remettre en cause ce paradigme, jusqu'au 20^{ème} siècle.

Orientation protectrice et « logique de l'ouvrage »

La politique publique qui s'institutionnalise est pendant longtemps orientée vers la protection des zones urbanisées et de certaines zones agricoles (comme la Camargue) à l'aide d'infrastructures de protection et de contrôle des crues comme des digues et des barrages. Cette politique est caractérisée par une « logique de l'ouvrage » (Decrop, 2002), c'est-à-dire axée sur l'aménagement et la construction d'infrastructures de protection.

Les instruments de cette orientation sont en partie législatifs. La loi de 1807 sur l'assèchement des marais donne aux riverains des cours d'eau la responsabilité de l'entretien des ouvrages de protection. Cette loi est aujourd'hui toujours en vigueur. Il revient à chaque riverain de se protéger contre les inondations (mais sous contrôle de l'État, avec éventuellement son concours financier). Cette loi a cependant fait l'objet d'exceptions comme sur la Loire, le Rhône et le Rhin où l'État a pris sous sa responsabilité la réalisation d'ouvrages de protection (Ledoux, 2006, p. 316). Elle sera complétée par un décret d'application de la loi du 10 juillet 1973 relatif à la défense contre les eaux domaniales ou non domaniales permettant aux collectivités de se substituer aux riverains pour la prise en charge, avec ou sans subventions publiques, de tous travaux de protection quand ceux-ci présentent un « caractère d'intérêt général ».

La loi du 28 mai 1858 relative à la protection des villes prévoit que l'État procède à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, et que les départements, les communes et les propriétaires concourent aux dépenses dans la proportion de leur intérêt respectif (art. 1). En revanche, cette loi donne à l'État le monopole de l'autorisation et de l'interdiction de toute construction de digue sur les parties submersibles¹ des vallées, des fleuves navigables et de leurs affluents (art. 6).

En 1860 une loi relative à la restauration des terrains en montagne² opérationnalise le système pensé par Napoléon III, de rétention des eaux dans les parties amont des bassins versants. Elle prévoit de corriger l'écoulement des eaux en provenance des massifs montagneux en réalisant des opérations de reboisement en amont (Ledoux, 2006). En modifiant l'occupation des sols dans les parties amont pour protéger les parties aval, cette loi soutient la méthodologie visant à prioriser la protection des vallées agricoles et des villes au détriment des zones de montagne. Cette loi est caractéristique également du mouvement de la gestion des risques naturels qui organise la protection grâce à des

¹ Sont considérées comme submersibles même les terres protégées par des digues qui seraient submergées en cas de rupture de digue.

² Loi du 18 juillet 1860.

actions situées à des centaines de kilomètres des espaces à protéger. Cette « logique de l'ouvrage » présidera jusqu'aux années 1990.

Organisation des secours

Cette orientation protectrice est complétée par celle visant à l'organisation des secours et la gestion de la crise. La sécurité civile est une compétence partagée entre l'État (représenté par le préfet) et les collectivités territoriales (départements et communes). Face à des événements de grande ampleur, le rôle de l'État demeure primordial pour édicter des normes de prévention, conformément à sa mission de garant du long terme et de l'intérêt général, organiser le système de lutte et de secours, et garantir l'intervention d'un mécanisme d'assurance (Le Bourhis, Bayet, 2002).

L'organisation des secours est régie de façon législative très tardivement, ce qui illustre la primauté de la logique de l'ouvrage. Elle est régie par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, qui sera abrogée par la loi de 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. La loi de 1987 donne au préfet la responsabilité de l'organisation de plans d'urgence, prévoyant le protocole d'actions en cas de risques technologiques ou naturels comme les inondations. Ces plans s'imposent aux communes, les maires étant seulement consultés lors de leur élaboration. La loi de 2004 élargit le partage des compétences entre le préfet de zone, le préfet de département, et le maire. Le dispositif ORSEC organise l'urgence à plusieurs niveaux territoriaux. Sous l'autorité du préfet, un réseau composé d'acteurs publics et privés est chargé de responsabilités spécifiques en cas d'inondation.

Prévoir les crues et les annoncer

En vertu de ses pouvoirs de police municipale, le maire est responsable de l'information de la population en cas de crue¹. Si la création d'un service d'annonce de crues par une commune n'est pas obligatoire, celle-ci peut-être jugée responsable en cas de défaillance de l'annonce des crues.

Sur certains fleuves, l'État a décidé d'aider les maires dans cette mission, en instaurant des services de prévision des crues. Le premier service hydrométrique est instauré dans le bassin de la Seine, à Paris en 1854 et se charge de transmettre les informations relatives à la prévision des crues aux ingénieurs des Ponts et Chaussées. En 1856, un service spécial d'études est créé sur la Loire, le Rhône, la Garonne et la Seine, et un service spécifique d'annonce des crues est créé sur le Rhône et ses affluents en 1876 par circulaire. En 1917, cette orientation s'institutionnalise au niveau ministériel avec la création d'un Service Central des Forces Hydrauliques et des Inondations. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont les échelons locaux de cette administration centrale. En 1964, l'organisation règlementaire des services d'annonce des crues se déploie au sein des six bassins hydrographiques nouvellement créés. En 1979, la compétence du ministre des Transports en ce qui concerne l'annonce des crues est transférée au ministre chargé de l'Environnement², indiquant le début d'un changement de problématisation de l'inondation vers une définition plus environnementale. Dans les années 1990 le principe de « l'information préventive » sera développé, visant à donner aux citoyens un droit à l'information en matière de prévention des risques³.

¹ Article 2212-2-5 du code général des collectivités territoriales (ancien article L131-2 du code des communes).

² Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001, « L'annonce des crues. Histoire et évolution des services de 1847 à nos jours », Rapport de Fanny Houdré, Ecole Nationale Supérieure d'Hydraulique et de Mécanique de Grenoble.

³ Circulaire du 10 mai 1991 portant sur l'information du public.

Limiter l'occupation des sols

La politique de protection des inondations s'est développée au 20^{ème} siècle autour de la limitation de l'occupation des sols. Cette orientation vise à empêcher l'installation de populations en zones inondables afin de limiter les dégâts en cas de crues. Si cette orientation est qualifiée de « préventive », elle s'inscrit toujours dans le paradigme de protection des inondations. La logique de l'ouvrage ne recule pas devant celle de la prévention. Au contraire, les deux logiques vont cohabiter, et se renforcer. Les travaux de protection des zones inondables sont soumis à la condition (au moins théorique) de limitation de l'occupation des sols. En pratique, la prévention aura du mal à s'imposer. La mise en œuvre des instruments d'action publique successifs n'empêcheront pas l'occupation des sols en zone inondable d'augmenter.

Les instruments principaux de cette orientation sont des zonages règlementaires, réalisés par l'administration, désignant les zones submersibles et soumises à des restrictions d'urbanisation. Le « Plan des zones submersibles » (PZS) est instauré par la loi du 28 mai 1858. Cependant, la loi n'a pas pour objectif de limiter l'occupation des sols mais d'interdire la construction de digues par les particuliers sans autorisation administrative dans les « zones submersibles », désignées comme telles par l'administration. Les PZS ne seront approuvés que sur le Rhône (par un décret en 1911) où l'administration se référera longtemps à ce zonage pour établir des plans de cartographie règlementaire (Ledoux, 2006, p. 319).

Les « Plans de Surfaces Submersibles »¹ (PSS) sont instaurés en 1935 et abrogent les PZS. Initialement ils ont le même objectif que les PZS, c'est-à-dire empêcher la construction de remblais dans les « surfaces submersibles » déclarées comme telles par l'administration. Plus tard, par l'application d'une circulaire en 1952, d'autres prescriptions seront ajoutées aux zones déclarées surfaces submersibles, soumettant à déclaration la construction de bâtiments dans certaines zones et les interdisant dans les zones dites de grand courant ou de grand débit*, sauf en cas de présence d'infrastructures de protection (Labbas, 2010). Cette condition souligne la domination de la logique de l'ouvrage par-rapport à l'orientation préventive. Ces instruments, conçus initialement pour limiter la construction de digues dans les zones submersibles, deviendront les instruments principaux d'une politique de limitation de l'urbanisation en zone inondable. Cependant, le PSS donne finalement peu de marge de manœuvre à l'administration pour s'opposer à la construction en zone inondable. La procédure de zonage est assez lourde, nécessitant l'approbation du Conseil d'État et l'adoption d'un décret interministériel. D'autres enjeux, liés notamment à la reconstruction après la deuxième guerre mondiale, font passer la prévention du risque inondation en second plan. L'objectif des PSS d'imposer des prescriptions aux constructions futures s'est finalement mué en objectif de constitution d'une base de données hydrologiques nécessaires à la délimitation des surfaces submersibles (Pottier, 1998).

D'autres instruments vont renforcer cette politique de limitation de l'occupation des sols. En 1955, les articles R.111-2 et R.111-3 du Code de l'urbanisme permettent à l'administration de s'opposer à un permis de construire ou d'obliger le respect de certaines prescriptions pour cause de sécurité. Cependant, cette procédure fut peu utilisée jusqu'aux années 1990 (Ledoux, 2006, p.320).

La loi d'orientation foncière de 1967 institue, dans le cadre de la création des plans d'occupation des sols (POS) par l'administration², des zones ND pouvant être interdites à la

¹ Instaurés par la Loi du 30 octobre 1935

²La loi du 7 janvier 1983 transfère cette responsabilité aux communes, qui doivent néanmoins recueillir les avis des services de l'État, des organismes publics et des collectivités intéressées avant de les approuver.

construction notamment en raison de risques naturels. Néanmoins, la circulaire du 3 janvier 1968 du ministère de l'Équipement et du Logement traduit la priorité gouvernementale qui valorise le développement urbanistique et agricole au détriment de la prévention du risque inondation¹ (Ledoux, 2006). Ainsi, jusqu'aux années 1990, la politique de prévention des inondations ne remet pas en cause le paradigme de protection des inondations, ce qui explique sa faible efficacité à limiter l'occupation des sols en zone inondable.

Compenser les dommages

Lors d'inondations, l'État participe financièrement à la réparation des dommages. À notre connaissance, il n'existe pas de cadre législatif organisant cette compétence jusqu'aux années 1980. Après les inondations de 1981 et 1982 dans les vallées de la Saône, du Rhône et de la Garonne, la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophe naturelle est adoptée.

Les inondations de 1981 et 1982 qui touchent les vallées de la Garonne, de la Saône et du Rhône sont l'occasion pour le gouvernement socialiste de renforcer l'action publique quant à la réparation des dommages liés aux inondations. La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles institue le système communément appelé 'Cat Nat', créé initialement pour pallier l'incapacité du marché de l'assurance à couvrir les risques naturels. Le système CatNat permet à tous les habitants bénéficiant d'une assurance habitation avec la mention *catastrophes naturelles* et vivant en zone inondable de voir leurs dommages remboursés en cas de « catastrophe naturelle ». C'est l'État qui est compétent pour *qualifier* la catastrophe de *naturelle*, par arrêté interministériel². Dans ce cas, les assurés bénéficient, par l'intermédiaire de leur contrat d'assurance, d'un fonds constitué par une participation financière, de tous les assurés français (et non pas seulement ceux installés en zone inondable). Il s'agit donc de l'expression d'une solidarité financière nationale, qui se supplée aux assurances afin que ces dernières ne risquent pas une faillite, et que tous les assurés soient protégés contre ce type d'évènements. L'adoption de ce système s'accompagne de la mise en œuvre d'un processus de zonage plus coercitif de limitation de l'urbanisation des zones inondables, dans le but de limiter le risque de faillite financière du système assurantiel. Ainsi le renforcement de la politique préventive est pensé comme accompagnement de la politique réparatrice, typique du paradigme de protection.

¹ La circulaire du 3 janvier 1968 relative aux dispositions techniques applicables dans les surfaces submersibles paraît afin de préciser l'application des PSS pour le cas précis de la Loire. La circulaire précise qu'il est nécessaire de « ne pas apporter d'entraves inutiles au développement urbain et au développement agricole d'une région particulièrement fertile ».

² Aux termes de la loi, sont considérés comme les effets des « catastrophes naturelles » les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'« intensité anormale » d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. La circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 définit précisément les événements pris en compte : les inondations, le ruissellement d'eau, de boue ou de lave, les glissements ou effondrements de terrain, la subsidence du niveau marin, les séismes, les raz de marée, les cyclones, les masses de neige ou de glace en mouvement. Il s'agit des risques qui n'étaient pas couverts selon les règles traditionnelles de l'assurance jusqu'en 1982 (Douvinet, Vinet, 2012). Ce système Cat Nat joue un peu le rôle de mécanisme de prise en charge politique d'évènements considérés comme intolérables par l'opinion publique, comme le montre la déclaration des dégâts de la tempête Xynthia comme Catastrophe Naturelle à peine trois jours après les faits (cette rapidité est d'ailleurs citée dans le discours du Président de la république comme l'expression d'une reconnaissance nationale de la tempête Xynthia comme évènement exceptionnel).

En 1984, un décret¹ opérationnalise cette ambition avec la création d'un nouvel instrument de limitation de l'urbanisation des zones à risques : les plans d'exposition aux risques (PER). Les PER, réalisés par l'administration, déterminent les zones exposées au risque et imposent des prescriptions associées, y compris pour les constructions existantes. Cependant, la mise en œuvre des PER est dans l'ensemble assez longue (en moyenne 5 ans, dans certains cas plus de 9 ou 10 ans) et les études pour délimiter les zones en fonction de l'intensité du risque sont coûteuses². En 1992, seulement 255 communes sont dotées d'un PER approuvé (Ledoux, 2006). La prévention du risque inondation est toujours soumise aux enjeux de développement urbain et de l'aménagement du territoire. Dans les années 1990, cet équilibre sera modifié par la création de nouveaux instruments ainsi que la modification de l'organisation ministérielle vis-à-vis de la prévention des inondations.

* *
*
*
*

Les inondations sont depuis le 19^{ème} siècle un domaine d'intervention de l'État. La protection des citoyens contre ce que nous appelons aujourd'hui les risques a été une technologie clé dans la légitimation de la domination de l'État (Ewald, 1986). Pendant tout le 19^{ème} et le 20^{ème} siècle, cette technologie est restée entre les mains des ingénieurs d'État. La politique publique dans le domaine des inondations s'institutionnalise autour d'un paradigme d'action publique qui repose, jusqu'aux années 1990, sur une « logique de l'ouvrage » et une orientation de protection contre les inondations. Les essais répétés de développement d'une orientation « préventive », pensée comme le pendant d'une logique de l'ouvrage, rencontrent peu d'effets, notamment parce que l'aménagement du territoire et la logique de protection prévaut sur celle de la prévention. Or, à partir des années 1990, et lors d'inondations répétées, cette organisation paradigmatique est de plus en plus critiquée par les experts, les médias et les élus. L'action publique, qui n'a pas empêché la construction de nombreux logements en zone inondable³, n'apparaît plus en mesure de répondre au problème de l'inondation. Dès lors, les conditions semblent propices à un renouveau paradigmatique de l'action publique des inondations. Nous verrons que sur le Rhône, la période de pré-changement paradigmatique est précédée dans les années 1950 par une mise en invisibilité du problème de l'inondation.

2. Construction de l'invisibilité des inondations sur le Rhône

La publicisation du problème inondation sur le Rhône après la crue de 1856 a provoqué le lancement, et l'institutionnalisation, d'une politique publique construite autour du paradigme de protection contre les inondations. Dans ce paradigme d'action publique, l'État n'était pas seul propriétaire du problème inondation, mais compétent pour en distribuer les responsabilités entre

¹ Le décret du 2 mai 1984.

² Commissariat général du Plan, 1997. *La prévention des risques naturels - Rapport de l'instance d'évaluation (présidée par P.H. Bourrelier)*. Paris, La documentation française, 703 p.

³ En 1999, 2,72 millions d'habitants vivaient en zone inondable (Commissariat général au développement durable, 2009, « Le point sur la croissance du nombre de logements en zone inondable »).

riverains, communes et acteurs publics, et détenteur du monopole de la production d'expertise. Sur le Rhône, après 1856, le risque inondation disparu de l'agenda politique. Cette invisibilité du risque inondation, jusqu'aux années 1990, fut produite par différents facteurs. D'une part, la politique publique développée après 1856 a eu pour effet de désigner l'État comme propriétaire du problème. Cette désignation fut renforcée localement par l'aménagement du fleuve entrepris par un concessionnaire de l'État : la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Si cet aménagement n'avait pas pour objectif la maîtrise des crues, il participa pourtant à construire l'invisibilité du risque inondation, par des éléments matériels et immatériels. D'une part, cet aménagement a transformé le Rhône, renforçant la tutelle nationale sur le fleuve, matérialisée par des éléments techniques (2.1). Associés à une période de calme hydrologique, ces aménagements, et les discours autour de la maîtrise des fleuves, ont eu pour effet de renforcer l'invisibilité du risque inondation derrière l'illusion qu'il était pris en charge par l'État et la CNR (2.2). Cette construction de l'invisibilité des inondations tiendra jusqu'aux années 1990 où, à l'occasion de crues exceptionnelles et de facteurs politiques favorables, le problème inondation sera de nouveau publicisé et concerné par une nouvelle entreprise de définition.

2.1 L'aménagement du Rhône : production d'un fleuve national et technologique

Après la deuxième guerre mondiale, le gouvernement entreprit de reconstruire le pays par une politique de grands travaux. Sur le Rhône, cela s'illustra par l'aménagement du fleuve à des fins de production hydroélectrique, de navigation et de développement de l'irrigation. Par cet aménagement, le Rhône fut construit comme symbole national¹, et le paysage profondément transformé. Ces éléments matériels et immatériels ont eu pour effet de renforcer la position de l'État et de la CNR comme propriétaires du problème inondation.

2.1.1 La production d'un fleuve national

« Le Rhône au service de la Nation ». Cette phrase, gravée sur le site du barrage de Seyssel, construit en 1951, illustre la construction du Rhône comme un symbole national à travers les aménagements de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Le Rhône est un fleuve domanial qui, par son débit de 1700m³/s, le place en première position des fleuves français. Cette force fut bien exploitée par l'État dès la fin de la deuxième guerre mondiale, notamment grâce au soutien financier du Plan Marshall (Pritchard, 2011, p.46). La CNR est créée en 1933² sur le modèle d'une société d'économie mixte chargée d'une mission de service public : la concession du Rhône pour 90 ans (Giandou, 1999). Le gouvernement d'après guerre chargea la CNR d'aménager le Rhône avec un objectif d'indépendance énergétique et de développement commercial et agricole. L'État lui confia trois missions : développer la production hydroélectrique, la navigation, et l'usage agricole de l'eau du Rhône (Bethemont, 1997, p.67).

La production du Rhône comme un symbole national s'illustre par le partage du capital de la CNR. Bien que l'État ne dispose d'aucune part du capital de la CNR, la majorité de ses actionnaires

¹ Sara Pritchard livre une analyse très fine de la construction du Rhône comme symbole national (Pritchard, 2011)

² Néanmoins, c'est après la deuxième guerre mondiale que la CNR entreprend l'aménagement du fleuve.

sont soumis à sa tutelle. Après-guerre, les enjeux d'indépendance énergétique français¹ étaient hautement stratégiques, comme la composition du capital de la CNR l'atteste. Première entreprise qualifiée de « Société d'intérêt général », la CNR regroupait les représentants des intérêts parisiens (à 25 %), rhodaniens (à 25 %), cheminots (la compagnie PLM puis SNCF détenant aussi 25 % du capital), et industriels (parmi lesquels les sociétés d'électrification française puis EDF) (Bethemont, 1972). L'État intervenait directement dans la direction de l'entreprise, disposant du pouvoir de nomination du président du conseil d'administration, et composant les deux cinquièmes du conseil d'administration, ainsi que le tiers du comité de direction (Giandou, 1999).

La communication autour de l'inauguration de l'usine de Donzère-Mondragon en 1952, un des premiers aménagements d'après guerre entrepris par la CNR, prouve également la dimension symbolique nationale des aménagements du Rhône. Le président de la République Vincent Auriol lança alors l'édition de timbres-postes à l'effigie de l'aménagement de Donzère-Mondragon dans une série intitulée « grandes réalisations françaises » ; cinquante-trois délégations étrangères étaient présentes lors de l'inauguration autour du président de la République, qui fit référence dans son discours inaugural à l'importance de Donzère-Mondragon pour démontrer le rétablissement de la France après les ruines de la guerre autour d'une réalisation prestigieuse, produit de l'association de la science et de la technologie (Pritchard, 2011). Le maire de Lyon Edouard Herriot, un des artisans de la création de la CNR, était alors président de l'assemblée nationale.

Cette dimension nationale n'empêcha pas les intérêts locaux de se faire entendre. La triple mission de la CNR, sous la dénomination « formule Rhône », est le fruit d'un arbitrage entre intérêts locaux et nationaux². Le principal objectif d'aménagement du Rhône était la production hydroélectrique. Charger la CNR d'une mission de développement de l'irrigation participait de la conciliation de cette ambition nationale avec les intérêts locaux agricoles. Développer la navigation relevait d'un intérêt national ainsi que local, représentant un enjeu de développement des villes du Rhône autour des activités portuaires. Ce qu'on a appelé localement la « rente du Rhône », produit financier de la production électrique du Rhône, absorbée par le niveau national, devait en partie être redistribuée localement³. Initialement, la production énergétique devait couvrir les coûts de développement de la navigation et de l'irrigation. Or EDF, unique client de la CNR auquel cette dernière vendait sa production énergétique à un tarif fixé par l'État, exerçait une influence sur la définition du prix de cession de l'énergie (Bethemont, 1997). Ce prix fut calculé à la baisse de manière à permettre uniquement le remboursement des frais correspondant aux charges financières des emprunts contractés par la CNR pour la production énergétique. Le coût des opérations d'aménagement connexes (navigation et irrigation) fut pris en charge en 1965 directement par l'État dans le cadre du commissariat au Plan. D'après le géographe Jacques Béthemont, ce dispositif eut une

¹ En 1948 la production d'électricité était inférieure à la demande, les coupures d'électricité étaient fréquentes, jusqu'à ce que la production du barrage de Génissiat (Rhône) soit couplée au réseau et ne rétablisse l'équilibre du système énergétique national (Bethemont, 1997)

² Cela est illustré par la qualification de la CNR comme « entreprise régionale d'intérêt national » (Giandou, 1999p.34)

³ Bethemont (1997, p.68) souligne ces intérêts difficilement conciliables : « Dans la perspective originelle, la rente énergétique devait financer les autres volets d'un aménagement global qui n'était concevable que dans le cadre d'une concession unique accordée à des partenaires multiples aux intérêts divergents : la navigation pour le port de Marseille en quête d'un hinterland, l'irrigation pour les agriculteurs languedociens, l'énergie pour les industriels lyonnais, l'éclairage pour la ville de Paris, l'électrification de la voie ferrée pour la compagnie PLM, le développement des économies locales ou régionales pour les chambres de commerce. »

influence dans l'impression des riverains et des collectivités locales d'un fleuve « confisqué dans le cadre d'une logique d'État qui ignorait la région¹ » (Bethemont, 1997, p.69).

Il faut dire que la presse, le gouvernement et les dirigeants de la CNR mettaient en valeur l'intérêt régional et national des aménagements du Rhône. En 1960, G. Tournier, ancien directeur général de la CNR, promettait qu'Avignon connaîtrait l'âge d'or avec le « delta économique du Rhône » développé par la CNR². L'image du Rhône comme un « Grand Delta » fut utilisée par le gouvernement pour présenter cette conciliation entre intérêts régional et national autour des aménagements de la CNR. Les aménagements de la CNR devaient faire du Rhône un « Grand Delta », représentant un cinquième du territoire national, et devenant alors le trait d'union entre la Suisse et la Provence, et plus tard, avec le projet de construction du canal Rhin-Rhône, entre l'Allemagne et la Méditerranée. Ce « Grand Delta », d'intérêt stratégique national, devait avoir des répercussions économiques positives localement (Figure 4).



Figure 4 : Les aménagements de la CNR structurant le Grand Delta (Le provençal, 22 juin 1967)

Le modèle d'économie politique de la CNR et de ses aménagements, et les discours autour de ses réalisations, ont participé à construire le Rhône comme un fleuve national. Ces aménagements eurent pour effet une transformation importante du paysage Rhodanien.

2.1.2 Transformation du paysage autour du Rhône

L'aménagement du fleuve par la CNR eut pour effet de transformer le paysage du Rhône en profondeur, et d'en faire un fleuve « technologique ». Entre 1936 et 1986, la CNR construisit 19 barrages et 19 centrales hydroélectriques entre la Suisse et la Méditerranée (Figure 5).

¹ Beaucoup d'articles de presse locale évoquent l'intérêt économique des travaux de la CNR pour les collectivités locales. Cependant, quelques autres évoquent l'effet négatif des travaux de la CNR sur les niveaux de la nappe phréatique, ou la fin de l'usage des bords du Rhône par les habitants ou la pollution des eaux et la fin de la petite pêche professionnelle (« Le Rhône, fils d'Avignon. Un grand reportage sur le Rhône et ses problèmes », *La Marseillaise*, 20 décembre 1957).

² *Le Méridional*, le 30 novembre 1960.

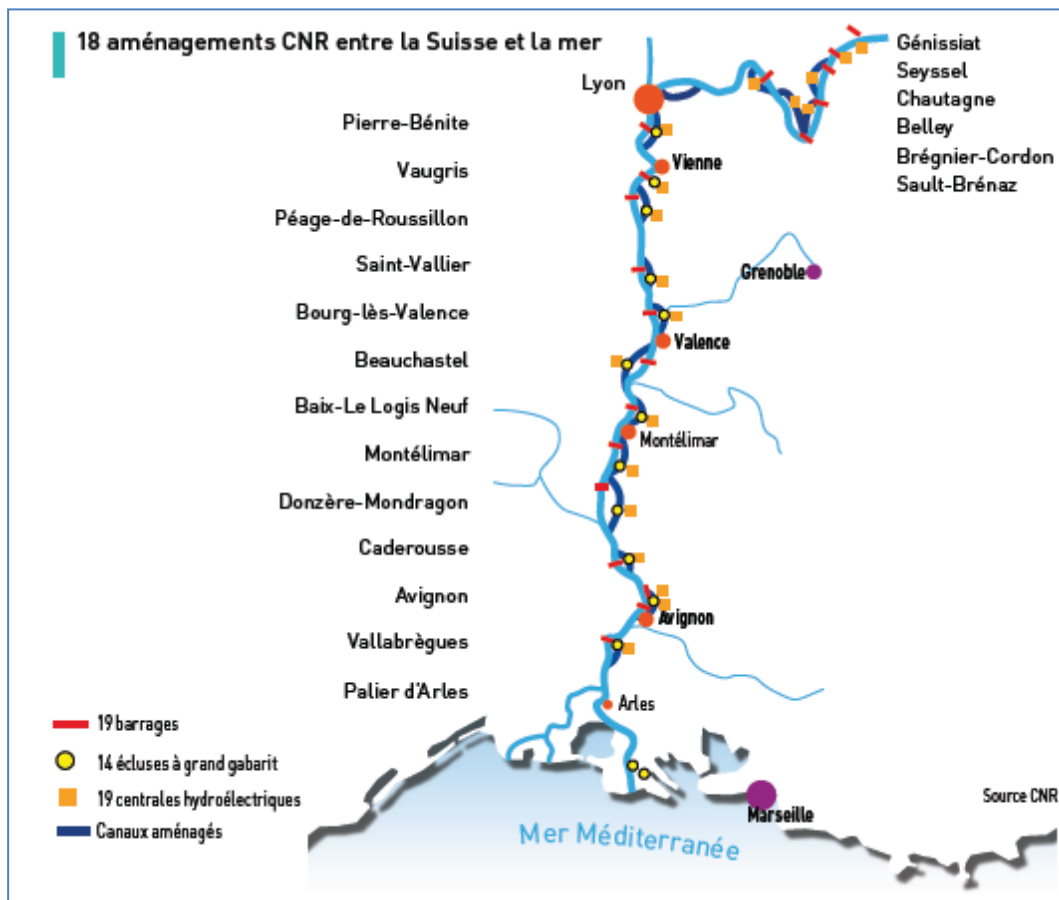


Figure 5 : Représentation des aménagements de la CNR sur le Rhône.

Source : CNR, tiré de Bravard J.P, Clémens A., nd, « Le Rhône en 100 questions », ZABR.

Le premier barrage réalisé sur le Rhône fut celui de Génissiat, ouvrage massif de 104 mètres de hauteur, construit dans une vallée encaissée, peu après la frontière Suisse. Entre la frontière et Lyon, six ouvrages furent construits par la CNR (Bethemont, 1997). Les plus grands barrages de la CNR sont situés sur ce territoire amont.

Les ouvrages de la CNR sur le Rhône « moyen » (Lyon-Montélimar) et « aval » (à partir de Montélimar) sont d'un type différent. Qualifié par cette dernière d'aménagement « au fil de l'eau », ce type d'ouvrage est représenté dans la Figure 6. Ce type d'aménagement, développé sur un territoire moins encaissé que le Rhône Amont, repose sur la construction de barrages de taille plus réduite. Le lac-réservoir artificiel vient alimenter un canal artificiel (« canal de dérivation »), construit par la CNR, qui amène l'eau dans une usine qui la turbine, produisant de l'électricité. Les usines de la CNR sont équipées d'écluses permettant la navigation.



Figure 6 : Aménagement « au fil de l'eau » de la CNR.

Source : CNR, tiré de Bravard J.P, Clémens A., nd, « Le Rhône en 100 questions », ZABR.

S'il ne fait pas intervenir une retenue massive d'eau comme c'est le cas des barrages du Rhône Amont, les aménagements « au fil de l'eau » entraînent une modification conséquente du paysage. Les canaux artificiels créés par la CNR autour de chaque aménagement, sont entourés de digues permettant de maintenir l'eau à un niveau plus élevé que celui du fleuve avant les aménagements, et ainsi de produire une hauteur de chute importante. Bien qu'elles n'aient pas été construites dans un but de réduction des crues, ces digues hydroélectriques, qualifiées d'« insubmersibles », sont censées résister à une crue millénaire¹.

La présence de ces digues, le réseau électrique et le débit du fleuve furent également utilisés par l'État pour développer l'énergie nucléaire, autre symbole du progrès technologique national (Hecht, 2009). Plusieurs centrales nucléaires furent construites au bord du fleuve derrière les digues de la CNR

¹ C'est-à-dire une crue qui peut, statistiquement, se produire tous les mille ans.

(Figure 7). L'énergie nucléaire justifia la construction d'autres grands barrages par la CNR en amont de Lyon pour assurer la demande de pointe en électricité.

Citons l'impact des travaux d'un des premiers ouvrages de la CNR sur le Rhône Aval pour illustrer l'impact de ces travaux sur le paysage. Pour la construction de l'ouvrage de Donzère-Mondragon, les travaux furent pharaoniques. Un canal artificiel de 11 km fut construit par la CNR. Les travaux provoquèrent un afflux massif d'ouvriers et la construction de cités ouvrières pour les loger. Environ 2 000 hectares de terres agricoles furent expropriées (Giandou, 2000). L'impact de ces aménagements fut important sur le paysage, l'organisation de l'habitat et la structuration sociale, provoquant un mouvement d'exode rural et d'afflux de populations important, notamment d'Algérie (Giandou, 2000). On peut voir sur la photo ci-dessous (Figure 7) le paysage du site de Donzère-Mondragon aujourd'hui, qui donne une idée de l'artificialisation du fleuve que ces aménagements, au nombre de 19, ont impliqué :



Figure 7 : Photographie du canal de dérivation de l'aménagement de Donzère-Mondragon (CNR).

Auteur : Joana Guerrin, 18 novembre 2010.

Cette période de construction d'ouvrages massifs prit fin dans les années 1980. À ce moment là, le Rhône était totalement artificialisé. La Camargue est endiguée depuis le 19^{ème} siècle. Les aménagements de la CNR ont canalisé le Rhône, le transformant en une ligne droite insérée entre des digues massives. Sur ces digues, un réseau de câbles à haute tension achemine l'énergie produite, et derrière elles, des centrales nucléaires utilisent l'eau du Rhône pour refroidir leurs réacteurs.

L'enjeu de cette grande phase d'aménagement du Rhône par l'État fut de nature énergétique et renforça la place de la nation comme l'acteur privilégié de domination de la nature par la maîtrise de la force hydraulique. Ce développement centralisé du Rhône s'arrêta avec l'abandon du canal Rhin-Rhône en 1997 sous la pression des écologistes. Le gouvernement Jospin mit fin à ce développement moderniste autour du Rhône avec l'abandon de ce projet, véritable image des prouesses de la technologie, censé relier l'Europe du Nord à la Méditerranée. Si les aménagements de la CNR ne devaient pas officiellement réguler le risque inondation, le nouveau paysage du Rhône, mêlant nature

et technologie, eut pour effet de modifier le partage existant du risque inondation, tout en le rendant invisible aux yeux des riverains et des élus.

2.2 Construction discursive et matérielle de l'invisibilité des inondations

La gestion du risque inondation ne relevait pas des missions concédées par l'État à la CNR. Néanmoins, la construction de digues massives, les discours sur la maîtrise des fleuves, l'ambiguïté de la communication de la CNR vis-à-vis des inondations, et le calme hydrologique qui a caractérisé la période de leurs aménagements, ont eu pour effet de désigner, auprès des élus locaux et des riverains, la CNR et l'État comme propriétaires du problème inondation du Rhône et de le rendre invisible.

2.2.1 Le Rhône « hors d'état de nuire »

Les aménagements de la CNR n'ont pas été initialement prévus dans le but de protéger les riverains des inondations. Néanmoins, leur construction a eu pour effet de modifier le caractère inondable de certains territoires. Le discours ambivalent de la CNR, associé à des images de maîtrise technologique du fleuve et de ses débordements, a construit l'invisibilité des inondations.

La CNR a endigué une bonne partie du fleuve entre Lyon et le delta du Rhône, transformant un fleuve difficilement navigable en une voie d'eau à la forme et la profondeur constantes. Sur les 522 km de Rhône français, plus de 463 ont été aménagés par la CNR. Sur le Bas Rhône, entre Viviers et le delta de Camargue, plus de 100 km de digues millénales ont été construites par la CNR, sur 160 km de fleuve¹. Sur ce secteur, les travaux de la CNR ont soustrait des crues 9 000 hectares de terres de façon permanente, et 30 000 autres de façon partielle (Bethemont, 1972). Une étude contemporaine a estimé que les travaux de la CNR avaient eu pour effet de soustraire 120 km² des crues très fortes du Rhône, soit près de 18 % des superficies inondées par la crue de 1856 (Territoire Rhône, 2003). L'étude estime qu'une crue centennale dans la configuration actuelle provoquerait l'inondation de 120 km² de vallée alluviale contre près de 400 km² en 1856. L'étude spécifie que cette réduction est liée à l'existence des digues de la CNR, mais également au renforcement des digues sur le delta et à la réalisation de digues de protection à Lyon et à Avignon.

La CNR présente aujourd'hui la maîtrise de l'inondation comme une externalité positive plutôt qu'une stratégie assumée. Notamment, cette stratégie discursive a été mobilisée par la CNR lors des inondations des années 1990 et 2000, afin de se dédouaner de la responsabilité de ruptures de digues sur le Rhône Aval. Or, lors de la construction des aménagements, la communication de la CNR auprès des collectivités locales et des riverains était plus ambiguë. Elle insistait à l'époque sur l'effet positif des aménagements vis-à-vis des inondations. Des documents produits par la CNR présentant les aménagements à l'époque de leur construction attestent du changement de stratégie communicative de la CNR. Ces documents présentent les « avantages » du « programme général de la Compagnie Nationale du Rhône ». Parmi ces avantages, la création d'une voie navigable entièrement canalisée d'une longueur de 310 km entre Lyon et la mer, mais également « possibilités d'extensions urbaines dans les zones **définitivement protégées des inondations** », et plus explicitement « **mise hors d'eau** de superficies importantes (40 000 ha) **dont la protection contre les crues devient totale (suppression définitive des submersions) ou partielle (réduction de la hauteur, de la durée et de**

¹ Balland, et al. (2004). « La sécurité des digues du delta du Rhône. Politique de constructibilité derrière les digues ». Ministère de l'écologie et du développement durable.

la fréquence des inondations) »¹. À défaut de faire partie de ses missions officielles, la protection contre les inondations était bien présente dans la stratégie de communication de la CNR lors de la construction des aménagements.

Plusieurs articles de presse locale, à l'époque de la construction des aménagements, rendent compte du fait que les collectivités locales et les riverains étaient convaincus de l'effet protecteur des digues de la CNR vis-à-vis des inondations. Des articles de presse de l'époque montrent que l'impact des aménagements sur les crues était d'importance pour les riverains :

« *Le barrage de Vallabrègues protégera 7000 ha des inondations* »

(*Le Méridional*, 28 octobre 1965)

« *Dès l'achèvement de la retenue de Caderousse, le Rhône domestiqué fournira un milliard de Kwh et protégera 3800 ha de submersions* »

(*Le Méridional*, 5 janvier 1970)

Cette stratégie communicative, et sa médiatisation par la presse, a participé de la construction de l'image de la CNR comme propriétaire du problème inondation. Elle a été renforcée par une rhétorique valorisant la maîtrise du fleuve par la science et la technique. La CNR, l'État, mais aussi la presse et les artistes furent les artisans de cette construction discursive. Dans ces discours, le Rhône avant aménagement était présenté comme un torrent, un fleuve incontrôlable, impétueux voire capricieux² (Pritchard, 2011). Au contraire, le Rhône aménagé par la CNR fut qualifié par des expressions relatives au champ lexical de la conquête et de la domestication.

Le titre d'un livre écrit par un ancien directeur général de la CNR l'illustre : « Le Rhône, dieu conquis³ ». Edouard Herriot, dans la préface du livre « Donzère-Mondragon » (1953), se réjouissait qu'une fois encore « l'homme ait dompté les forces les plus impétueuses de la nature ».

Des articles de presse mettaient en avant la domestication par la CNR d'un fleuve sauvage, la plupart du temps de façon positive. L'aménagement de Donzère-Mondragon était qualifié par la presse locale d'« une des plus magnifiques et des plus audacieuses réalisations françaises⁴ », « fleuron éclatant du Génie Français⁵ », « fruit de l'intelligence, de la volonté, de la sueur et du sang ». Les 84 travailleurs décédés lors de ces travaux furent qualifiés de « soldats du travail, morts au champ d'honneur pour la France qui veut renaître⁶ », qui « ont laissé la vie dans cette lutte contre la nature ». La presse évoquait « un demi-siècle de bataille pour le Rhône utile⁷ », « la mise à la raison du Rhône » et encore « sa domination définitive⁸ ». Donzère-Mondragon était présenté par la presse comme l'expression d'une haute technicité et robustesse : on évoquait les 700 000 m³ de béton utilisés pour le construire (comparés à la construction de six Notre-Dame de Paris⁹), l'extraction de 50 millions de mètres cubes de terre, pour ouvrir un nouveau lit de 205 mètres de largeur « d'une digue à l'autre ». Les infrastructures de la CNR étaient présentées comme multiples et capables de « mâter » le fleuve :

¹ Ces éléments sont tirés d'un document de la CNR, « Aménagement de la chute d'Avignon », Marseille, 1980.

² Michelet qualifie le Rhône d'« un taureau qui se rue des Alpes à la mer »

³ Tournier, 1952, « Le Rhône, dieu conquis ».

⁴ *Le Provençal*, 16 octobre 1962 (Sources : Archives départementales de Vaucluse)

⁵ *Le Dauphiné*, 24 octobre 1952 (Sources : Archives départementales de Vaucluse)

⁶ *Idem*.

⁷ *Le Provençal*, 22 juin 1967 (Sources : Archives départementales de Vaucluse), nous avons ajouté l'emphase.

⁸ *Idem*.

⁹ *Le Dauphiné*, 24 octobre 1952 (Sources : Archives de Vaucluse)

« la CNR, champion de la navigation, avec ses barrages, ses écluses, ses digues, mâte les sursauts du fleuve. Du courant impétueux elle fait un tapis d'eau calme ».

Le Provençal, 4 mai 1954

« [la force du Rhône] devient puissance électrique par la magie des gigantesques turbines [...] le Rhône aux remous orgueilleux est sous le joug [...] la CNR est le dompteur, [...] domestiqué la fureur stérile du fleuve ».

Le Dauphiné, 24 octobre 1952

Les travaux d'aménagement du Rhône étaient comparés à ceux de la *Tennessee Valley* :

« La conquête du Rhône, œuvre colossale, non moins hardie que celle de la vallée du Tennessee ».

Le Méridional, 12 février 1957

Cette rhétorique de domination et de conquête entraîna la diffusion d'une représentation d'un fleuve maîtrisé par la CNR, et dès lors incapable de sortir de son lit lors de crues :

« [le Rhône] hors d'état de nuire »

Le Méridional, 27 décembre 1958

« domestiqué et assagi, le Rhône ne devrait plus déborder que dans le cœur des chantries de sa vallée » [...] le Rhône n'aura plus de sorties intempestives lorsqu'il sera domestiqué ».

Le Dauphiné, 27 février 1968

Les discours de maîtrise du fleuve par la technique étaient alors associés au progrès technique. La presse évoquait la construction d'un nouveau Rhône, dont le cours aurait été amélioré par la CNR. Il s'agit de « construire le fleuve¹», et d'annoncer que « le nouveau Rhône est né² ». La CNR aurait « rassemblé et uni ses tronçons disparates, discipliné les eaux, régularisé leur débit ». Cette construction était présentée comme la création d'une œuvre divine : « il semble que quelque dieu antique ait creusé le large sillon d'un nouveau fleuve³ ». Au-delà de présenter les avantages de maîtrise technique du fleuve, les discours dans la presse évoquèrent les travaux de la CNR comme rendant au fleuve une nouvelle nature.

Ce discours de maîtrise technique des fleuves, de naissance d'un nouveau Rhône assagi, ainsi que la stratégie communicative de la CNR, soucieuse de l'acceptabilité locale de ses aménagements, ont participé à construire la CNR comme propriétaire du problème inondation. Or, légalement, la CNR n'avait aucune responsabilité dans la gestion du risque inondation, ce que ses dirigeants ne manquèrent pas de souligner en 1990. Mais entre les années 1950 et 1990, les discours de maîtrise technique sur le fleuve et la communication de la CNR sur l'impact bénéfique de ses aménagements ont participé à rendre invisible le problème inondation. Par ailleurs, ces éléments discursifs furent renforcés par des éléments plus matériels. La construction des aménagements de la CNR ont eu pour effet, dans certains territoires, de modifier fondamentalement leurs conditions d'inondabilité.

¹ *Le Provençal*, 16 octobre 1962 (Sources : Archives de Vaucluse)

² *Le Dauphiné*, 24 octobre 1952 (Sources : Archives de Vaucluse)

³ Idem.

2.2.2 Des territoires protégés des inondations

L'invisibilité des inondations du Rhône a été construite par des éléments discursifs, mais également matériels. D'une part, la construction et la mise en service des aménagements de la CNR a été suivie d'une période assez calme du point de vue hydrologique. Sur le Rhône Aval, entre 1976 et 1993, aucune crue « extrême », ni même de gravité « intermédiaire », ne survint¹. Ces années de calme hydrologique ont renforcé l'image bénéfique des aménagements de la CNR sur les crues. Or, si les aménagements de la CNR ont protégé certains territoires des inondations très rares, cela fut réalisé de façon assez inégale sur le linéaire du fleuve.

Les aménagements de la CNR ont modifié le partage du risque inondation sur le Rhône. Par exemple, ils ont protégé certaines plaines d'inondations même très rares. C'est le cas d'une plaine de Vaucluse, constituée par deux communes, Piolenc et Mornas. L'exemple de l'impact des aménagements de la CNR sur cette plaine permet d'illustrer l'effet matériel de cette période sur le paysage et sur les crues.

Aujourd'hui, Piolenc et Mornas sont des communes du département de Vaucluse de 5 000 et 2 000 habitants respectivement. Situées en rive gauche du Rhône et derrière une digue de la CNR, elles sont protégées des inondations du Rhône. Mais avant les aménagements de la CNR, ces communes étaient inondées très fréquemment. Le bourg de Mornas était sujet à des crues fréquentes, et ses habitants construisirent une digue au 19^{ème} siècle pour l'en protéger. Le bourg de Piolenc est plus éloigné du fleuve, mais lors de crues du Rhône, sa plaine agricole, située dans le lit du fleuve, était souvent submergée. On peut voir la situation de Piolenc et Mornas sur une carte datant du 19^{ème} siècle, face au fleuve sujet à méandres (Figure 8).

¹ D'après les données du projet HISTRHONE, qui définit les crues et inondations de gravité dite « intermédiaire » ou « extrême » comme des crues « ayant un caractère destructeur », ou « qui envahissent les vastes plaines du bas Rhône, pénètrent au sein des villes, détruisent ou dégradent en grand nombre digues, ponts, routes, champs et cultures, voire font des victimes nombreuses dans les cheptels et même parmi les humains ». La base de données des crues du Rhône peut être consultée sur internet à l'URL suivant : <http://histrhone.cerege.fr/>



Figure 8 : Carte de l'État-major (1820-1860) des communes de Piolenc et Mornas

Source : Géoportail

Les aménagements de la CNR changeront fondamentalement les conditions d'exposition aux inondations de ces communes. Piolenc et Mornas furent concernées par la construction de deux usines hydroélectriques de la CNR, Donzère-Mondragon (en amont) et Caderousse (en aval). Entre ces deux aménagements, la CNR construisit un « canal de dérivation » artificiel et ininterrompu. Pour maintenir ce canal artificiel, qui augmenta le niveau du fleuve au-dessus de celui de la plaine, la CNR érigeât des digues. Les communes de Piolenc et de Mornas se retrouvèrent ainsi en 1975 situées derrière une digue millénaire de la CNR¹.

La construction de la digue de la CNR a bien changé les choses pour Piolenc et Mornas. Les communes, autrefois inondées très régulièrement par le Rhône, sont aujourd'hui protégées d'inondations même très rares. Ce changement d'exposition a provoqué un changement des pratiques agricoles. Une culture à haute valeur ajoutée s'est développée dans les plaines protégées des inondations, comme la pépinière de vigne (Anckière, Langumier, 2009).

Ce changement de situation vis-à-vis des inondations est officialisé dans un échange de courrier entre la direction départementale de l'équipement (DDE) et le maire de Piolenc juste après les travaux de la CNR, en 1976. Le maire écrit au directeur de la DDE qui lui demandait si sa commune était satisfaite du service de prévision des crues du Rhône². Le maire de Piolenc répondait que depuis les travaux de la CNR, sa commune n'avait pas été concernée par les crues. Le maire remerciait les télégrammes d'alerte de la DDE qui « paraissent avoir perdu de leur utilité ». Il joint au courrier à la

¹ Le lecteur pourra se référer à la carte de situation de cette plaine qui apparaît dans la Partie III.

² Courrier daté du 30/12/1976 (Source : Archives communales de Piolenc).

DDE un pli de l'ingénieur des travaux publics de Vaucluse adressé à la mairie de Piolenc le 15 mai 1974 qui confirmait que le territoire de la commune « apparai[ssait] effectivement protégé de la crue du Rhône de fréquence centenaire (crue de référence 1856) grâce aux digues édifiées par la CNR¹ ». En 1986, on trouve un nouveau courrier du maire de Piolenc notifiant au Service de la navigation du Rhône que la ville de Piolenc « est assez éloignée du Rhône et ne possède aucun moyen de sauvetage sur ce fleuve² », les services de la navigation ayant souhaité mettre à jour leurs informations à ce sujet.

Dans les années 1980, la situation de Piolenc et Mornas comme des communes « protégées » des inondations du Rhône grâce aux digues de la CNR est officiellement reconnue par l'administration. En 1980 une enquête publique est diligentée afin que le Plan des Surfaces Submersibles (PSS), règlementant les activités en zone inondable du Rhône, soit adapté aux conditions d'inondabilité, qui avaient changées après les aménagements de la CNR. Cette enquête publique confirme bien que les aménagements de la CNR ont eu un impact sur l'exposition des territoires au risque inondation :

« [...] les travaux de rectification de berges, ou d'aménagement du Rhône, réalisés par la Compagnie Nationale du Rhône, conduisent à estimer que si les crues, prises comme référence pour l'établissement du plan susvisé « dit de 1911 », se reproduisaient, les conditions de submersion des terrains riverains seraient souvent très différentes ». Certains terrains ne seraient même plus submergés, notamment ceux qui sont protégés par des endiguements dits « insubmersibles ». Aussi, il est apparu souhaitable, aussi bien pour les municipalités que pour les organismes chargés de l'élaboration de documents relatifs à l'utilisation des sols, de disposer de documents faisant connaître aussi fidèlement que possible les nouvelles conditions de submersion. C'est l'objet des documents soumis actuellement à l'enquête publique locale. »

Courrier de l'Ingénieur en chef adressé au maire de Piolenc, daté du 17 janvier 1980 (Source : Archives communales, Piolenc).

Cette révision du PSS change la donne pour Piolenc par rapport au PSS de 1911, qui se retrouve en zone C (la moins contraignante) donc en zone dite de « sécurité ». Ses terrains sont considérés comme non submergés par la crue de référence (une crue centennale). L'ingénieur en chef souligne « l'avantage résultant de la possibilité de construire obtenue³ » pour Piolenc, bénéficiant « intégralement des avantages de l'aménagement du Rhône ». Les terrains ainsi classés en zone « C » représentent, pour toute la section concernée du Rhône, objet de l'enquête en cours, dans le département de Vaucluse, environ 50% de la totalité des terrains submergés entre 1840 et 1856⁴. Donc, les choses ont bien changé pour Piolenc et Mornas, ainsi que d'autres territoires, du fait de la construction de la digue de la CNR. La plaine située au bord du Rhône est devenue constructible. Cela aura pour conséquence, pour la commune de Mornas, de pouvoir construire un lotissement dans cette plaine : « Les Islons ». La commune de Piolenc ne profitera pas de cette possibilité pour développer

¹ Courrier adressé par l'ingénieur des TPE, R.Bain, à Monsieur le maire de Piolenc, daté du 15 mai 1974. (Source : Archives communales de Piolenc).

² Courrier du maire de Piolenc adressé au Service de la navigation du Rhône, daté du 6 février 1986 (source : Archives communales de Piolenc).

³ Courrier de l'Ingénieur en chef adressé au maire de Piolenc, daté du 17 janvier 1980 (Source : Archives communales, Piolenc).

⁴ Idem.

particulièrement l'urbanisation de cette plaine, mais développera une agriculture à haute valeur ajoutée¹.

Un témoignage écrit par un habitant de Piolenc qualifie les travaux de la CNR entrepris dans la plaine comme la construction de « des digues énormes », de « véritables collines »². Les travaux durèrent trois années³, transformant les abords du Rhône en un paysage artificialisé, comme on peut le constater sur les photos ci-dessous :



Figure 9 : Photographie de la digue CNR à Piolenc et du contre-canal.

Auteur : Joana Guerrin, 15 Avril 2011.

Les communes de Piolenc et Mornas font partie de celles qui ont bénéficié des aménagements de la CNR en termes de protection contre les inondations. Or, dans les années 1990, lors de nouvelles crues extrêmes, l'inégalité de l'exposition des territoires au risque inondation fut mise en avant par les riverains et les élus inondés.

* *
*

L'aménagement du Rhône a été organisé par l'État à des fins stratégiques de production énergétique. Les aménagements du Rhône ont été érigés en symbole national, et de domination de l'homme sur la nature. Ces travaux ont fondamentalement transformé le paysage du Rhône, ainsi que le caractère inondable de certaines plaines riveraines. Les digues de la CNR représentent aujourd'hui

¹ Cela semble pouvoir s'expliquer par le fait que le PSS limite l'urbanisation de Piolenc, dans la plaine anciennement inondable par le Rhône, aux bâtiments agricoles. Cela est d'ailleurs critiqué par les commissaires enquêteurs lors de l'enquête publique : la commission déplore que le PSS limite l'urbanisation aux activités agricoles dans la plaine de Piolenc même si cette dernière, du fait des travaux de la CNR, est protégée (Conclusions de la commission d'enquête sur la révision du plan des surfaces submersibles adressées le 4 avril 1980 au maire de Piolenc par la préfecture de Vaucluse (source : Archives communales de Piolenc).

² Millet, 2008, *Témoignages sur la vie et les mœurs à Piolenc au vingtième siècle*, non publié.

³ Lettre de la CNR à Monsieur le ministre de l'industrie, Direction de l'électricité, datée du 20 janvier 1969 (source : Archives communales de Piolenc).

les témoins matériels d'une action publique techniciste opérée par l'État entre 1950 et 1980 lors de grands travaux hydrauliques. La construction discursive utilisée pour désigner les travaux de la CNR comme la conquête d'un fleuve autrefois impétueux a renforcé l'impression de maîtrise du fleuve et de ses crues par les aménagements. L'utilisation, par la CNR elle-même, d'arguments de protection contre les inondations afin de justifier ces travaux, participa de cette construction. Entre la fin des aménagements de la CNR et les années 1990, le Rhône ne connut aucune crue importante. Tous ces facteurs cumulés ont participé à construire l'invisibilité du risque inondation.

Dans la période entre les aménagements de la CNR de l'après guerre, et les années 1990, le risque inondation a été « oublié » par les riverains et les politiques publiques. C'est ce que les experts et la presse évoqueront pour expliquer les dommages produits par les inondations des années 1990. Or, cet oubli, nous l'avons montré, relève en fait d'une construction de l'invisibilité des inondations. Pendant cette période, le problème inondation n'a plus accédé à l'espace public. Cette invisibilité est le produit d'une construction collective de plusieurs ordres : discursif, matériel et naturel. Le paysage du Rhône est le produit d'un assemblage d'éléments naturels et techniques qui ne permettent plus de savoir où se trouvent les éléments de la nature et ceux de la technique (Pritchard, 2011). Les paysages de l'inondation du Rhône sont le produit d'une évolution naturelle autour de modifications techniques majeures initiées au 19^{ème} siècle et exacerbées au 20^{ème}. Or, cela a une conséquence directe concernant les inondations. Les crues des années 1990, et les inondations qui en résulteront, seront difficilement imputables à une responsabilité uniquement naturelle ou technologique.

Conclusion intermédiaire

L'examen de la fabrique du risque inondation sur le Rhône a montré que l'occurrence d'un phénomène ne suffit pas à expliquer sa publicisation. Les inondations du Rhône ont fait l'objet d'une opération de publicisation au 19^{ème} siècle, devenant un des instruments de légitimation de l'Empire. Une politique publique s'institutionnalise autour du paradigme « de protection ». Dans ce cadre, le problème inondation est défini comme le fonctionnement défaillant d'un fleuve, et principalement réglé par des travaux d'endiguement. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées obtiennent le monopole de la résolution de ce problème, essentiellement technique. Au vingtième siècle, le risque inondation disparaît de l'agenda politique et de l'espace public. Il fait au contraire l'objet d'une opération de confinement. Son traitement est confié aux ingénieurs de la CNR, bien qu'officiellement cette dernière n'obtienne pas la responsabilité de la gestion des inondations. En revanche, sa stratégie communicative montre que la diminution de l'exposition aux inondations était envisagée comme un des avantages des aménagements. La construction de l'invisibilité des inondations est bien une opération de confinement du problème. Le propriétaire des inondations devient, aux yeux des riverains et des élus, l'État et la CNR. Cette logique de confinement s'inscrit dans l'univers de la pratique et non du discours (Gilbert, Henry, 2012). La CNR s'octroie le monopole de la gestion des inondations en pratique, bien qu'officiellement elle n'en soit pas responsable. De même, elle positionnera sur certaines de ses digues des « déversoirs », organisant l'inondation contrôlée des territoires. Mais ces choix étant réalisés pendant une période de confinement des inondations, la CNR n'a pas eu à justifier publiquement de ses choix concernant le partage de l'inondabilité, jusqu'à ce que les inondations reviennent à l'agenda politique, dans les années 1990. Elles sont alors l'objet d'une lutte définitionnelle et de renvois de responsabilité, comme nous le verrons dans la Partie 2. De nouvelles

solutions, et une nouvelle construction du problème, émergent de ce processus de politisation contemporain des inondations du Rhône. Notamment, il est question d'organiser la restauration d'une zone d'expansion de crues, c'est-à-dire de permettre l'inondation d'une plaine protégée des crues par les digues de la CNR : Piolenc et Mornas. Après l'importance des discours sur la maîtrise des fleuves et la sécurité des riverains, comment expliquer que soit privilégiée une solution qui vise à faire revenir les inondations dans les plaines protégées ? Nous tentons de replacer dans le chapitre suivant l'évolution de la construction du problème inondation et de ses solutions. Cette construction qui s'opère sur le territoire du Rhône procède d'une évolution plus large, qui a lieu dans les forums de politiques publiques et les forums scientifiques aux niveaux national, européen et international. Il s'agit dans le chapitre suivant de rendre compte de la construction contemporaine de l'inondation dans ces forums, qui s'organise autour des discours du développement durable.

Chapitre 2

Les inondations et le développement durable : logique d'appropriation

À partir des années 1990, l'action publique dans le domaine des inondations, orientée autour du paradigme « de protection » fait l'objet de nombreuses critiques, en France, mais également en Europe et à l'international. Les digues, solution privilégiée du paradigme de protection, sont critiquées pour leur effet aggravant sur le risque et leur impact sur l'environnement. De nouvelles solutions sont promues par les politiques publiques, notamment l'injonction de « vivre avec » les crues. La restauration de zones d'expansion de crues apparaît alors comme un instrument d'action publique plébiscité à différents niveaux et par des acteurs divers. Cet instrument vise à permettre à l'inondation de revenir sur les territoires protégés par les digues. Comment cet instrument a-t-il pu émerger comme solution au problème inondation, alors qu'il s'oppose directement aux solutions favorisées par le paradigme de protection ? Nous allons démontrer qu'un changement définitionnel du problème inondation, qui résulte de l'appropriation du développement durable par les acteurs de ce domaine d'action publique, a permis de favoriser l'émergence de nouvelles solutions. Nous étudions dans ce chapitre l'évolution du problème inondation à partir des années 1990, au sein de plusieurs forums d'action publique, à différents niveaux.

Le terme de « forum », utilisé par Bruno Jobert (1994) et développé par Eve Fouilleux (2000) rend compte de lieux où se construit le sens de l'action publique dans un domaine particulier. Les forums sont les lieux de production de représentations et d'idées dans un domaine de politique publique (Fouilleux, 2000). Des acteurs multiples s'y rassemblent, et y débattent d'enjeux discursifs et cognitifs. Deux forums¹ semblent particulièrement actifs dans le changement de définition du problème inondation : le forum scientifique, et le forum de politiques publiques. Ce dernier est particulièrement hétérogène, s'y côtoient responsables politiques, administratifs, ou encore associatifs. Ces deux forums ne sont pas autonomes, et des acteurs intermédiaires, par différents mécanismes, facilitent la diffusion des idées entre forums. Ces échanges participent à stabiliser la construction d'un problème lorsqu'elle correspond aux références cognitives des acteurs de chaque forum.

La problématisation dominante de l'inondation qui se dessine à partir des années 1990 s'articule autour de la référence au développement durable. Cette notion est la plupart du temps associée au rapport Brundtland, qui en 1987 pose les bases de ce concept en le définissant comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs² ». Le développement durable fut développé dans les années 1990 par des institutions internationales comme l'ONU autour d'un discours normatif prônant un développement économique qui soit compatible avec des objectifs d'équité sociale et de protection

¹ Le « forum de professionnels » et le « forum de la rhétorique politique » ne semblent fondamentaux dans l'appropriation du développement durable dans le domaine des inondations aux niveaux international et européen. En revanche, ils apparaissent actifs au niveau national.

² Citation tirée de la version française du rapport Brundtland, « Notre avenir à tous », Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Gro Harlem Brundtland, 1987.

environnementale. Ces éléments discursifs ont depuis été institutionnalisés et le développement durable fait office de norme à différents niveaux d'action publique¹. Derrière cette injonction apparaît en filigrane celle d'un nécessaire changement de trajectoire d'action publique vers un objectif de « durabilité » (Rumpala, 2011). Ce concept est invoqué comme la réponse des institutions internationales aux débats provoqués par les économistes du club de Rome depuis 1970 sur les limites à la croissance². Cette étude soulignait les dangers écologiques d'une croissance économique et démographique continue, qui serait couplée à l'extraction des ressources et la production de pollution. Cette hypothèse de couplage sera reprise par les promoteurs du développement durable afin de proposer des solutions pour découpler la croissance économique de ses impacts négatifs. Le développement durable doit permettre de continuer à tendre vers l'objectif de croissance économique tout en évitant les catastrophes écologiques redoutées. Produit au niveau international, le développement durable devient à partir des années 1990 un discours encadrant la construction de politiques publiques et sera décliné dans différents agendas nationaux. La force idéologique de cette approche est telle que tous les secteurs d'action publique font référence au développement durable, « de l'action internationale contre le réchauffement climatique aux plateaux-repas des cantines, du TGV au recyclage des cannettes de bière », « rien n'échappe à ce nouvel impératif du « durable » » (Lascoumes, 2012.). Il est souvent fait référence aux trois pôles du développement durable, que nous définirons ainsi :

i) La reconnaissance des spécificités du fonctionnement écologique des milieux et de leur rôle bénéfique de régulation des écosystèmes. Cette acceptation fonctionnaliste de l'environnement, construite sur un discours scientifique, s'accompagne de l'impératif de connaissance des écosystèmes par une approche systémique (Lafaye, Thevenot, 1993; Rumpala, 2011).

ii) La volonté de développer les politiques publiques de façon décentralisée et participative, en posant les jalons d'une participation citoyenne nécessaire (Goxe, 2007).

iii) La considération de la logique de marché comme moteur de l'action publique, intégrant une critique des grands travaux publics comme moteurs de la croissance (Muller, 1992). Cette logique vise une rationalisation des dépenses publiques dans un objectif d'efficacité économique.

Depuis la conférence de Rio en 1992 la durabilité et l'écologisation sont devenues des normes internationales d'action publique. Or, la notion de durabilité est un concept polysémique, « aux contours incertains » (Villalba, 2009), « fourre-tout » (Lascoumes, 2012), ou « espace disponible » (Massardier, 2009), et de nombreux acteurs sociaux, aux logiques parfois antagonistes, peuvent s'y

¹ Plusieurs auteurs ont travaillé sur la construction du développement durable comme discours et son institutionnalisation comme norme d'action publique dans différents secteurs, à l'international et à des niveaux nationaux (Baechler, 2009; Boinon, Gomez, Roux, 2008; Bonnal, 2007-2010; Bosc, Dabat, D'hôtel, 2010; Debout, 2010; Goxe, 2007; Léonard, et al., 2009; Rumpala, 2011; Rumpala, 2008; Sourisseau, et al., 2010; Theys, 2002; Villalba, 2009; Vivien, 2001; Zaccai, 2002). Ici nous ne revenons pas sur l'histoire de la construction de cette norme, mais nous étudions l'appropriation qui en est faite par les acteurs du domaine de l'inondation.

² Le Club de Rome publie en 1970 un rapport sous le titre « The Limits To Growth » (Les limites à la croissance), aussi connu sous le nom de « Rapport Meadows ». En France, ce discours est accueilli dans un contexte de construction d'un mouvement politique écologiste, *Les Verts*, qui fonde son identité sur plusieurs types de critiques, notamment celle de la science (associée au nouveau programme nucléaire), ainsi que la place et le rôle de l'État, accusé de miser sur la croissance économique plutôt que sur la justice sociale (Whiteside, 2002).

référer (Lascoumes, 2000). Ainsi, différents acteurs se chargent, par des opérations d'« appropriation » (Villalba, 2009), d'en préciser la définition en l'intégrant à différents domaines d'action publique.

Le concept d'« appropriation » prend sa source dans la littérature relative au transfert des politiques publiques (*policy transfer studies*) mais se démarque des conceptions théoriques initiales de ce courant. Les *policy transfer studies* se sont développés autour d'auteurs américains durant les années 1960 et 1970 qui ont cherché à expliciter la diffusion des innovations administratives entre secteurs d'action publique¹. Ce courant a connu un virage théorique autour du néo-institutionnalisme sociologique (Delpuch, 2008), dont les auteurs ont mis l'accent sur les transformations opérées au cours des opérations de transfert, soutenant que les solutions importées ou diffusées ne sont jamais reproduites à l'identique, mais subissent des opérations de reformulation. Selon cette conception, les récepteurs ne sont pas passifs, mais participent à construire les normes et modèles qui circulent. Le concept d'« appropriation » apparaît intéressant pour rendre compte de cette dimension transformatrice (Villalba, 2009). Si le concept d'« appropriation » est proche de celui de la « traduction » (Callon, 1986), le premier permet de souligner l'action des acteurs et des institutions dans les opérations d'adoption d'une norme, de rendre compte de sa réinterprétation, tout en observant une certaine institutionnalisation de cette réinterprétation. Or, le concept de traduction est construit sur une dimension fondamentalement interactionniste, visant à souligner les opérations constantes de réinterprétation. Dans le domaine des inondations nous observons une certaine institutionnalisation de l'appropriation du concept de durabilité qui se traduit par la construction d'une nouvelle problématisation de l'inondation et son inscription, par des acteurs et des institutions, dans des supports à visée normative. Faire référence à l'appropriation permet également de se détacher de la visée déterministe de certains concepts des *policy transfer studies* comme celui de « régime² », développé dans le courant des relations internationales, dans une conception proche de la théorie du choix rationnel, qui véhicule une dimension coercitive et désincarnée des processus de diffusion. Or, la notion d'appropriation met à l'inverse l'accent sur les jeux d'influence exercés par des acteurs et des institutions et les opérations de redéfinition du concept ou de la norme réappropriée.

Appliqué à notre domaine d'étude, le concept d'appropriation permet de mettre l'accent sur la façon dont les acteurs du domaine de l'inondation, à différents niveaux d'action publique, intègrent et reformulent tout ou partie du discours du développement durable. Nous tentons de rendre compte des mécanismes qui expliquent la présence d'une certaine « convergence » des prescriptions relatives aux inondations, observée au niveau européen et international. En particulier nous étudions la façon dont les trois pôles du développement durable sont interprétés et institutionnalisés dans l'action publique relative aux inondations. Nous mettons l'accent sur les acteurs et les institutions qui procèdent à ces appropriations en tentant de comprendre quelles logiques permettent d'explicitier cet engouement pour la durabilité vis-à-vis des inondations. Nous focalisons notre recherche au niveau des organisations

¹ La typologie des *policy transfer studies* proposée par T. Delpuch (2008) et reprise par L. Dumoulin et S. Saurugger (Dumoulin, Saurugger, 2010) réparti en cinq groupes distinct les travaux qui l'ont nourri, par leurs orientations thématiques ou théoriques : la sociologie de la diffusion, l'institutionnalisme sociologique, la sociologie critique, les travaux sur l'europanisation et ceux sur l'apprentissage.

² Le concept de « régime » est présent dans plusieurs travaux et concepts très hétérogènes. Néanmoins il est développé dans le champ des relations internationales et met l'accent, comme O. Young le souligne, sur les négociations entre institutions pour adopter des régimes internationaux équivalents à des normes partagées s'illustrant par l'adoption de mécanismes coercitifs (Young, 1989). Cette perspective ne s'applique pas bien au domaine des inondations dans lequel les acteurs prescripteurs de norme le font plus « en douceur », s'apparentant plus à la « soft law » ou au « benchmarking » qui caractérise les mécanismes de convergence des politiques publiques au niveau européen (Hassenteufel, 2006).

supranationales et nationales, et travaillons à partir de leurs discours institutionnels et des relations entre acteurs. C'est à ces niveaux que sont visibles les opérations de diffusion et d'appropriation¹.

L'appropriation du développement durable dans le domaine des inondations est opérée par différents types d'acteurs, actifs au sein de « forums » distincts mais interconnectés². La production cognitive de ces forums prend appui sur la critique du paradigme de protection, notamment en disqualifiant la logique de l'ouvrage, et notamment les digues, comme instruments efficaces de protection. À l'inverse, une nouvelle problématisation dominante de l'inondation émerge, comme phénomène naturel aggravé par l'homme. De nouvelles solutions sont alors institutionnalisées, construites notamment sur de nouveaux modes opératoires comme le recours à la participation publique ainsi qu'au traitement du problème de l'inondation de façon intégrée. Nous analysons le travail cognitif de ces forums aux niveaux national (section 1), international (section 2) et européen (section 3), tout en soulignant les échanges entre niveaux et forums³. Ces éléments discursifs semblent se structurer autour d'un modèle cognitif que nous appelons « gestion durable de l'inondation ».

1. La gestion durable des inondations en France, critique du paradigme de protection

En France, des épisodes d'inondation particulièrement dévastateurs dans le Sud furent très médiatisés au niveau national dans les années 1990. Ces événements furent l'occasion d'une critique du paradigme de protection opérée par des acteurs positionnés à l'intermédiaire du forum des politiques publiques et du forum scientifique. À la faveur d'une appropriation du problème par le ministère de l'Environnement, l'inondation et ses solutions semblent redéfinies autour du développement durable. Les gestionnaires des fleuves sont en France appelés à reconnaître le caractère bénéfique et fonctionnel des inondations, permettant la recharge de nappe, le transport des sédiments, et la fertilité des sols. Cette évolution environnementale du domaine des inondations a été notée par plusieurs chercheurs en France (Decrop, 2002; Fournier, 2010; Rode, 2009), mais aussi dans d'autres États comme la Grande Bretagne (Adams, Perrow, Carpenter, 2004) et les Pays-Bas (Brink, 2010; Disco, 2002; Warner, van Buuren, 2011; Warner, Winnubst, Roth, 2008). Instrument classique du paradigme de protection contre les inondations, le caractère sécurisant des ouvrages de protection comme les digues est ainsi remis en cause (Guerrin, Bouleau, 2014). Ces productions cognitives s'organisent autour d'une redéfinition des causes de l'inondation et des solutions à ce problème. Elles

¹ Nous utilisons le concept de diffusion afin de désigner l'injonction normative à l'appropriation du développement durable. Mais nous soulignons le fait que la diffusion de cette norme n'est pas le fruit d'une dynamique naturelle et déterministe, mais qu'elle est rendue possible par des institutions et des acteurs dont les intérêts et/ou les représentations cadrent, à un moment donné, avec cette norme de durabilité.

² Nous utilisons le terme « forum » plutôt que celui de « champ », « configuration » ou « arène » car le premier semble mieux rendre compte des mécanismes à l'œuvre dans l'appropriation du développement durable par les acteurs du domaine de l'inondation. Le « champ » est défini comme un espace social structuré par des rapports de force internes en vue d'une domination du champ (Bourdieu, 1976) ; la « configuration » met l'attention sur les dimensions stratégiques des acteurs et leurs relations d'interdépendance, en comparant notamment la société à un terrain de jeu (Ducret, 2011); le terme d' « arène » fait référence aux négociations entre acteurs et à des règles formelles (Jobert, 1995). En revanche, le forum fait référence à un espace relativement ouvert régi par des règles peu institutionnalisées et peu coercitives.

³ Cette catégorisation par niveau est essentiellement heuristique, et nous sommes attentifs à ne pas réifier les échelles d'action publique.

sont le produit d'un travail de construction discursive opéré par plusieurs forums fortement interconnectés. Ces discours sont institutionnalisés au niveau règlementaire.

La critique du paradigme dominant a eu lieu dans le forum de politique publique, dans le forum scientifique et dans le forum de professionnels. Elle s'est articulée autour de la disqualification des grands ouvrages pour gérer les inondations, notamment les digues de protection (1.1), de la monétarisation du problème inondation (1.2) et du développement de nouvelles méthodologies entre l'État et les ressortissants de la politique publique (1.3). L'interconnexion entre les trois forums s'est établie selon plusieurs modalités : la participation de scientifiques à des actions militantes et médiatisées, la mobilisation d'expertises par les institutions politiques, l'organisation de lieux propices à cette interconnexion comme les manifestations à caractère scientifique. Nous analysons ces discours comme une certaine appropriation du développement durable par le domaine des inondations, produisant une nouvelle construction du problème inondation et des solutions pour le traiter.

1.1 Disqualification des ouvrages de protection

Les grands ouvrages de protection contre les inondations, et notamment les digues, furent publiquement disqualifiés en France à l'occasion de phénomènes d'inondation très médiatisés. La catastrophe de Nîmes provoqua la mort de 11 personnes¹ en 1988 et les inondations de Vaison-la-Romaine de 1992 firent 46 décès². Ces événements furent l'occasion pour certains élus de demander un renforcement des infrastructures de protection et la construction de barrages³, mais ils ont prêté également le flanc à la critique du paradigme dominant. La presse relayait des prises de position d'experts scientifiques médiatiques qui critiquèrent ouvertement la politique de construction des digues et l'urbanisation des zones inondables⁴. Les discours mirent en avant la limite de la prévision des inondations, autour de l'idée qu'« on ne pouvait pas prévoir le drame de Vaison-la-Romaine⁵ ». Des rapports ministériels, réalisés par des ingénieurs des Ponts et Chaussées, provoquent une nouvelle définition de l'inondation autour de l'effet de l'urbanisation et de l'endiguement sur l'aggravation des crues. Dès lors, les solutions structurelles aux inondations, comme les digues, sont présentées comme insuffisantes pour protéger les populations. Ces discours furent institutionnalisés par une évolution règlementaire qui opère une requalification des digues, d'une infrastructure de protection à un objet dangereux.

¹ « Solidarité avec Nîmes », *Le Monde*, 9 octobre 1988 ; « Catastrophes. Les inondations de Nîmes. L'arrêté de catastrophe naturelle va être publié au Journal officiel », *Le Monde*, 9 octobre 1988 ; « Bilan provisoire des inondations : huit morts, 4 milliards de francs de dégâts Nîmes, ville sinistrée », *Le Monde*, 6 octobre 1988.

² « Pluies diluviennes et crues dans le Sud Est de la France. La colère de l'Ouvèze. Plusieurs quartiers de Vaison-la-Romaine (Vaucluse) ont été dévastés par une crue meurtrière », *Le Monde*, 24 septembre 1992 ; « Les inondations dans le Sud-Est. [Solidarité et polémique à Vaison-la-Romaine](#) », *Le Monde*, 26 septembre 1992 ; « La leçon de Vaison. Les inondations catastrophiques ont provoqué un élan de solidarité de tous les habitants », *Le Monde*, 26 septembre 1992.

³ Notamment à ce moment-là sur la Loire des élus locaux qui soutiennent la construction de barrages pour stopper les crues s'opposent à des associations environnementales qui dénoncent l'impact écologique de ce type d'infrastructures. Ce débat a des répercussions nationales (Despointes, 2009; Rode, 2010). Les événements de Vaison-la-Romaine seront utilisés par chaque partie pour défendre des positions opposées.

⁴ Claude Allègre publie à ce moment là « Economiser la planète », un ouvrage où il prêche pour la prise en compte de l'écologie dans les politiques publiques, et projette notamment une augmentation des risques inondations, dont il attribue la cause aux actions humaines : « Un entretien avec Claude Allègre : Le troisième millénaire donnera aux sciences de la Terre leur juste place », *Le Monde*, 10 Novembre 1992.

⁵ « Les limites de la prévision », *Le Monde*, 26 septembre 1992.

1.1.1 Disqualification des infrastructures de protection par des scientifiques militants

En France, depuis les années 1990 des scientifiques et des experts ont participé à des mobilisations contre la politique de grands travaux et l'aménagement des fleuves organisée par l'État. Ce sont les milieux écologistes et universitaires qui ont été les premiers à se mobiliser contre des projets de grands barrages sur le Rhône (Bouleau, 2013a; Pritchard, 2004) et la Loire (Rode, 2010). Ces acteurs ont construit leur critique sur des travaux scientifiques proches du concept d'« hydrosystème » (Amoros, et al., 1987; Amoros, Petts, 1993; Roux, 1982) qui établit les relations entre le fleuve, la nappe phréatique et la biodiversité du corridor fluvial. Entre les années 1980 et 1990 l'« écologie de la restauration » se constituait comme branche de l'écologie¹, ce qui participa à la diffusion de la restauration des rivières dans un but environnemental mais aussi hydraulique. Dans cette discipline, les crues d'une rivière ne sont plus considérées seulement comme un risque à endiguer mais comme l'opportunité d'échanges entre l'eau et son milieu. Cette conception a inspiré la loi sur l'eau de 1992 qui soumet l'artificialisation des zones humides et la modification du régime des eaux à des autorisations.

Les inondations meurtrières du sud de la France offrirent d'autres opportunités à des scientifiques critiques du paradigme de protection des inondations pour dénoncer les limites de la « logique de l'ouvrage ». La presse se fit le relais d'experts évoquant les défaillances d'entretien de ces infrastructures et leur rôle, associé à celui de l'urbanisation, quant à l'augmentation du ruissellement. Ces événements furent le lieu d'une lutte définitionnelle de l'inondation, au niveau local et national. Des acteurs, adoptant un rôle d'intermédiaires entre le forum scientifique et le forum de politiques publiques, agirent en faveur d'une redéfinition de l'inondation comme phénomène naturel et des digues comme éléments aggravant des inondations.

Les inondations de Camargue de 1993 ont notamment été le lieu pour ces intermédiaires de diffuser leur message par la presse nationale. Le directeur de la réserve naturelle de Camargue, Eric Coulet, présente dans la presse nationale une position critique de la politique de protection, et prône une nouvelle définition du problème inondation et de ses solutions :

« Il parle peu de la digue ébranlée. C'est le fleuve qui l'intéresse. Car la crue, dit-il, ce n'est pas une brèche dans une digue, c'est un fleuve qui veut sortir. C'est davantage un événement géologique qu'un dérapage technique » [...]

« En amont du delta, le fleuve s'est laissé enfermer dans un couloir étroit, bordé de constructions diverses, aménagé par de nombreuses centrales hydro électriques. Comment peut-on croire que cela n'intervient pas sur le cours du fleuve ? s'exclame-t-il. Le moindre aménagement est un défi au reste de la nature.. Il est temps que les communes retirent leurs œillères et s'obligent à considérer leurs projets d'aménagement sous un angle plus global. »

« Mémoires camarguaises. La crue du Rhône dans la région d'Arles est un rappel à l'ordre pour les aménageurs du delta », *Le Monde*, 20 octobre 1993.

¹ La revue « Ecological Restoration » voit le jour en 1981 et en 1988 la Société de Restauration Écologique Internationale (SERI) est créée aux États-Unis, une association dont le but est de promouvoir la restauration environnementale, notamment des rivières à l'international. En 1993 une autre revue voit le jour : « Restoration Ecology ». La branche européenne de la SERI est créée en 2001 et a notamment comme mission des activités de lobbying auprès de la commission européenne

Ce discours, qui présente les inondations comme des phénomènes naturels et qui valorise des solutions plus « globales » et écologiques pour y répondre, fut véhiculé à l'occasion des crues de Camargue par d'autres acteurs multi positionnés. C'est le cas de Philippe Masure, chargé des risques naturels au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), un établissement public qui a notamment pour mission la recherche scientifique en sciences de la terre et l'appui aux politiques publiques. P. Masure a aussi un mandat international en tant que membre du comité scientifique et technique des Nations Unies pour la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (DIPCN), et vice-président du comité français de cette initiative. Interviewé dans *Le Monde* au lendemain des inondations de Camargue, il défend l'idée que les inondations sont, de manière générale, exacerbées par la dégradation environnementale (notamment provoquée par la politique d'endiguement) et l'urbanisation des zones inondables. Il critique ouvertement l'action publique et le paradigme de protection :

« À quoi peut-on attribuer cette augmentation de la vulnérabilité ? À deux facteurs intimement liés : la dégradation de l'environnement et la concentration urbaine incontrôlée, souvent exacerbées par la pression démographique et par les déficiences politiques et institutionnelles. Le véritable responsable, c'est l'homme [...] À l'instar des autres pays, la France a longtemps privilégié les mesures de protection à court terme, et notamment l'organisation des secours, confiés à la direction de la sécurité civile. »

« Un entretien avec un expert de la prévention des catastrophes naturelles Philippe Masure : Nos sociétés sont de plus en plus vulnérables », *Le Monde*, 24 novembre 1993.

Il prône un changement de solutions pour traiter le problème inondation, qui doit englober des mesures globales, en « cassant les cloisonnements », en responsabilisant les acteurs, et en considérant les facteurs « socio-économiques » :

« Pour cela, quatre règles fondamentales doivent nous guider. Le ministre de l'Environnement a fait siennes les deux premières : penser globalement, agir localement. Le comité scientifique et technique de la DIPCN en ajoute deux autres : casser les cloisonnements, responsabiliser toutes les composantes de la société. Cela exige une double approche, socio-économique et environnementale. Menée au travers des PER, plans municipaux et départementaux d'environnement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, cette approche a été, jusqu'à présent, partielle ou sectorielle. Agir localement, c'est aider les communes à s'organiser pour une véritable gestion des risques, avec la participation de la population et des principaux services concernés ».

« Un entretien avec un expert de la prévention des catastrophes naturelles Philippe Masure : Nos sociétés sont de plus en plus vulnérables », *Le Monde*, 24 novembre 1993.

Cette construction discursive a fait l'objet d'un accueil très favorable par la presse comme le journal *Le Monde*, mais également par des responsables politiques. Les inondations des années 1990 sont l'objet de production de rapports parlementaires assez critiques de l'action publique dans le domaine des inondations. Les auteurs de ces rapports mobilisent le savoir produit par des acteurs intermédiaires entre les forums scientifiques et de politiques publiques afin de critiquer l'action publique passée.

1.1.2 Critique parlementaire du paradigme de protection

L'interpénétration des forums de politique publique et scientifique dans la critique du paradigme de protection s'observe dans la production de l'Assemblée Nationale. Les inondations des années 1990 furent en 1994 l'objet d'un rapport « sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier » porté par des députés proches du RPR et de l'UDF et assez critiques de l'action publique en matière d'inondation¹. Le rapport Mariani présente les inondations comme des phénomènes naturels, aggravés par les digues et l'action publique. Les solutions prodiguées ne sont pas la construction d'infrastructures de protection mais l'organisation du territoire ainsi que la préparation des populations aux crues considérées comme inévitables. Le rapport conseille alors de changer de perspective. D'une position protectrice et visant à empêcher l'occurrence d'inondations, il conseille d'agir sur la limitation de l'exposition des populations au risque. Les inondations sont alors considérées inévitables :

« La conviction des membres de la commission d'enquête est que les inondations ne sont pas entièrement le fruit d'une fatalité. Une large partie des dommages entraînés par les crues ont pour origine une série d'erreurs commises aussi bien par les pouvoirs publics que par les propriétaires riverains : manque d'entretien des ouvrages de protection, urbanisation non contrôlée, travaux d'aménagement qui accroissent les difficultés en aval, techniques agricoles et pratiques culturelles qui ont pour effet d'accélérer le ruissellement. S'il paraît bien audacieux de prétendre combattre les phénomènes de crues et d'inondations eux-mêmes - comment empêcher l'eau qui s'écoule d'occuper l'espace ? -, il semble possible de réduire le risque, c'est-à-dire l'exposition des personnes et des biens aux dommages ».

Assemblée Nationale, 1994, rapport sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier.

Par ailleurs, les auteurs du rapport définissent l'inondation autour du rôle aggravant des ouvrages de protection comme les digues. Cette logique discursive paraît partagée entre députés au-delà des clivages partisans². Dans ce rapport, la disqualification des infrastructures de protection procède d'un assemblage discursif visant à les délégitimer sur différents plans :

- Environnemental : les digues sont présentées comme une menace de déconnection des zones humides et du fleuve. Elles peuvent être à l'origine d'une perte de biodiversité, ou d'érosion.

- Hydraulique : les digues sont présentées par leur effet aggravant sur les inondations en cas de rupture, accusées de provoquer des « vagues meurtrières³ » lorsqu'elles rompent. Elles sont aussi critiquées dans leur fonctionnement normal, pour le transfert de l'eau qu'elles provoquent sur les territoires en aval, potentiellement avec des débits supérieurs⁴. Leur effet de protection est qualifié de limité, ne permettant pas « d'atteindre le risque zéro ».

¹ Notamment c'est un jeune député de Vaucluse, Thierry Mariani (RPR) qui est rapporteur de cette mission dans laquelle des élus plutôt proches du RPR participent à la critique de l'action publique. Il faut replacer cette mission dans le contexte de législatives qui furent très favorables à la droite, installant une situation de cohabitation, pour la deuxième fois sous le mandat de François Mitterrand.

² On trouve cet assemblage discursif dans le Rapport Mariani de 1994 et le Rapport Fleury de 2001.

³ Assemblée Nationale, 1994, rapport sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, n°1641, p. 18.

⁴ « Il arrive souvent que des travaux de protection entrepris à un endroit aient des effets négatifs en d'autres points du cours d'eau. [...] la construction des digues ou le recalibrage des fleuves et des rivières peuvent aggraver la situation en amont, en suscitant des inondations, ou en aval en accélérant les flux. » Assemblée Nationale, 1994, Rapport sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, p. 18.

- Politique : les digues sont présentées comme cristallisant une opposition entre les intérêts des populations amont et aval plutôt que permettant la solidarité et la coopération.

- Sociologique : les digues sont présentées par leur propension à faciliter l'installation en zone à risque et à déresponsabiliser les populations qui, se sentant protégées, tendent à oublier qu'elles sont situées dans des zones exposées aux inondations. Les digues participeraient à augmenter la vulnérabilité des populations. Les auteurs du rapport évoquent le « faux sentiment de sécurité » qu'elles engendreraient auprès des populations exposées, délégitimant par là leur rôle d'infrastructures de protection.

- Économique : le coût des digues est présenté comme « non négligeable pour une efficacité limitée ». De plus, le coût des dommages des inondations en cas de rupture de digues est mis en parallèle du coût de construction et d'entretien de ces dernières.

En 2001, un autre rapport (rapport Fleury¹) a mis lui aussi en exergue les « limites de l'approche traditionnelle de lutte contre les inondations » en condamnant ouvertement les digues. Ce rapport qualifie d'« inévitables » les crues exceptionnelles et d'« illusoire » la volonté de lutter contre les inondations. Au contraire, les crues, auparavant considérées comme une anomalie des fleuves, sont revalorisées. Le rapport les qualifie de « naturelles », « nécessaires » et même « bénéfiques ». Les députés s'appuient notamment sur des témoignages d'acteurs scientifiques ou associatifs, mobilisés pour leur capacité d'expertise sur le sujet des inondations. Notamment les auteurs du rapport citaient un représentant de l'ONG World Wide Fund for Nature (WWF) France, illustrant par là l'interpénétration des forums scientifiques et de politiques publiques :

« M. Vincent Graffin, chargé de la mission « eau douce » au WWF France, résume très clairement cette nouvelle « philosophie » de gestion de l'eau et des inondations. Il explique qu'ils en sont « arrivés à l'idée qu'il faut réapprendre à vivre avec les inondations. (...) La gestion des inondations doit se faire, non pas en tentant de les empêcher, mais en tentant de les utiliser ».

Si l'on considère, avec lui, que « les inondations sont des processus naturels et nécessaires pour la bonne gestion de la ressource en eau, dont on peut tirer quelques profits » et que, comme le soulignent par ailleurs de nombreux scientifiques, « les dangers réels des inondations sont le plus souvent le fait des hommes qui vivent et construisent sur les plaines d'inondation », on comprendra qu'il convient avant tout de tenter de limiter les conséquences dommageables des inondations, plutôt que d'essayer de les maîtriser. »

Rapport Fleury, 2001 (p.13)

Le rapport Fleury reprend également les discours d'acteurs scientifiques, comme des chercheurs du Cemagref², critiques de la construction d'infrastructures de protection contre les inondations et

¹ Le Rapport Fleury (Rapport de l'Assemblée Nationale fait au nom de la Commission d'Enquête sur les Causes des Inondations Répétitives ou Exceptionnelles sur les Conséquences des Intempéries afin d'Établir les Responsabilités, d'Évaluer les Coûts ainsi que la Pertinence des Outils de Prévention, d'Alerte et d'Indemnisation, 2001) est réalisé sous la présidence d'un député RPR mais dont le rapporteur était proche du Parti Socialiste. La composition de cette commission illustre les tensions, dans cette nouvelle période de cohabitation, entre le gouvernement de Lionel Jospin (PS) et la Présidence de Jacques Chirac.

² Le Cemagref (aujourd'hui Irstea) est une institution de recherche scientifique (EPST) mais qui a aussi un rôle d'expertise publique. Comme nous avons pu le remarquer, y réalisant ce travail doctoral, le Cemagref est souvent sollicité par les pouvoirs publics pour produire de l'expertise, notamment concernant les inondations (en participant à la construction d'une analyse coût-bénéfice, par un rapport d'expertise au sujet des mécanismes

promoteurs d'une « hydraulique douce », présentée notamment comme permettant une plus grande participation des riverains :

Comme le souligne M. Pierrick Givone, du Cemagref, « nous sommes plutôt partisans d'une hydraulique douce, c'est-à-dire de mobiliser la diversité des paysages et des cultures pour multiplier un grand nombre de petits ouvrages locaux. Ces concepts semblent plus efficaces globalement. Par ailleurs, ils sont mieux acceptés par les riverains et permettent à ceux-ci de se sentir acteurs de l'aménagement. En revanche, lorsque vous construisez un grand ouvrage, d'une certaine façon, vous excluez le riverain, qui ne se sent pas acteur. Il règne une espèce d'illusion technologique qui consiste à imaginer qu'en construisant un grand barrage, tous les problèmes seront résolus »

Rapport Fleury, 2001 (p.13)

À partir de la mobilisation d'acteurs scientifiques et associatifs, ces rapports ont alimenté une vision critique du paradigme de protection contre les inondations, et la promotion d'une définition de l'inondation dans des termes écologiques. Ils rendent publique une lutte définitionnelle qui jusque là était cantonnée, dans des lieux confinés, à des échanges entre spécialistes. Au-delà de leur rôle de synthèse et de publicisation de controverse, les auteurs de ces rapports produisent aussi des orientations politiques propres, comme l'illustre cet extrait :

« Les questions relatives à l'efficacité et à l'utilité des dispositifs de protection font l'objet, depuis plus de vingt ans, de débats très vifs entre, d'un côté, les partisans d'une politique de protection maximale contre les crues et, à l'opposé, les tenants d'une réduction de la vulnérabilité, grâce à la diminution progressive de la présence humaine dans les zones inondables. Si les solutions raisonnables se situent entre ces deux extrémités, contrairement à la politique suivie il y a quelques années, on tend aujourd'hui à privilégier un entretien régulier et raisonné des cours d'eau, prenant en compte la nécessaire complexité du milieu hydraulique et les contraintes qu'il impose. »

Rapport Fleury, 2001 (p.13)

Cette nouvelle construction définitionnelle de l'inondation dans les rapports parlementaires, essentiellement discursive, est renforcée par une dynamique institutionnelle qui peu à peu institutionnalise la disqualification des ouvrages de protection comme les digues dans la réglementation.

1.1.3 La disqualification des digues par la réglementation

Au niveau règlementaire, à partir des années 1990 on observe un changement dans la possibilité de construction des digues en France. Juste après les inondations du Rhône d'octobre 1993 et de janvier 1994, et quelques mois avant la remise du rapport Mariani de 1994, les ministères de l'Intérieur, de l'Environnement et de l'Aménagement se sont saisis de la question des digues. Ils produisirent une circulaire interministérielle¹ qui s'oppose à toute construction de digue hormis pour la protection d'enjeux déjà très urbanisés. La circulaire est également très critique vis-à-vis des constructions de nouveaux logements dans les zones les plus exposées aux inondations. En 1999, le

d'indemnisation des mesures de « surinondation », ou encore en réalisant des diagnostics sur l'état des digues en France).

¹ Circulaire Interministérielle du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.

ministère de l'Environnement se lança dans une procédure d'identification des digues « dont la défaillance pourrait mettre en jeu des vies humaines¹ », avec des modalités de contrôle similaires à celles des « barrages intéressant la sécurité publique », puis plus tard à celles des installations présentant un risque pour la santé humaine². Les digues sont donc progressivement assimilées à des infrastructures dangereuses et inefficaces. Les préfets furent appelés dans les années 2000 à considérer comme inondables les territoires protégés par des digues³ pour la réalisation de cartographie règlementaire. À présent, toute digue doit donc être *a priori* supposée inefficace (ou transparente) face à la crue centennale pour statuer sur l'urbanisation d'un territoire, et les communes qui contestent cette affirmation doivent produire des éléments de contre-expertise (Douvinet, Defossez, Anselme, Denolle, 2011; Le Bourhis, 2007). En 2002 la possibilité de construction des digues fut encore freinée. Même les digues situées en lit majeur*, c'est-à-dire pas seulement sur les rives du fleuve mais là où il est susceptible de s'étendre en cas de crues, ont changé de statut par décret⁴. Leur construction doit alors faire à minima l'objet d'une déclaration préalable au service chargé de la police de l'eau, perdant ainsi leur place de « non-être administratif⁵ ». En 2006, toutes les digues « de protection contre les inondations et submersions » relevaient désormais du régime de l'autorisation⁶.

Les corps d'ingénieurs des Ponts et Chaussées se sont également désengagés de la construction des digues. Dans les décennies 1980 et 1990, la légitimité de l'État aménageur diminue au profit de celle du marché (Muller 1992). Les élites techniques furent alors invitées à redéployer leur expertise sur des tâches de pilotage (Blazy, 2008). Les digues, qui étaient un symbole du savoir-faire du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées deviennent un bien dont la réalisation et la conception peuvent être confiées au secteur privé, et notamment à des bureaux d'études. Étant moins partie-prenante de la construction des digues, les services de l'État furent aussi plus enclins à prendre leur distance vis-à-vis de leurs justifications. L'insubmersibilité n'a plus été un objectif en soi. L'efficacité économique devint le critère à privilégier lors des choix d'aménagement⁷.

D'autres États ont entrepris des démarches similaires de disqualification des digues. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral soumet désormais les digues dont il garantit l'efficacité à une certification annuelle (Montz, Tobin, 2008). Aux Pays-Bas, le gouvernement a décidé dans un

¹ Circulaire du 28 mai 1999 relative au recensement des digues de protection des lieux habités contre les inondations fluviales et maritimes.

² Circulaire du 6 Aout 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique.

³ Circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines.

⁴ Décret n°2002-202 du 13 février 2002 modifiant le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. Ce décret a inséré, dans la nomenclature, la rubrique « 2.5.4. Installations, ouvrages, digues ou remblais, d'une hauteur maximale supérieure à 0,50 m au-dessus du niveau du terrain naturel dans le lit majeur du cours d'eau ». Les digues devenaient donc soumises à autorisation ou à déclaration en fonction de la surface et/ou de la largeur occupée dans le lit majeur.

⁵ « La sécurité des digues du delta du Rhône. Politique de constructibilité derrière les digues ». Ministère de l'Environnement (Rapport Balland), 2004.

⁶ Décrets n°2006-881 et 2006-880 du 17 juillet 2006 modifiant les décrets n°93-743 et 93-742 du 29 mars 1993 relatifs à la nomenclature et aux procédures applicables aux opérations soumises à autorisation ou déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

⁷ « Dans tous les cas, l'analyse économique doit venir soutenir toute demande de construction de nouveaux ouvrages de protection », Assemblée Nationale, 2001, Rapport d'enquête sur les causes des inondations (...), p. 37.

programme national l'enlèvement de certaines digues pour remobiliser des plaines protégées lors de crues (Warner, Winnubst, Roth, 2008). Devant la montée des considérations écologiques, ces États ont repositionné leur stratégie autour d'un discours valorisant la sécurité par l'enlèvement de ces anciens remparts, considérés aujourd'hui plutôt comme des menaces écologiques et hydrauliques (Guerrin, Bouleau, 2014). Par ailleurs, la disqualification des digues s'accompagne d'une valorisation d'instruments alternatifs à leur construction. Dans la sphère de l'expertise française, on valorise les mesures « non structurelles¹ » ou « structurelles douces² » (Ledoux, 2006; Pottier, 2003). Ces dernières s'opposent aux mesures dites « structurelles » comme les digues qui désignent des aménagements permettant un contrôle de l'eau sur des territoires étendus (Fournier, 2010). Les mesures non-structurelles sont présentées comme des mesures alternatives aux infrastructures de protection, qui concernent des territoires plus restreints (Cartier, 2002). L'adoption de mesures non structurelles est notamment justifiée par les économies qu'elle permettrait, face aux digues considérées comme trop coûteuses. Elle s'inscrit dans une dynamique de monétarisation des inondations opérée par certains chercheurs et acteurs privés comme les assurances.

1.2 Monétarisation des inondations par les forums scientifique, de politique publique et de professionnels

La monétarisation des inondations, c'est-à-dire la convocation de références économiques et financières autour du risque inondation, est aujourd'hui pleinement acceptée dans ce domaine. Cette dimension est institutionnalisée par la transposition d'une directive européenne consacrée aux inondations³. Cependant, cette dynamique a précédé l'élaboration de la directive. La monétarisation de l'inondation en France provient de l'action conjointe et interconnectée des forums scientifique, de professionnels et de politique publique.

Les rapports d'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'inondation produits à partir des années 1990 ont souvent fait référence au coût économique des phénomènes d'inondation. Ils ont notamment souvent utilisé cet argument économique pour justifier un changement d'orientation politique⁴. Cette évolution dans le forum de l'action publique est associée à deux autres modalités de

¹ Le qualificatif « structurel » désigne l'orientation infrastructurelle et aménagiste qui caractérise l'action publique relative aux inondations en France. Les mesures « non structurelles » ne font au contraire pas intervenir de lourds travaux comme l'information autour des inondations, la prévision, ou la limitation de l'occupation des sols.

² Des différences de définition quant à ce qui relève explicitement du « structurel » ou du « non structurel » sont remarquées dans les ouvrages de vulgarisation dans le domaine des inondations. Ainsi la restauration de zones d'expansion de crues (ZEC) est parfois qualifiée de mesure non-structurelle car elle est une alternative à la construction de digues (Ledoux, 2006). Elle est parfois néanmoins qualifiée de structurelle car son aménagement nécessite la construction d'infrastructures (Scarwell, Laganier, 2004). Néanmoins la restauration de ZEC, lorsqu'elle est qualifiée de structurelle, est séparée de la construction de digue. Le qualificatif « mesure structurelle douce » est alors employé pour différencier cet instrument de l'endiguement (Scarwell, Laganier, 2004).

³ Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations dite « Directive inondation ».

⁴ Pour en citer quelques uns : « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer des coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation », Assemblée Nationale, 2001 ; « Les crues des 8 et 9 septembre 2002 dans les départements de l'Ardèche, des Bouches du Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse. Premières estimations des dommages, rapport des Ingénieurs

monétarisation des inondations. Du côté du forum scientifique, des ingénieurs, intermédiaires entre la recherche et l'action publique, ont initié des études sur l'évaluation économique des inondations et des mesures pour les prévenir. Du côté du forum de professionnels, le monde des assurances a participé à produire un discours disqualifiant le système français de réassurance en cas de catastrophes naturelles, soutenu par le ministère de l'Economie.

1.2.1 Dans le forum scientifique

La monétarisation des inondations du côté de la recherche fut en France introduite par un groupe d'ingénieurs actifs dans le domaine de l'inondation. Cette intégration ne fut donc pas initiée par le monde universitaire, mais par l'ingénierie. Cette monétarisation procède aussi de l'influence d'autres États.

Dans les années 1980, un commissariat aux risques majeurs (qui deviendra une délégation en 1984) fut créé par François Mitterrand au lendemain des élections présidentielles. Il y nomma Haroun Tazieff, une personnalité médiatique, afin de développer une politique de prévention des « risques majeurs » (englobant risques naturels et technologiques) auprès du premier Ministre¹. Si cette création institutionnelle n'a pas débouché sur une nouvelle politique publique², elle provoqua des recompositions dans le domaine des risques (Gilbert, Decrop, 1993).

La délégation aux risques majeurs d'Haroun Tazieff avait organisé un voyage en 1984 aux États-Unis où les membres de la délégation furent sensibilisés aux analyses coût-bénéfice dans le domaine des inondations (Guerrin, Bouleau, 2014). La notion d'impact environnemental a émergé aux États-Unis où, à la suite de mobilisations écologistes, la législation fédérale imposa en 1969³ l'évaluation et la compensation de ces impacts (Espeland, Stevens, 1998) lors d'aménagements. Beaucoup de pays européens, dont la France⁴, adoptèrent dans les années 1970 des réglementations similaires. L'*Environmental Protection Agency* américaine développa des procédures pour monétariser ces impacts et permettre leur prise en compte dans les analyses coûts-bénéfices gouvernant les subventions fédérales. Ces analyses motivèrent l'acquisition par le *Fish and Wildlife service* de certaines zones d'expansion de crue (Johnson, Holmes, Waite, 2003), et participèrent à l'intégration de préoccupations environnementales aux travaux de géographes de Chicago sur les courbes de dommages (Sheaffer, 1960; White, 1964). Cette approche combinant la notion d'impact et les analyses coût-bénéfice pour la gestion des inondations a été diffusée dans les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), puis plus largement au sein de la communauté scientifique et des bureaux d'études dans les années 1980 (Ledoux, 2006).

En France, un ingénieur des Ponts et Chaussées chargé des inondations au sein de la délégation des Risques Majeurs, Geoffroy Caude, développa l'évaluation économique des politiques de gestion des inondations dans les années 1980. Il s'inspira des méthodes développées par Edmund Penning-

Généraux, 2002 ; « Le régime d'assurance des catastrophes naturelles en France métropolitaine entre 1995 et 2006 », CGEDD, 2010 (Economie et Evaluation) ; « Le financement de la gestion des ressources en eau en France », CGEDD, 2012, (Economie et Evaluation) ; « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var », Rapport de la Cour des Comptes, 2012.

¹ Depuis, la délégation aux risques majeurs et le Secrétariat d'État chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs ont été intégrés dans les services du ministère de l'Environnement.

² Mais sur un instrument d'action publique, CatNat, présenté dans le chapitre 1 (section 1.2.4).

³ National Environmental Protection Act, 1969.

⁴ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Rowell du *Flood Hazard Research Centre* (Royaume-Uni) pour distinguer deux composantes du risque : la probabilité de catastrophe (aléa) et ses conséquences économiques (vulnérabilité). Il lança plusieurs études dans les années 1980 sur les différentes formes de vulnérabilité¹ puis participa à la direction d'un travail de thèse entrepris par un ingénieur du corps du GREF, Jean-Philippe Torterotot², réalisée au CERGRENE (laboratoire associé à l'École nationale des ponts et chaussées) qui proposa des outils économiques dédiés aux études de zonage des plans de prévention et plus particulièrement à l'évaluation économique des dommages liés aux inondations. D'autres ingénieurs du GREF, chercheurs au Cemagref ont développé plus récemment cette approche économique des inondations, notamment autour des travaux de thèse de Frédéric Grelot (2004).

Par ailleurs, la prise en compte du coût des mesures dans le domaine des inondations a été renforcée par les rapports de l'assemblée nationale des années 2000. Dans le Rapport Fleury de 2001, les députés s'appuient sur les témoignages d'hydrologues comme Daniel Duband de la Société Hydrotechnique de France ou d'autres scientifiques comme Nicolas Gérard-Camphuis, ingénieur et directeur de l'équipe « Plan Loire³ » de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne. Ces acteurs, qui prônent une évaluation économique des solutions apportées aux inondations, sont autant d'intermédiaires entre le forum scientifique et de politique publique :

« Quel prix la collectivité est-elle prête à payer pour se protéger contre les inondations ? Contre quel niveau d'inondations ? Comme le résume M. Daniel Duband, de la SHF, accepte-t-on que de grands ouvrages coûteux ne servent que deux à trois fois par siècle ? »

« Dans tous les cas, l'analyse économique doit venir soutenir toute demande de construction de nouveaux ouvrages de protection » [...]

« comme le rappelle M. Nicolas-Gérard Camphuis, directeur de l'Équipe pluridisciplinaire du plan Loire, "ces ouvrages, il faut les gérer et les entretenir. Le Président de l'ÉPALA pourra vous dire combien cela coûte. Les Ligériens de base l'oublie complètement. [...] De plus, il faut entretenir le barrage lui-même. Cela a des coûts cachés que l'on oublie assez vite, mais qui ne sont pas négligeables pour la collectivité nationale et pour le bassin"»

Rapport Fleury, 2001, p. 37

Le développement de l'évaluation économique des inondations par des ingénieurs du Génie Rural des Eaux et Forêts (GREF) ou des chercheurs du Cemagref illustre une évolution de changement de propriétaire du problème inondation. En 1986, les risques entrent dans le giron du ministère de l'Environnement (Gilbert, Decrop, 1993). Le développement d'approches économiques dans le domaine de l'inondation, au moment où le ministère de l'Environnement récupère les inondations dans son giron, peut être analysé comme un moyen de disqualifier les grandes infrastructures de protection, apanage des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du ministère de l'Équipement, tous deux en perte de

¹ Oberlin G., "Les outils disponibles de la prévention des inondations dommageables," *Ingénieries - EAT*, no. spécial Risques naturels, 1995. Ministère de l'Environnement, DRM, et SAGERI, "Plans d'exposition aux risques de catastrophes naturelles, méthode de définition de la vulnérabilité," (Neuilly sur Seine 1985); Ministère de l'Environnement, DRM, et SAGERI, "Évaluation de la vulnérabilité," (Neuilly sur Seine 1988).

² Torterotot J.-P., "Le coût des dommages dus aux inondations: estimation et analyse des incertitudes" (ENPC/Cergrene, 1993). La « courbe des dommages » qu'il a mise au point sert encore aujourd'hui de référence aux économistes s'intéressant aux inondations.

³ Nous présenterons le « Plan Loire » dans le chapitre suivant.

légitimité dans les années 1990 (Gervais, 2010)¹. D'ailleurs les ingénieurs du GREF, par l'intermédiaire du Cemagref, ont été particulièrement mobilisés lors d'expertises visant à évaluer l'état des digues en France, ce qui confirme leur légitimité à participer à l'action publique dans ce domaine. Aujourd'hui, l'évaluation économique de l'action publique dans le domaine des inondations fait partie des priorités de recherche en France soutenues par le ministère de l'Environnement².

1.2.2 Dans le forum des professionnels

Du côté du forum des professionnels, l'efficacité économique a été invoquée dans le domaine des inondations pour critiquer le système « Cat Nat ». Plusieurs acteurs, notamment la Cour des Comptes³ et l'assurance Macif⁴, ont dénoncé son faible effet incitatif à la prévention. Ce système n'indique pas aux habitants des zones inondables ce que leur prise de risque coûte à la collectivité par un « signal-prix ». Vu que tout assuré contribue au FPRNM⁵, le système Cat Nat n'opère pas une mutualisation entre tous les habitants en zone inondable⁶, mais entre tous les habitants au niveau national, qu'ils soient situés ou non en zone inondable. Ainsi, les assurés en zone non inondable financent le maintien d'habitants en zone inondable. À l'égale sécurité des citoyens devant l'inondation, la cour des comptes a opposé l'équité envers les habitants de zones non inondables :

« Tout propriétaire d'un bien immobilier souscrivant une assurance dommage acquitte la prime, même s'il n'est en aucun cas menacé par une catastrophe naturelle. Une mutualisation s'opère donc au niveau national entre tous les assurés. La prime s'assimile par conséquent à une contribution obligatoire de solidarité, sans modulation selon l'exposition au risque. [...] Ce régime de prime unique n'incite pas les assurés à prendre conscience des risques naturels auxquels ils sont exposés, notamment les entreprises, dont les dommages sont potentiellement coûteux ».

Cour des comptes, « L'État face à la gestion des risques naturels ». Rapport interne, 2008, p. 663.

Cette critique est renforcée par celle du ministère de l'Economie et des Finances, associé à des acteurs médiateurs entre le forum des politiques publiques, le forum scientifique et le monde des assurances. Ces acteurs encouragent la réforme du système Cat Nat. En 2012, d'anciens ingénieurs du

¹ Par la suite, le corps des Ponts et Chaussées entre sous le giron du ministère de l'Environnement sous la présidence de Nicolas Sarkozy (Gervais, 2010). Les corps d'ingénieur du GREF et des Ponts et Chaussées ont fusionné en 2009 et sont aujourd'hui rassemblés par la dénomination « ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts ».

² Commissariat Général au Développement Durable, 2012, « Risque inondation. Quels défis pour la recherche en appui à l'action publique ? ».

³ Cour des Comptes, « L'État face à la gestion des risques naturels ». Rapport interne, 2008, p. 663.

⁴ Voir l'échange entre Denis Kessler, président de la FFSA (fédération française des sociétés d'assurance) et Jacques Vandier, président de la Macif, au sujet de la décision de la Macif en 1993 de ne pas renouveler le contrat de certains de ses assurés installés dans des zones considérées comme les plus exposées (Kessler, Vandier, 1994).

⁵ Fonds de prévention des risques naturels majeurs

⁶ Notamment pour des raisons économiques : des économistes ont montré qu'une mutualisation entre habitants en zone inondable ne serait pas économiquement efficace. Les assurés ne seraient pas incités à s'en acquitter, notamment en raison de son coût. Ce dernier serait important, en raison du fait que ce système assurantiel devrait couvrir le risque de cumul d'événements catastrophiques de tous les assurés plusieurs années de suite. En effet, les risques d'inondation sont corrélés les uns avec les autres. Un fleuve peut inonder toute une région, parfois plusieurs années de suite et parfois plusieurs fleuves en même temps. C'était dans un objectif économique que le système Cat Nat avait été instauré, pour pouvoir rendre les contrats d'assurance économiquement viables (Barraqué, 2014p.6-7).

corps des Mines¹, associés à des scientifiques et acteurs proches du monde de l'assurance², organisaient au ministère de l'Economie et des Finances un colloque sur les instruments financiers et le risque³. Le directeur général du Trésor y présentait un projet de réforme du système Cat Nat à une séance intitulée : « Le régime français d'assurance des risques naturels en voie de réforme ». Ce projet de réforme, pour l'instant limité aux acteurs économiques, vise à établir un lien entre l'exposition aux inondations d'entreprises et le coût de la prime d'assurance. En 2014, le ministère de l'Environnement a intégré cette critique du système CatNat, le présentant comme « déresponsabilisant » dans la stratégie de gestion des inondations de 2014⁴.

La monétarisation est aujourd'hui devenue centrale dans l'aide à la décision dans le domaine des inondations. Développée par les forums scientifiques, de politique publique, et des professionnels, cette approche rassemble assureurs et politiques autour de l'objectif de réduction des dépenses publiques. Cette cohérence d'objectifs est bien résumée ci-dessous :

« l'approche économique permet de répondre à deux volontés : celle des assureurs qui souhaitent mieux évaluer ces résultats (l'efficacité des mesures de prévention) et les pouvoirs publics mieux évaluer les effets des dépenses publiques ».

Participation de l'adjoint au chef de service des risques naturels et hydrauliques de la Direction Générale de Prévention des Risques (DGPR) du ministère de l'Environnement. Source : dossier de l'Atelier « Economie et Risques », Assises Nationales des Risques Naturels, Bordeaux 19-20 janvier 2012.

La monétarisation des inondations est aujourd'hui institutionnalisée autour de l'évaluation économique des politiques publiques relatives aux inondations.

1.2.3 Institutionnalisation de la monétarisation des inondations

La question du coût monétaire dans les choix relatifs à la politique de gestion des inondations s'est exprimée en France comme dans d'autres États, par l'utilisation d'outils de type analyse coût-bénéfice (ACB) comme aide à la décision publique en matière d'aménagement. Aux États-Unis d'abord, l'outil ACB a été développé par le corps d'Ingénieurs de Génie Civil (US Army Corps) à partir des années 1920 dans le but d'évaluer l'intérêt de projets de gestion de l'eau et des inondations (Porter, 1995). En France, cette pratique a commencé plus tardivement, le corps des Ponts et Chaussées ayant dans le passé suffisamment de légitimité pour pouvoir se passer d'avoir recours à un tel instrument de légitimation (Porter, 1995). Mais à partir des années 1980, la rationalisation des dépenses publiques s'étend à de nombreux domaines, et l'État français a engagé des initiatives visant à développer ce type d'outils pour la gestion des inondations.

¹ Il s'agit de PH Bourrelier, membre du conseil scientifique de l'Association Française de Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN), qui regroupe des scientifiques d'instituts de recherche publique, des représentants des assurances et d'entreprises privées, des associations de collectivités ou encore des associations de riverains. Il s'agit également de Pierre Couveinhes, ingénieur des Mines et ancien directeur général de filiales de grandes entreprises comme Vivendi ou la Compagnie Générale des Eaux.

² Notamment à Daniel Zajdenweber, diplômé d'HEC et professeur émérite à l'Université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense et spécialiste des instruments financiers assurantiels ; Roland Nussbaum, président d'une association d'assurances autour des risques naturels (la MRN : Mission Risques Naturels) ; ainsi que Erwann Michel-Kerjan, professeur à l'université de Pennsylvanie et spécialiste la gestion financière des risques naturels, notamment directeur du secrétariat général de la gestion financière des catastrophes à l'OCDE.

³ Colloque organisé au Ministère de l'Economie et des Finances le 2 et 8 mars 2012 intitulé « Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde ».

⁴ DGPR, 2014, « stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ».

Récemment, le ministère de l'Environnement a entrepris une démarche visant à créer une méthodologie ACB pour évaluer les demandes de subventions des collectivités ou des particuliers concernant la gestion des inondations. La réalisation d'études ACB a également été rendue obligatoire pour les collectivités participant à l'appel à projets PAPI¹ pour bénéficier de financements publics pour l'adoption de mesures de prévention des inondations au niveau local². Lors des assises nationales des risques naturels de 2012, le ministère de l'Environnement a fait la promotion des analyses coût-bénéfice pour évaluer les politiques publiques d'inondation³. Par ailleurs, des actions de recherche ou de formation financées par l'UE ou l'État français ont visé l'amélioration de l'évaluation économique des inondations et des stratégies de gestion⁴.

La transposition de la Directive inondation en France a eu pour effet de renforcer la formulation de l'inondation en termes économiques. « Réduire les coûts des inondations et maintenir la compétitivité des territoires » est le premier objectif d'une circulaire relative à sa transposition dans le droit français⁵. L'objectif de sécurité publique est même relativement minoré par rapport à l'objectif économique :

« L'objectif de sécurité publique est très important mais ne doit pas conduire à occulter ou sous-estimer le volet économique du risque inondation dans les processus de décision menant aux choix d'urbanisation ».

Circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation

Cette dimension s'illustre également par la récente définition d'une stratégie nationale de gestion des inondations par le ministère de l'Environnement, réalisée dans le cadre de la transposition française de la Directive inondation. Le deuxième objectif prioritaire de cette stratégie est la diminution des coûts liés aux inondations. Cette stratégie conditionne la protection de territoires à l'efficacité économique :

« Les opérations de protection des biens existants sont conditionnées par la pertinence économique de l'investissement public démontrée par des analyses coûts-bénéfices ou des analyses multicritères »

(DGPR, 2014, « stratégie nationale de gestion des inondations », p. 6).

En France, la redéfinition du problème inondation s'est opérée en partie en termes économiques, conformément à l'un des trois pôles du développement durable. La formulation de nouvelles solutions pour gérer les inondations fait référence à une méthodologie nouvelle, faisant la promotion d'un mode

¹ Les PAPI (Plans d'action et de prévention des inondations) ont été lancés par le Ministère de l'Environnement en 2002. Ces plans sont des outils contractuels entre l'État et les collectivités visant à mettre en œuvre une politique locale de gestion des inondations qui corresponde aux orientations ministérielles.

² Pour évaluer les projets représentant 25% du montant total du programme ou dont le coût est supérieur à 2 millions d'euros.

³ Bordeaux, 19-20 janvier 2012.

⁴ Par exemple le projet « Costs of Natural Hazards » (CONHAZ), soutenu par l'aide financière de l'UE par le programme FP7. En témoigne également la formation organisée par l'Irstea, à destination d'agents de l'État, à l'utilisation de l'ACB, ainsi que la publication du CEPRI (Centre Européen de Prévention de Risque d'Inondation) de 2011 proposant une méthodologie pour la réalisation d'ACB pour évaluer les stratégies de gestion des inondations.

⁵ Circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation.

de gestion participatif et intégré des inondations. Ces dimensions, présentes dans les politiques de l'eau, ont été appropriées par le domaine de l'inondation.

1.3 Une gestion participative et intégrée

La dimension participative des politiques publiques, concepts que l'on retrouve dans les discours du développement durable, sont présents dans les politiques de l'eau en France depuis les années 1990 (Allain, Emerit, 2003). Plusieurs chercheurs observent qu'une norme participative et délibérative tend à s'imposer depuis trente ans dans plusieurs domaines d'action publique (Blondiaux and Sintomer, 2002). En particulier dans le domaine de l'environnement, l'action publique valorise aujourd'hui les dispositifs visant à permettre la participation du public. Cet impératif participatif s'institutionnalise dans la décennie 1990 à travers les instances internationales¹ et européennes². En France, la loi Barnier de 1995 institutionnalise cette norme dans le domaine environnemental, en instaurant la Commission Nationale de Débat Public (CNDP). La charte de l'environnement a introduit en 2005 un droit de participation du public à l'élaboration des décisions ayant un impact sur l'environnement.

Le domaine de l'eau s'est approprié assez tôt cette norme participative, en précédant les injonctions européennes. En France, on assiste depuis les années 1990 à la multiplication d'expériences participatives comme les conférences de citoyens ou les débats publics dans le domaine de l'eau (Notte, Salles, 2011; Rui, 2006). La transposition en 2004 de la Directive cadre sur l'eau de 2000 a rajouté l'obligation de consultation du public concernant l'élaboration de schémas de gestion territoriaux. Cependant, plusieurs travaux ont relativisé le degré effectif de participation de ces instances formelles, où les participants sont désignés a priori et où les discours sont encadrés par des normes discursives disqualifiant certaines participations (Barbier, 2005; Blatrix, 2002; Richard-Ferroudji, 2011).

En revanche, dans le domaine des inondations, cette norme a percolé plus tardivement, et de façon moins formalisée. La Directive inondation³ encourage l'information des « parties prenantes » mais n'oblige pas les États à adopter une approche dialogique. En France, la loi sur les risques de 2003 introduit quelques éléments relatifs à la participation concernant l'établissement de zonages limitant l'occupation des sols dans les zones à risque (les plans de prévention des risques naturels prévisibles ou PPRN). En 2007, une circulaire souligne l'importance de renforcer l'information, la participation du public et la concertation institutionnelle dans le domaine de la prévention des risques⁴, sans pour

¹ Le principe d'information du public est proclamé dans la Déclaration de Rio de 1992 et la Convention d'Aarhus de 1998.

² Notamment à travers l'action de la DG Environnement par l'adoption de la Directive Européenne de 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

³ La Directive 2007/60/CE a été transposée en droit français par l'article 221 de la LENE (loi portant engagement national pour l'environnement) du 12 juillet 2010 et par le décret no 2011-227 du 2 mars 2011, qui modifient le code de l'environnement. Les modalités d'organisation de la gouvernance en termes de prévention des inondations sont détaillées dans la Circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation ainsi que par la Circulaire du 16 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

⁴ La circulaire du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) : « l'association des collectivités territoriales est primordiale, tant pour des raisons d'efficacité que de partage des

autant être obligé par l'avis du public¹. Les lois et circulaires qui organisent la transposition de la directive insistent surtout sur la participation des parties prenantes, définies a minima par le Code de l'environnement :

« [...] les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin et la collectivité territoriale de Corse pour ce qui la concerne ».

Article L566-11 du code de l'environnement

Dans la circulaire de 2013² complétant la transposition de la Directive inondation, les parties prenantes sont désignées comme les établissements publics en charge des questions d'eau ou d'inondation, et les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau comme les porteurs de PAPI, les commissions locales de l'eau des SAGE, les comités de rivière ou d'étang. À aucun moment la réglementation n'oblige d'associer les riverains en leur qualité d'habitants aux discussions et aux décisions concernant les politiques d'inondation. Les parties prenantes sont identifiées de manière plutôt restrictive, seulement dans leur version institutionnalisée, ce qui donne à l'autorité administrative toute latitude pour la sélection des participants.

Par ailleurs, dans les écrits des experts de l'inondation, on retrouve la valorisation de la gestion intégrée des inondations et la condamnation d'une approche sectorielle (Laganier, 2006b; Ledoux, 2006). Ce concept est cette fois encore hérité des politiques de l'eau³. Il correspond à la volonté d'organiser la gestion des inondations sur un territoire limité, le bassin versant, en prenant en compte différentes dimensions du risque inondation, notamment humain, social, économique et environnemental. En France, ce concept est institutionnalisé notamment par des instruments comme les PAPI, lancés en 2002. Ils ont pour objectif de « promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement⁴ ».

Certaines solutions spécifiques sont présentées comme conciliant ces trois dimensions de la problématisation des inondations telle qu'elle se redéfinit en France dans les années 1990, comme la restauration de zones d'expansion de crues. Ce type de mesures est justifié par des arguments relatifs à l'écologie, à l'efficacité économique et à la gestion intégrée, tout en se construisant sur une critique de l'endiguement. Par exemple, l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (RMC) consacre le numéro 21 de son magazine « Sauvons l'eau » au thème « Libérez les rivières ! ». Dans son édito, le directeur de l'Agence critique la politique de construction de digues, pour son inefficacité hydraulique et son coût économique et en termes de vie humaines. Il prône une gestion des inondations à l'échelle du

compétences et des responsabilités. D'autre part, l'ouverture de la concertation aux citoyens correspond à une demande forte, d'autant plus ressentie comme légitime qu'elle touche à la sécurité de tous »

¹ La concertation est entendue au sens où la définit la Commission Nationale de Débat Public, comme « un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître son opinion, ses attentes et ses besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale ».

² Circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation.

³ Nous explicitons ce concept dans la partie suivante (section 2.2.2).

⁴ Site internet du ministère de l'Environnement. URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-programmes-d-actions-de,24021.html>.

bassin versant. Il soutient des solutions plus « naturelles » pour répondre aux inondations, comme la création de zones d'expansion de crues, présentée comme redonnant « aux rivières leur espace de liberté ». Cet extrait illustre la tentative active de diffusion, par les acteurs du domaine de l'eau, de modèles dans le domaine de la gestion des inondations, et le recours à des arguments économiques et écologiques pour justifier une nécessaire appropriation.

*« Les rivières ont été **rectifiées et enserrées** entre les digues. Elles nous rappellent, lors des crues, « **qu'elles reprennent toujours leur cours** ». Si cette gestion veut nous protéger individuellement, elle **coûte cher** collectivement en vies humaines et en entretien des ouvrages de protection. Le nouveau mode de gestion à l'échelle du **bassin versant** vise à **créer des zones d'expansion de crues**, redonner aux rivières leur **espace de liberté**, atténuer les crues, assurer la continuité sédimentaire et piscicole. Cette politique **économise les coûts d'entretien** des ouvrages et **réduit la réparation** des crues. Elle bénéficie de fortes subventions de l'agence de l'eau. Des pionniers ont commencé, sur le Vistre à Nîmes, sur le Rhône à Pierre-Bénite, sur le Drueon dans le Doubs. Ils redonnent **beauté** aux rivières, fierté et plaisir aux habitants, pêcheurs, et touristes. Ensemble, sauvons l'eau ».*

Édito du directeur de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse dans le magazine de l'agence, « Sauvons l'eau » de septembre 2013.

* *

*

À partir des années 1990, le problème de l'inondation fut redéfini en France par différents acteurs. Nous analysons cette redéfinition comme une appropriation, par les acteurs de ce domaine, des discours du développement durable. Cela s'est traduit par une définition de l'inondation comme un phénomène naturel aggravé par l'homme et les infrastructures de protection. Les ouvrages de protection comme les digues sont progressivement disqualifiés, et présentés comme des instruments d'aggravation du risque inondation. L'impact économique des inondations devient une mesure essentielle du risque, et la limite des coûts un objectif important des politiques publiques. La norme participative présente dans le développement durable a également percolé dans la redéfinition du problème inondation, mais de façon plus marginale. Ainsi, la redéfinition du problème inondation semble illustrer une appropriation du développement durable autour de ses trois pôles que sont la protection environnementale, l'efficacité économique et le social. En France, cette appropriation est le produit d'interconnexions entre le forum scientifique, des politiques publiques, et des professionnels (notamment le monde des assurances). Nous allons voir que l'appropriation du développement durable dans le domaine de l'inondation a été aussi le produit de dynamiques internationales.

2. Les inondations comme problème environnemental et économique à l'international

Au niveau international, des organisations multilatérales et régionales, ainsi que des ONG internationales composent le forum des politiques publiques internationales¹ dans le domaine des inondations. Ces organisations produisent des orientations normatives au sujet de la gestion des inondations, en particulier à destination des États (2.1). Les acteurs du forum de politiques publiques interagissent fortement avec les acteurs scientifiques, notamment par l'intermédiaire d'organisation de manifestations scientifiques. Par ce biais elles participent à la production scientifique autour des inondations, favorisant des recherches s'intéressant aux alternatives au paradigme de protection (2.2). Les scientifiques qui travaillent sur ces questions y ont trouvé assez tôt un contexte valorisant leur recherche alternative au paradigme dominant.

2.1 Appropriation des risques naturels par les organisations multilatérales

Les organisations multilatérales comme les Nations-Unies se saisissent dès les années 1970 de la question des catastrophes naturelles à travers la création d'une organisation chargée de la coordination des secours auprès des États membres² (Revet, 2009b). À partir des années 1990 ces institutions s'intéressent aux questions de prévention, qui à leur tour font l'objet d'initiatives internationales. La Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) est organisée afin de sensibiliser les États à ces problématiques à partir de 1990. À l'issue de cette décennie l'ONU définit une stratégie internationale de réduction des catastrophes (ISDR)³, établissant un système de coopération inter-agences et crée un secrétariat associé (UNISDR)⁴. Dans le cadre de cette stratégie des évènements scientifiques sont organisés par des institutions nationales et internationales. Notamment dans les années 2000 des séances de travail et des colloques sont organisés sur les inondations par une agence fédérale américaine chargée de la production de données sur les phénomènes climatiques (NOAA)⁵ soutenue par le conseil économique et social des Nations-Unies (UNDESA)⁶. L'objectif de ces évènements politiques et scientifiques est de créer des normes d'action publique dans le domaine des inondations. Ces orientations normatives, qualifiées de « comprehensive guidelines » sont destinées aux gouvernements nationaux, mais également aux ONG, à d'autres organisations internationales, et même à la « société civile⁷ ». Elles visent à réduire les dommages liés aux inondations dans les États et plus généralement nourrissent des objectifs d'amélioration du social, vers plus de « santé » et de « résilience » :

« Concerted efforts are required to achieve these solutions, and such efforts are necessary to stem the rising losses from water-related disasters. It is

¹ Les politiques publiques internationales sont définies comme « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national » (Petiteville, Smith, 2006).

² UNDRO: United Nations Disaster Relief Organization.

³ ISDR: International Strategy for Disaster Reduction.

⁴ UNISDR: The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

⁵ NOAA : United States National Oceanic and Atmospheric Administration

⁶ UNDESA : United Nations Department of Economic and Social Affairs

⁷ UNISDR, 2004, « Guidelines for reducing flood losses », p. ii.

truly hoped that these guidelines will assist in the planning and implementation of actions leading to more healthy and resilient societies. »

UNISDR, 2004, « Guidelines for reducing flood losses », p. ii.

Plus récemment une initiative internationale sur les inondations, l'IFI (International Flood Initiative) a été lancée par une collaboration entre l'UNESCO, l'Organisation Météorologique Mondiale (WMO), l'Université des Nations Unies, l'IAHS (International Association of Hydrological Sciences) et l'UNISDR (UN International Strategy for Disaster Reduction). Ces partenariats institutionnels soulignent l'interconnexion du forum scientifique et du forum de politiques publiques.

Dans le forum des politiques publiques international, une ONG internationale est particulièrement active : WWF (World Wide Fund for Nature), ainsi que des institutions régionales comme l'OTAN. Ces institutions sont interconnectées avec le forum scientifique par l'intermédiaire de manifestations scientifiques. Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN cherche de nouveaux domaines d'intervention, qu'elle trouve dans la gestion des catastrophes naturelles (Revet, 2009a). Dès 1992, l'OTAN organise une conférence sur les inondations intitulée « Coping with floods » dans laquelle des scientifiques évoquent les inconvénients liés à la construction de digues et proposent des méthodes alternatives à leur construction. L'idée véhiculée dans cette conférence, proche du concept du développement durable, est que pour vivre au sein d'une « civilisation avancée » le but de la société est de mettre en valeur les ressources naturelles, de protéger l'environnement et diminuer l'impact des catastrophes autant que possible, y compris économiquement. L'inondation est présentée comme un risque contre lequel on ne peut se protéger que partiellement. Valorisant le concept de « résilience » il est fait référence à la nécessité de s'adapter à ce risque afin de s'y préparer et d'en diminuer les impacts négatifs¹.

L'UNISDR a également organisé plusieurs conférences scientifiques valorisant des méthodes alternatives à la construction de digues. D'ailleurs, la cinquième conférence de cette initiative qui a lieu en 2011 marque ce changement discursif, en changeant de nom : « international symposium on flood defence » est devenu « international conference on flood management ». Ce changement sémantique illustre un changement d'orientation vers des références visant à gérer le risque inondation, considéré comme inévitable, et à disqualifier les politiques basées sur la protection.

L'ONG WWF a organisé à Paris en 2011 un colloque intitulé « Vivre avec les crues, au croisement de la prévention des risques et de la protection des rivières² » au siège de l'UNESCO. Cela souligne l'insertion de cette ONG dans le forum des politiques publiques ainsi que l'interconnexion de ces institutions avec le forum scientifique. Le titre du colloque illustre la volonté de ces institutions d'influencer la construction cognitive de l'inondation et la définition de solutions pour y répondre. WWF a publié plusieurs études réalisées par des scientifiques visant à encourager les populations à « vivre avec les inondations³ », mais concernant surtout des études de cas européennes.

Une autre manifestation scientifique, organisée par WWF en partenariat avec Irstea, souligne également la porosité entre niveaux d'actions publiques et forums dans la construction d'un cadre

¹ Comme l'attestent les actes du colloque « Coping with Floods », 1992, Erice (Italie).

² Colloque organisé à Paris les 13 et 14 décembre 2011 au Siège de l'UNESCO.

³ WWF, 2004, « Policy Briefing. Living with floods. Achieving ecologically sustainable flood management in Europe » ; WWF, 2002, *Managing floods in Europe : the answers already exist* ; WWF, 2000, « Wise use of floodplains ».

cognitif environnemental autour des inondations¹. Le forum des politiques publiques est connecté au forum scientifique surtout par l'organisation de manifestations scientifiques. Le financement direct de projets de recherche est assez rare². Ces organisations soutiennent des événements scientifiques afin de renforcer leur légitimité à intervenir dans le domaine des inondations mais aussi de développer des savoirs scientifiques qui correspondent au cadrage cognitif des inondations construit autour de la durabilité.

Les publications de l'UNISDR et de l'IFI évoquent la nécessité d'une gestion « naturelle » ou « écologique » des inondations, faisant souvent référence explicitement au développement durable. Elles opèrent également une construction cognitive de l'inondation autour de références environnementales, économiques, et prônent des solutions intégrées participatives.

2.2 Construction d'un problème environnemental et économique

Dans le forum international, l'inondation est construite comme un problème environnemental et économique. Les solutions favorisées par ce forum sont une récupération de solutions du paradigme de protection auxquelles sont ajoutées des méthodologies comme la gestion intégrée et la participation, bien que cette dernière dimension soit institutionnalisée, encore une fois, de façon restrictive.

2.2.1 Les inondations comme phénomènes naturels et économiques

La construction de l'inondation comme phénomène naturel fait partie du travail cognitif de ces organisations. L'IFI définit les inondations comme des phénomènes naturels qui contribuent à la biodiversité et à la durabilité des écosystèmes et des activités humaines :

« [...] floods are natural phenomena, which contribute to the biodiversity and sustainability of ecosystems and to many human activities [...] The wetlands in flood plains contribute to biodiversity and also create employment opportunities. »

International Flood Initiative, 2007

L'IUCN³, qui rassemble des acteurs gouvernementaux, associatifs et locaux autour des questions environnementales lança en 1960 un programme sur la préservation des zones humides qui déboucha en 1971 sur la convention de Ramsar⁴, établissant un objectif de gestion durable de ces milieux. L'IUCN justifiait notamment la préservation de ces zones par des arguments fonctionnels,

¹ Par exemple, l'Irstea a collaboré directement avec WWF, notamment dans le cadre d'une manifestation scientifique autour de la gestion environnementale des eaux et des forêts intitulé « Naturalité. Vers une autre culture des eaux et des forêts » du 17 au 20 septembre 2013. La question que ce colloque posait est la suivante : « Comment prendre en compte la naturalité dans la gestion des écosystèmes ? ». Ce colloque associait chercheurs, gestionnaires, grand public et enfants, ce qui illustre la volonté de diffusion large de cette approche. (<http://www.naturalite2013.fr>). Des communications à ce colloque défendaient un « changement de paradigme » en gestion des risques, notamment des inondations (par exemple : Barthelon C. (ONF). « Vers un autre paradigme de gestion des risques (crues, érosion, chutes de pierres) ? Exemples d'actualité »).

² Nous avons néanmoins trouvé un projet de recherche financé par l'Unesco en 2001-2002 sur le Rhin intitulé « Living with floods : Strategy Development for Flood Management in the Rhine Basin ».

³ Union internationale pour la conservation de la nature.

⁴ La Convention se donne pour mission: « La conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier ». <http://www.ramsar.org>

soulignant les services rendus aux sociétés par les zones humides comme la maîtrise des crues¹ et participant par là à la problématisation des inondations comme phénomènes naturels, ainsi qu'à la valorisation de solutions environnementales pour diminuer leur impact négatif sur la population.

La question des inondations dans le forum des politiques publiques international s'inscrit aussi dans un cadre cognitif autour de la réduction des dépenses publiques. Dans les publications de l'IFI et de l'UNISDR, les inondations sont présentées par le coût économique qu'elles induisent, justifiant l'adoption de nouvelles mesures de prévention :

« Flooding is one of the greatest water-related environmental disasters known to us – its human, material and ecological costs can be staggering. [...] Along with other water-related disasters, they cost the world economy some \$50 to \$60 billion a year. [...] The number of people vulnerable to devastating floods is expected to rise due to large-scale urbanization, population growth in flood-prone areas, land use changes, climate change and rising sea levels. New disaster risk reduction approaches are needed to build the necessary capacity to address these challenges. »

International Flood Initiative, 2007

« There is an increasing trend worldwide in the number of disasters and their total economic impacts. This is very evident in the analysis by Munich Re, a major reinsurance company [...] Flooding causes over one-third of the total estimated costs and is responsible for two-thirds of people affected by natural disasters ».

UNISDR, 2004, p. 4

La dimension économique des inondations est évoquée au sujet du coût qu'elles engendrent. Mais certaines solutions, comme la gestion intégrée des inondations, sont valorisées comme des mesures à mettre en œuvre pour limiter ces coûts. Une gestion adaptée du risque inondation est considéré comme bénéfique économiquement, écologiquement et socialement. On retrouve ici le triptyque du développement durable :

« The wetlands in flood plains contribute to biodiversity and also create employment opportunities. [...] Integrated Flood Management [...] aims to reduce human and socio-economic losses from flooding and use of flood plains while increasing social, economic and ecological benefits »

International Flood Initiative, 2007

La prégnance de cette dimension économique permet de comprendre la raison pour laquelle ces institutions multilatérales produisent depuis les années 2000 des orientations normatives au sujet des politiques de prévention des inondations. La dimension économique semble un facteur explicatif important de la prise en charge des inondations par les organisations multilatérales comme les Nations-Unies. Les conférences et « workshops » de l'UNISDR sont organisés dans les pays du Sud après de grands épisodes d'inondation². D'après le rapport de l'UNISDR, les inondations sont les catastrophes naturelles les plus coûteuses³. Les orientations produites par l'UNISDR visent à diminuer les coûts des inondations des États, et notamment ceux du Sud, qui bénéficient le plus de soutien

¹ « Les zones humides rendent d'importants services aux sociétés humaines: apport d'eau, assainissement, maîtrise des crues et ressources alimentaires » (Convention sur les zones humides, Plan Stratégique 1997-2002).

² La première session a lieu au Honduras du 6 au 8 Avril 1999 ; la deuxième à Brasilia du 15 au 19 Novembre 1999 ; un colloque international a eu lieu à Bangkok du 27 au 31 Aout 2001.

³ « Floods have the greatest damage potential of all natural disasters worldwide and affect the greatest number of people » (UNISDR, 2004, « Guidelines for reducing flood losses », p. iv)

financier de la part d'institutions internationales comme la Banque Mondiale lors de catastrophes de grande ampleur. L'importance de la participation financière des États-Unis à la Banque Mondiale¹ permet de comprendre leur intérêt à diminuer les coûts des catastrophes dans les pays du Sud et leur participation à la production de ce type d'orientations normatives internationales dans le domaine des inondations. La Banque Mondiale participe également à construire ce cadrage économique autour des catastrophes naturelles².

Le forum international des politiques publiques participe à construire l'inondation comme phénomène naturel dont la gestion doit intégrer les dimensions environnementales et économiques. Les solutions privilégiées dans ce forum sont la gestion intégrée et les mesures non-structurelles.

2.2.2 Les solutions aux inondations : une gestion « intégrée » et un assemblage de mesures

Les solutions au problème de l'inondation favorisées dans les forums internationaux de politiques publiques font la part belle à la gestion intégrée des inondations et à la participation, bien que définie de façon restrictive. Ces solutions sont promues à partir de la critique du paradigme de protection, et de la transposition des solutions des politiques de l'eau.

Les « guidelines » de l'UNISDR sont explicitement critiques de ce qu'ils voient comme paradigme dominant à l'international : une action publique centrée sur des actions de reconstruction et de réparation après les événements catastrophiques. Ils soutiennent que des mesures préventives doivent être adoptées pour rompre le « cercle vicieux » des catastrophes naturelles et évoquent un nécessaire « changement de paradigme », faisant explicitement référence au développement durable. Les orientations qualifient les infrastructures de protection contre les inondations d'« insuffisantes » pour protéger les populations. À cette critique du paradigme de protection est opposé un modèle de gestion qualifié d'intégré. L'UNISDR prône à l'inverse une approche globale ou intégrée (« holistic » et « integrated ») de la gestion des inondations, en l'associant au concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE ou IWRM³) et en l'opposant à une approche qu'ils qualifient de « compartimentée » :

*« There is a need for multihazard management systems within the framework of **integrated water resources management (IWRM)** ». (p. 9)*

*« An **integrated** approach to flood disaster management will reduce the losses and break the cycle of event-disaster. À **paradigm shift** is required in perceptions, attitudes and practices in order to move from the current model of post disaster response and recovery to one of investing in the **holistic** disaster management process » (p.7)*

*« water continues to be managed in a **compartmentalized** fashion. The challenge is to recognize the importance of the impacts of natural water-related hazards within the framework of **sustainable development**. (p.7) »*

UNISDR, 2004.

¹ Les États-Unis sont les principaux contributeurs financiers de la BIRD, une des institutions financières de la Banque Mondiale (Source : Rapport de la Banque Mondiale 2013, Rapport financier p.26). Consulté en ligne le 23 mai 2014 [URL : <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/FinancialStatements.pdf>]

² Benson C., Clay J.E., 2004, « Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters », Disaster Risk Management Series, °4, World Bank.

³IWRM : International Water Resource Management

L'IFI prône explicitement une « gestion intégrée des inondations » (« *integrated flood management* » ou IFM) construite sur une conception holistique du risque inondation, la recherche d'une diminution des dommages liés aux inondations et d'une augmentation des « bénéfiques » sociaux, économiques et écologiques. L'IFM fait par ailleurs explicitement référence à la gestion intégrée des ressources en eau, ainsi qu'à la dimension participative :

« IFM is a process that promotes a holistic risk-based approach to flood management. It aims to reduce human and socio-economic losses from flooding and use of flood plains while increasing social, economic and ecological benefits. IFM sits with land and water resources management in the broader context of Integrated Water Resource Management (IWRM). It includes institutional actors at all levels of flood management and recognizes the critical importance of stakeholder participation and cultural diversity in planning and implementation. »

IFI, 2007

La gestion intégrée des inondations est une analogie du modèle de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE en français et IWRM en anglais). La GIRE s'est construite autour de l'idée que la gestion de l'eau doit être réalisée à l'échelle du bassin versant¹. Si le concept de bassin versant n'est pas récent (18^{ème} siècle), l'idée que la gestion de l'eau serait optimisée à cette échelle est plus contemporaine. Cette idée s'impose dès l'entre deux guerres aux États-Unis et est diffusée au niveau international (Brun, 2012). La diffusion et l'adhésion internationale autour de cette idée s'est structurée en même temps qu'est née une science : l'hydrologie (Linton, 2010), et que s'est renforcée une approche : la modélisation et l'analyse quantitative de l'eau, de l'échelle locale à l'échelle globale (Trottier, 2012). Le concept de gestion intégrée des ressources en eau est devenu un concept dominant dans le domaine de l'eau, autant dans le forum scientifique que dans celui des politiques publiques (Trottier, 2012).

Le modèle de la GIRE est le produit d'un processus inter et transnational de construction d'un discours sur l'eau à plusieurs niveaux d'action publique qui se décline en trois principes : la prise en compte de plusieurs usages de l'eau (notamment écologique), une gestion intersectorielle de la ressource et multi échelle (Massardier, 2011). La GIRE intègre également les dimensions écologique, économique et sociale autour de la gestion de l'eau :

« [la GIRE est définie comme un] processus facilitant le développement et la gestion coordonnées de l'eau, de la terre et des ressources qui leur sont liés, afin de maximiser le bien-être économique et social qui en découle, d'une manière équitable et sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux »

(Abu-Zeid, 1998)

« Integrated water resources management is based on the equitable and efficient management and sustainable use of water and recognises that water is an integral part of the ecosystem, a natural resource, and a social and

¹ Un bassin versant ou bassin hydrographique est une portion de territoire dont les eaux alimentent un exutoire commun : cours d'eau ou lac. Cette échelle territoriale est considérée par les hydrologues comme l'échelle de gestion pertinente pour l'eau, la pollution, mais aussi les inondations. La pertinence de cette échelle de gestion est institutionnalisée en France par la loi sur l'eau de 1964 mais également de 1992, qui oblige au niveau de chaque grand bassin hydrographique français la réalisation concertée d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), chargé de fixer les orientations fondamentales de la gestion des ressources en eau. Ces schémas directeurs sont complétés dans chaque sous-bassin par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

economic good, whose quantity and quality determine the nature of its utilisation ».

Site internet du Global Water Partnership.

La GIRE a particulièrement été développée par des institutions créées après les conférences internationales de Dublin¹ et de Rio² en 1992, comme le Forum Mondial de l'Eau, le Conseil Mondial de l'eau³ et le GWP, Global Water Partnership⁴ (Mollinga, 2008). Au niveau européen, le modèle de gestion intégrée des ressources en eau est institutionnalisé par la Directive cadre sur l'eau. Ces mêmes institutions ont participé à promouvoir une gestion intégrée des inondations, que l'on retrouve dans le modèle de la gestion durable.

Le GWP a notamment lancé un programme visant à combiner les principes de la GIRE et de la gestion des inondations, en partenariat avec l'Organisation Météorologique Mondiale : « Associated Programme on Flood Management⁵ ». Le conseil mondial de l'eau cite l'adaptation aux sécheresses et aux inondations comme initiatives à intégrer dans la promotion d'un objectif de « sécurité de l'eau » (« *water security* ») dans leur stratégie du même nom pour 2013-2015⁶. La promotion de la gestion intégrée des inondations est particulièrement endossée par les institutions internationales, en s'appuyant sur les États. Les ministères en charge du domaine de l'eau sont présents dans l'« Assemblée des gouverneurs » du Conseil Mondial de l'Eau. Le GWP développe des projets de gestion des inondations directement avec les États. Au niveau européen, la Directive cadre sur l'eau de 2000 institutionnalise la gestion de l'eau par bassin versant.

La production d'orientations autour des inondations par le forum international des politiques publiques est rattachée à la régulation d'autres problèmes présents à l'agenda international, comme celui de l'eau. Mais le problème inondation est également connecté à ceux du développement, de la pauvreté, de l'éducation, du développement durable, et des risques, comme l'illustre le document produit par l'IFI :

« IFI will help meet the Millennium Development Goals (MDGs), contribute to the UN International Decade for Action "Water for Life" (2005-2015) and the UN Decade on Education for Sustainable Development (2005-2014), as well as address the issues identified in the Hyogo Framework of Action (2005-2025). In addition, the Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (WSSD) has highlighted the

¹ La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, réunie à Dublin (Irlande) du 26 au 31 janvier 1992 est une des premières initiatives internationales visant à coordonner une politique de l'eau à ce niveau. Cette conférence a véhiculé un cadre cognitif autour de la rareté de l'eau. Au problème de l'eau rare les États ont apporté une solution économique et scalaire. Les principes de la conférence de Dublin reconnaissent l'eau comme bien économique et prônent une gestion de l'eau à l'échelle globale.

² La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (appelée Sommet de Rio) s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil du 3 au 14 juin 1992. Cette conférence confirme la consécration du développement durable à l'international.

³ Le conseil mondial de l'eau est un think-tank international qui rassemble des acteurs autour des questions d'eau comme des entreprises privées, des ONG, et des agences des nations-unies.

⁴ Le GWP est fondé en 1996 par la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement et la Swedish International Development Agency. Il finance le Programme Associé de Gestion des Crues (AFPM) qui se donne pour mission de promouvoir la gestion intégrée des inondations à l'international.

⁵ (« The Programme aims to combine IWRM principles into flood management practices and vice versa »). Source : site internet du GWP [consulté le 26 mai 2014]. URL : <http://www.gwp.org/en/Our-approach/Strategic-Allies/Associated-Programme-on-Flood-Management-WMOGWP/> ;

⁶ WWC, 2013, « A pact for water security, World Water Council 2013-2015 Strategy », p.16.

need to mitigate the effects of floods and droughts. The international community has committed to finding new approaches to risk management and addressing vulnerability, which include prevention, mitigation, preparedness, response and recovery. »

IFI, 2007

La production d'un discours international sur les inondations s'accompagne de l'édiction de solutions pour y répondre autour de l'opposition de mesures « structurelles » et « non structurelles ». L'UNISDR valorise l'adoption de mesures de types multiples, notamment la limitation de l'urbanisation en zone inondable, l'enlèvement d'infrastructures nuisant à l'écoulement de crues, l'adaptation d'infrastructures résistantes aux crues dans les zones inondables, l'organisation de systèmes de prévision des crues et d'information du public. L'UNISDR ne disqualifie pas ouvertement la politique de construction de digues ou de barrages mais souligne leur inefficacité lorsqu'elle n'est pas complétée par d'autres mesures¹. Elle prône un changement d'orientation de mesures de protection vers des mesures moins « structurelles » :

*« A balance between structural and non-structural measures to manage floods and reduce losses is required, where the **emphasis is shifting from large structural solutions** to innovative measures in flood proofing and improved building codes **to non-structural flood measures** such as land use regulation, flood plain management, compensation schemes, insurance schemes and the improved participation of local communities prone to flood hazards. »*

UNISDR, 2004, p. 18

Des solutions « non structurelles » sont valorisées, comme la préservation des zones inondables. Ces mesures visent à ne pas protéger ni urbaniser des zones inondables afin que le fleuve en cas de crue puisse déborder sur ces zones. D'autres mesures visent à revenir sur le choix de protection de certaines zones inondables, désignées par l'expression « re-development of flood-prone areas² », que l'on peut traduire par « restauration de zones d'expansion de crues » ou de « zones inondables ». La publication de l'UNISDR présente l'occurrence de catastrophes comme une « opportunité » de changer de politique d'aménagement du territoire et notamment « corriger les erreurs d'aménagement du passé », comme la protection de zones inondables. Ainsi les mesures valorisées par la publication sont la possibilité de rendre à nouveau inondables des zones protégées des inondations. Ces mesures sont justifiées par des arguments économiques et écologiques :

« A major flood disaster is sometimes an opportunity to correct the planning errors of the past. Removal of flood-prone development and conversion of the land to a conforming use is an option to consider. It may be less expensive in the long run to physically relocate flood-prone development, buy it out as part of a disaster assistance program, or include its purchase in long term planning (p. 35). »

« Zoning of flood-prone lands as ecological reserves or protected wetlands can often help to meet broader environmental or biodiversity goals (p.7). »

UNISDR, 2004.,

D'autres solutions sont conseillées, comme celle visant à inciter les populations locales à s'adapter aux inondations majeures, considérées comme inévitables. L'expression « vivre avec les

¹ UNISDR, 2004, *Op. Cit*, p. 8.

² UNISDR, 2004, *Op. Cit*, p. 9.

crues¹ » (« *live with floods* ») est le premier principe de l'initiative internationale sur les inondations (IFI) ; suivi par le principe d'équité et celui de la participation (« *empowered participation* »). Ces institutions valorisent une approche participative, mais souvent d'une façon assez peu précise :

« The importance of empowering individuals and communities that are directly affected by floods through participatory decision making is now widely seen as vital to successful integrated flood management. Thus the coordinated participation of all stakeholders – through appropriate institutions and innovative governance frameworks – will be a key mechanism at all levels of flood-related activities ».

IFI, 2007

L'UNISDR évoque la participation sous des termes un peu plus précis mais en limite la portée à des mécanismes de prévision des crues et de l'adaptation des populations au risque inondation :

« The value of community-based forecasting systems is recognized in reducing loss of life and decreasing economic losses, as they make use of local empirical knowledge as well as increase local capacity for reducing communal vulnerability to floods »

« *Guideline for reducing flood losses* », UNISDR, p. 18.

L'UNISDR conseille également aux gouvernements de prendre en compte le coût des inondations dans leurs scénarii de croissance économique² et le soutien à la création d'assurances privées. Ainsi ils lient explicitement les politiques de partage du risque à des objectifs d'efficience économique et à des solutions financières :

« The efficiency of risk-sharing and risk transfer depends upon the size of the risk pool and availability of financial instruments and services. »

UNISDR, 2004, p. 7

La dimension participative est présente dans les discours, mais sans être centrale. Notamment elle se limite à celle des individus qui doivent prendre en charge leur propre protection. Ces orientations cognitives sont le produit d'une interconnexion du forum international de politique publique avec le forum scientifique, notamment dans le montage institutionnel de ces initiatives. Cette interconnexion est renforcée par l'organisation, de la part d'ONG internationales et d'organisations régionales, de manifestations scientifiques.

* *

*

L'appropriation du développement durable dans le domaine des inondations est en partie le produit du travail cognitif mené par des organisations internationales qui, en lien avec le forum scientifique, produisent des orientations normatives visant à influencer les politiques de prévention des inondations nationales. Ces orientations sont construites sur la critique du paradigme de protection. Elles font référence à l'inondation comme phénomène naturel, dont la gestion doit être intégrée. Elles font enfin une place importante à la dimension économique, au détriment de la dimension participative du développement durable. Au niveau européen, cette hybridation entre les dimensions économiques

¹ C'est le premier principe de l'initiative internationale sur les inondations.

² UNISDR, 2004, *Op. Cit*, p. 9.

et écologiques est institutionnalisée par le travail de la DG Environnement et l'adoption de la Directive inondation de 2007.

3. Les inondations, nouveau domaine de la DG environnement

Les inondations deviennent officiellement domaine d'action publique européenne en 2007 avec l'adoption de la Directive inondation¹. C'est la Commission Européenne, et en particulier la Direction Générale Environnement (DG XI), qui sont les artisans de cette nouvelle directive ? produisant un cadre cognitif autour de l'inondation proche des discours sur la modernisation écologique (3.1). L'Union Européenne et WWF participent de concert à l'intégration du forum de politiques publiques et du forum scientifique, notamment par le financement de travaux de recherches (3.2).

3.1 La DG Environnement et les inondations autour de la modernisation écologique

La Directive inondation est le produit de l'intégration des inondations dans la réglementation européenne. C'est la DG Environnement qui a été l'artisan principal de la Directive inondation. Elle produit une directive conforme aux orientations cognitives qui régissent le travail de cette DG, à savoir la modernisation écologique (Cini, 1996).

En Europe, plusieurs épisodes d'inondation provoquent en 2002 des dégâts importants, notamment sur l'Elbe et le Danube. Après ces événements, le Conseil Européen des ministres de l'Environnement, à la suite d'une proposition du ministre de l'Environnement Français, propose de développer une politique de prévention des inondations « durable ». Les représentants nationaux du domaine de l'eau (Water Directors) travaillent avec la DG Environnement à une stratégie européenne de gestion « durable » des inondations², participant ainsi à l'appropriation du développement durable par les acteurs du domaine des inondations.

Cette appropriation est principalement basée sur le modèle international. Dès 2003 un document de bonnes pratiques de gestion des inondations est produit par ce groupe de travail sous la présidence des représentants de la France et des Pays-Bas. Ce document s'inspirait largement d'un guide édité en 2000 par les Nations Unies et l'Union Européenne sur la gestion durable des inondations³. Dans ces documents, les inondations sont considérées comme des phénomènes naturels inévitables dont les impacts négatifs sont exacerbés par les interventions humaines dans les processus naturels :

« Flood events are a part of nature. They have existed and will continue to exist. As far as feasible, human interference into the processes of nature should be reversed, compensated and, in the future, prevented ».

Commission Européenne, 2003, « Best practices on flood prevention, protection and mitigation », document de travail de la DG Environnement.

¹ Directive relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07, à laquelle il est communément référé par « DI » ou « Directive Inondation ».

² DG Internal Policies of the Union, Policy Department Economic and Scientific Policy, 2006, « The Adequacy of EU Action on Flood Protection, focusing on the European Commission's recent Proposal », Briefing Note (IP/A/ENVI/FWC/2005-35)

³ United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE), 2000, « Guidelines on Sustainable flood prevention » (2000).

Ces arguments sont utilisés pour justifier un nécessaire changement « de paradigme » entre une approche défensive « contre » les inondations et une approche de gestion « avec » les inondations :

« Considering the evolution and trends, the approach to natural hazards requires a change of paradigm. One must shift from defensive action against hazards to management of the risk and living with floods »

Commission Européenne, 2003, Op. Cit, p. 5.

L'injonction à « changer de paradigme » est présente dans d'autres documents. La Commission a publié en 2004 une communication préalable à la directive pour justifier l'intégration des inondations dans la réglementation européenne. Cette communication, produit de la DG Environnement, dénonce l'inefficacité de la construction de digues. Cette position est en cohérence avec celle du Conseil Economique et Social Européen¹, représentant des intérêts privés.

« [...] structural action (such as channelling, dams and dykes) [have] frequently failed to adequately control floods and prevent a great deal of avoidable damage because the authorities and the public at large have been lulled in a false sense of security »

Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission, 2005

La Directive inondation reprend la définition de l'inondation comme phénomène naturel, dont les conséquences négatives potentielles sur les hommes et les écosystèmes sont aggravées par les pressions anthropiques, comme l'illustre le second principe de la directive.

« Les inondations sont des phénomènes naturels qui ne peuvent pas être évités. Toutefois, certaines activités humaines (telles que l'accroissement des implantations humaines et des biens économiques dans les plaines d'inondation ainsi que la réduction de la capacité de rétention naturelle de l'eau du fait de l'occupation des sols) et les changements climatiques contribuent à en augmenter la probabilité et les effets négatifs. »

Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

La Directive inondation définit comme objectif de l'action publique la réduction des conséquences négatives des inondations, sans forcément réduire les phénomènes naturels. Cet objectif est atteignable, selon le texte, lorsque l'action publique est coordonnée à l'échelle du bassin versant (ou bassin hydrographique) :

« Il est possible et souhaitable de réduire les risques des conséquences négatives associées aux inondations, en particulier sur la santé et la vie humaines, l'environnement, le patrimoine culturel, l'activité économique et les infrastructures. Toutefois, les mesures de réduction de ces risques devraient, dans la mesure du possible, être coordonnées à l'échelle d'un bassin hydrographique pour être efficaces. »

Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Dans le forum européen, il est fait référence à la dimension intégrative du problème de l'inondation, qui peut être un problème économique, humain, environnemental :

« Les inondations constituent une menace susceptible de provoquer des pertes de vies humaines et le déplacement de populations, de nuire à

¹ Le Comité Economique et Social Européen est un organe consultatif qui regroupe des intérêts économiques (représentants d'associations d'employeurs, de travailleurs et d'autres groupes d'intérêt européens comme les fédérations agricoles).

l'environnement, de compromettre gravement le développement économique et de saper les activités économiques de la Communauté. »

Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

En particulier, la dimension économique était déjà présente dans les premières versions de la directive proposées par la Commission, et ce dès la deuxième phrase :

« Since 1998, floods have caused some 700 fatalities, the displacement of about half a million people and at least €25 billion in insured economic losses [...] Given the potential risk to human life, economic assets and the environment, we cannot afford to do nothing ; Europe's commitment to sustainable development could be severely compromised if we do not take appropriate measures »

Communication de la Commission Européenne sur la gestion du risque inondation, 2004, p.2

La Directive inondation établit clairement une stratégie économique dans les instruments à valoriser dans les politiques de gestion des États membres. Elle prévoit que les zones à forts « enjeux économiques » ou à forte « valeur écologique » doivent être prioritaires pour la définition de stratégies locales (plans de gestion des inondations)¹. Les mesures prévues par ces plans de gestion définis localement doivent s'inspirer des « meilleures pratiques et (...) meilleures technologies disponibles, sans être pour autant excessivement onéreuses² ».

La rationalité économique apparaît fondamentale dans les raisons qui poussent l'Union Européenne à réguler le domaine des inondations. L'UE assume en effet des responsabilités en termes de réassurance des États en cas d'événements catastrophiques. Un Fonds de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE) existe depuis 2002 au niveau communautaire pour aider les États membres victimes de catastrophes naturelles. Entre 2002 et 2009, il consacra plus d'un milliard d'euros³ aux inondations. Le FSUE participe également au renforcement de la construction de l'inondation comme problème économique, en faisant de la « catastrophe naturelle » un problème économique. Il apporte une contribution financière aux États membres en cas de « catastrophe naturelle majeure » ainsi définie : il s'agit d'un événement ayant entraîné des dégâts directs de l'ordre de 3,46 milliards d'euros ou représentant plus de 0,6% du revenu national brut. Dès 2004, la Commission Européenne et la DG Environnement ont cherché à limiter le montant engagé par le FSUE⁴ notamment par l'intégration des inondations dans un cadre législatif européen.

Cette justification économique est confirmée lors d'un entretien avec une fonctionnaire de l'ancienne direction de l'eau (ministère de l'Environnement) qui a activement participé aux négociations autour de la Directive inondation au niveau européen :

« Avant il y a la communication de la Commission de 2004, [...] elle est l'aboutissement d'un processus de réflexion assez long qui s'est tenu entre les pays de l'union, suite aux grandes inondations d'Europe centrale en 2002, par là. Donc prise de conscience des États de l'union qu'il fallait agir

¹ Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07 : Les risques d'inondation dans certaines zones de la Communauté pourraient être considérés comme étant non significatifs, par exemple dans des zones faiblement peuplées ou inhabitées, ou dans des zones dont les enjeux économiques ou la valeur écologique sont limités

² Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07

³ Commission Européenne, 2011, « Fonds de solidarité de l'Union européenne. Rapport annuel pour 2009 », Rapport de la Commission, Bruxelles.

⁴ Communication de la Commission, 2004, « Gestion des risques liés aux inondations. Prévention, Protection et mitigation des inondations ».

objectivement pour limiter les coûts sur l'union, le point de départ de tout ça c'était de limiter l'utilisation des fonds de secours de l'union, qui ont été très lourdement mobilisés pour les inondations de 2000, 2002. »

Entretien téléphonique avec une ancienne chargée de mission à la Direction de l'Eau (I20), le 22 août 2012.

Cela est également noté lors d'un entretien avec le Chef du service des risques naturels et hydrauliques de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) du ministère de l'Environnement :

« [...] pourquoi cette directive a finalement été signée c'est parce qu'on s'est aperçus qu'entre les inondations d'Europe centrale, les inondations en Angleterre etc. des inondations importantes pouvaient pratiquement mettre à genoux l'économie d'un pays. Bon. Et même au niveau de la communauté il pouvait y avoir un impact, entre pays, etc. Donc finalement la directive a été signée pour régler d'abord le problème économique que peut représenter l'inondation. »

Entretien avec le chef de service des risques naturels de la DGPR (I17), le 26 mars 2012

La prise en charge des inondations par l'Union Européenne s'explique donc par le coût économique que représentent les inondations pour les États européens mais aussi pour l'UE en tant que telle. De plus, la DG Environnement, qui souffre depuis les années 1980 d'un déficit de légitimité auprès de la Commission Européenne, a développé une rhétorique et des orientations cognitives valorisant l'intégration de l'économie et de l'environnement, qualifié de « modernisation écologique » par Michelle Cini (1996). Ces orientations étaient cohérentes avec la régulation européenne des inondations dès lors que ces dernières représentaient un coût économique conséquent. De plus, l'intégration de ce domaine au sein de la régulation européenne procède de la volonté intégratrice de l'environnement à tous les domaines d'action publique menée par la DG Environnement¹ (Cini, 1996).

La Directive inondation valorise plusieurs types de solutions aux inondations, présentées comme complémentaires, autour de la protection, la prévention et la réparation. Ces dernières doivent être définies et mises en œuvre au niveau infranational, pour prendre en compte les spécificités locales du risque inondation. La directive engage les États à définir des « plans de gestion » locaux afin d'évaluer la pertinence de nouvelles mesures pour répondre aux inondations. Mais ils peuvent également mobiliser des plans ou des cartographies antérieures. Malgré la volonté initiale de la Commission, les plans de gestion ne sont pas définis de façon stricte et beaucoup de latitude est laissée aux États.

« Les dommages causés par les inondations peuvent aussi varier d'un pays et d'une région de la Communauté à l'autre. Par conséquent, les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation devraient être fixés par les États membres eux-mêmes et devraient tenir compte des particularités locales et régionales » [...]

« Conformément aux principes de proportionnalité et de subsidiarité et au protocole sur l'application de ces principes, annexé au traité, et compte tenu des capacités existantes des États membres, une grande marge de manœuvre devrait être laissée aux niveaux local et régional, notamment pour ce qui est de l'organisation et de la responsabilité des autorités »

Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07

¹ On peut en voir la trace dans la Directive Inondation : « Elle [la présente directive] vise notamment à promouvoir l'intégration d'un niveau élevé de protection de l'environnement dans les politiques communautaires en vertu du principe du développement durable, conformément à l'article 37 de ladite charte ».

Mais dans cette flexibilité, la directive établit des orientations normatives comme l'analyse économique (coût-avantage) des mesures, la capacité d'utiliser les « plaines d'inondation naturelles », les objectifs environnementaux ou l'occupation des sols. Ainsi le cadre cognitif, présenté de façon peu coercitive, est bien conforme aux normes du forum international.

« Les plans de gestion des risques d'inondation tiennent compte d'aspects pertinents tels que les coûts et avantages, l'étendue des inondations, les axes d'évacuation des eaux, les zones ayant la capacité de retenir les crues, comme les plaines d'inondation naturelles, les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la directive 2000/60/CE, la gestion des sols et des eaux, l'aménagement du territoire, l'occupation des sols, la conservation de la nature, la navigation et les infrastructures portuaires »

Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07

En particulier, ces plans de gestion devraient mettre l'accent sur des mesures de préservation ou de restauration des zones inondables. Cette solution est ainsi conforme à celle du forum international :

« Les plans de gestion des risques d'inondation devraient mettre l'accent sur la prévention, la protection et la réparation. Afin de donner plus d'espace aux rivières, ils devraient envisager, lorsque cela est possible, le maintien et/ou la restauration des plaines d'inondation, ainsi que des mesures visant à prévenir et à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique ».[...]

« Les plans de gestion des risques d'inondation peuvent également comprendre l'encouragement à des modes durables d'occupation des sols, l'amélioration de la rétention de l'eau, ainsi que l'inondation contrôlée de certaines zones en cas d'épisode de crue ».

Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07

La Directive inondation de 2007 repose également sur le concept de bassin versant (Brun, 2012p. 6). Si elle ne fait pas explicitement référence à la gestion intégrée des inondations, elle établit des parallèles avec la gestion intégrée de l'eau en conseillant aux États d'articuler les schémas de gestion de l'eau instaurés par la Directive cadre sur l'eau avec les plans de gestion des inondations instaurés par la Directive inondation, qualifiant cette articulation d' « un des éléments d'une gestion intégrée des bassins hydrographiques¹ ».

La Directive inondation valorise également des principes proches du pilier « social » du développement durable, en faisant référence à la solidarité, à l'équité et au partage des responsabilités. L'objectif de solidarité et d'équité devant le risque inondation est atteignable, selon la directive, à partir d'un partage adéquat des responsabilités, même si ce dernier n'est pas explicité :

« Le principe de solidarité revêt une grande importance dans le cadre de la gestion des risques d'inondation. À la lumière de ce principe, les États membres devraient être encouragés à s'efforcer de répartir équitablement les responsabilités lorsque des mesures concernant la gestion des risques d'inondation le long des cours d'eau sont décidées conjointement dans l'intérêt de tous. »

¹ « L'élaboration des plans de gestion de bassins hydrographiques en vertu de la directive 2000/60/CE et des plans de gestion des risques d'inondation en vertu de la présente directive est l'un des éléments d'une gestion intégrée des bassins hydrographiques. Il convient, par conséquent, d'exploiter dans ces deux processus le potentiel de synergies et d'avantages mutuels en tenant compte des objectifs environnementaux définis dans la directive 2000/60/CE, en assurant une utilisation efficace et avisée des ressources tout en gardant à l'esprit que les autorités compétentes et les unités de gestion visées par la présente directive peuvent ne pas correspondre à celles que prévoit la directive 2000/60/CE » (Directive Inondation).

Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07.

La Directive inondation introduit dans les articles 9 et 10 le devoir des États membres de mettre à la disposition du public les outils de planification en matière de prévention des inondations qu'elle instaure. Ils doivent encourager « la participation active des parties concernées à l'élaboration, au réexamen et à la mise à jour » de ces outils. Néanmoins, les modalités d'organisation de la participation, au-delà de l'information du public, ne sont pas spécifiées. La participation prônée par la Directive inondation doit être cohérente avec l'article 14 de la Directive cadre sur l'eau de 2000¹, qui établit comme objectif « la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique² ». Néanmoins, cet article laisse à la libre discrétion des États voire des territoires locaux la définition de ce qu'elle désigne « toutes les parties concernées », et elle les oblige seulement à faire preuve d'information vis-à-vis de ces parties. La vision de la participation est également assimilée à l'individualisation de la protection contre les inondations. C'est le cas lorsque la Commission souligne la nécessité pour le public de prendre ses propres mesures de protection.

3.2 WWF et la DG Environnement

Le cadrage environnemental des inondations et la disqualification des digues, présent dans les écrits de la DG Environnement avant l'adoption de la Directive inondation, est en partie inspiré de la production d'institutions internationales. Nous l'avons vu, la Commission Européenne s'est largement inspirée des orientations élaborées par les Nations-Unies. Par ailleurs, on trouve dans les publications de WWF des éléments explicitement destinés à influencer la Directive inondation.

WWF produit en particulier des « policy briefing » dans l'objectif explicite d'orienter l'action publique européenne. Le « policy briefing » de 2004 de WWF fait une critique plutôt acerbe du paradigme de protection, qui serait la cause du « cocktail mortel » expliquant les dégâts liés aux inondations en Europe. Ce cocktail serait le produit d'un développement excessif des plaines inondables et d'une canalisation des rivières³. Par ailleurs WWF est très critique vis-à-vis des digues, en tenant de promouvoir l'idée selon laquelle plus une digue est élevée, plus le risque inondation est élevé.

WWF soutient par ailleurs que les inondations sont un phénomène naturel, et prône une « gestion écologiquement durable des inondations⁴ ». Mais les dimensions économiques sont également valorisées. Après les pertes humaines, les pertes économiques sont le deuxième impact négatif des inondations cité par WWF dans son « policy briefing »:

¹ Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07, art.9-3 : « la participation active de toutes les parties concernées au titre de l'article 10 de la présente directive est coordonnée, le cas échéant, avec la participation active des parties concernées prévue à l'article 14 de la directive 2000/60/CE ».

² Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (ou Directive Cadre sur l'Eau), article 14.

³ WWF, 2004, « Living with floods : Achieving ecologically sustainable flood management in Europe ». Policy briefing.

⁴ C'est le titre d'une publication « policy briefing » publié par WWF en 2004 : « Living with floods : Achieving ecologically sustainable flood management in Europe ».

« The most immediate and evident effect of flooding is damage to public infrastructure [...]. Everything damaged is evaluated in economic terms and reported by national governments ».

WWF, 2004, « Wise use of floodplains. Policy and Economic Analysis of Floodplain Restoration in Europe », Policy Briefing, p. 8.

En termes de solutions, WWF a particulièrement soutenu les mesures « non structurelles », assimilées à des mesures « naturelles » pour répondre aux inondations, et en particulier la préservation et la restauration des zones inondables.

“Furthermore, if floods are to be managed properly in the future, all-encompassing ‘integrated’ approaches, which give higher priority to non structural (nature-related) measures, are needed. Only then will there be a shift away from the traditional short-term paradigm of engineered ‘flood defenses’ to ecologically sustainable flood management.”

WWF, 2004, *Op.Cit.*, p. 61

WWF défendait l'adoption de mesures intégrées pour gérer les inondations au sein de plans visant à gérer l'eau de façon générale. Cette ONG soutenait par ailleurs l'intégration de la politique communautaire en matière d'inondation avec la Directive cadre sur l'eau existante.

Cependant, il est délicat de rendre compte de l'efficacité de WWF auprès de la Commission Européenne en termes d'influence cognitive. La Commission ne fait pas explicitement référence aux écrits de WWF. Néanmoins, la concomitance des publications de WWF et de celles de la Commission (toutes les deux datées de Juillet 2004) nous permet d'émettre deux hypothèses. D'une part, la Commission Européenne s'est peut-être inspirée des écrits de WWF pour produire sa communication adressée au Parlement et au Conseil Européens. Cette hypothèse est renforcée par la déclaration en entretien d'une fonctionnaire du ministère de l'Environnement, chargée de mission de la Direction de l'Eau au sein des affaires internationales et communautaires lors des négociations autour de la Directive inondation. La communication de la Commission en 2004 est le produit de la consultation de « parties prenantes » incluant des ONG environnementales :

« Un groupe des parties prenantes a été mobilisé pour la communication de 2004, dans lequel on trouvait des ONG, des organisations internationales...je suis pas sûre pour les représentants de l'ONU. Dans le processus de négociation c'est États membres et parlement. Après le lobby, au bon sens du terme, se réalise auprès des parties prenantes. »

Entretien avec une ancienne chargée de mission à la Direction de l'Eau (I20), le 22 août 2012.

La publication de WWF a peut-être été produite en réaction à la communication de la Commission. Néanmoins, leur concomitance (le même mois) évoque des échanges entre les fonctionnaires de la DG Environnement et les membres de WWF au sujet de l'intégration des inondations dans le giron européen. Le fait que WWF dispose d'un bureau à Bruxelles, et affiche clairement son rôle de lobbyiste auprès de l'UE dans sa communication, soutient cette hypothèse. Par ailleurs, dans son « policy briefing », WWF n'hésite pas à élaborer des « policy recommandations » et livre une analyse institutionnelle assez poussée des instruments d'action publique européens qui pourraient faire l'objet d'une intégration au domaine des inondations.

Ceci étant, WWF et d'autres ONG ont critiqué de façon ouverte le texte définitif de la directive, qui selon elles, n'est pas assez coercitif et ne s'oppose pas suffisamment au paradigme de protection. Dans un texte intitulé « NGOs respond to Parliament's Flood Risk vote », WWF, l'ONG « Friends of

the Earth Europe » ainsi que le « European Environmental Bureau »¹ déclarent que le Parlement Européen a échoué dans la promotion d'une gestion durable des inondations, et en particulier celle de solutions environnementales aux inondations comme la préservation ou la restauration de zones inondables :

« The European Parliament has failed to promote the sustainable management of floods, warned the European Environmental Bureau, Friends of the Earth Europe and WWF. Voting on the Floods Directive in Strasbourg today, Members of the European Parliament stopped short of promoting an approach that works with natural defences like wetlands, floodplains and riverbank woodland. »

BEE, Friends of the Earth, WWF, 2007, « NGOs respond to Parliament's Flood Risk vote », p.1

Les ONG regrettent que la directive permette toujours aux États d'adopter des mesures « old-fashioned » qui contraignent les crues avec du « ciment » comme les digues ou les barrages. Elles regrettent que la directive ne les oblige pas à adopter des solutions écologiques aux inondations :

« MEPs took a step further towards sustainability relative to the Council of Ministers' position, but drew criticism for still condoning the use of man-made concrete structures to constrain flooding. The NGOs warn that persisting with old-fashioned practices of constraining floods with concrete will give rise to ever-worsening impacts on society, the economy and biodiversity. »

BEE, Friends of the Earth, WWF, 2007, « NGOs respond to Parliament's Flood Risk vote », p.1

Cette critique des ONG n'illustre pas forcément une absence d'influence de ces dernières vis-à-vis de la Commission Européenne, mais plutôt les négociations qui ont eu lieu entre le parlement européen et la Commission pour l'adoption de la directive. Le forum des politiques publiques au niveau européen semble être caractérisé en partie par des rapports de lobbying entre les ONG et les institutions européennes, mais pas seulement. Plusieurs travaux ont souligné dans le passé la forte intégration de la DG Environnement et des ONG (Chartier, Ollitrault, 2005; Dezalay, 2007). La DG Environnement finance la moitié des dépenses de fonctionnement des bureaux des ONG environnementales à Bruxelles, et les a incité à produire des expertises et des avis contradictoires pour renforcer l'autonomie de la Commission (Berny, 2008). Les ONG environnementales tentent d'influencer la Commission Européenne essentiellement par la production d'information et d'expertise sur des domaines d'action publique non traditionnellement pris en charge au niveau européen (Berny, 2008). Le recours à l'expertise par la Commission Européenne est une façon pour cette institution de renforcer sa légitimité (Robert, 2012). Dépositaire du monopole de l'initiative réglementaire européenne, elle a besoin de présenter ses activités et ses positions comme issues d'une réflexion partagée entre forums scientifiques et forums de politiques publiques (ce qui explique qu'elle soumette à l'avis du public ses documents cadres). On peut donc supposer que la production cognitive autour des inondations dans le forum européen est le résultat de coopération, ou de jeux d'influence, entre la Commission Européenne, par la DG Environnement, et les ONG. Cette hypothèse est renforcée par le soutien actif de la Commission Européenne et WWF dans le financement de travaux de recherche dans le domaine des inondations.

¹ Ce bureau est un consortium d'organisations environnementales actif auprès de l'UE dans la promotion des problématiques environnementales.

3.3 Le financement de projets de recherche

La DG Environnement a été motrice dans la valorisation des méthodes alternatives aux digues et l'interpénétration des forums de politiques publiques et scientifique. Notamment par le biais de financement de projets scientifiques, comme le projet Européen Era-Net CRUE de 2006 (« Évaluation et gestion du risque inondation : efficacité et efficience des mesures non structurelles de gestion des inondations »). La Commission a financé des projets de recherche avec l'objectif explicite d'évaluer la pertinence de mesures alternatives aux digues et barrages pour gérer les inondations, intéressant par là les acteurs du forum scientifique. Ces mesures sont présentées comme plus respectueuses de l'environnement, améliorant l'acceptation du risque par les populations riveraines de cours d'eau, « la construction de digues étant mise en cause dans un souci de respect des équilibres écologiques¹ ».

L'UE a participé au financement d'autres projets de recherche visant à promouvoir la gestion écologique des inondations et la restauration de zones d'expansion de crues : « Wise Use of Floodplain » (coordonné par WWF); « EcoFlood » (Towards natural flood reduction strategies) ; « FloodScape » ; « FLOWS » ; « WARELA » (Water Retention by Land Use), etc. L'UE est très motrice dans la construction des inondations comme problème environnemental par le soutien financier du forum scientifique. L'outil financier LIFE, destiné aux projets de préservation de l'environnement, a financé 33 projets entre 1997 et 2008 concernant la gestion des inondations. Dans les appels à projets de recherche comme ERA-Net CRUE, on voit que les financements de projets de recherche sont des manières de participer à la diffusion d'un modèle de gestion de façon normative :

« Il faut ainsi prendre conscience du fait que l'apparition d'évènements extrêmes est inévitable et qu'il existera toujours un certain risque résiduel. [...] C'est pourquoi les partenaires de cet appel d'offre ERA-Net CRUE souhaitent développer des activités de R&D qui contribuent au développement d'une stratégie européenne de gestion du risque inondation »

Appel à projets conjoints de recherche ERA-Net CRUE, page 3.

Au Pays-Bas, le WWF lança le programme *Living Rivers* en 1992 (Van der Brugge, Rotmans, Loorbach, 2005). Ces projets, cofinancés par l'UE, hybrident les doctrines de gestion intégrée des inondations et l'analyse coût-bénéfice, intégrant dans les « bénéfiques » de ces mesures les services rendus par les écosystèmes (Schneidergruber, et al., 2004; WWF, 2004). Ce programme illustre l'hybridation entre dimensions écologiques et économiques dans le cadre cognitif des inondations véhiculé par WWF et l'Union Européenne en s'appuyant sur le forum scientifique.

L'origine de cette doctrine dans le forum scientifique peut être retracée depuis les Pays-Bas (Guerrin, Bouleau, 2014). L'écologie fluviale et estuarienne aux Pays-Bas a connu un développement académique et militant particulier à partir des années 1970 à l'occasion de la construction du barrage anti-tempête sur l'Escaut occidental (Disco, 2002). Le combat des environnementalistes pour maintenir le fonctionnement des marées de l'estuaire a influencé les élections de 1973 et la coalition gouvernementale socio-démocrate victorieuse a accordé des moyens politiques et financiers importants pour développer des recherches dans ces domaines, y compris au sein du *Rijkswaterstaat*². Celui-ci forgea une nouvelle doctrine de gestion « intégrée » de l'eau dans les années 1980, pour

¹ Grésillon, J.-M. and S. Charron (2007). "Réponse à l'échelle française : programmes de recherche du MEDD sur la gestion des risques inondation (RIO, RDT, ERA-Net CRUE)." *La Houille Blanche* n°02-2007, page 66).

² Le *Rijkswaterstaat* est l'administration néerlandaise en charge de la mise en œuvre de la politique de l'eau et des inondations.

« vivre avec l'eau » et « donner plus d'espace aux rivières », incluant des projets de déversoirs et de restauration des lits fluviaux (Warner, van Buuren, 2011; Wesselink, 2007a; Wesselink, 2007b). La mise en œuvre pratique de ces projets connut des succès et des oppositions (Meijerink, 2005, Wesselink, Warner, Kok, 2012, Wolsink, 2006), mais la doctrine fut également promue par des acteurs néerlandais au-delà des frontières, dans le programme *Living waters* du WWF¹, au sein de l'organisation *Wetlands International* (WI) hébergée aux Pays-Bas et auprès de la Commission Européenne. L'un des projets financés par l'instrument LIFE fut la constitution du Centre Européen de Restauration des Rivières (ECRR²) dont la mission était de diffuser des expériences de restaurations de rivières et de zone d'expansion de crues au niveau européen et international.

* * *

*

L'appropriation du développement durable par le domaine des inondations est en partie construite par l'Union Européenne, par le travail de la DG Environnement dans l'élaboration de la Directive inondation mais aussi par le financement de projets de recherche. Cette appropriation s'est élaborée autour de l'hybridation des dimensions économiques et écologiques pour qualifier les inondations et ses solutions. Notre analyse suggère que les niveaux d'action publique sont assez poreux, la DG Environnement étant sensible à l'influence cognitive internationale et de certains États comme les Pays-Bas. La participation de la DG Environnement à la construction du problème inondation renforce les analyses de la Commission Européenne comme entrepreneur de politique publique mais également comme institution fragmentée où les DG développent des idées et des pratiques d'action publique propres et doivent négocier entre elles dans l'élaboration d'une action collective (Massardier, 2003).

Conclusion intermédiaire

Les discours de politiques publiques relatives aux inondations semblent, depuis les années 1990, assez concordants tant au niveau national, européen, qu'international. Ils participent à une appropriation relativement convergente du développement durable. Cette dernière se traduit par la définition des inondations comme des phénomènes naturels potentiellement bénéfiques, par l'importance de la dimension économique autour du problème et des façons de le résoudre, et, *a minima*, une méthodologie visant à permettre la participation d'un certain public aux politiques publiques. Cependant, plutôt que de constater une convergence naturelle de différents niveaux d'action publique vers ce cadre cognitif, nous avons mis à jour des interactions entre différents forums et différents niveaux d'action publique.

Nous désignons cette appropriation, qui caractérise les discours de politiques publiques dans le domaine des inondations depuis les années 1990, par l'expression « gestion durable des inondations ». Ces discours articulent des références cognitives similaires, qui semblent s'autonomiser des

¹ Le *World Wildlife Fund* Pays-Bas fut créé en 1990 et lança le programme *living rivers* en 1992. Ses projets financés par l'Union Européenne hybrident les doctrines de gestion intégrées et l'analyse coût-bénéfice intégrant les services rendus par les écosystèmes (Schneidergruber, Cierna, Jones, (Ed), 2004; WWF, 2004)

² <http://www.ecrr.org/>. Ce centre fut réuni pour la première fois en 1999. Trois des neuf membres du bureau sont néerlandais, dont le directeur (issu de WI) et le secrétaire (fonctionnaire du gouvernement). Le représentant français est issu du RIOB.

institutions ou des acteurs qui les portent. Ainsi, la gestion durable des inondations peut être qualifiée de « modèle dominant d'interprétation du monde¹ » dans le domaine des inondations (Muller, 2000). Ce modèle est en partie le produit de la transposition d'un autre modèle, celui de la gestion intégrée des ressources en eau. Il véhicule une hybridation des dimensions économiques et écologiques autour des inondations. Enfin, il développe assez faiblement la dimension participative ou sociale du développement durable. Ce modèle est le produit d'une interconnexion forte entre le forum des politiques publiques et le forum scientifique qui s'opère à des niveaux multiples.

Le modèle de gestion durable des inondations, tout comme le développement durable, véhicule une intégration normative du domaine économique et écologique. La disqualification de la critique environnementale opérée par l'institutionnalisation du développement durable a produit une « *économisation* » de toutes les questions environnementales » (Lascombes, 2012). Les politiques publiques, à tous les niveaux, doivent se plier à une injonction d'efficacité économique et environnementale, et ce dans presque tous les secteurs d'action publique. C'est également le cas dans le domaine des inondations. L'hybridité de l'économie et de l'écologie a plusieurs conséquences dans le domaine des inondations. Cela véhicule l'idée que l'inondation est un problème à traiter étant donné le coût qu'il représente, et aussi que les solutions développées pour traiter ce problème doivent permettre de faire des économies, ou être sélectionnées en fonction de critères économiques.

Le modèle de gestion durable des inondations confirme l'analyse de Sandrine Revet au sujet de la construction discursive des catastrophes naturelles au niveau international (Revet, 2009a; Revet, 2009b). Les solutions prônées par les institutions supranationales remettent en cause la capacité des États à protéger les citoyens en cas d'inondation et véhiculent des solutions préventives et individualistes pour que les individus se préparent à l'occurrence d'évènements. En France, la disqualification de la capacité de l'État à protéger les citoyens contre les inondations est alimentée par des universitaires annonçant la crise de l'État-Providence (Rosanvallon, 1992), mais est également intériorisée par les agents de l'administration. Dès lors, au lieu des grands travaux qui visaient à permettre la protection publique des citoyens contre les calamités naturelles, les experts du domaine de l'inondation et l'administration prônent depuis les années 1990 des approches visant à favoriser les mesures individuelles d'adaptation à un risque, comme celles de « réduction de la vulnérabilité » ou celles de construction d'une « culture du risque ». Ces approches s'inscrivent tout à fait dans le modèle de gestion durable des inondations.

Le modèle de gestion durable des inondations est le résultat d'une construction faisant intervenir des acteurs administratifs, scientifiques et associatifs à différents niveaux d'action publique. En France, la traduction de ce modèle provoque une recomposition de l'action publique sur les grands fleuves notamment par l'incitation et la réglementation communautaires. Dès lors, l'État doit entreprendre un vrai travail de redéfinition de ses missions là où il était très présent et de façon assez centralisée depuis le 19^{ème} siècle, comme sur le Rhône (Allard, 2006; Coeur, 2008; Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Dans la partie suivante nous analyserons les « traductions » du modèle de gestion durable des inondations opérées sur le Rhône. Mais avant cela il est utile de s'arrêter sur une des solutions promues par les forums de politique publique dans le domaine des inondations : la restauration de zones d'expansion de crues.

¹ « même si les matrices cognitives sont bien produites par l'interaction d'individus-acteurs, elles tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à s'imposer aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde ». (Muller, 2000)

Chapitre 3

Restaurer une ZEC. Généalogie d’un instrument d’action publique

Le modèle de la gestion durable des inondations valorise certains instruments d’action publique comme la restauration des zones d’expansion de crues (ZEC). Restaurer une zone d’expansion de crues revient à permettre à l’inondation de revenir dans une plaine protégée des inondations par une digue. Cet instrument se traduit techniquement par la mise en place d’un déversoir* dans une digue. La hauteur du déversoir détermine alors le niveau d’eau à partir duquel les inondations pénètrent le territoire protégé par la digue.

L’instrument restauration de ZEC est promu par différents acteurs et dans plusieurs objectifs. Compatible avec les approches de la « restauration environnementale* » des fleuves, la restauration de ZEC est promue par certains écologues dans une perspective écologique. Mais cet instrument est également porté dans une perspective plus hydraulique, par des ingénieurs et des hydrauliciens qui insistent sur le stockage de crues que l’instrument permet. Ces deux dimensions sont hybridées par plusieurs ouvrages spécialisés qui présentent les deux facettes de cet instrument (Moss, Monstadt, 2008; Warner, Van Buuren, Edelenbos, 2013). La restauration de ZEC est présentée par ses promoteurs comme un instrument compatible avec le discours de gestion durable des inondations (Adams, Perrow, Carpenter, 2004; Ververk, van Buuren, 2013). Plusieurs États européens ont tenté de mettre en œuvre cet instrument, comme les Pays Bas (« Room for the River ») ou le Royaume-Uni (« Living with floods in Newcastle »). Mais si beaucoup de projets de ce type voient le jour en Europe, peu finissent par être effectivement mis en œuvre (Moss, Monstadt, 2008). Avant d’analyser les raisons de cette faible implémentation il nous semble intéressant de nous focaliser sur l’instrument lui-même. Présenté comme une solution aux inondations selon le modèle de gestion durable, il convient de questionner sa construction. Nous nous intéressons dans ce chapitre à l’histoire de cet instrument. Quels sont les acteurs et les institutions qui ont participé à son développement ? Pour quelles raisons la restauration de ZEC est-elle devenue un instrument plébiscité par les politiques publiques ? Cet instrument est-il prôné par le forum scientifique ou des politiques publiques ?

Nous nous intéressons dans ce chapitre à la généalogie de la restauration de zones d’expansion de crues comme instrument d’action publique. Nous orientons notre recherche d’abord vers le forum scientifique (section 1) puis sur celui des politiques publiques (section 2) tout en tâchant de rendre compte des modalités d’hybridation entre ces forums.

1. Construction scientifique d'un instrument d'action publique

Nous nous intéressons ici au rôle de l'expertise scientifique¹ dans la promotion de l'instrument restauration de zones d'expansion de crues. Les inondations et les crues sont des domaines investis par plusieurs disciplines scientifiques, qui ont changé selon les modèles privilégiés par l'action publique.

Durant la période de construction intensive de digues et de barrages, les savoirs légitimes concernant le risque inondation étaient essentiellement basés sur le génie civil et l'hydraulique. En France, la légitimité de ce savoir était attribuée aux ingénieurs des Ponts et Chaussées qui étaient les seuls habilités à concevoir ce type d'aménagement². La construction de digues, fondée sur les lois de l'hydraulique, est construite sur l'idée d'une évacuation rapide des eaux vers l'aval du fleuve (Laganier, 2006a). Dans d'autres pays comme en Hollande ou aux États-Unis, le problème de l'inondation était pris en charge également par une approche de génie civil, avant tout focalisée sur la construction d'infrastructures de protection (Ledoux, 2006). Aujourd'hui, le génie civil est moins prédominant dans les sciences de l'inondation. Une nouvelle vision de la gestion de l'inondation s'est imposée depuis les années 1990 comme nous l'avons vu. Conformément à cette vision, les politiques de gestion du risque d'aujourd'hui s'appuient sur des travaux de génie écologique privilégiant un « aménagement doux des rivières » et une logique préventive (Scarwell, Defossez, Meschinot de Richemond, 2006). Dans les sphères académiques internationales, au lieu du génie civil et de l'hydraulique, on trouve référence à des approches hybrides issues d'interactions entre l'hydrologie, l'ingénierie, l'économie et l'écologie. Il semble que l'on assiste à un changement des savoirs légitimes sur l'inondation, valorisant des approches de type « Inondabilité³ », « Réduction de la vulnérabilité » ou « Restauration de zones d'expansion de crues ». Aujourd'hui, de nombreux travaux scientifiques s'intéressent à la restauration de zones d'expansion de crues. Ce concept semble un pur produit de l'expertise scientifique. Héritier du travail du géographe Gilbert White qui en 1945 préconisait une gestion des cours d'eau territoriale⁴, il s'est développé dans les années 1960 aux États-Unis. Il a été diffusé dans les pays Anglo-Saxons (Grande-Bretagne, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), par la communauté scientifique et des bureaux d'études dans les années 1980 puis par des pouvoirs publics dans les années 1990 (Ledoux, 2006). Cet instrument a également été développé à travers des programmes de recherche financés par la Commission Européenne (Ledoux, 2006).

Nous questionnons ici la généalogie scientifique de cet instrument. Nous cherchons en particulier à qualifier l'évolution de cet instrument dans le forum scientifique, à identifier les experts scientifiques qui ont participé à son développement, ainsi qu'à qualifier leur culture scientifique et leur appartenance potentielle à une communauté épistémique intégrée (Bonneuil, 2006; Haas, 1992). Qui sont les scientifiques et les experts qui promeuvent les ZEC ? Partagent-ils une vision du monde ou

¹ Nous faisons ici une différence entre l'activité scientifique et l'activité d'expertise. À la manière de Philippe Roqueplo, nous entendons l'expertise comme une activité à l'interface de la connaissance et de la décision (Roqueplo, 1997). Le travail scientifique peut être qualifié d'expertise scientifique dès lors qu'il est utilisé par l'action publique.

² Une monographie de l'histoire de ce corps a été réalisée par Antoine Picon (1992).

³ La méthode Inondabilité a mobilisé une collaboration entre ingénieurs hydrauliciens du corps technique de l'administration et des économistes issus de formations universitaires pour promouvoir la démarche au sein de l'administration (Goutx, 2012). Nous reviendrons plus tard sur cette méthode.

⁴ C'est-à-dire plus centrée sur les territoires que seulement le cours d'eau, considérant les versants, et préconisant une palette plus large d'outils de prévention que l'endiguement (Ledoux, 2006).

s'agit-il d'un groupe très hétérogène ? À cette fin, nous étudions la production scientifique autour de la restauration de zones d'expansion de crues en utilisant la scientométrie comme outil analytique de la production scientifique (1.1). Cette méthode montre que l'usage de cet instrument dans le domaine scientifique est en croissance depuis la fin des années 1990 (1.2). Les auteurs qui travaillent sur cet instrument ont des profils assez hétérogènes (1.3) mais partagent des caractéristiques autour d'un travail scientifique appliqué, interdisciplinaire et plutôt fonctionnaliste (1.4).

1.1 La scientométrie comme outil d'analyse de la production scientifique

L'autonomie de la science par-rapport au pouvoir politique a fait l'objet d'écrits controversés entre sociologues des sciences et politistes. Néanmoins, beaucoup s'accordent sur le fait que la production scientifique relève d'un processus social avec des règles internes et externes (Bonneuil, 2006; Favre, 2008; Haas, 1992; Jobert, 1995; Latour, 1989). Dans le forum scientifique, le mode de légitimation principal repose notamment sur la publication d'articles scientifiques évalués par des pairs. Dans ces forums, des groupes de scientifiques apparaissent, qualifiés selon les auteurs de « communautés scientifiques » partageant des « paradigmes scientifiques » (Kuhn, 1983), de « coalitions de cause » composées d'acteurs autour d'un système de croyances et cherchant à contrôler un domaine d'action publique (Sabatier, 1988), de « communautés épistémiques » composées d'experts à l'interface entre science et décision publique partageant des grilles d'analyse communes et appréhendant de façon similaire la résolution de problèmes partagés (Bonneuil, 2006; Haas, 1992), ou plus simplement de « collègues invisibles » rassemblant un groupe de scientifiques ayant des échanges privilégiés (Callon, Courtial, Penan, 1993). Nous nous demandons si les experts-scientifiques qui promeuvent la restauration de zones d'expansion de crues comme solution aux inondations sont insérés dans de tels groupes, et s'ils partagent des valeurs et des croyances communes.

Afin d'étudier l'émergence scientifique de la restauration de zones d'expansion de crues et la structuration du forum scientifique autour de cette question, nous utilisons la méthode scientométrique. La scientométrie est un outil analytique visant à étudier la production scientifique. Derek Solla Price a inventé cette méthode dans les années 1960 dans le but d'identifier les lois et les régularités régissant l'activité scientifique (Wouters, 2006). Initialement basée sur des méthodes statistiques, la scientométrie a eu deux applications principales : l'évaluation de la production scientifique par les politiques publiques, essentiellement sur des méthodes quantitatives et une posture positiviste, et l'analyse sociologique de la production scientifique (Bassecoulard-Zitt, 1997; Callon, Courtial, Penan, 1993). Nous nous inscrivons dans ce deuxième mode d'utilisation de la scientométrie, en proposant une lecture qualitative des résultats. La scientométrie permet d'étudier l'évolution d'un domaine scientifique à partir des traces qu'elle laisse : les publications scientifiques. L'étude des articles scientifiques permet de donner une idée du volume que représente un domaine scientifique, du nombre et de l'identité des scientifiques qu'il regroupe, et des relations entre eux (Callon, Courtial, Penan, 1993).

L'utilisation de la scientométrie pour examiner la structuration sociale de scientifiques autour d'une question particulière présuppose que l'on prenne au sérieux les normes formelles régissant la publication d'articles scientifiques. Notamment, nous faisons l'hypothèse que les mots-clés et le résumé des articles reflètent leur contenu. De plus, nous faisons l'hypothèse que la co-signature d'articles reflète une affinité scientifique entre auteurs. Enfin, nous faisons l'hypothèse que l'usage de mêmes mots ou expressions reflète une certaine affinité entre auteurs. Néanmoins, nous gardons à

l'esprit la dimension critiquable de ces postulats, et nous avons complété l'analyse scientométrique par des entretiens qualitatifs, une recherche biographique sur les auteurs les plus cités, et nous avons lu les articles les plus cités, ne nous contentant pas de l'analyse des résumés ou des mots clés, comme cela est généralement le cas lors de l'étude de grands corpus.

Pour notre étude scientométrique, nous avons utilisé une base de données recensant des articles scientifiques de langue anglaise de plusieurs éditeurs et de plusieurs revues : le Web of Science. Le Web of Science (WoS) est une base de données référençant les articles de milliers de revues scientifiques. Sa naissance est liée à la création par Eugène Garfield en 1964 (reprenant les travaux de Frank Shepard) du Science Citation Index (SCI) (Wouters, 2006). Néanmoins, cette base de données internationale référence surtout les articles de langue anglaise, et les auteurs de certains pays sont sous-représentés. Cependant il s'agit d'une des bases de données scientifiques les plus complètes.

Nous avons réalisé une étude au sein de la littérature scientifique anglophone référencée dans la base de données WoS des articles traitant de la restauration de zones d'expansion de crues (traduite par « floodplain restoration ») et de concepts associés. Nous avons restreint notre recherche à des publications traitant spécifiquement de la restauration de zones d'expansion de crues dans un but hydraulique, c'est-à-dire de gestion des inondations. Nous ne souhaitons pas intégrer dans notre corpus l'abondante littérature scientifique sur la restauration environnementale si elle n'avait pas de lien avec la gestion des inondations, car nous considérons qu'il s'agit de deux domaines distincts, même si plusieurs scientifiques jouent le rôle d'intermédiaires entre ces domaines.

Afin de choisir les mots clés à utiliser pour identifier les publications scientifiques traitant de la restauration de ZEC nous avons réalisé une enquête auprès d'une dizaine de scientifiques français actifs au sein de ce domaine pour savoir quelles expressions, selon eux, se rapportaient à ce domaine. Pour construire notre « corpus », c'est-à-dire la liste de publications traitant de la restauration de ZEC, nous avons utilisé les mots-clés suivants : « floodplain restoration » ; « floodplain rehabilitation » ; « alternative flood control policy », « dynamic flood retention » ; « flood detention » ; « water detention » ; « floodproof » ; « overflow » ; « functional river floodplains » ; « reservoir system » ; « upland land management » ; « nature oriented flood protection » ; « dry dams » ; « non structural flood hazard » ; « retention areas » ; « clumsy floodplains ».

Ainsi, nous avons construit un « corpus », c'est-à-dire dressé la liste des publications référencés par le WoS sous l'un des mots-clés suivant. Notre requête¹, compilée en Novembre 2011, portait sur la période 1990-2011. Elle comprenait 230 références, ce qui représente un corpus plutôt réduit. Cela s'explique par notre volonté de restreindre les résultats à la restauration de zones d'expansion de crues visant à la gestion des inondations². Nous avons réalisé une étude quantitative et qualitative de ce corpus qui a révélé que la restauration de ZEC était un concept émergent dans le forum scientifique

¹ Nous avons réalisé la requête suivante :

Topic=((floodplain* or "flood plain") and ((restoration* or rehabilitation*) or (alternative flood control polic*) or (dynamic flood retention) or (flood detention) or (water detention) or (flood-proof) or (overflow*) or (functional river floodplains) or (reservoir system) or (upland land management) or (nature oriented flood protection) or (dry dams) or (non structural flood hazard) or (retention areas) or (clumsy floodplain))) = 1507

AND flood* and (risk or protection or prevention or mitigation or alleviation) = 7232

TOTAL = 230 NOTICES

² Le nombre de références trouvées traitant de la restauration de ZEC mais non couplées avec la gestion des inondations était de 1507.

développé par un groupe d'acteurs qui, malgré les frontières disciplinaires, semblaient partager certaines caractéristiques.

1.2 Émergence du concept de restauration de ZEC

Le nombre d'articles scientifiques publiés chaque année peut être considéré comme un indicateur de l'activité scientifique développée dans un domaine de recherche particulier (Price, 1951). L'étude quantitative réalisée sur le corpus a indiqué que l'usage de ce concept a augmenté ces dernières années et a concerné des disciplines scientifiques variées. La figure 10 illustre l'augmentation de la présence du concept de restauration de ZEC dans les revues scientifiques. Le rythme de publication est plutôt soutenu et croissant, ce qui nous laisse penser qu'il s'agit d'un champ en développement. Ce concept commence à apparaître de façon significative à la fin des années 1990 et son évolution montre une augmentation maintenue. La majorité des articles (80%) sont publiés dans les années 2000.

Le rythme de publications a connu des fluctuations. Les années 1998, 2002, 2006 et 2009 représentent des pics dans cette évolution. C'est en 2009 que le plus grand nombre d'articles ont été publiés (33). Certaines années ont connu une diminution : 1999-2000 ; 2003 ; 2007 ; 2011. Ces évolutions font penser à des cycles qui correspondent à des années où des projets de recherche sont montés, la période de publication faisant habituellement référence à des fins de projets. Si les deux dernières années (2010-2011) ont connu une nette diminution, au vu des fluctuations existantes cela ne présage pas forcément d'un déclin d'intérêt vis-à-vis du sujet. De plus, cette diminution peut être due à des délais d'alimentation de la base de données.

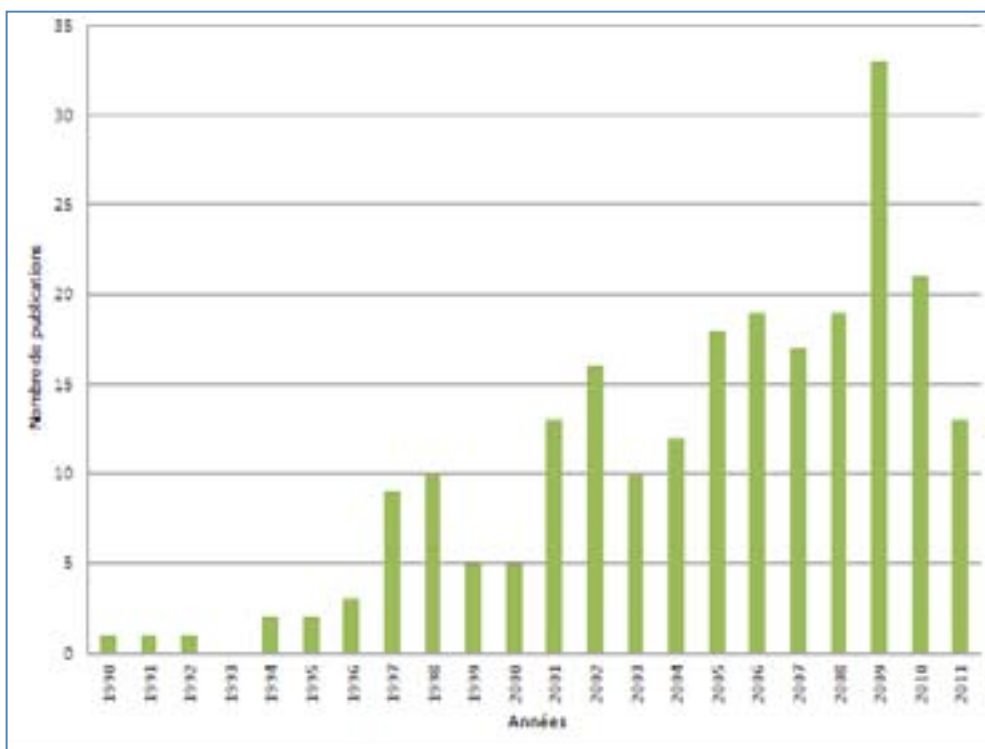


Figure 10 : Evolution dans le temps du nombre d'articles liés à la restauration de ZEC dans la littérature scientifique (1990-2011).

Source: Web of Science

L'examen des 34 articles précurseurs traitant de la restauration de ZEC (publiés pendant la décennie 1990-2000) montre qu'il s'agit d'articles qui font référence encore aujourd'hui. L'article le plus cité du corpus « How much water does a river need ? » a été publié en 1997 (Richter, et al., 1997). Dans ce groupe, 5 articles sont écrits par des chercheurs français. Ces précurseurs sont issus de différents domaines de recherche : en majorité des sciences de l'eau, de l'écologie et de l'ingénierie. Parmi les précurseurs on retrouve surtout des articles publiés par des chercheurs américains, australiens et français. Cela n'est pas représentatif des publications du corpus global, où la France n'apparaît qu'en 5^{ème} position, et où l'Europe est la région du monde la plus représentée. Mais cela n'était pas le cas lors de l'émergence de ce concept. À l'étude du domaine de recherche des auteurs, nous observons que ces derniers sont issus de disciplines différentes.

1.3 Un concept produit par un groupe d'auteurs composite

L'analyse du corpus permet de dire que le champ de la restauration de ZEC est composé de plusieurs domaines de recherche. Cependant, dans cette variété on remarque que dominant les sciences environnementale/écologie ; les sciences de l'eau/hydrologie ; et l'ingénierie¹. Cela peut être observé dans le tableau suivant :

Domaine de recherche	Nombre d'articles
Sciences Environnementales (écologie, géologie, biologie)	206
Sciences de l'eau/hydrologie (Water Resources)	68
Ingénierie	43
Géographie	15
Agriculture	13
Météorologie et Sciences atmosphériques	8
Pêcheries	5

Figure 11: Domaines de recherche des articles publiés entre 1990 et 2011 sur la restauration de ZEC.

Source: Web of science.

Les domaines de recherche sont distribués de façon non homogène selon les pays comme on peut le voir dans la figure 12 ci-après. Si on prend en compte les cinq pays qui publient le plus, on peut voir que les chercheurs qui s'intéressent à la restauration de ZEC n'ont pas la même culture scientifique. Aux États-Unis il s'agit plutôt d'ingénieurs, alors qu'aux Pays-Bas ce sont plutôt les écologues. On peut supposer que la restauration de ZEC selon les traditions disciplinaires, et donc selon les pays, est problématisée de façon différente. En effet, le cadrage d'un concept scientifique dépend de la culture des scientifiques qui participent à la construire (Cook, Bakker, 2012; Revet, 2012).

¹ Les domaines de recherche de chaque article sont informés par la base de données. Un article peut être inscrit dans différents domaines de recherche.

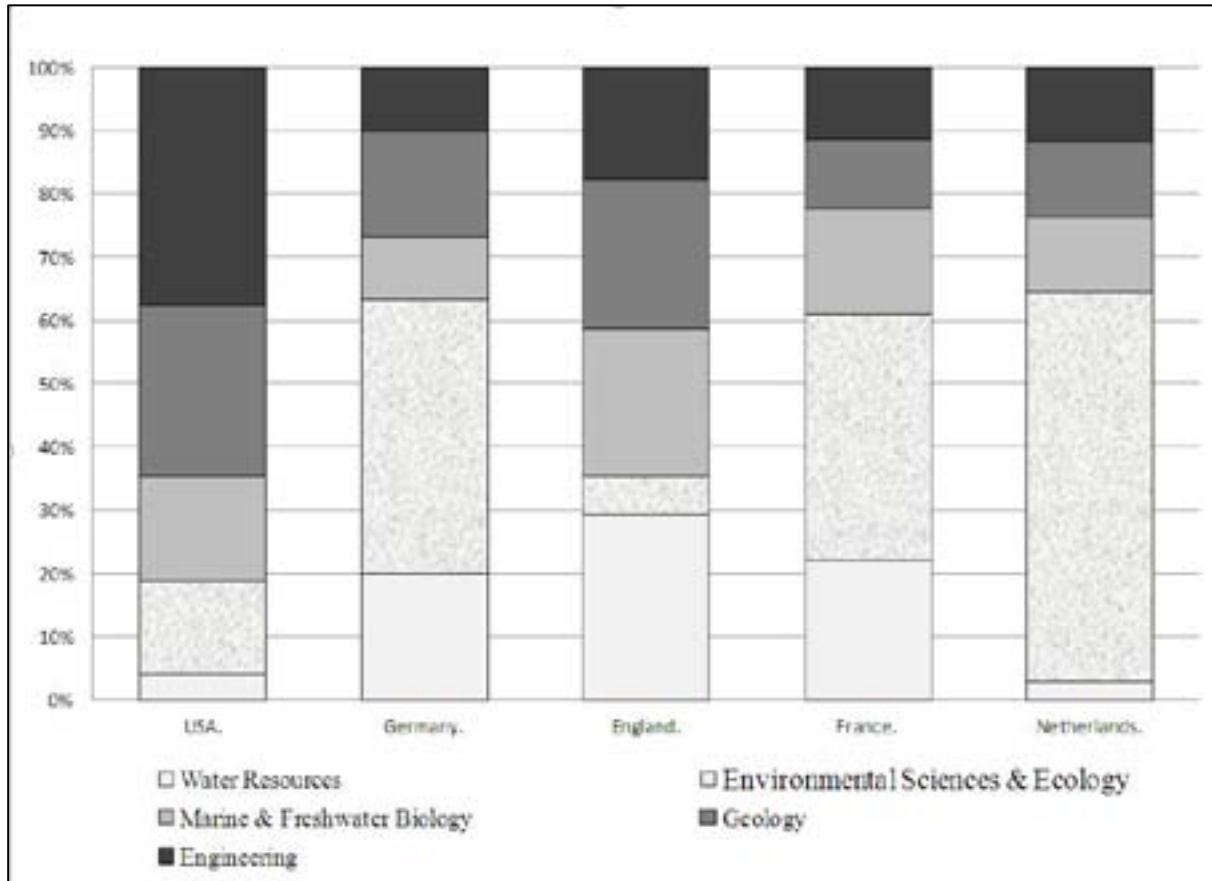


Figure 12 : Domaines de recherche dans les cinq pays qui publient le plus.

Source : Web of science

Les trois domaines scientifiques les plus représentés sont ceux dont les auteurs collaborent le plus par la co-signature d'articles. On peut ainsi voir qu'un groupe d'auteurs ayant l'habitude d'écrire des articles ensemble se détache. Cependant, ce groupe n'est pas homogène. Il regroupe des écologues, des hydrologues et des ingénieurs. Ces trois domaines, les plus représentés, entretiennent des relations privilégiées. Les auteurs écologues partagent 37 publications avec des hydrologues et 24 publications avec des ingénieurs. Les auteurs en ingénierie collaborent avec les hydrologues sur 28 publications.

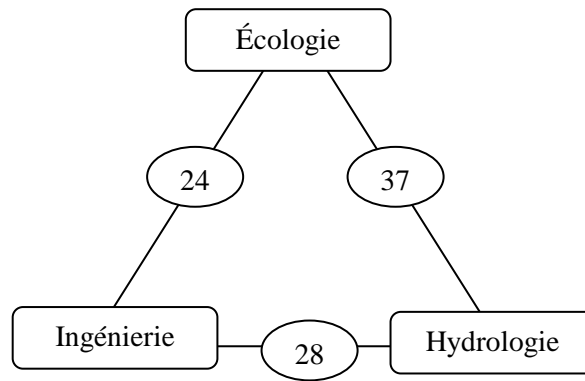


Figure 13 : Représentation schématique des relations entre domaines par la co-signature d'articles.

Source : Web of science

Le travail collaboratif entre ces auteurs sera confirmé par l'étude de la formation et de la pratique de recherche des auteurs les plus représentés. Ce résultat est également confirmé par un ouvrage sur la restauration écologique ou la restauration de ZEC, qui s'adresse à des ingénieurs écologues, des biologistes de la conservation, et des écologues praticiens (Clewell, 2010).

Afin de comprendre cette production, et la culture scientifique des auteurs, il semble important de voir ce que recouvre chaque domaine de recherche. Nous avons cherché à les caractériser en étudiant les mots clés les plus utilisés par chaque discipline en considérant les titres d'articles et les résumés. Ainsi, le domaine de l'ingénierie se caractérise par le champ lexical de l'infrastructure en rassemblant les expressions suivantes : "design", "channel" (canal), "model", "protection", "control", "construction". Au contraire, dans le domaine des sciences environnementales on remarque la référence au champ lexical de la nature : "species", "habitat", "vegetation", "seed", "communities", "natural", "riparian", "biodiversity", "eutrophisation", et "conservation". Le domaine de la gestion de l'eau est plus hétéroclite mais réunit des termes propres au champ lexical de la gestion des flux et donc de l'hydrologie : "flow", "model", "management" et "flow regulation".

Un marqueur de cette hybridation entre cultures scientifiques est la présence dans le corpus de revues qui sont à l'interface de plusieurs disciplines comme : « Ecological Engineering » et « Journal of Applied Ecology » (à l'interface entre l'ingénierie et l'écologie), « Hydrobiologia » et « Hydrology and Earth System Sciences » (à l'interface entre sciences environnementales et hydrologie), « River Research and Applications » et « Water Science and Technology » (à l'interface entre ingénierie et hydrologie/sciences de l'eau). C'est dans ces revues que l'interdisciplinarité autour de la restauration de ZEC se produit. Cependant, on trouve aussi dans le corpus référence à des journaux disciplinaires internes à chacun des trois domaines.

Cette hybridation se retrouve à la lecture d'articles de référence ainsi que dans les entretiens réalisés avec deux scientifiques qui travaillent sur la restauration de ZEC. Hervé Piégay est un géographe français spécialisé dans l'étude de la morphologie des cours d'eau. C'est le chercheur français le plus représenté dans le corpus. Selon lui, en France les sciences de la restauration environnementale sont différentes de la restauration de zones d'expansion de crues¹. La restauration

¹ Entretien réalisé le 29 octobre 2012.

environnementale est prônée par les scientifiques avec plusieurs objectifs : écologique, hydrologique, hydraulique, paysager, et sécuritaire (vis-à-vis des crues). Mais il assimile la restauration de ZEC à une approche d'ingénierie cherchant à répondre à des problématiques hydrauliques, faisant passer au second plan les considérations écologiques. Selon lui cette sectorisation est propre au champ scientifique français, les choses étant bien plus hybrides dans d'autres pays.

Christine Poulard est chercheur à Irstea au sein d'une équipe d'hydrologues basée à Lyon : « Hydrologie des bassins versants ». Elle a fait partie d'un groupe de chercheurs qui ont développé une approche non éloignée de la restauration de zones d'expansion de crues appelée « ralentissement dynamique » ou « méthode Inondabilité ». Cette approche visait à répondre aux inondations en ralentissant la vitesse de l'eau, et notamment en permettant l'inondation de zones protégées comme cela est le cas dans la restauration de ZEC. La méthode Inondabilité a été développée par des chercheurs français d'Irstea (alors Cemagref) dans les années 1990 (Oberlin, 1993). Elle a connu un certain succès en Europe, et a été notamment médiatisée par la Commission Européenne par le financement du projet Floodaware (1994-1998), dont le but principal était le développement de recherches au niveau européen autour de la méthode Inondabilité. Cette approche promeut la réalisation d'études locales afin d'adapter la définition des stratégies de gestion des inondations localement, à partir de la définition d'un « risque maximum acceptable ». Cette notion vise à définir une limite au-delà de laquelle la survenue d'inondations paraît inacceptable pour les habitants. Mais elle signifie également qu'il existe un risque pour lequel la collectivité accepte de ne pas se protéger, notamment pour des raisons économiques¹. À partir de ces études, les promoteurs de la méthode Inondabilité proposent de définir des infrastructures permettant de ralentir l'eau en cas d'inondation plutôt que de protéger des zones inondables à l'aide de digues.

Un entretien avec Christine Poulard² a confirmé l'hybridité des auteurs qui publient dans ce domaine. Cette hybridité est notamment facilitée par des manifestations scientifiques (comme le colloque « Ecoflood - Towards natural flood reduction strategies » soutenu par la Commission Européenne en 2003, qui visait à concilier protection environnementale et gestion des inondations, ainsi la création en 2009 par l'Unesco du colloque annuel, international et interdisciplinaire « HydroEco »), et de revues (comme « Ecohydrology & Hydrobiology³ » à l'interface entre hydrologie et écologie). Cependant, selon elle, cette hybridité ne va pas de soi. Les logiques hydrauliciennes et écologiques ne sont pas toujours simples à concilier. Pour reprendre ses termes, « une bonne zone inondable pour les hydrologues est une zone inondable vide qui peut en cas de crue recueillir le maximum d'eau ». Or, pour les écologues, il serait plus intéressant pour la biodiversité de laisser de l'eau dans ces zones inondables tout le temps. Cette difficile conciliation d'objectifs entre écologues et hydrologues est confirmée par un article relatif à la mise en œuvre de cet instrument au Royaume-Uni (Adams, Perrow, Carpenter, 2004). On peut émettre l'hypothèse que les hydrologues et les écologues se sont associés afin chacun de renforcer le concept scientifique de la restauration de

¹ « [le concept de risque maximum acceptable] signifie que, à défaut de pouvoir l'éliminer complètement, et en accord avec un niveau de vulnérabilité donné, on accepte les dommages (donc le risque) lié à des événements relativement extrêmes pour lesquels il n'existe aucun aménagement de protection économiquement raisonnable et fiable à 100% » (Gilard, 1998p.118)

² Entretien réalisé le 20 octobre 2011.

³ Ce journal cherche à étudier les interfaces entre les procédés écologiques et hydrologiques, de l'échelle moléculaire au bassin versant, et promouvoir la mise en œuvre d'une gestion intégrée pour faciliter l'harmonie des besoins de la société avec les potentiels de la biosphère (<http://www.ecohydro.pl/>).

ZEC en ayant recours à des arguments visant à souligner l'intérêt multiple de cette approche : hydraulique, écologique, et parfois même économique.

Si les économistes ne sont pas représentés dans le corpus, les publications traitant de la restauration des zones d'expansion de crues mentionnent souvent l'intérêt économique que représentent ces solutions, à partir des années 2000 principalement (Adger, Luttrell, 2000; Brouwer, et al., 2007; Brouwer, Ek, 2004; de Loe, Wojtanowski, 2001; Dutta, Herath, 2006; Erdlenbruch, et al., 2008; Forster, et al., 2005; Gren, Groth, Sylvén, 1995; Hayes, 2004; Loucks, Stedinger, 2007; Moss, Monstadt, 2008; Turner, et al., 2000). Les « bénéfiques » considérés sont la diminution de l'aléa, les dommages évités, les dépenses évitées lors de la construction d'infrastructures comme des digues ou des barrages. Les améliorations environnementales sont également évaluées en termes monétaires en suivant le concept de services éco-systémiques¹ (Broekx, et al., 2011).

Les auteurs qui publient autour de la restauration de zones d'expansion de crues sont issus de disciplines différentes. Ils n'ont donc pas la même culture scientifique, ce qui exclut l'observation d'une « communauté scientifique » au sens de Kuhn (1983). Cependant, ces auteurs partagent certaines caractéristiques. Ils travaillent de façon interdisciplinaire et appliquée, et semblent partager une vision fonctionnaliste de l'environnement.

1.4 Le produit d'une science appliquée, interdisciplinaire et fonctionnaliste

Nous avons étudié la biographie des auteurs du corpus les plus représentés, notamment ceux qui comptent plus de deux publications (Figure 14). Une analyse de leur biographie et de leurs articles donne un aperçu de leurs travaux.

Nb d'articles	Nom	Institution	Pays	Domaine de recherche
4	Nienhuis, PH	Radboud University Nijmegen	Hollande	Écologie
4	Piegay, H	CNRS	France	Géographie
3	Binder, W	University of Washington	Allemagne	Hydrologie
3	Leuven, RSEW	Radboud University Nijmegen	Hollande	Écologie
3	Meire, P	University of Antwerp	Belgique	Écologie
3	Van Looy, K	University of Antwerp	Belgique	Écologie

Figure 14: Auteurs les plus représentés dans le domaine de la restauration de ZEC.

Les auteurs qui publient le plus dans ce domaine sont à majorité écologues. On compte aussi un géographe et un hydrologue. Ils peuvent être qualifiés d'experts-scientifiques, à l'interface entre le forum scientifique et celui de politiques publiques. Ils ont participé à l'évaluation de projets ou de politique publique, ont proposé des mesures pour modifier la forme des rivières ou pour renforcer la recherche appliquée. Ces auteurs ont également en commun un engagement pluridisciplinaire. Leurs travaux pour la plupart font le lien entre préservation de l'environnement et gestion des crues.

PH Nienhuis est un écologue connu aux Pays-Bas. Formé en tant que biologiste, il se tourna vers des problématiques de gestion environnementale après les grandes inondations de 1995 qui eurent

¹ Dans l'ouvrage *La restauration écologique* (Clewel, 2010) un glossaire donne la définition de l'expression « services des écosystèmes » ou « services environnementaux » : « nourriture, fibres, carburants et autres matériaux et **produits à valeur économique** ou culturelle, ainsi que les **différents services à valeur économique**, comme la rétention des **inondations** et le contrôle de l'érosion, que les **écosystèmes fournissent aux populations** – le tout sans le coût direct de production ou de maintien ».

lieu aux Pays-Bas (Leuven et al., 2006). À cette époque, il était à la tête du département de botanique aquatique d'un centre de recherche qui avait été créé pour évaluer l'impact environnemental des aménagements de protection contre les inondations qui furent construits en 1953, appelés communément les travaux du Delta ou « Delta Works ». Après les inondations de 1995, il a fait partie d'une des équipes de recherche qui, en collaboration avec des acteurs politiques, ont travaillé à créer des programmes de gestion intégrée des rivières avec le but de relier l'écologie à la gestion des crues. Il a participé à élaborer des approches interdisciplinaires et systémiques, en utilisant des outils comme la modélisation pour évaluer des politiques de gestion des inondations. Il orienta plus tard son travail vers la prospective et la proposition d'instruments de restauration des écosystèmes (Leuven, et al., 2006). Son évolution de carrière illustre bien l'approche interdisciplinaire des scientifiques qui s'intéressent à la restauration de ZEC.

H. Piégay est un géographe français spécialisé dans l'hydro-morphologie, la morphologie des cours d'eau. Il souligne dans ses travaux l'importance de la géomorphologie fluviale pour la gestion des inondations et la restauration des ZEC. Son travail établit un lien entre les sciences de l'environnement et la gestion des inondations. Il évoque la « fonctionnalité des zones inondables », en soulignant l'importance de la fonction hydrologique de la restauration environnementale (Arnaud-Fassetta, et al., 2009). Son travail est également tourné vers la gestion et la mise en œuvre, en interrogeant la faisabilité économique des mesures environnementales (Piegay, et al., 1997) et en participant à l'« amélioration » de la gestion des forêts dans le but d'agir sur les cours d'eau (Piegay, 2003; Piegay, Landon, 1997).

W. Binder travaille en Allemagne sur la gestion de l'eau. Ses travaux le rapprochent de l'évaluation de politiques publiques. Ils visent notamment à améliorer la collaboration entre le public et les scientifiques (Binder, 2006). Il a également proposé des méthodes d'évaluation de la qualité des rivières pour l'application de la directive cadre européenne sur l'eau (Kamp, Binder, Holzl, 2007).

P. Meire est un écologue qui travaille en Belgique sur l'impact, notamment positif, des inondations sur les écosystèmes (Gerard, et al., 2008). Il travaille également à évaluer l'impact environnemental des projets de conservation de plaines inondables avec son collègue K. Van Looy (Van Looy, Meire, 2009).

Les auteurs qui travaillent le plus sur la restauration de ZEC font référence à une vision fonctionnaliste¹ de l'environnement. Ils valorisent les inondations ou la restauration de ZEC par les fonctions qu'elles représentent pour les habitants ou la biodiversité. Nous trouvons cette approche fonctionnaliste dans les six articles les plus cités de notre corpus. Ces articles font également référence à de la recherche appliquée, en donnant des conseils pour la gestion des rivières par la conception de « stratégies » de gestion et l'établissement d'« objectifs de gestion ² », un vocabulaire très gestionnaire, ou se demandent « de combien d'eau une rivière a-t-elle besoin ³ ? » (Richter,

¹ Selon Lambert et Hughes (1988) il y aurait un schisme majeur entre le fonctionnalisme et le structuralisme en biologie. Le concept de la fonction est lié à la métaphore des organismes vivants décrits comme des machines, composés de parties séparées dont la combinaison provoque un effet particulier. Le fonctionnalisme s'oppose au structuralisme, une tradition dans laquelle c'est la structure qui est plus importante à considérer que la fonction. En biologie, la structure est définie par les communautés, les espèces, leurs organes, ou les gènes.

² “design of river management strategies” and “setting [...] river ecosystems management targets” (Richter, Baumgartner, Wigington, Braun, 1997)

³ C'est le titre de l'article de Richter : “How much water does a river need?”(Richter, Baumgartner, Wigington, Braun, 1997)

Baumgartner, Wigington, Braun, 1997). Cela illustre bien l'objectif des projets de restauration environnementale : retourner à un état écologique défini comme naturel ou considéré désirable par certains scientifiques. Il s'agit de contrer les « perturbations humaines » (Richter, Baumgartner, Wigington, Braun, 1997), les effets du « contrôle des flux » (Arthington, Pusey, 2003) ou de « la déconnexion entre les zones inondables et l'eau de crue » (Brinson, Malvarez, 2002)¹. Pour ces scientifiques il est important de restaurer les « fonctions des écosystèmes » (Richter, Baumgartner, Wigington, Braun, 1997) ou de reconnaître l'environnement comme un usager d'eau à part entière (Arthington et Pusey, 2003)².

Ces auteurs sont proches du concept de « services éco-systémiques » (Hrabranski, Valette, 2012). Ils font référence aux « services écologiques » que rendent les inondations aux humains et aux écosystèmes (Patten, 1998; Ward, et al., 1998). Lorsque les écosystèmes sont altérés, ces scientifiques prônent une méthode de protection environnementale (« *environmental conservation* ») par le retour à un état écologique précédent comme l'exprime ce titre d'article : "Conservation by restoration: The management concept for a river-floodplain system on the Danube River in Austria" (Tockner, Schiemer, Ward, 1998).

Cette conception fonctionnaliste se confirme lorsque l'on considère les revues où les auteurs du corpus publient le plus. Celle que l'on trouve le plus dans notre corpus est la revue « Ecological Engineering », qui s'adresse particulièrement aux écologues intéressés par la « construction », voire la « création » d'écosystèmes ("*designing, monitoring, or constructing ecosystems*")³. Cette revue a l'objectif affiché de permettre la collaboration entre ingénieurs et écologues intéressés par l'ingénierie environnementale ("*ecotechnology*") :

"it is meant to serve as a bridge between ecologists and engineers, as ecotechnology is not wholly defined by either field "

Site Internet de la revue *Ecological Engineering*

Cette revue entend traiter les "problèmes pratiques" par une approche multidisciplinaire dans une optique de bénéfice mutuel de l'homme et de l'environnement (« for the mutual benefit of humans and nature »).

La méthode Inondabilité, que nous avons présentée, semble correspondre à cette vision fonctionnaliste. Cette méthode est construite sur l'idée que les « eaux continentales s'écoulent trop vite à la mer, sans avoir eu le temps de développer toutes leurs dynamiques et utilités pour les milieux et la société ⁴ ». Elle doit permettre de restaurer les fonctionnalités de l'écoulement des eaux. Elle a été produite avec l'idée de proposer des outils de gestion appliqués, en lien avec les riverains et les politiques publiques. Ce concept est l'application de l'hybridité entre écologie, hydrologie et environnement, car il a été développé par des ingénieurs hydrologues en valorisant la gestion environnementale des rivières. Un de ses créateurs, Guy Oberlin, a une formation d'ingénieur hydrologue mais a recherché l'interdisciplinarité pendant sa carrière, et dit avoir développé un intérêt

¹ "flow regulation" (Arthington, Pusey, 2003), "human perturbations" (Richter, Baumgartner, Wigington, Braun, 1997), or "disconnecting floodplain wetlands from flood flows" (Brinson, Malvarez, 2002).

² "ecosystem functions" (Richter, Baumgartner, Wigington, Braun, 1997) ; the environment as "legitimate users of water" (Arthington, Pusey, 2003)

³ La description des objectifs du journal apparaissent sur le site internet de l'éditeur: <http://www.journals.elsevier.com/ecological-engineering/>

⁴ Extrait d'une correspondance avec G. Oberlin le 26/10/2012, un des fondateurs de cette méthode.

tout particulier pour « garder le contact avec la demande sociale¹ ». Cette méthode vient du constat d'une « insuffisante collaboration entre la science et la pratique » et a été pour la première fois formulée et diffusée par G. Oberlin dans le cadre d'un réseau européen qu'il dirigeait, financé par un programme de l'Unesco, FRIEND (Flow Regimes from International Experimental and Network Data)². Cette méthode a eu du succès auprès des ingénieurs. Des guides de bonnes pratiques ont été édités à destination des gestionnaires de bassin versant et sur demande du ministère de l'Environnement³.

* *
*
*

La littérature scientifique existante sur la restauration de ZEC rassemble des auteurs de disciplines variées. Cependant, ils collaborent régulièrement, notamment entre ingénieurs, hydrologues et écologues. Ils se retrouvent autour d'une vision fonctionnaliste de l'environnement, travaillent de façon interdisciplinaire et appliquée. Ils tendent à influencer, par leurs travaux, l'aménagement des rivières et des fleuves.

Alors peut-on dire que ces auteurs sont intégrés dans une communauté, malgré les différents domaines de recherche auxquels ils contribuent ? Pour Haas (1992), la « communauté épistémique » est un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier ainsi qu'une prétention à détenir un savoir utile aux politiques publiques. Elle rassemble des professionnels de disciplines variées mais qui doivent partager quatre caractéristiques : i) partager un ensemble de normes et de croyances au sujet de leur action au sein de la communauté ; ii) partager un ensemble de croyances causales au sujet de problèmes qui entrent dans leur domaine de compétence et de solutions pour les traiter ; iii) partager la définition de ce qu'est un savoir valide dans leur domaine d'expertise ; iv) partager une idée commune des pratiques associées qu'il faudrait mettre en œuvre face aux problèmes qu'ils étudient dans l'idée de participer au bien social⁴.

Il semble donc bien que les auteurs qui publient autour de la restauration de ZEC appartiennent à une même communauté épistémique. Malgré leur appartenance à des domaines de recherche différents, ils partagent un certain nombre de normes et de croyances. Notamment ils partagent une conception écologiste et fonctionnaliste des inondations, auxquelles ils affectent une dimension de service. Ils partagent aussi des croyances causales, les inondations étant des phénomènes naturels qui nécessitent des mesures environnementales, et en particulier la restauration de ZEC, pour y répondre. Ils s'intéressent plus aux inondations par la gestion des flux plutôt qu'à la prévision des crues ou à la

¹ Idem.

² Unesco, 2006, « FRIEND- a global perspective 2002-2006 », Edited by Eric Servat and Siegfried Demuth.

³ Correspondance avec Guy Oberlin.

⁴ « An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area.4 Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity- that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise-that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence » (Haas, 1992).

protection des populations. De plus, ils se retrouvent autour de pratiques à mettre en œuvre face aux problèmes qu'ils étudient dans l'idée de participer au bien social, autour de l'idée de ralentir l'eau pour limiter l'impact négatif des inondations tout en préservant son impact bénéfique sur l'environnement. Ils partagent l'idée que dans leur domaine d'expertise un savoir valide doit étudier l'environnement par ses fonctions, dans une dimension intégrée ou systémique, plutôt que ses structures. De plus, ils se retrouvent autour du recours à l'interdisciplinarité et de l'application pratique de résultats scientifiques. La restauration de ZEC est donc en partie le produit d'une construction d'experts-scientifiques. Nous étudions à présent la façon dont cet instrument a été développé par les politiques publiques.

2. La restauration de ZEC, instrument d'action publique

Si la restauration de ZEC a émergé comme une solution préconisée par une communauté épistémique d'experts-scientifiques, elle a été développée dans la sphère politique comme un instrument d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004). Nous venons de voir quelle était la généalogie scientifique de cet instrument. Nous étudions maintenant par quels mécanismes cet instrument a été développé au niveau européen et français dans le forum de politiques publiques. Cet instrument d'action publique procède d'une interpénétration des forums scientifique et d'action publique internationaux et européens (2.1). Il ne s'agit pas en France d'une traduction de ce concept véhiculé dans ces forums. Néanmoins l'influence internationale et européenne a œuvré à l'institutionnalisation de cet instrument (2.2).

2.1 De l'international à l'Europe

L'institutionnalisation de la restauration de ZEC par la directive européenne résulte d'une appropriation depuis le forum international et national, réalisée par la Commission Européenne, l'ONG WWF et des experts-scientifiques. Au niveau international, les institutions qui participent à la construction du modèle de gestion durable des inondations promeuvent la restauration de zones d'expansion de crues comme solution aux inondations. L'UE participe également à promouvoir cette solution, en opérant une traduction des idées produites dans le forum de politiques publiques international, et dans certains forums nationaux comme ceux des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Nous l'avons vu dans chapitre précédent, les inondations furent mises à l'agenda européen après les crues de 2002, pour des raisons économiques. Sur initiative française, un groupe réunissant les ministres de l'Environnement a statué le 17 octobre 2002 sur l'intérêt de définir une politique durable et préventive relative aux inondations au niveau européen (Dworak, 2008). Un groupe d'officiels de la gestion de l'eau, présidé par la France et les Pays-Bas, et mandaté pour statuer sur cette question, reprend un guide sur la « gestion durable des inondations » produit par les Nations Unies et en particulier le groupe des pays d'Europe (Conseil Économique Européen) en 2000. Ce groupe réalise une mise à jour de ce document à partir de laquelle il produit un document de bonnes pratiques sur la politique de gestion des inondations au niveau européen (« best practices on flood prevention, protection and mitigation »). En particulier, ce document prône une gestion écologique des inondations et la mise en œuvre de mesures « non structurelles » et cite la restauration de zones

d'expansion de crues comme telle¹. La directive européenne, adoptée en 2007, n'oblige pas les États membres à pratiquer la restauration de ZEC mais les invitera à mettre en place des programmes visant à donner « plus d'espace aux rivières », une expression déjà développée aux Pays-Bas dont la formule est reprise par la Commission Européenne².

Avant l'adoption de la directive, un projet financé par la Commission Européenne (ECOFLOOD) publiait en 2006 un rapport collectif intitulé « How to use floodplains for flood risk reduction ». Ce rapport, dont l'objectif était de promouvoir et d'opérationnaliser la restauration de ZEC, associait l'un des scientifiques présentés dans la section suivante, P. Meire, ainsi que des représentants de l'ONG WWF, des représentants de la DG Environnement de la Commission Européenne, ainsi que des représentants de gouvernements du Nord de l'Europe comme la Pologne et les Pays-Bas. Ce rapport est édité par deux scientifiques britanniques spécialisés dans le domaine de la restauration de ZEC, Pr Edward Maltby (géographe) et Pr Martin Blackwell (géochimiste des sols). Ils sont spécialisés dans l'étude des zones inondables et ont publié plusieurs articles faisant la promotion de la restauration de ZEC (Maltby, 2006; Maltby, 1991; Maltby, Blackwell, 2005; Turner, van den Bergh, Söderqvist, Barendregt, van der Straaten, Maltby, van Ierland, 2000).

La politique européenne de l'eau, dont la production règlementaire principale est la Directive cadre sur l'eau (DCE), représentait un cadre favorisant les projets relatifs à la restauration des zones d'expansion de crues (Dworak, 2008). En effet la DCE vise l'atteinte d'un « bon état écologique » des cours d'eau par la définition de stratégies de gestion au niveau des bassins versants. La Directive inondation rappelle ainsi que les institutions nationales et locales organisant la définition et la mise en œuvre de stratégies locales de gestion des inondations, découlant de la transposition de la Directive inondation, peuvent être les mêmes que celles des politiques de l'eau (mises en œuvre par la transposition de la Directive cadre sur l'eau). Les discussions autour de la DCE et ses transpositions nationales, à l'instar de la construction du problème de l'eau, ont favorisé une construction environnementale du problème de l'inondation dans la limite d'une rentabilité économique (Bouleau, 2008). La DCE était déjà favorable à la restauration des zones d'expansion de crues comme instrument d'action publique (Commission Européenne, 2000; Commission Européenne, 2006; Dworak, 2008).

Au sein du domaine environnemental, l'UE est active dans la diffusion du concept de « restauration écologique des rivières ». Autour de ce concept elle défend l'idée selon laquelle il est nécessaire d'agir sur les rivières qui ont été artificialisées par des projets d'aménagement (pour la production hydroélectrique, la protection contre les crues, l'urbanisation, etc.) en restaurant leur état précédent, plus proche de leur état « naturel » (Moss, Monstadt, 2008), par des actions de

¹ « A strategy to manage floods in an ecological manner should be based on improving river basin land-use, prevent in rapid run-off both in rural and urban areas, and improving a transnational effort to re-store rivers' natural flood zones. It tends to reactivate the ability of natural wetlands and floodplains to alleviate flood impacts. Besides flood mitigation, this leads to ecological benefits in the form of maintaining biodiversity, often recharging underground aquifers and cleaner water for drinking, areas for recreation, opportunities for tourism and so on » ; « The main preventive non-structural measures should be to: [...] Reclaim former flood plains and lakes, when possible, for example by relocating dykes, opening natural levees by creating inlets at the deepest terrain sections, in order to reincorporate these areas as natural retention areas into the discharge dynamic » (UE, 2003, « Best practices on flood prevention, protection and mitigation »).

² « Les plans de gestion des risques d'inondation devraient mettre l'accent sur la prévention, la protection et la réparation. Afin de donner plus d'espace aux rivières, ils devraient envisager, lorsque cela est possible, le maintien et/ou la restauration des plaines d'inondation, ainsi que des mesures visant à prévenir et à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique ». (Directive Inondation, 2007).

« renaturation ». Si elle vise principalement l'atteinte d'un meilleur état écologique, la renaturation est souvent rapprochée de la restauration de zone d'expansion de crues par leurs promoteurs qui font le lien entre ces approches, soulignant l'intérêt hydraulique de la renaturation des rivières et l'intérêt environnemental de la restauration de ZEC (Moss, Monstadt, 2008).

L'Union Européenne a créé plusieurs institutions de promotion de la restauration environnementale des rivières. Un projet de restauration mené dans les années 1990 en Grande Bretagne a donné lieu à la création du centre européen de restauration des rivières (ECRR) en 1995. L'ECRR promeut à travers l'Europe et le monde la restauration de rivières comme instrument privilégié d'une gestion durable de l'eau, permettant l'efficacité économique, dans un objectif de multifonctionnalité¹. Ce centre a pour but de fédérer les institutions nationales et régionales qui promeuvent cette pratique et de les mettre en réseau². La Grande Bretagne abrite deux autres institutions promouvant la restauration environnementale : le partenariat RESTORE qui a également pour mission de diffuser les connaissances et de promouvoir les meilleurs cas de restauration de rivière en Europe³, abritée par l'agence gouvernementale pour l'environnement (Environment Agency) elle bénéficie de soutien financier européen (LIFE et un financement direct de la Commission Européenne).

Dans le domaine de l'agriculture, la réforme de la Politique Agricole Commune de 2003 offre plusieurs possibilités d'action relatives aux inondations sous le second pilier, celui du développement rural. Il introduit des instruments d'incitation financière qui peuvent permettre aux agriculteurs de compenser la perte d'exploitation liée à la restauration de zones d'expansion de crues sur leurs terres (Dworak, 2008).

Dans le domaine du développement régional, il existe plusieurs instruments européens qui peuvent financer des actions de restauration de ZEC, comme le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), qui finance des actions de renforcement de « la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux⁴ ». Cet instrument a déjà été utilisé pour financer des projets de gestion des inondations comme le projet Développement Durable des Plaines Inondables (2003-2008) qui a associé les gouvernements Allemands et Néerlandais pour restaurer des ZEC. L'UE participe également au financement de projets de recherche visant notamment le développement de l'instrument restauration de ZEC comme les projets « Floodplain Biodiversity and Restoration », « Floodaware », « Floodsite », et « Crue-Eranet ».

Le développement de cet instrument au niveau européen a donc été promu par le gouvernement Britannique, mais également Néerlandais, particulièrement actif dans les projets de restauration de ZEC sur son territoire. Aux Pays-Bas, la gestion des inondations est un secteur d'action publique depuis la fin du 18^{ème} siècle. Une institution gouvernementale est créée pour organiser la protection

¹ www.ecrr.org

² Les partenaires de l'ECRR sont l'ARRN en Asie (Asian River Restoration Network), l'ARRC en Australie (Australian River Restoration Centre), l'EWA (European Water Association), le réseau international des organismes de bassin (RIOB ou INBO : International Network of Basin Organisations), la fondation internationale des rivières (IRF), l'ONEMA en France (office national de l'eau et des milieux aquatiques), l'UNESCO, et Wetlands International. Il collabore également avec WWF, notamment par le partenariat de conférences comme celle intitulée « River Restoration in Europe. Practical Approaches ».

³ www.restorerivers.eu

⁴ <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Configuration-Generale-Pages-secondaires/FEDER>

contre les inondations et l'aménagement des plaines inondables : le *Rijkswaterstaat*¹. Pendant l'invasion française (1806-1813), le Rijkswaterstaat fut annexé au corps des Ponts et Chaussées. Mais la politique publique d'endiguement fut développée plus tard, en 1850, où un programme national organisa l'aménagement des rivières pour les rendre plus profondes et plus régulières, de façon à diminuer les inondations fréquentes (Disco, 2009). Cette administration est créditée du monopole de l'expertise concernant les travaux publics hydrauliques et sera composée essentiellement d'ingénieurs du génie civil (Disco, 2002). En 1953, le Rijkswaterstaat lança de grands projets d'aménagements structurels appelés « Delta Works » à la suite d'inondations destructrices². Ce plan prévoit de construire des digues massives reliant le grand delta à l'Est de la Hollande afin de le fermer complètement aux intrusions marines. Dans les années 1980, des contestations concernant l'impact écologique et paysager de ces aménagements se font entendre. À partir de 1987, des écologistes intègrent le Rijkswaterstaat dont la mission change. La sécurité n'est plus le but unique des politiques hydrauliques qui doivent respecter des objectifs environnementaux (Warner, Winnubst, Roth, 2008; Wesselink, 2007a). Le Rijkswaterstaat, qui souffrait d'une image négative d'administration autoritaire et technocratique, sera transformé au profit d'une organisation plus libérale et managériale et où les ingénieurs feront une place à des scientifiques environnementalistes (Brink, 2010; Warner, Winnubst, Roth, 2008).

Le Programme « Room for the River » est lancé au lendemain des crues du Rhin et de la Meuse de 1993 et de 1995. D'abord, un « Plan Delta » fut établi dans l'urgence afin de renforcer les digues et d'ériger des quais anti-inondations le long du Rhin et de la Meuse (Warner, Winnubst, Roth, 2008). Néanmoins, face à la perte de légitimité de la protection structurelle contre les inondations, le programme « *Ruimte voor de Rivier* » (traduit par « Room for the River » ou « De l'espace pour le fleuve ») a été développé en 1995 par la nouvelle tendance environnementale au sein du Rijkswaterstaat. Ce programme a pris la forme de projets définis localement, à partir de normes en matière de protection contre les inondations imposées par l'échelon central (Warner, van Buuren, 2011). Il fut présenté comme un changement de paradigme, abandonnant « la lutte contre l'eau » au profit de « la cohabitation avec l'eau », et valorisant la participation des habitants à la définition des politiques locales (Warner, van Buuren, 2011; Warner, Winnubst, Roth, 2008). Ce programme s'accompagne d'un changement de discours. Le discours technique dominant les institutions, centré sur la protection des populations et la sécurité, est progressivement remplacé par la valorisation de mesures visant à travailler ou vivre « avec l'eau » et la volonté de « gérer » le risque (Roth, Warner, 2009).

Les environnementalistes du Rijkswaterstaat avaient prévu dans ce programme de créer des bassins déversoirs afin « d'inonder des zones faiblement peuplées pour protéger les zones d'aval plus densément peuplées » (Warner, Winnubst, Roth, 2008p.82). Une cartographie, réalisée à l'échelon central, a identifié plusieurs zones susceptibles de devenir des « calamity polders » (Roth, Warner, 2009), c'est-à-dire des zones d'expansion de crues. Cette cartographie modifiait les droits d'usage des propriétaires concernés. Elle a rencontré localement de nombreuses oppositions.

¹ Le Rijkswaterstaat dépend du Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Eau.

² Lors d'une tempête particulièrement forte en Février 1953 des vagues ont provoqué des ruptures de digues et balayé une partie du territoire au Sud Ouest de la Hollande. Le bilan de ces inondations fait état de 1800 décès, et de milliers d'hectares de terres agricoles ont été recouvertes d'eau saline (Disco, 2002).

Cette approche alimenta la Directive inondations. Nous l'avons vu les Pays-Bas, aux côtés de la France, présidait le groupe chargé en 2003 de réaliser un guide européen de bonnes pratiques de gestion des inondations. De plus, l'ONG WWF créa une agence nationale aux Pays-Bas en 1990 qui lança le programme *Living Rivers* en 1992, activement soutenu par le Rijkswaterstaat qui lança peu après son programme Room for the River (Van der Brugge, Rotmans, Loorbach, 2005). Comme nous l'avons précédemment montré, WWF fut particulièrement actif auprès de la DG Environnement dans l'élaboration de la directive.

D'autres gouvernements européens lancèrent des programmes similaires avant la création de la Directive inondation (Warner, van Buuren, 2011). En France, la restauration de zones d'expansion de crues fut engagée avant la directive, mais cette dernière encouragea les politiques publiques à renforcer l'institutionnalisation de cet instrument.

2.2 Institutionnalisation de la restauration de ZEC en France

En France, l'instrument restauration de ZEC est institutionnalisé bien avant la transposition de la Directive inondations. Nous questionnons dans cette section quels sont les acteurs et les mécanismes qui ont œuvré pour son développement, et s'il s'agit d'une appropriation nationale d'idées circulant à l'international. La première restauration de zones d'expansion de crues contemporaine a lieu en France sur le Rhin dans les années 1990, où des digues ont été supprimées. Cette expérience peut être considérée comme un cas d'école. Néanmoins, l'idée de protéger les zones urbanisées plutôt que les zones faiblement habitées remonte au 19^{ème} siècle et à la politique définie par Napoléon III.

2.2.1 La préservation des zones inondables, une mesure ancienne

L'idée d'inonder de façon contrôlée les zones peu habitées de façon à mieux protéger les villes n'est pas nouvelle. Au lendemain des inondations de 1856 sur le Rhône et la Loire, et dont la prise en charge par l'Empire a provoqué une politique publique de contrôle des crues et de protection des villes contre les inondations, Napoléon III dénonce l'insuffisance des digues pour contrôler les inondations. Il en appelle même à « sacrifier les vallées étroites peu fertiles au salut des riches terrains des plaines », pour « faire la part de l'eau comme on fait la part du feu¹ ».

Pour des raisons économiques et hydrauliques, l'administration des travaux publics consent une inondation contrôlée de certaines vallées au regard de l'utilité publique et du coût que représente un endiguement continu des fleuves (Fournier, 2010). Cette initiative est traduite par la loi du 28 mai 1858 qui prévoit le renforcement des digues autour des centres urbains et des contraintes pour limiter l'endiguement des campagnes. L'État exécute et concourt financièrement aux travaux de protection des villes², mais il soumet tout nouvel endiguement à autorisation préalable de l'administration sur les fleuves navigables³ et prévoit même la possibilité de recourir à la destruction de digue qui serait « reconnue faire obstacle à l'écoulement des eaux ou restreindre d'une manière nuisible le champ des

¹ Extrait de la lettre de Plombières du 19 juillet 1856 (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006pp. 52-56)

² L'État prévoyait de consacrer 31 millions de francs à la protection de 36 villes dont 18,5 millions pour le Rhône (Fournier, 2010)

³ Loi du 28 mai 1858, article 6 : « il ne pourra être établi, sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'administration qui aura le droit d'interdire ou de modifier le travail, aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne, et de leurs affluents ».

inondations¹ ». Dans les faits, le refus de protéger les campagnes contre les inondations a comme effet de faire de la place à l'eau en cas de crues et retarder son arrivée dans les villes en aval (Fournier, 2010). Cependant, dans certaines vallées des grands barrages sont construits de façon à protéger toute une vallée des inondations en inondant les zones amont. La politique du 19^{ème} siècle ne s'est pas traduite par une inondation contrôlée des zones rurales situées proches des zones urbaines. Dans beaucoup de territoires ces zones rurales étaient considérées comme des plaines fertiles à grands enjeux agricoles. La première expérience de restauration de zones d'expansion de crues au sens où on l'entend, c'est-à-dire la diminution du niveau de protection d'un territoire afin de stocker l'eau de crues, a eu lieu en France dans les années 1980 sur le Rhin.

2.2.2 Le polder de d'Erstein, un cas d'école

Le projet intitulé « polder d'Erstein » a consisté à permettre l'inondation contrôlée d'une zone de forêt, partiellement agricole, protégée par des digues au bord du Rhin. Ce cas est emblématique du modèle de gestion durable des inondations. De nombreux acteurs associés à ce projet ont tenté de concilier les objectifs de stockage des crues, de sécurité des personnes et de protection des écosystèmes (Schmitt, et al., 2009). Une loi destinée à la restauration de ce polder* fut adoptée pour permettre à l'État d'instituer des servitudes d'utilité publique sur ce fleuve, ce qui illustre l'enjeu politique de ce projet.

Le Rhin est un fleuve qui a été d'abord « corrigé » par des aménagements au 19^{ème} siècle pour fixer son lit dans le but de protéger les populations riveraines des inondations mais aussi assécher les zones marécageuses. Cette correction a été réalisée par la construction de digues submersibles et insubmersibles sur tout son linéaire français. Au 20^{ème} siècle il a été « canalisé » lors de la construction de 10 usines hydroélectriques et de la construction d'un canal, en parallèle de l'ancien Rhin « corrigé » (Schmitt, Lebeau, Tremolieres, Defraeye, Coli, Denny, Dillinger, Beck, Dor, Gombert, Gueidan, Manne, Party, Perrotey, Piquette, Roeck, Schnitzler, Sonnet, Vacher, Vauclin, Weiss, Zacher, Wilms, 2009). Ces aménagements contemporains ont augmenté le niveau des crues en aval du linéaire canalisé, notamment côté français. En 1982, la France et l'Allemagne lancent un programme de mesures destiné à écrêter les crues² (Schmitt, Lebeau, Tremolieres, Defraeye, Coli, Denny, Dillinger, Beck, Dor, Gombert, Gueidan, Manne, Party, Perrotey, Piquette, Roeck, Schnitzler, Sonnet, Vacher, Vauclin, Weiss, Zacher, Wilms, 2009), programme qui fait l'objet d'une convention Franco-allemande institutionnalisée par une loi³. Ce programme prévoit, côté français, de permettre l'inondation de deux zones endiguées dont le coût est supporté par l'Allemagne, dans le cadre d'accords économiques au sujet de l'aménagement du Rhin (Schmitt, Lebeau, Tremolieres, Defraeye, Coli, Denny, Dillinger, Beck, Dor, Gombert, Gueidan, Manne, Party, Perrotey, Piquette, Roeck, Schnitzler, Sonnet, Vacher,

¹ Loi du 28 mai 1858, article 7 : « toute digue établie dans les vallées désignées à l'article précédent, et qui sera reconnue faire obstacle à l'écoulement des eaux ou restreindre d'une manière nuisible le champ des inondations, pourra être déplacée, modifiée ou supprimée par ordre de l'administration, sauf le paiement, s'il y a lieu, d'une indemnité de dommage ».

² L'expression « écrêter les crues » signifie diminuer le niveau du pic de la crue, c'est-à-dire sa hauteur maximale. L'écrêtement de crues est un des objectifs de la restauration de ZEC par le stockage de l'eau dans des plaines afin que la hauteur d'eau en aval soit plus faible.

³ Loi n°83-1108 du 21 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention modifiant et complétant la convention additionnelle du 16-07-1975 à la convention du 04-07-1969 entre la République Française et la République Fédérale d'Allemagne au sujet de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg-Kehl et Lauterbourg-Neuburgweier (ensemble un protocole additionnel), signée à Bonn le 06-12-1982.

Vauclin, Weiss, Zacher, Wilms, 2009). Les travaux ne commencèrent cependant qu'en 1997, et furent terminés en 2003. Depuis le polder d'Erstein a été inondé plusieurs fois pour des objectifs de stockage des eaux de crues mais également dans un objectif écologique (Ledoux, 1998).

Pour permettre la réalisation de ces travaux, qui ont concerné des terrains privés, la France adopta en 1991 une loi permettant à l'État, sur le Rhin, d'instituer à son profit des servitudes d'utilité publique permettant l'inondation périodique de terrains publics ou privés situés dans des zones de rétention des crues¹. Auparavant aucun instrument règlementaire ne permettait de réquisitionner des terres à des fins de stockage des crues.

« Pour la mise en œuvre de l'article 7 de la convention signée le 6 décembre 1982 par la République fédérale d'Allemagne et la République française, l'État peut instituer à son profit des servitudes d'utilité publique permettant l'inondation périodique de terrains publics ou privés situés dans des zones dites " zones de rétention des crues ". »

Loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 portant dispositions diverses en matière de transports, Chapitre III, Art.10
(Source : Légifrance)

Cette possibilité de déclarer servitude d'utilité publique une zone de rétention de crues est néanmoins réservée au cas du Rhin. Le texte de loi illustre le double objectif, hydraulique et écologique, de ce projet :

« Les servitudes instituées en application du présent chapitre consistent notamment en l'inondation périodique des zones délimitées conformément à l'article 11 pour permettre tant la rétention des crues du Rhin que l'accoutumance de la faune et de la flore aux dites inondations. »

Loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 portant dispositions diverses en matière de transports, Chapitre III, Art.12
(Source : Légifrance)

Les indemnités destinées à réparer les préjudices résultant de l'inondation de la zone de rétention des crues « sont fixées et payées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique² ». La loi prévoyait également que les propriétaires qui le souhaitaient pouvaient voir leurs terres rachetées par l'État. Ce projet couta 25 millions d'Euros, pris en charge par l'Allemagne, l'entretien et la maintenance seulement étant à la charge de la France (Ledoux, 1998) .

La maîtrise d'ouvrage de ce projet a été réalisée par l'établissement public VNF, créé en 1991, chargé de la gestion et de l'exploitation des fleuves navigables. Mais de nombreux acteurs, assez différenciés, se sont associés à ce projet, notamment autour d'une universitaire écologue, spécialiste des forêts alluviales, Michèle Trémolières. Ce projet a fait l'objet d'un suivi scientifique dans lequel ont été associés plusieurs bureaux d'études (Ginger Environnement, Sol-Conseil, ECOSCOPE, ECODEVE, Denny Consultant), un laboratoire privé (du groupe Carso), des établissements publics (VNF, ONF³, ONEMA⁴), des experts de plusieurs domaines (écologie, hydrologie, hydromorphologie,

¹ Loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 portant dispositions diverses en matière de transports

² Idem.

³ L'Office National des Forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1964 et gère les forêts domaniales.

⁴ L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public national relevant du ministère de l'Environnement, créé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

géographie, photographie), une fédération de chasseurs, une association environnementale (BUFO) et un syndicat mixte en charge de la lutte contre les moustiques¹.

Si ce projet a été réalisé notamment dans un objectif écologique, ces travaux n'ont pas seulement consisté à abaisser les digues existantes. Les digues ceinturant le polder ont été renforcées et complétées, afin qu'il puisse être inondé sans que les terrains alentours ne le soient, des déversoirs ont été créés pour qu'il puisse être rempli ainsi que des « ouvrages de vidange » pour qu'il puisse être vidé. Des îlots ont été construits dans le polder afin de la faune terrestre puisse s'y abriter lors des mises en eau. Les anciens bras du Rhin passant dans le polder ont été recreusés. Les cours d'eaux alentours ont été creusés afin de limiter le risque d'inondation des terrains. Ainsi, la transformation de cette zone protégée en zone inondable a été entreprise par des travaux d'ingénierie de manière à recréer une zone inondable qui soit écologiquement valorisée.

Initialement, dans la convention franco-allemande de 1982, le polder d'Erstein était prévu de façon prioritaire pour la rétention des crues du Rhin. Il devait être utilisé à cette fin environ une fois tous les dix ans. Toutefois, les scientifiques écologues ont défendu une mise en eau plus fréquente et plus limitée pour l'intérêt écologique. Ainsi ces deux ambitions ont été fixées par un arrêté préfectoral du 3 septembre 1996 pris au titre de la « loi sur l'eau²», qui prévoit les inondations contrôlées dans le cadre d'une coordination entre la France et l'Allemagne.

Ce projet est assez connu des scientifiques et des experts qui s'intéressent aux zones inondables. Il a fait l'objet de communications dans des forums internationaux, notamment dans le cadre du Centre Européen de Restauration des Rivières (ECRR) (Trémolières, et al., 2008). Il a suscité l'intérêt d'un géographe titulaire d'une chaire WWF dans l'université de Karlsruhe³ (Allemagne), qui a participé avec l'équipe Rhénane à des projets de recherche financés par l'UE (EraNet Crue). Le Polder d'Erstein est cité comme exemple de bonnes pratiques en matière de gestion durable des inondations par WWF⁴. Sa mise en œuvre s'est insérée dans un projet financé par la Commission Européenne (instrument financier LIFE) intitulé « Rhin vivant » (2002-2006). Il a donc été porté par des acteurs insérés dans la communauté épistémique que nous étudions plus haut, fréquentant les mêmes institutions et forums. Cette initiative sur le Rhin a été suivie d'une institutionnalisation de l'instrument restauration de ZEC au niveau national, qui a pris diverses formes.

2.2.3 Institutionnalisation protéiforme de la restauration de zones d'expansion de crues

Les années 1990 sont favorables au développement du modèle de gestion durable des inondations. Plusieurs outils règlementaires sont créés ou modifiés, permettant de restaurer des zones d'expansion de crues. Ces outils sont de deux grands types : contractuels et coercitifs.

¹ Source : « Opération de restauration de zones inondables sur le Rhin. Site du polder d'Erstein », 2010, Université de Lyon, CNRS.

² Mission du suivi scientifique du polder d'Erstein, 2009, « Cinq ans de suivi, synthèse générale : Le polder a-t-il retrouvé la fonctionnalité d'une zone alluviale inondable ? ».

³ Emil Dister, Department of Water and River Basin Management (IWG). Chair WWF-Institute for Floodplains Ecology, University of Karlsruhe.

⁴ WWF et Diren Rhône-Alpes, n.d., « Réapprendre à vivre avec les crues », Programme *Living Waters*.

La restauration de ZEC comme mesure volontaire et contractuelle

La loi sur l'eau de 1992 institue ou renforce des outils permettant aux collectivités locales, associés à d'autres acteurs, de définir de façon contractuelle et négociée une stratégie de gestion de l'eau au niveau du bassin versant et potentiellement de restaurer des zones d'expansion de crues.

En 1994 le ministère de l'Environnement définit un plan décennal de restauration et d'entretien des rivières et produit une circulaire qui en décrit les objectifs et principes¹. Il s'agit de mettre en œuvre « une politique dynamique et novatrice de restauration et d'entretien des cours d'eau à des fins de prévention des inondations » et d'encourager « des travaux qui recourent à des méthodes douces et pérennes d'entretien du lit et des berges ou qui ont également pour objet la remise en fonctionnement des annexes hydrauliques ainsi que la préservation des zones naturelles d'expansion des crues »². L'objectif environnemental s'accompagne d'un objectif hydraulique puisqu'il s'agit de « préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval » (Ledoux, 1999). Cette circulaire introduit la possibilité d'encadrer une restauration de ZEC locale par l'intermédiaire d'une redéfinition des contrats de rivière (institués par la loi sur l'eau de 1992) afin d'inciter les collectivités à prévoir des actions de restauration. Le ministère de l'Environnement s'engage à participer financièrement à des actions dans le cadre de ces contrats de rivière si elles concernent des opérations de restauration et d'entretien des lits des rivières. Le ministère est donc incitatif dans l'appropriation d'une telle pratique.

Plusieurs outils de type contractuels sont susceptibles d'encadrer la restauration de ZEC. Les Contrats de Rivière permettent d'organiser la restauration d'une ZEC sur les fleuves non domaniaux. Ces contrats doivent définir des objectifs de qualité des eaux, de valorisation du milieu aquatique et de gestion équilibrée des ressources en eau sur cinq ans. Ils sont développés avec un but affiché de préservation des rivières, de gestion intégrée et de « solidarité amont-aval ». Le contrat de rivière engage contractuellement les signataires : préfet(s) de département(s), agence de l'eau, collectivités locales.

Les Contrats de restauration et d'entretien (CRE) constituent des programmes d'actions spécifiquement destinés à la restauration et l'entretien des cours d'eau. Ils se composent d'une étude préalable à la définition d'objectifs et d'actions entre partenaires du contrat. Le maître d'ouvrage (qui peut être des syndicats de rivière, ou des communautés de communes) établit un programme de restauration et d'entretien sur cinq ans. Ce programme peut éventuellement prévoir la restauration d'une ZEC.

Les Programmes d'Action pour la Prévention des Inondations (PAPI) désignent depuis 2002 un ensemble de projets sélectionnés par le ministère de l'Environnement, sur candidature de collectivités locales, promouvant une gestion intégrée des inondations au niveau d'un bassin versant. Ils doivent combiner des mesures diverses dont la régulation des débits par la restauration de ZEC. Ils sont élaborés par les collectivités territoriales et les services de l'État, et bénéficient de financements publics sous forme de subventions à l'investissement. Ce sont donc des instruments financiers incitatifs (Erdlenbruch, Grelot, Thoyer, Brémond, Breton, Chastan, Enjolras, Kast, 2008). Ils visent particulièrement à développer des mesures de type ralentissement dynamique. L'État rend obligatoire la réalisation d'une analyse coût-bénéfice par les auteurs du PAPI.

¹ Circulaire n°94-81 du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières.

² Circulaire n°94-81 du 24 octobre 1994 relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières.

Si un projet de restauration est prévu par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations au titre du caractère d'intérêt général ou d'urgence de ces travaux. Il est procédé à une seule enquête publique pour évaluer l'utilité publique de tels travaux (Art 31 de la loi sur l'eau de 1992). Cela peut concerner aussi les fleuves domaniaux.

En 2003 la loi Bachelot introduit une nouvelle notion. La « sur-inondation » correspond à la possibilité de « Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval¹ ». Ce principe de sur-inondation n'équivaut pas à la restauration de ZEC mais s'en approche. La sur-inondation est associée à une rétention temporaire des eaux par le biais d'aménagements qui permettent d'accroître la capacité du terrain à stocker l'eau. Cette notion fait allusion à une situation *avant et après* construction de l'aménagement. Elle établit de façon implicite que cela concerne les zones agricoles². En revanche, la restauration de ZEC peut correspondre à une rétention des eaux temporaire ou pérenne, elle se rapporte à une situation de référence non explicitée mais qui se situe dans le passé puisqu'il s'agit de « restaurer » le caractère inondable d'un terrain. Elle peut concerner les zones peu urbanisées ou les zones naturelles urbaines. Si la sur-inondation n'est pas équivalente à la restauration de ZEC, les deux instruments correspondent à un « transfert d'exposition » à l'inondation (Erdlenbruch, Grelot, Thoyer, Brémond, Breton, Chastan, Enjolras, Kast, 2008) puisqu'il s'agit de modifier le partage du risque existant.

La restauration de ZEC comme mesure coercitive

Mais la préservation ou la restauration d'une ZEC peut prendre une forme plus coercitive, et être ordonnée par l'administration. Le législateur a donné au préfet ou au maire plusieurs instruments réglementaires à cette fin.

Deux circulaires en 1994³ encouragent les préfets à user des instruments mis à leur disposition pour durcir les possibilités de construction en zone inondable. Notamment, elles introduisent la possibilité pour les préfets de qualifier de « zone d'expansion de crues » certains territoires par le biais d'une cartographie réglementaire. Ces territoires font ainsi l'objet d'une interdiction de nouvelle urbanisation et d'ouvrages de protection contre les crues. En l'absence de cartographie réglementaire sur un territoire, le maire et le préfet peuvent interdire les permis de construire au titre de l'article R111.2 du code de l'urbanisme (« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations »). L'article R 123-18 du code de l'urbanisme stipule que les documents cartographiques des Plans d'Occupation des Sols doivent faire apparaître « toute partie de

¹ Article 48 de la loi sur les Risques de 2003

² Si cela n'est pas explicitement indiqué, on peut le comprendre car les dommages à indemniser potentiellement prévus par la loi sont les dommages touchant les récoltes, les cultures, le cheptel, les bâtiments et les engins à moteur.

³ Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, Circulaire du Premier ministre du 2 février 1994.

zone où [...] l'existence de risques naturels tels que : inondation [...] justifie que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales, les constructions et installations de toute nature. »

L'instrument zones d'expansion de crues est défini formellement par la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables. Cette circulaire promeut l'adoption de cet instrument dans un objectif de sécurité hydraulique, mais présente des intérêts d'« équilibre des écosystèmes » et de « structuration du paysage » :

*« Le second principe qui doit guider votre action est la volonté de contrôler strictement l'extension de l'urbanisation **dans les zones d'expansion des crues, c'est-à-dire les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume d'eau important.** Elles jouent en effet un rôle déterminant en réduisant momentanément le débit à l'aval, mais en allongeant la durée de l'écoulement. La crue peut ainsi dissiper son énergie au prix de risques limités pour les vies humaines et les biens. Ces zones d'expansion de crues jouent également le plus souvent un rôle important dans la structuration du paysage et l'équilibre des écosystèmes ».*

Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, destinée aux préfets.

La circulaire incite les préfets à interdire la construction dans les ZEC voire à les reconquérir dans l'objectif de réduire la vitesse des eaux.

En 1995 la loi Barnier rend obligatoire l'adoption de Plans de Prévention du Risque Inondation (PPRI) par les municipalités. Ces instruments renforcent le rôle coercitif de l'administration au détriment de la liberté de développement urbanistique des collectivités locales. Par l'intermédiaire des préfets, l'administration est responsable de l'établissement de cartographies règlementaires qui s'imposent aux documents d'urbanisme et sont opposables aux tiers. Elle détermine les « zones rouges », qui qualifient des zones soumises à des aléas forts ou qui présentent les caractéristiques de zones d'expansion des crues (c'est-à-dire situées dans le lit majeur du fleuve et peu urbanisées), dans lesquelles il est interdit de construire de nouveaux bâtiments à partir du moment où le PPRI est prescrit. Les « zones bleues » désignent des zones constructibles soumises à aléa modéré, les constructions y sont autorisées sous certaines conditions. La cartographie règlementaire donne théoriquement le pouvoir au préfet de département de déclarer des zones en ZEC et y interdire la construction. Néanmoins dans les faits, ce zonage est localement négocié, produisant différents types de cartographie selon les relations entre élus municipaux et préfecture (Douvinet, Defossez, Anselme, Denolle, 2011).

L'administration peut également déclarer comme projet d'intérêt général (PIG) tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique destiné notamment à la prévention des risques. L'article R121-3 du code de l'urbanisme précise les modalités d'application du PIG. L'État, la région, le département, la commune, les groupements de collectivités, les établissements publics, peuvent saisir le préfet pour qu'il reconnaisse le caractère de PIG du projet, qui doit avoir préalablement fait l'objet soit d'une délibération ou d'une décision mise à la disposition du public arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet (Ledoux, Larrouy-Castera, 2010)

* *

*

La restauration de ZEC est donc un instrument d'action publique protéiforme. Il peut résulter de l'accord volontaire et contractuel entre des collectivités locales. Il peut faire l'objet d'une participation de collectivités à un appel à projets concurrentiel financé par l'État. Mais il peut également être coercitif, et résulter de la décision unilatérale de l'administration. La qualification d'un espace en ZEC, selon les modalités, peut donner lieu ou non à des indemnités de la part de l'État ou des collectivités locales. Ainsi, ces différentes modalités de mise en œuvre, ainsi que la différence entre « restauration de ZEC » et « sur-inondation » a amené dans la pratique à des situations très diverses du point de vue de l'organisation des collectivités, notamment du point de vue de l'indemnisation des propriétaires de terres déclarées en ZEC (Erdlenbruch, Grelot, Thoyer, Brémond, Breton, Chastan, Enjolras, Kast, 2008). Cela a également amené bien souvent des difficultés liées aux incertitudes règlementaires autour de cet instrument, comme cela a été le cas sur le Rhône, nous le verrons dans les chapitres suivants. Auparavant, pour compléter l'analyse de l'instrument de restauration de ZEC, nous tentons d'identifier les modèles politiques et philosophiques dans lesquels il s'inscrit.

3. Philosophie d'un instrument d'action publique

Nous avons montré que l'émergence du modèle de gestion durable des inondations et de l'instrument restauration de ZEC est le produit, d'une part, de l'appropriation du développement durable dans le domaine des inondations par les forums des politiques publiques à des niveaux multiples et, d'autre part, de la promotion d'une solution aux inondations par une communauté épistémique rassemblant des experts-scientifiques. Cette analyse semble dépeindre une adoption non problématique et consensuelle d'une nouvelle formulation du problème inondation, de la disqualification des digues, et de l'émergence de la restauration de ZEC comme solution privilégiée. On peut alors se demander quelles sont les conditions qui ont favorisé l'adoption consensuelle de cette nouvelle formulation du problème inondation et de ses solutions. Nous faisons l'hypothèse que l'émergence dans le forum scientifique et des politiques publiques de formulations convergentes du problème inondation et de son couplage avec la restauration de ZEC comme solution, est facilitée par un changement de « récit » qui disqualifie certaines problématisations de l'inondation et en impose de nouvelles.

Le concept de « récit » de politique publique renvoie à l'étude discursive et cognitive des politiques publiques. Les « discours », définis à la manière de Schmidt (2008), désignent les idées et les philosophies sous-jacentes aux politiques publiques mais également les « récits » (Radaelli, 2000). Ces derniers sont caractérisés par une histoire causale visant à rendre intelligible le réel et à légitimer un certain type d'action. Ainsi, le modèle de gestion durable des inondations peut-il être désigné comme partie prenante d'un récit qui légitime la restauration de ZEC. Ce récit est caractérisé par la référence dramatique à un futur où le changement climatique rendrait inopérante, sinon catastrophique, la construction de digues pour se protéger des inondations. Le récit qui accompagne le modèle de gestion durable des inondations légitime la restauration de ZEC comme solution aux inondations ainsi que les approches visant à vivre avec le risque plutôt que de s'en protéger. Au-delà, ce récit semble inséré dans des discours, plus larges, qui impliquent d'autres références discursives et favorisent son acceptabilité.

Dans les politiques environnementales, les grands récits (ou « narratives ») ont été étudiés par des auteurs américains proches de la *political ecology*. Ils observent que la nature est particulièrement propice à des interprétations morales à travers les images d'une nature similaire à un jardin ou au contraire à une friche, produisant des histoires causales opposées de phénomènes environnementaux comme le Dust Bowl (Cronon, 1992) ou légitimant des politiques interventionnistes pour régler des problèmes environnementaux conçus sur un idéal de nature sauvage (Forsyth, 2011b; Neumann, 2005). D'autres *political ecologists* étudient la philosophie politique sous-jacente aux politiques environnementales, et notamment aux modes de régulation des ressources, identifiant la référence à un modèle néolibéral compatible avec la préservation de l'environnement, qualifié de « green neoliberalism » (Bakker, 2010a). Ces auteurs étudient les dimensions persuasives de ces récits mais également leurs effets plus matériels sur les groupes sociaux et l'environnement.

Nous cherchons ici à expliciter l'insertion du récit de la gestion durable des inondations dans des discours plus larges, et à identifier leur philosophie politique. Le récit que nous étudions est porté par des acteurs qui font référence à l'environnement par ses fonctions, et effectuent un couplage entre l'objectif de préservation environnementale, et l'efficacité économique et hydraulique. Ce récit est inséré dans des discours relatifs à l'adaptation des populations en zone inondable et à l'augmentation de leur résilience. Derrière ces discours on peut identifier une absence de remise en cause de l'urbanisation des zones inondables et une naturalisation du partage du risque inondation. Tout ceci nous amène à émettre l'hypothèse selon laquelle le récit de la gestion durable des inondations, ainsi que l'instrument restauration de ZEC, seraient insérés dans des discours proches de la « modernisation écologique » (3.1). Nous allons plus loin en émettant une deuxième hypothèse selon laquelle l'acceptabilité de ces discours serait facilitée par leur insertion dans le modèle économique néolibéral (3.2).

3.1 La gestion durable des inondations ancrée dans le discours de la modernisation écologique

Si elle est une théorie sociale (Mol, 1996; Mol, Spaargaren, 2000), la modernisation écologique est aussi un discours développé dans les années 1980 par des États d'Europe du Nord (Bouleau, 2011). Ce discours est caractérisé par un couplage entre le problème environnemental et la croissance économique. Dépassant les prédictions du rapport Meadows¹, il véhicule l'idée d'une conciliation possible entre croissance économique et préservation environnementale. Dans ce discours, le marché est porteur de préservation environnementale par le biais des consommateurs et de la normalisation des produits. Il ne remet donc pas en cause le modèle économique néolibéral et capitaliste (Bakker, 2005) mais au contraire le renforce en proposant des régulations environnementales compatibles. Ce discours attribue à la science une place d'accompagnement de la mise en œuvre des politiques environnementales, et croit en une possibilité de croissance économique infinie, compatible avec la préservation de l'environnement, grâce à l'innovation, dans un « optimisme technologique » (Bouleau, 2011). La DG Environnement a adhéré au discours de la modernisation écologique, dans l'objectif d'intégrer les préoccupations environnementales aux préoccupations économiques dominantes au sein de la Commission Européenne, sans remettre en cause ces dernières (Cini, 1996). Les politiques

¹ Club de Rome, 1972, « Halte à la croissance ? », dit « Rapport Meadows ».

environnementales européennes, qui tendent à rendre compatible la régulation environnementale et économique, sont empreintes d'une construction discursive proche de la modernisation écologique.

Le modèle de la gestion durable des inondations et les récits dans lesquels il s'inscrit semblent ancrés dans les discours de la modernisation écologique. Dans le discours de la gestion durable, les innovations permettent de dépasser la contradiction écologique de l'urbanisation des zones inondables sans forcément le remettre en cause. L'ingénierie écologique, qui rend compatible le progrès technique et l'écologie, et permet la compensation des fonctions environnementales dégradées, opérationnalise cet optimisme technologique vert. La « résilience » et la « réduction de la vulnérabilité », concepts associés aux discours sur le « vivre avec » l'inondation, encouragent les individus et les territoires à s'adapter aux inondations. Ils favorisent la non remise en cause du modèle de développement des zones inondables et naturalisent, ou ignorent, les potentielles inégalités sociales face au risque inondation.

3.1.1 S'adapter aux inondations grâce à la résilience

La « résilience », l' « adaptation », la « réduction de la vulnérabilité » et la « culture du risque » sont des concepts bien souvent associés aux discours de la gestion durable des inondations. Ce constat est probant dans les orientations politiques comme dans certains travaux d'experts-scientifiques appelant à améliorer la gestion du risque inondation¹. Au-delà, ils ont percolé le domaine des risques naturels en général. Les injonctions à augmenter la résilience des individus ou des territoires face aux risques, à s'y adapter, à réduire la vulnérabilité² et à faire émerger une culture du risque représentent un champ lexical partagé entre praticiens et scientifiques qui s'intéressent aux risques naturels. François Walter, qui réalise une histoire culturelle des catastrophes, observe que la façon contemporaine d'appréhender les catastrophes vise à agir sur la « vulnérabilité » des groupes sociaux comprise en partie comme la capacité de ces groupes à se remettre ou non d'une catastrophe (Walter, 2008). La « résilience », l' « adaptation » et l'émergence d'une « culture du risque » sont partie prenante de cette vision qui vise à appréhender la possibilité de catastrophes, conceptualisée comme inévitable³. L'avènement de ce vocabulaire laisse penser qu'aujourd'hui les phénomènes d'inondation

¹ Quelques exemples de travaux de recherche qui utilisent la « résilience » dans le domaine des inondations (Blaikie, Cannon, Davis, Wisner, 1994; Bohensky, Leitch, 2013; Daluzeau, Gralpeois, Oger, 2013; Reghezza-Zitt, 2010). Au niveau des discours de politiques publiques en France, le rapport de l'Assemblée Nationale de 2001 (Rapport Fleury) fait référence à la nécessité d'améliorer la connaissance des crues, permettant « la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens », celle-ci supposant « le développement de la culture et de la mémoire du risque ». La stratégie nationale de gestion des inondations de 2014 présente la réduction de la vulnérabilité et les mesures locales de gestion de la crise comme pertinents pour tout type d'événement, y compris les événements extrêmes « pour lesquels les opérations structurelles sont généralement peu rentables » ; « Au delà des pouvoirs publics, la gestion des risques d'inondation est l'affaire de tous : les habitants, les entreprises et les services publics en zones inondables en ayant accès à une culture du risque, adoptent des comportements et des réflexes adaptés ». (DGPR, 2014, « Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation »). Au niveau international, la résilience a aussi pénétré le domaine des risques comme l'illustre la stratégie des Nations Unies de réduction des catastrophes naturelles (UNISDR) définie dans le cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : « Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters ».

² Pour une discussion sur les liens conceptuels flous unissant résilience et vulnérabilité on peut se référer à l'analyse de Béatrice Quenault (2013)

³ Un exemple de ce type de discours : « L'inondation étant un phénomène quasi--inéductable, il ne convient pas de lutter en vain contre elle mais d'adapter la ville à l'apparition du risque. C'est toute la problématique de la ville résiliente qu'il faut développer » (CEPRI, 2012, « Vivre avec les inondations. De la résistance à la résilience », consulté en ligne le 10 juin 2014, URL : http://www.communautes-urbaines.com/download/PUBLICATIONS/etudes/inondations/etude_inondations.pdf)

extrêmes sont envisagés comme probables par les pouvoirs publics et les scientifiques. Dans ces événements, l'action de l'État, responsable d'assurer la sécurité des citoyens, est considérée comme insuffisante. Ainsi, les individus et les territoires sont enjointes de se préparer à l'occurrence de telles crises.

En France, les politiques publiques ont adopté ce vocabulaire. Léo Bourcart observe que la « résilience » est aujourd'hui au cœur de plusieurs disciplines de recherche mais aussi de l'action publique en France dans le domaine des risques, entrée par le secteur de la défense et récupérée par le ministère de l'Environnement concernant la gestion des risques ainsi que par le Commissariat général au développement durable (Bourcart, 2013). Notamment, un projet associant des chercheurs et des acteurs publics, financé par le Ministère, visait à produire un guide pour évaluer la vulnérabilité et les mécanismes de résilience par les individus ou les territoires, afin de se préparer au mieux à l'occurrence de crises. La traduction de la résilience par le ministère de l'Environnement met particulièrement l'accent sur la préparation et l'adaptation des individus et des territoires à l'occurrence de crises :

« [...] ce concept qui fait appel à la notion de prise en main, par elles-mêmes, des populations soumises à des risques de natures diverses constitue un outil de première importance pour diminuer l'impact des catastrophes. Appliqué aux sociétés humaines, un système est résilient s'il sait et peut trouver les capacités nécessaires pour son adaptation face à des aléas qui le menacent. L'enjeu est de maintenir un niveau de fonctionnement grâce aux capacités et à la souplesse du système permettant sa persistance »

Commissariat général au développement durable, 2012, « La résilience des territoires soumis aux risques naturels et technologiques¹ ».

L'intégration de la résilience dans le domaine des risques a été une traduction de son sens initial. Utilisé initialement par la physique des matériaux, le mot résilience renvoie à la notion de retour à l'état initial d'un matériau, et à sa capacité à résister à des chocs ou des pressions. La résilience a depuis été reprise dans d'autres domaines comme l'écologie et la psychologie, et renvoie à la capacité d'adaptation des individus ou des systèmes à affronter des perturbations². Le concept de résilience a été traduit dans le domaine de l'écologie des systèmes, notamment par C. Holling (2001). Cet auteur a développé le concept de résilience non pas autour de la recherche de retour des écosystèmes à leur état initial après un choc, comme dans le domaine de la résistance des matériaux, mais autour de l'adaptation des écosystèmes à un choc afin d'assurer leurs fonctions initiales. L'instabilité plutôt que le retour à un état précédent caractérise cette définition de la résilience. Par la création d'un groupe de réflexion autour de ce sujet, la « Résilience Alliance », Holling a œuvré pour la diffusion de ce concept à des domaines en dehors de l'écologie (Walker, Cooper, 2011).

Les domaines d'application de ce concept ont été étendus à l'économie et au social, en accord avec une pensée « systémique » (de Rosnay, 1975). Notamment, la résilience a été institutionnalisée au niveau international par le « Millenium Ecosystem Assessment », mais également repris par des institutions comme la Banque Mondiale ou le FMI (Walker, Cooper, 2011). La résilience a trouvé

¹ Accessible en ligne [consulté le 4 juin 2014]

URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/29_CGDD_resilience_territoires_4p_DEF_WEB.pdf

² CGEDD, 2012, « La résilience des territoires soumis aux risques naturels et technologiques ». Accessible en ligne [consulté le 4 juin 2014]

URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/29_CGDD_resilience_territoires_4p_DEF_WEB.pdf

dans le domaine des risques une opérationnalisation concrète au sein de discours sur la sécurité financière, urbaine ou environnementale, où il illustre un consensus autour de l'adaptation aux crises (Walker, Cooper, 2011). Walker et Cooper soutiennent que la résilience a été traduite par le domaine de l'économie politique et celui de l'écologie, par Van Hayek et Holling respectivement, dans une dynamique de refus du discours sur les limites à la croissance (Walker, Cooper, 2011). En matière de risque inondation, la résilience est conceptualisée comme la capacité des territoires à continuer à assurer leurs fonctions ou la capacité des individus à continuer leurs activités même lors de crises :

« L'urbanisme résilient vise donc à préparer la ville à l'inondation, sans lui faire perdre ses fonctions au moment de l'apparition du risque. Construire des bâtiments résilients, développer une culture du risque pour faciliter les capacités d'adaptation, mettre en place des plans de reconstruction et/ou de continuité d'activités : telles sont les caractéristiques envisagées pour définir une ville résiliente. »

CEPRI, 2012, « Vivre avec les inondations. De la résistance à la résilience »

L'instrument restauration d'une zone d'expansion de crues et les discours qui le légitiment peuvent être rapprochés de la philosophie de la résilience. Les discours de la gestion durable des inondations misent sur la certitude de la survenue de crues extrêmes dans le futur. Proche du principe de précaution, ces discours visent à se préparer à l'occurrence de crues majeures contre lesquelles les infrastructures de protection ne seront pas suffisantes. Ces discours soulignent l'importance pour les populations et les territoires de s'adapter en prévision de l'occurrence de tels phénomènes, en aménageant leurs habitations (par les mesures de réduction de la vulnérabilité), en rendant les villes résilientes, en organisant les protocoles de gestion de la crise au niveau local (comme les Plans Communaux de Sauvegarde), en facilitant l'habitude des habitants à envisager le risque (par l'émergence d'une « culture du risque »). Permettre l'inondation contrôlée d'un territoire en cas de crues est pensé comme compatible avec une continuité d'activité dans ce territoire grâce à la « résilience ». Les scientifiques s'intéressant à la restauration de ZEC, nous l'avons vu, adoptent une approche fonctionnaliste de l'environnement. L'instrument restauration de ZEC permet de restaurer une des fonctions des zones inondables : le stockage des crues. Cette approche fonctionnaliste rapproche les promoteurs de cet instrument de ceux de la résilience.

Des auteurs critiques de la diffusion massive de la résilience soutiennent que la philosophie politique sous-jacente s'insère bien dans un modèle d'économie politique néolibéral. Walker et Cooper (2011) soutiennent que la traduction concomitante de ce concept en économie (par F.V.Hayek) et en écologie (par H.S. Holling) illustre une même volonté de dépasser les limites à la croissance économique par la supposition que les systèmes sont capables de s'adapter à des crises en maintenant leurs fonctions. Jonathan Joseph (2013) défend l'idée que l'émergence de la résilience et son institutionnalisation au Royaume-Uni révèlent une nouvelle forme de gouvernamentalité néolibérale qui met l'accent sur la responsabilité individuelle, et la capacité des individus à se remettre de crises, soulageant ainsi l'État de cette mission. Pour Béatrice Quenault (2013), le recours massif à la résilience traduit un certain transfert de responsabilité des mesures préventives de l'État aux échelons locaux et individuels. Ces auteurs convergent autour de l'explication de l'appropriation du concept de résilience par différents domaines d'action publique par sa conformité avec le modèle économique dominant.

Si nos recherches ne nous permettent ni d'affirmer ni d'infirmer ces hypothèses, nous pouvons affirmer que la restauration de ZEC a à voir avec la résilience dans le déplacement qu'elle opère de

l'État aux individus et aux territoires vis-à-vis de la gestion de l'inondation. Les discours autour de l'instrument restauration de ZEC et de la gestion durable des inondations insistent sur la nécessité pour les territoires et les individus de se préparer à l'occurrence de crises. L'idée sous-jacente est que l'État, autrefois chargé du monopole de la sécurité vis-à-vis des crues, est aujourd'hui jugé incapable non seulement d'empêcher la survenue de crises, mais également de permettre la réparation des dommages potentiellement produits par des inondations majeures. Cette perte de confiance vis-à-vis de l'État est généralisée dans le domaine des risques (Borraz, 2008a). Les individus et les communautés sont responsabilisés dans l'anticipation de la survenue de crises, illustrant un certain transfert de responsabilité de cette mission régaliennne vers le local. Par ailleurs, la résilience, ainsi que la restauration de ZEC, sont présentées comme permettant d'augmenter la compétitivité des territoires. Leur association à des objectifs de croissance économique illustre leur compatibilité avec le système économique néolibéral :

« La protection des milieux naturels peut fortement contribuer à la réduction des risques d'inondation, et inversement : c'est le cas par exemple du développement de la trame verte et bleue, du maintien des zones humides ou des zones d'expansion naturelle des crues, de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou encore de la lutte contre l'érosion des sols [...] La prise en compte du risque d'inondation dans une logique d'aménagement durable des territoires a pour objectif d'augmenter leur compétitivité et leur attractivité. Les collectivités qui y sont exposées se doivent de stabiliser voire réduire la vulnérabilité de leur territoire. »

DGPR, 2014, « Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ».

L'instrument restauration de ZEC vise à organiser le partage du risque localement, entre les territoires¹. Ainsi valorise-t-il un mode d'action publique à distance (Epstein, 2005), l'État ayant la capacité d'ordonner à un territoire de stocker l'eau des crues et organiser ainsi, de loin, le partage du risque. Ce mode d'action publique permet à l'État de moins participer financièrement à la gestion du risque et de moins impliquer sa responsabilité en cas de défaillance que dans la politique d'endiguement. Il est facilité par le transfert de responsabilité véhiculé par l'instrument de la restauration de ZEC. Cet instrument désigne les zones inondables à faibles enjeux comme espace du stockage de l'eau de crues à laquelle les habitants et territoires doivent se préparer. Il donne la possibilité aux territoires urbains menacés par un risque de rupture de digue de s'arranger localement, avec des plaines à faible enjeux, pour organiser la protection de leur territoire contre compensation.

Comme le concept de résilience, l'instrument restauration de ZEC dénote un certain conservatisme puisqu'il incite les populations et les territoires à s'adapter à un risque existant. Notamment, l'instrument restauration de ZEC, associé au concept d'adaptation et de résilience, ne remet pas en cause le mode d'exploitation des zones inondables. L'urbanisation de ces zones, grâce à des mesures de réduction de la vulnérabilité, est rendue compatible avec l'occurrence d'inondation².

¹ Cette orientation est bien présente dans la stratégie nationale de gestion des inondations de 2014 : « Si l'État porte cette stratégie nationale, il n'en est pas pour autant le seul animateur, chaque intervenant, au premier rang desquels les collectivités territoriales, ayant à prendre toutes leurs responsabilités dans les choix de gestion » (DGPR, 2014, *Op. Cit.*).

² Cela est illustré notamment par un projet Montpellierain visant à construire une ville résiliente sur une portion située en zone inondable, la route vers la mer. Ce projet a trouvé dans la résilience une façon de justifier non seulement la continuité du mode de développement urbain des zones inondables mais en plus l'augmentation d'enjeux, par la construction de logements, dans ces zones (ce projet est cité comme un des exemples de bonnes

La capacité d'adaptation des populations est une alternative à des mesures plus radicales comme l'expropriation des zones inondables ou le gel de leur développement urbanistique. Les concepts d'adaptation et de résilience permettent de défendre l'idée d'une continuité possible de la construction dans les zones à risque. Dans ce cadre, la restauration de ZEC est un instrument qui sert ce projet en permettant, grâce à des changements à la marge, de s'adapter au risque inondation.

L'instrument restauration de ZEC justifie également un partage du risque inondation à la faveur des zones urbaines. Cet instrument est construit dans l'optique de permettre le stockage de l'eau dans des territoires à enjeux faibles, et son institutionnalisation en France montre que les zones rurales correspondent à cette description. En contrepartie, cet instrument permet de justifier une certaine dépendance au sentier de l'endiguement des zones urbaines, tout en limitant le risque de rupture de digues. La restauration de ZEC, adossée à un discours sur l'adaptation et la résilience, permet paradoxalement de justifier la continuité d'une certaine action publique. L'opérationnalisation de ce concept est pensée grâce à une certaine foi dans le progrès technologique, considéré comme compatible avec la préservation des fonctions environnementales et hydrauliques des plaines inondables.

3.1.2 L'ingénierie écologique comme opérationnalisation des ZEC

L'instrument de restauration de ZEC contient de façon sous-jacente l'idée selon laquelle la technologie serait susceptible de permettre d'assurer les fonctions d'un système fluvial malgré un aménagement. Autant du point de vue de la construction de déversoirs que de l'adaptation des habitations dans les zones inondables, cet instrument implique un certain recours à une ingénierie écologique. La restauration de ZEC adopte un optimisme technologique vis-à-vis de la gestion des risques. Malgré le présupposé de l'occurrence d'inondations majeures, cet instrument permet de justifier des alternatives aux modes d'action qui seraient dictés par une approche catastrophiste, comme l'expropriation des zones inondables. Par des innovations technologiques, il permet de restaurer la fonction hydraulique d'un territoire en permettant d'en organiser une inondation contrôlée tout en la rendant conciliable avec les activités humaines. Il illustre une certaine foi en un progrès technique respectueux de l'environnement. Cela est illustré par un courant, à la croisée des chemins entre l'ingénierie et l'écologie : l'ingénierie écologique ou le génie écologique.

La restauration de zones d'expansion de crues est une modalité de la restauration écologique. Or, la restauration écologique est rapprochée, par certains de ses théoriciens, de l'« ingénierie écologique » (Clewel, 2010; Mitsch, 2010). La notion d'ingénierie écologique est définie, dans un ouvrage destiné aux praticiens de la restauration écologique, comme la modification de l'environnement dans des objectifs socio-économiques, valorisant l'efficacité et la dimension économique :

« [la] manipulation et usages d'organismes vivants ou d'autres matériels d'origine biologique, voire de l'eau et de la terre, pour résoudre des problèmes socioéconomiques. Comme dans toute activité d'ingénierie, une attention toute particulière est apportée à l'efficacité du travail réalisé, en termes économiques. Discipline voisine mais distincte de la restauration écologique ».

(Clewel, 2010)

pratiques par le document du CEPRI sur la résilience : CEPRI, 2012, Op. Cit, p.105). Ces mécanismes de fabrication du risque sont très bien analysés par les travaux de Séverine Durand (Durand, 2014).

Cette modification de la nature est même entendue par des auteurs d'un ouvrage sur la restauration environnementale comme une activité « réparatrice » afin de restaurer les écosystèmes dégradés (Brierley, Fryirs, 2008). Appliqué de façon spécifique au domaine de la restauration des cours d'eau, Mitsch préfère la notion de « génie écologique », tout en présentant comme pratiquement synonymes les termes comme « ingénierie de la nature », « ingénierie écologique », « restauration des zones humides », « écologie de la restauration » et « génie écologique » (Mitsch, 2010p.208). Le génie écologique a pour but de participer à l'« élaboration d'écosystèmes durables intégrant l'homme à son environnement naturel pour le bénéfice des deux » (Mitsch, 2010). Il s'agit bien d'ingénierie puisque les méthodes utilisées sont quantitatives et fondées la construction d'infrastructures, mais dans un but de préservation, ou d'amélioration, des fonctions environnementales des écosystèmes. Le génie écologique est utilisé pour restaurer, voire améliorer la biodiversité, pour augmenter la valeur des « services » offerts par la nature, ainsi que pour résoudre les problèmes environnementaux en utilisant des flux naturels d'énergie (Mitsch, 2010).

Au-delà des difficultés techniques que peut représenter l'ingénierie écologique, certains philosophes ont dénoncé la non-équivalence entre une nature laissée « sauvage » et une nature recréée par l'homme à ses fins (Elliot, 1982; Katz, 2000). La restauration écologique est une approche interventionniste qui a l'ambition de recréer la nature, voire d'améliorer ses fonctions. Dans l'ouvrage de Clewell et al. (2010), qui vise à professionnaliser la restauration écologique, la relation entre l'écosystème et le scientifique de la restauration est comparée à celle du médecin et de son patient : « le praticien accompagne la restauration d'un écosystème comme un médecin accompagne la guérison d'un patient ». (Clewell, 2010). La restauration écologique a également un programme de modification des pratiques sociales. Là où les « pratiques culturelles traditionnelles » ne correspondent pas à une gestion durable de l'écosystème, alors la restauration écologique doit être accompagnée d'un changement des pratiques culturelles : « un écosystème culturel ne peut se suffire à lui-même que si les pratiques culturelles traditionnelles sont considérées comme des fonctions normales de l'écosystème » (Clewell, 2010). Dans cette approche, l'expert-scientifique est légitime pour dire quel est l'état naturel ou souhaitable d'un écosystème mais également, par extension, quelles sont les pratiques culturelles souhaitables à la maintenance des fonctions de cet écosystème. Il y a derrière l'ingénierie écologique une ambition normative d'atteinte de la durabilité des écosystèmes et leur amélioration par la détermination de pratiques sociales. L'état futur des écosystèmes est conceptualisé selon une perspective évolutionniste¹.

Cette dimension interventionniste et technologique semble bien présente derrière l'instrument restauration de ZEC, qui n'équivaut pas à la simple suppression d'une digue. Restaurer une ZEC signifie organiser le déversement contrôlé de l'eau de crue grâce à un équipement constitué notamment de digues, de déversoirs, ou de constructions de collines. L'instrument donne la possibilité de restaurer une des fonctions perdues des zones inondables. Afin de permettre aux ZEC d'être toujours utilisées par des habitants ou des agriculteurs, l'approche une technique est envisagée. C'est le cas par exemple en Hollande dans le Polder d'Overdiep où, pour permettre de stocker les eaux de crues de la Meuse, les exploitations agricoles ont été relocalisées sur des tertres et le partage des terres arables réorganisé (Roth, Winnubst, 2009). Dans cette perspective, l'expert est légitime pour dire

¹ « Un écosystème a une trajectoire évolutive qui consiste en une séquence chronologique de ses stades dynamiques antérieurs. Cette trajectoire peut être prédite dans le futur [...] » (Clewell, 2010)

quelle est la référence de l'inondabilité d'un territoire qu'il s'agit de restaurer grâce à l'instrument restauration de ZEC.

Si en théorie la restauration de ZEC est compatible avec des objectifs de restauration environnementale, elle correspond dans la pratique surtout à la recherche d'un optimum hydraulique (Adams, Perrow, Carpenter, 2004). Cela est dû à l'intérêt des gestionnaires, qui est rarement de laisser à l'état « naturel » une zone inondable ou humide, car cela n'est pas cohérent avec les objectifs d'utilité sociale ou hydraulique poursuivis par ces derniers (Adams, Perrow, Carpenter, 2004). C'est également le résultat de l'héritage institutionnel du secteur de la prévention des inondations, dont l'expertise a été principalement développée par les ingénieurs d'État en France (Goutx, 2012), en Hollande ou en Grande Bretagne (Adams, Perrow, Carpenter, 2004).

La restauration environnementale, basée sur l'écologie de la restauration, est néanmoins assez proche de la restauration de ZEC. Il s'agit dans les deux cas de permettre le retour à une certaine fonction d'un système, dans une perspective essentiellement environnementale ou hydraulique. La référence à la *fonction* et à la *valeur* (pour l'homme, ou économique) des écosystèmes est fondamentale dans l'écologie de la restauration. Mitsch (2010) cite la définition de l'écologie de la restauration proposée par Cairns en 1988 :

« l'intégration partielle ou totale de caractéristiques structurelles ou fonctionnelles qui ont disparu ou diminué, et la substitution de qualités ou caractéristiques autres que celles originellement présentes, à la condition qu'elles aient plus de valeur sociale, économique ou écologique que celles qui existaient à l'état perturbé ou déplacé »

(Cairns, 1988).

Mitsch (2010) évoque aussi les raisons pour lesquelles on fait appel à la restauration écologique : protéger et améliorer la biodiversité ; réduire les coûts (comme le fait de « maintenir des zones inondables plutôt que protéger ces milieux contre les inondations, permet de réaliser des économies significatives » p. 207) ; empêcher qu'un écosystème ne se détériore ; pour qu'il puisse offrir ses *services*. Il est bien ici question de déterminer quelles sont les fonctions et la valeur des écosystèmes selon des perspectives, en partie, économiques.

Si recréer un état « naturel » n'est pas au cœur du projet de la restauration de ZEC, il est fait référence à la nécessité de retrouver les *fonctions* d'une certaine antériorité d'un territoire. La restauration de ZEC peut également permettre d'augmenter la capacité *naturelle* de stockage des eaux d'une plaine.

« Les actions de restauration de la fonctionnalité « écrêtement des crues » visent à restaurer une fonctionnalité dégradée. L'objectif recherché est donc de retrouver un fonctionnement proche de ce qu'il était avant les aménagements ou les évolutions du lit à l'origine des dégradations ».

« Les actions d'amélioration de la fonctionnalité « écrêtement des crues » consistent, par des aménagements adéquats, à augmenter les volumes de stockage d'un champ d'expansion de crues. »

(Ledoux, 1999)

La restauration de ZEC est un instrument compatible avec les discours de la modernisation écologique. Il permet de dépasser les limites du développement des zones inondables sans le remettre en cause. Il implique une compatibilité possible entre des intérêts économiques et écologiques. Il repose sur une foi dans le progrès technologique et sa capacité à respecter, voire recréer, les fonctions

environnementales des fleuves considérés comme des hydro systèmes. Conformément aux critiques émises aux mesures de réduction de la vulnérabilité ou de développement de la résilience des territoires, cette approche semble reposer sur une solution de type ingénierie et technologiste (Quenault, 2013). Elle confère aux experts le pouvoir de définir la référence en fonction de laquelle la zone d'expansion de crues devrait être restaurée. Nous avons tenté dans cette sous-partie de rapprocher la philosophie sous-jacente à l'instrument de débats un peu plus généraux autour de l'adaptation et de la résilience. En allant un peu plus loin dans l'analyse de la philosophie politique de l'instrument, nous émettons l'hypothèse de la conformité de cet instrument vis à vis du modèle d'économie politique néolibéral.

3.2 La restauration de ZEC : un instrument compatible avec le néolibéralisme

Certains auteurs, notamment en *Political Ecology*, ont émis l'hypothèse selon laquelle certaines réglementations environnementales étaient compatibles, voire renforçaient, le système d'économie politique néolibéral. Plusieurs concepts y font référence comme ceux de « green neoliberalism » (Goldman, Nadasdy, Matthew, 2011), « market environmentalism » (Bakker, 2005), « neoliberal natures » (Bakker, 2010a) ou « liberal environmentalism ». Malgré certaines différences, ces approches ont en commun de décrire un mode de régulation de l'environnement ou des ressources naturelles qui concilie les objectifs de croissance économique et de préservation environnementale. Dans ces réglementations, le marché est considéré comme un mode de régulation efficace des problèmes environnementaux, et le rôle de l'État est restreint à la facilitation du fonctionnement du marché (Bakker, 2010b).

Karen Bakker (2010a; 2009; 2005) étudie les politiques de régulation des ressources naturelles et définit une grille de lecture pour caractériser leur mode de régulation néolibéral. Plutôt que de fournir une définition stricte et *a priori* du néolibéralisme elle liste les caractéristiques d'une politique néolibérale. Selon cet auteur le néolibéralisme prend des formes diverses et gère les problèmes environnementaux en les internalisant par des mécanismes de marché, en privatisant des écosystèmes menacés et des services publics, par dérégulation ou re-régulation. K. Bakker identifie des politiques ayant des objectifs, des tactiques et des effets, qualifiés de néolibéraux. Elle considère que chaque étude de cas peut révéler un effet particulier de ce qu'elle nomme la « néolibéralisation » (« neoliberalization ») de la nature.

Bien que nos travaux concernent la gestion d'un risque plutôt que d'une ressource, nous identifions derrière l'instrument de restauration de ZEC une modalité possible d'une gestion néolibérale du risque inondation. Il s'agit avant d'aller plus loin de noter que nous considérons ici la restauration de ZEC dans sa forme idéale-typique. Les usages et les mises en œuvre de cet instrument peuvent transformer les principes sous-jacents à un instrument. Néanmoins ceci ne préjuge pas de l'intérêt d'en étudier ses bases profondes, ainsi que le modèle d'économie politique dans lequel il s'insère.

L'instrument de restauration de ZEC peut être approché d'une politique néolibérale de gestion du risque inondation dans la mesure où il a pour objectif de permettre une certaine « libéralisation » de la distribution du risque. Cette libéralisation s'exprime par la liberté laissée aux territoires de négocier entre eux le partage du risque, en protégeant certains par l'inondation contrôlée d'autres territoires.

Les termes de la compensation entre les territoires peuvent aussi être définis localement. L'instrument que nous étudions permet également une certaine « commercialisation » de la protection contre l'inondation, étant donné que la mise en place d'un système de compensation pour service rendu équivaut à monétariser la protection d'un territoire. Cette monétarisation peut être l'instrument d'un programme de protection des territoires les plus dotés financièrement, ayant les moyens financiers de compenser leur protection. Dans ce programme, les territoires les moins dotés auraient intérêt à développer le stockage des crues contre rétribution financière. Poussée à son paroxysme, cette approche pourrait produire un marché des zones inondables, une plateforme sur laquelle, les zones inondables candidates au stockage des eaux pourraient échanger avec des zones urbaines situées à proximité, une compensation contre service rendu de stockage des eaux. Ce système est déjà fonctionnel aux États-Unis, où pour urbaniser une zone inondable, les promoteurs immobiliers doivent compenser cette perte de capacité de stockage en créant ailleurs une zone capable de recevoir de l'eau (Robertson, 2004). Un marché des zones inondables, sur le modèle de la marchandisation des services éco systémiques, existe déjà dans certains États.

La restauration de ZEC peut entraîner une certaine « dérégulation » de la politique de gestion. Par l'application de cet instrument, l'État n'a plus le monopole de la distribution du risque inondation. Les zones à protéger ou à inonder pourraient être fixées par les lois du marché local, déterminant par des mécanismes d'offre et de demande les territoires à inonder et à protéger. Mais cet instrument peut aussi être mis en œuvre par des mécanismes de « re-régulation » si les mesures qui le mettent en œuvre sont plutôt de type coercitif. Par ce biais, l'État a la capacité d'organiser, de loin, le partage du risque entre les territoires. Cette position permet d'organiser la fonctionnalité des territoires (stockage de l'eau ou développement urbain) tout en se désinvestissant de la gestion financière et de la responsabilité inhérente en cas de défaillance d'infrastructures publiques. Ce double mouvement de dérégulation et rerégulation est typique des politiques néolibérales, et notamment de leur traduction française dans un « néolibéralisme républicain » compatible avec les injonctions, au moins dans les discours, de préservation de la solidarité républicaine (Jobert, Théret, 1994).

La restauration de ZEC favorise ainsi un certain transfert de responsabilité des modalités de préparation à la gestion du risque mais aussi de réparation. Si une inondation se produit, les dommages qui sont couverts par les protocoles de compensation négociés entre territoire protégé et territoire inondé a pour effet d'internaliser (au sens économique) le coût de l'inondation. L'État se désinvestit ainsi, en théorie, d'une certaine responsabilité financière en cas de dommages causés par les inondations. Ce constat d'une certaine délégation de l'État de la gestion des risques à d'autres acteurs est déjà fait par Olivier Borraz (2008ap.279).

Les inondations peuvent être considérées comme une des externalités négatives du développement des zones urbaines. Ainsi, restaurer une ZEC peut être vu comme un « patch/pansement écologique » (« Ecological Fix ») car cela permet d'internaliser cette externalité en la faisant entrer dans un mécanisme d'échange entre zone inondée et zone protégée. Ce *pansement* ne remet nullement en cause ce modèle d'exploitation des zones inondables et en fait même une source de développement économique vu que cela peut avoir comme effet de produire de la richesse par les entreprises privées qui développent des techniques innovantes par exemple pour permettre l'habitation en ZEC.

La généralisation de la mise en œuvre d'instruments de type restauration de ZEC, si elles étaient mises en œuvre selon les modalités stipulées plus haut, serait en mesure de provoquer une situation de

dépendance entre les zones inondées et protégées. La compensation financière entre zones urbaines protégées et zones rurales inondées aurait pour effet de favoriser un système visant à accumuler dans les zones rurales, contre rétribution, les aménités négatives pour permettre le développement des zones urbaines. Ce système favoriserait l'accumulation de richesse et de valeur foncière dans les zones protégées qui seraient en mesure de financer le coût de l'inondation des zones rurales. Il s'agirait donc, et cela est la caractéristique du développement capitaliste, de faciliter l'accumulation de richesse là où elle se reproduit le plus vite et d'en transférer une partie aux zones rurales pour financer leur fonction de stockage de l'eau.

D'autres caractéristiques permettent de décrire plus avant la compatibilité de l'instrument de restauration de ZEC avec le modèle économique néolibéral. Cet instrument naturalise les inégalités face au risque. Si les politiques publiques définies selon le modèle de l'équité de Rawls ont pour objectif de *corriger* les inégalités « naturelles », l'instrument de restauration de ZEC produit une naturalisation du caractère inondable d'un territoire et l'institutionnalise par un mécanisme financier. L'institutionnalisation de la restauration de ZEC en France a défini ces territoires par leur exposition à des inondations « naturelles » et leur caractère faiblement urbanisé. Cette définition a pour effet de *naturaliser* l'exposition au risque inondation des zones rurales. En effet les zones urbaines *naturellement* inondables ne sont pas qualifiées de ZEC. Cette *naturalisation* intervient en définissant ce que sont des inondations naturelles. Nous avons vu que sur le Rhône la naturalité de l'inondation était un concept difficilement appréhendable étant donné les aménagements successifs et l'impact sur le régime de l'inondation, qui ont eu lieu sur ce fleuve. Sont ainsi naturalisées les potentielles inégalités d'exposition aux inondations.

Le modèle d'économie politique néolibéral favorise les individus, en théorie libres et bien informés. La restauration de ZEC est détentrice d'une certaine capacité à individualiser la politique du risque inondation. L'instrument de restauration de ZEC s'organise entre territoires, mais il peut avoir des effets sur les individus. Par cet instrument, ceux organisant la péréquation nationale de réparation en cas d'inondation, comme le système CatNat, peuvent apparaître vidés de leur sens, face à l'établissement de systèmes de compensation locaux. Cet instrument peut permettre de donner une certaine information économique aux habitants s'installant en zone inondable. Si elle devait être compensée par un soutien financier aux zones d'expansion de crues, l'exposition en zone inondable urbaine et protégée d'habitants s'exprimerait par des impôts locaux élevés. Cependant, ce type d'instrument inciterait les ménages à revenus assez faibles à s'installer en zone inondable rurale. L'instrument de restauration de ZEC véhicule une dépolitisation du gouvernement du risque inondation, et le remplace par une injonction à faciliter la gouvernance entre territoires et individus, pensée comme un mécanisme permettant aux individus, par les lois de l'offre et la demande et l'action collective, d'organiser le partage du risque localement. Or, la dépolitisation du gouvernement fait partie du projet néolibéral (Jobert, 2003).

Tout ceci nous amène à émettre l'hypothèse selon laquelle le discours de la gestion durable des inondations, et l'instrument de restauration de ZEC, sont illustratifs d'un certain « néolibéralisme vert » à la française qui s'organise dans un mécanisme de re-régulation de la part de l'État de manière à organiser un certain partage du risque local, une individualisation de la prise en charge du risque et un certain désengagement financier et de responsabilité, de la part de l'État. Il conviendra de confronter cette hypothèse à l'analyse de la mise en œuvre de l'instrument sur le Rhône.

* *

*

L'instrument restauration de ZEC et le modèle de gestion durable des inondations semblent être le produit d'une convergence internationale des idées vis-à-vis de la gestion des inondations. Nous faisons l'hypothèse que cette convergence est facilitée par la comptabilité des discours de gestion durable des inondations avec les discours de la modernisation écologique et d'un certain néolibéralisme environnemental. Ces discours invoquent en effet la croyance en l'aboutissement d'un modèle où, grâce à des mécanismes économiques et technologiques, le développement des territoires ne serait pas empêché par les contraintes environnementales. Cet instrument naturalise l'état inondable de certaines zones et justifie la protection des zones urbaines. Il est le vecteur d'une certaine individualisation de la gestion du risque inondation. Il véhicule une vision fonctionnaliste de l'environnement et des territoires. Qualifier un territoire de ZEC revient à changer la fonction principale de ce territoire, d'un espace résidentiel ou agricole à un espace dont la fonction est de stocker des crues. Si la restauration de ZEC n'annonce pas forcément un retrait de l'État, il semble pourtant présager d'un changement d'action publique vis-à-vis des inondations, conformément à l'analyse que fait Bruno Jobert de la traduction du néolibéralisme en France (Jobert, 1994).

Nous avons tenté dans cette sous-partie d'identifier la philosophie et le modèle économique sous-jacent à l'instrument restauration de ZEC en prenant au sérieux l'analyse instrumentale de l'action publique. Ce courant de recherche observe que les instruments peuvent véhiculer des normes de gouvernement et des croyances au-delà de celles des acteurs qui les mettent en œuvre (Lascombes, Le Galès, 2004). Cependant, il convient de rappeler que l'effet des instruments s'exprime surtout lorsqu'ils sont mis en œuvre (Halpern, Lascombes, Le Galès, 2014). Ainsi certains instruments peuvent être détournés de leur usage ou provoquer des effets opposés à ceux prévus par ses promoteurs. Il s'agit donc de ne pas présumer de l'effet de l'instrument restauration de ZEC avant d'étudier sa mise en œuvre. Les projets de restauration de ZEC qui sont mis en œuvre le sont rarement dans leur forme idéal-typique. Néanmoins cette analyse nous a semblé nécessaire dans l'ambition de produire l'étude détaillée d'un instrument d'action publique en retraçant sa généalogie scientifique, institutionnelle mais aussi philosophique. Replacer la signification d'un instrument, qualifié souvent par ses caractéristiques techniques et gestionnaires, dans un modèle politique et philosophique est un des intérêts de l'analyse instrumentale de l'action publique. Nous garderons donc à l'esprit cette analyse lorsque nous étudierons, dans les chapitres suivants, la mise en œuvre de cet instrument, en faisant l'hypothèse que ces éléments nous aideront à mieux saisir les implications politiques des controverses que cette mise en œuvre a suscitées.

Conclusion intermédiaire

Le modèle de gestion durable des inondations s'est imposé dans le forum des politiques publiques dans le domaine de l'inondation, à différents niveaux. Ses promoteurs véhiculent des solutions aux inondations comme la « restauration de ZEC » qui vise à permettre l'inondation d'un territoire protégé par des digues dans un objectif de stockage des crues. L'émergence de ce modèle et de cette solution est le produit, d'une part, de l'appropriation du développement durable dans le domaine des inondations par les forums des politiques publiques à des niveaux multiples et, d'autre part, de la promotion d'une solution aux inondations par une communauté épistémique rassemblant des experts-scientifiques de plusieurs disciplines. Une interconnexion forte entre les forums de

politique publique et scientifique a facilité l'émergence de ce modèle et de cet instrument. La communauté épistémique qui a participé au développement, dans le forum scientifique, de l'instrument restauration de ZEC partage certaines caractéristiques, notamment une conception fonctionnaliste de l'environnement. La restauration de ZEC est envisagée par cette communauté dans une perspective hydraulique mais également écologique et économique. Cette conception est explicitée par les disciplines qui composent la communauté épistémique : ingénierie, hydrologie et écologie. La restauration de ZEC a été institutionnalisée en France autour de la prévention des inondations à la faveur de la critique du paradigme de protection contre les inondations entreprise par le ministère de l'Environnement. En France l'institutionnalisation de cet instrument en a produit une version protéiforme. La mise en œuvre de cet instrument peut correspondre à un accord volontaire, encadré par un contrat, entre collectivités. Mais il peut aussi s'organiser de façon plus coercitive et être imposé par l'administration, en qualifiant de zone d'expansion de crues un territoire. Ancrée dans des discours qui prônent un « vivre avec » l'inondation, la restauration de ZEC s'accompagne du développement d'autres concepts comme l'« adaptation au changement climatique », la « diminution de la vulnérabilité » ou le développement d'une « culture du risque ». Ces concepts font partie aujourd'hui du modèle de gestion durable des inondations, et on les retrouve dans les discours des politiques publiques qui prennent en charge d'autres risques naturels, aux niveaux nationaux comme internationaux. Le plébiscite international au sujet de l'intérêt de restaurer des zones d'expansion de crues s'explique par une compatibilité de cet instrument avec la modernisation écologique et le modèle d'économie politique néolibéral.

Cette analyse semble dépendre, dans les discours, une adoption internationale et consensuelle d'une nouvelle formulation du problème inondation, de la disqualification des digues, et de l'émergence de la restauration de ZEC comme solution privilégiée pour répondre à ce problème. Or, plusieurs études de cas en Europe et aux États-Unis montrent que plusieurs expériences de mise en œuvre de cet instrument furent problématiques (Eden, Tunstall, 2006; Gobster, Hull, 2000; Moss, Monstadt, 2008; Roth, Warner, 2009; Warner, 2010). Alors comment expliquer cet écart entre les discours des politiques publiques et leur mise en œuvre ? L'étude de la mise en œuvre de cet instrument sur le Rhône, en tenant compte des caractéristiques sociales, politiques et hydrauliques de ce territoire, nous renseignera sur cet écart, nous en faisons l'hypothèse.

Conclusion

Le savoir produit sur les inondations et leur gouvernement ont changé. Le paradigme « de protection » qui caractérise la politique publique qui se déploie en France à partir du Rhône au 19^{ème} et s'institutionnalise l'illustre bien. Ce paradigme est à l'œuvre dans les mêmes temporalités dans d'autres États comme les Pays-Bas ou les États-Unis (Guerrin, Bouleau, 2014). Or, depuis les années 1990 on observe un changement de discours véhiculé par les forums de politiques publiques et scientifiques, à des niveaux multiples, qui présentent une nouvelle problématisation de l'inondation et proposent des solutions alternatives à la construction de digues. Ce changement de discours a émergé à la faveur de l'appropriation du développement durable par plusieurs domaines d'action publique, et a eu pour effet la critique du paradigme de protection. Assiste-t-on donc alors à un changement de paradigme ?

Selon la grille d'analyse proposée par Yves Surel (1995), le modèle de la gestion durable des inondations semble relever d'un certain changement paradigmatique¹. À l'analyse des discours et des instruments d'action publique, on observe un changement de « vision du monde ». Si le paradigme de protection valorisait la maîtrise des fleuves par des aménagements structurels, le modèle de gestion durable prône une gestion des fleuves plus proche de leur équilibre écologique. L'inondation qui était présentée comme un déséquilibre du fleuve est présentée aujourd'hui comme un phénomène naturel, partie prenante du fonctionnement des fleuves. On observe aussi un changement de « normes d'action ». Le paradigme de protection organisait le recours à l'endiguement des lieux jugés vulnérables aux inondations, des zones agricoles ou urbaines. Le modèle de gestion durable développe les mécanismes de prévention et d'adaptation, en cherchant à restreindre l'installation en zone inondable, à permettre aux habitants de ces zones de s'adapter au risque inondation considéré comme inéluctable, et à modifier le partage du risque localement. On observe aussi un changement de « méthodologie ». Si le paradigme de protection s'appuyait sur une expertise centralisée et un financement public important, le modèle de gestion durable met l'accent sur la nécessité de prise en charge des populations par elles-mêmes et d'indépendance face à des États jugés incapables de les protéger de toute inondation. Enfin, on observe un changement d'instruments. La digue est remplacée par des mesures qualifiées de moins « structurelles » comme la formation, la communication, l'interdiction réglementaire d'installation en zone inondable et le retour à l'inondation de plaines protégées. L'émergence du modèle de gestion durable s'est construite sur la critique du paradigme de protection (par la disqualification des digues, la critique de l'artificialisation des cours d'eau, le coût de l'action publique, la critique de la centralité des décisions publiques, et l'inefficacité des politiques publiques sectorisées) et la valorisation du nouveau modèle (plus sûr, plus écologique, plus économique, plus participatif, plus intégré). Le modèle de gestion durable, qui s'appuie sur une appropriation du développement durable, défend lui aussi une ambition au changement (Rumpala, 2011). Le modèle de gestion durable des inondations apparaît donc comme un nouveau paradigme

¹ Nous avons défini ce concept en introduction générale. Rappelons ici que selon la grille d'analyse d'Yves Surel (1995) un paradigme est composé de quatre éléments (Surel, 1995) : i) des principes métaphysiques généraux ou une « vision du monde » spécifique ; ii) des hypothèses et lois, ou normes d'action ; iii) une méthodologie ou bien des rapports particuliers entre l'État et le secteur d'action publique ; iv) des instruments et outils particuliers.

d'action publique dans le domaine des inondations. Nous synthétisons ce changement paradigmatique dans le tableau ci-dessous (Figure 15) :

	Paradigme de protection	Paradigme de gestion durable
Vision du monde	La technique permet de se protéger contre les évènements extrêmes	On ne peut pas se protéger contre les évènements extrêmes
Problématisation de l'inondation	Mauvaise gestion des fleuves	Phénomène naturel
Normes d'action	Construire des digues « insubmersibles » Etablir des lois physiques et statistiques de comportement des crues	S'adapter aux inondations Développer la « culture du risque » Mesures économiquement efficaces
Rapports puissance publique et ressortissants	État garant de la sécurité nationale État finance la protection, la réparation, et régleme la construction	Intégration des ressortissants par des dispositifs participatifs
Instruments privilégiés	Endiguement	Restauration de zones d'expansion de crues
Échelle d'action publique	Nationale	Locale

Figure 15 : Tableau comparatif des paradigmes de protection et de gestion durable des inondations

Néanmoins, cette analyse de changement paradigmatique est le produit de l'examen des discours des politiques publiques ainsi que des instruments dans leur forme idéal-typique. Nous savons que la mise en œuvre des politiques publiques et l'usage d'instruments sont autant de traductions des discours et des orientations initiales. Ainsi, il convient de ne pas prendre pour acquis ce changement de paradigme avant d'étudier l'opérationnalisation des discours de la gestion durable à l'épreuve du terrain. Nous questionnerons ce changement paradigmatique annoncé à l'aune de l'étude de la mise en œuvre d'un instrument de restauration de ZEC sur le Rhône aval.

DEUXIÈME PARTIE

**LA GESTION DURABLE DES INONDATIONS :
OPÉRATIONS DE TRADUCTION SUR LE RHÔNE.**

L'action publique dans le domaine des inondations se reconfigure depuis les années 1990 autour de ce que nous avons appelé le « paradigme de gestion durable des inondations ». Nous avons identifié ce changement paradigmatique dans les discours et les instruments des politiques publiques portés aux niveaux international, européen et national. Comment ce changement paradigmatique se traduit-il au niveau local ? Dans cette partie, nous cherchons à rendre compte de la façon dont le paradigme de gestion durable des inondations a été traduit pour constituer une réponse aux inondations contemporaines du Rhône.

À cette fin, nous cherchons d'abord à rendre compte du processus de publicisation des inondations du Rhône dans la période contemporaine. Si le paradigme de gestion durable des inondations devient une solution aux crues dans les années 2000, encore faut-il que les inondations soient un problème. Nous l'avons vu dans le premier chapitre, les aménagements de la CNR d'après-guerre, les discours sur la maîtrise des fleuves et une période de calme hydrologique, ont participé à l'invisibilité des inondations et à son traitement confiné. Or, des crues exceptionnelles, qui surviennent de façon répétée dans les années 1990 et 2000, vont constituer des conditions favorables à une nouvelle publicisation du problème. D'autres conditions ont favorisé l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984) dont certains acteurs se saisiront pour politiser les inondations et porter ce problème à l'attention des acteurs publics. Comment le problème inondation émerge-t-il, cette fois, dans l'espace public ? Quels entrepreneurs de cause s'en saisissent ? Cette nouvelle période de politisation provoque-t-elle une nouvelle définition du problème ? S'intéresser à la carrière du problème inondation sur le Rhône nous semble crucial pour comprendre la solution qui y sera apportée dans les années 2000. Les solutions à un problème public dépendent en partie de la carrière de celui-ci (Gusfield, 1984). Mais si une politique publique suppose l'existence d'un problème à résoudre, elle suppose également l'existence de solutions et d'acteurs susceptibles de les prendre en charge (Kingdon, 1984).

À un problème n'est pas attachée une solution unique. En revanche, la présence de solutions participe à déterminer la construction des problèmes (Cohen, March, Olsen, 1972). Comment s'est opéré le couplage entre le problème des inondations du Rhône et l'instrument que nous étudions, la restauration de zones d'expansion de crues ? Le Rhône fut la scène d'une action publique aménagiste où le fleuve s'est peu à peu retranché derrière des digues et des barrages, et les inondations confinées par des spécialistes. Dans ces conditions, comment une solution visant à permettre aux crues d'inonder une plaine protégée a pu constituer la solution aux inondations du Rhône sur sa partie aval ? Quelles traductions ont-elles été produites lors de l'appropriation de cet instrument d'action publique autour du Rhône ? Nous verrons que le paradigme de gestion durable des inondations, déjà dominant dans les politiques publiques des années 2000, participera à cadrer les inondations du Rhône comme un problème environnemental. L'évolution des politiques d'aménagement du territoire en France participera également à faciliter l'émergence d'une nouvelle solution institutionnelle aux inondations du Rhône, contractuelle et multiniveaux. La politisation des inondations, notamment par les élus Régionaux, sera une condition favorable à une solution institutionnelle valorisant l'action régionale. Par ailleurs, l'action des acteurs administratifs fut prépondérante dans la définition d'une solution institutionnelle aux inondations, et dans la mise en œuvre de l'instrument restauration de ZEC. Une nouvelle solution aux inondations, de type institutionnel, fut développée dans les années 2000 sous le nom de « Plan Rhône ». Ce « Plan » semble typique de la nouvelle action publique territoriale, par projets, multiniveaux, dans laquelle l'État adopte un type de gouvernement à distance (Epstein, 2005), se positionnant plutôt dans un rôle de pilote que de définition des orientations politiques (Behar,

Estèbe, 1999). Le Plan Rhône est-il l'illustration d'une nouvelle forme d'action publique décentralisée, partenariale, et contractuelle ?

Cette partie a vocation à apporter des éléments de réponse à ces questionnements. Dans le chapitre 4 nous retraçons la carrière du problème inondation sur le Rhône, et les opérations de publicisation dont il fait l'objet, à l'occasion de crues répétées et médiatisées dans les années 1990 et 2000. Les inondations de 1993 et 1994 sont la scène d'une lutte définitionnelle alors qu'en 2003 on voit nettement dominer un cadrage environnemental des inondations. Les inondations de 2003 participent à créer des conditions propices à l'émergence d'une réponse institutionnelle aux inondations, que nous présenterons dans le chapitre 5. Nous suivons alors les acteurs à l'origine du Plan Rhône : de hauts fonctionnaires au sein de l'administration déconcentrée se sont saisis de cette innovation institutionnelle pour exprimer leur volonté réformatrice. Puis, nous esquissons la forme de cet objet indéterminé qu'est le Plan Rhône. Nous démontrons que sa création fait référence, à plusieurs niveaux, à la traduction du modèle de gestion durable des inondations, mais de façon assez originale. Enfin, nous présentons le projet visant à restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône aval. Nous déconstruisons les conditions de son émergence qui en font le projet clé de voute de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval. Paradoxalement, nous allons voir que son opérationnalisation a été réalisée par des acteurs y projetant parfois des objectifs opposés au paradigme de gestion durable des inondations.

Chapitre 4

Les inondations contemporaines, scènes de luttes définitionnelles

À la faveur de conditions politiques et sociales, les crues du Rhône de 1856 furent le déclencheur de la construction de l'inondation comme domaine d'action publique (Chapitre 1). Une politique nationale s'est institutionnalisée autour du problème inondation défini en des termes aménagistes autour du paradigme de protection. Les années 1950 sont au contraire une période de confinement de l'inondation derrière les digues de la CNR et les discours de maîtrise technologique des fleuves. Le problème inondation paraît pris en charge par des spécialistes et n'est plus présent à l'agenda politique. Or, en 1993, 1994, 2002 et 2003, les inondations du Rhône ressurgissent dans le champ politique. En 2004, le premier ministre charge le préfet coordonnateur de bassin¹ du Rhône de définir une nouvelle stratégie de gestion des inondations sur ce fleuve. Nous cherchons dans ce chapitre à déterminer les conditions de réémergence des inondations dans le champ politique au 20^{ème} siècle. Les variables qui nous permettent d'identifier une telle réémergence sont celles identifiées par Pierre Favre, pour qui deux critères permettent d'attester que l'activation du champ politique s'est bien produite :

*« Il y a émergence effective dans le champ politique dès lors qu'une prise de position s'exprime dans des termes ou dans des conditions tels qu'elle contraint une grande part des acteurs du champ à prendre position » ;
« lorsqu'un problème est évoqué à un moment donné dans de multiples sites du champ politique, lorsqu'il y a envahissement du champ, l'émergence est réalisée. Elle résulte de l'agrégation, dans un temps court, d'actions d'origines diverses et non coordonnées, débats parlementaires, décisions gouvernementales, prises de position partisans, etc. »*

(Favre, 1992p.10-11).

Nous émettons donc l'hypothèse que la publicisation des inondations est avérée lorsque ce problème est présent dans les médias, que plusieurs types d'acteurs se positionnent autour de ce problème, et que des réponses politiques d'origines diverses y sont apportées. De plus, nous émettons l'hypothèse que la problématisation de l'inondation est potentiellement redéfinie à chacune des crises, qui sont autant d'occasions de publiciser la construction du problème et les luttes définitionnelles qui ont lieu, sinon, dans des arènes plus discrètes (Gilbert, Henry, 2012). Néanmoins, selon le modèle de la fenêtre d'opportunité de Kingdon (1984), pour que le problème de l'inondation (*problem stream*) provoque de telles scènes, il doit s'accompagner d'un croisement avec le courant politique (*political stream*) et celui de l'action publique (*policy stream*). Nous tentons donc d'identifier les croisements de ces courants qui provoquent la publicisation du problème inondation et des luttes définitionnelles. Ces opérations de publicité représentent une occasion potentielle, pour des acteurs minoritaires dans un domaine, de faire entendre leur voix et promouvoir un basculement de la définition du problème. Une nouvelle problématisation peut provoquer un changement des propriétaires du problème, favorise

¹ Le préfet coordonnateur de Bassin est désigné par la loi sur l'eau de 1964 comme le préfet de la région la plus importante d'un bassin hydrographique, à qui échoie le rôle de coordination de l'action des services de l'État à l'échelle de ce bassin. Sur le bassin du Rhône, c'est le préfet de Rhône-Alpes qui est désigné préfet de bassin.

l'émergence de nouvelles solutions pour y répondre et la constitution d'un nouveau public cible (Gilbert, Henry, 2012). Il convient d'analyser les facteurs qui permettent d'expliquer qu'à un moment donné un basculement se produit et qu'une nouvelle définition du problème se stabilise.

Nous verrons dans ce chapitre que les inondations qui se produisent sur le Rhône dans les années 1990 et 2000 ont été la scène d'opérations de publicisation de luttes définitionnelles autour de l'inondation. Néanmoins, ces opérations ne se posent pas dans les mêmes termes à chaque période. La première période (section 1) est la scène d'une construction de l'inondation comme le problème de la Camargue et rend publique une lutte définitionnelle entre l'inondation comme problème d'aménagement et l'inondation comme problème environnemental. Or, la seconde période (section 2) est plutôt la scène d'une construction de l'inondation comme problème des élus du fleuve Rhône. Les inondations se produisent à une époque où le paradigme de gestion durable des inondations est dominant. Une nouvelle lutte définitionnelle voit le jour, mais produit un compromis institutionnel comme solution aux inondations. Ces conditions d'émergence permettent d'explicitier la forme que prendra ce compromis institutionnel (section 3).

1. Les inondations des années 1990 : émergence d'une définition environnementale du problème

Les inondations à répétition sur le Rhône aval en 1993 et 1994 furent l'occasion de rendre public l'éclatement des responsabilités relatives au risque inondation sur le Rhône. Les digues du delta du Rhône, construites par la politique de Napoléon III, ne faisaient l'objet que d'une réglementation datant du 19^{ème} siècle, dont le caractère désuet fut dénoncé par les Camarguais lors des crues des années 1990. Leur rupture et les dégâts induits furent l'objet d'une mise à l'agenda des inondations de la Camargue et rendirent public une lutte définitionnelle autour de la construction du problème. Par ailleurs, les digues de la CNR, qui ne cédèrent pas mais dont certaines laissèrent l'eau inonder des plaines, montrèrent qu'elles n'étaient pas construites dans le but de protéger les riverains. La CNR rappela à cette occasion que l'État ne l'avait chargée d'aucune mission concernant les inondations¹. Les inondations des années 1990 furent la scène d'une publicisation des « inondations de la Camargue ». Des entrepreneurs de cause camarguais participèrent à ce que les médias présentent les crues des années 1990 comme un problème concernant avant tout le delta du Rhône (1.1). Une lutte définitionnelle opposa des entrepreneurs de cause qui définissaient les inondations comme un problème de digues et d'autres comme un problème environnemental (1.2). La publicisation d'une telle lutte définitionnelle autour des inondations de la Camargue provoqua un début d'infléchissement de l'action publique sur le Rhône, mais les solutions mises en œuvre n'étaient pas représentatives d'un changement paradigmatique (1.3).

¹ Cela n'allait pas de soi pour les riverains comme nous avons pu le constater en entretien. Cela ne va pas de soi non plus pour l'opinion publique en général, comme l'atteste cet article de presse paru dans *Les Echos* le 13 octobre 1993 « Rapprochement avec un industriel ? La CNR veut échapper à un avenir incertain » : « la CNR n'accepterait sans doute pas de gaieté de cœur d'échapper à une tutelle pour tomber sous une autre. Car son activité de production électrique demeure son plus beau fleuron. Les deux autres missions qui lui avaient été confiées à sa création - l'approvisionnement en eau des zones agricoles **et la protection des riverains contre les crues du Rhône** - sont pour l'essentiel accomplies, même si les récentes inondations dans le Sud-Est ont montré que des améliorations restent envisageables » [nous avons rajouté l'emphase].

1.1 Les inondations de la Camargue

En 1993 et en 1994, le Rhône aval, et en particulier la Camargue, a connu les inondations les plus médiatiques depuis le 19^{ème} siècle. Entre ces deux périodes, les inondations qui concernèrent le delta (1935 et 1950) n'émergèrent pas dans le champ politique (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Les inondations successives en octobre 1993 et en janvier 1994 furent d'ampleur centennale¹, donc d'occurrence assez rare. En 1993, le Rhône connut une crue importante dans sa partie aval, expliquée par une pluviométrie importante² sur un secteur géographique très étendu (Béthemont, Honegger, 1998). La crue provoqua des ruptures de digues (14 brèches) et des inondations se produisirent en Camargue. Environ 13 000 ha furent submergés dans la Haute Camargue, des pompes furent installées pour évacuer l'eau vers la mer mais deux mois de pompage furent nécessaires pour assécher le delta³ (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). En amont du delta des inondations survinrent également : 13 000 ha furent submergés dans les Bouches-du-Rhône, 3 000 ha dans le Gard, 3 000 ha en Ardèche, et 5 000 ha dans le Vaucluse (Biteau, Bertrand, 2004p. 21). Le 6 et 7 janvier 1994, le fleuve connut à nouveau une crue qualifiée d' « exceptionnelle » par Météo France⁴. Cet événement provoqua une nouvelle inondation en Camargue avec cette fois 10 victimes. Deux brèches dans les digues de Camargue provoquèrent la submersion de près de 7 000 ha.

Ces deux inondations furent largement médiatisées, même dans les médias nationaux, comme « les inondations de la Camargue ». La formulation (*namings*) des inondations des années 1990 comme celles de la Camargue s'est principalement réalisée dans les médias nationaux. La Camargue est de fait un territoire qui bénéficie d'un accès médiatique préférentiel au niveau national (Béthemont, Honegger, 1998p. 50). Les élus d'autres territoires se sont mobilisés mais leur cause n'a été inscrite à l'agenda médiatique et politique que de façon marginale. En amont d'Arles, 24 000 ha furent submergés en octobre et 17 000 en janvier (Béthemont, Honegger, 1998). En octobre 1993, le Vaucluse fut victime de trois inondations mais elles restèrent principalement confinées dans l'espace médiatique local (La Provence, Le Grand Avignon, Le Dauphiné Libéré) malgré leur ampleur : trois mètres d'eau dans certaines communes, 7 000 ha sous les eaux, 800 personnes sinistrées⁵.

En revanche, la presse nationale produisit beaucoup d'articles traitant des inondations de Camargue. Dans les arènes politiques et médiatiques, la Camargue est au devant de la scène. Cette

¹ Une inondation est dite « centennale » lorsque sa période de retour est de 100 ans. La période de retour exprime la probabilité d'occurrence d'une inondation. Exprimée en années, elle correspond à la période moyenne séparant deux événements de même intensité. Ainsi, une crue centennale correspond à une crue dont l'intensité est en moyenne égalée une fois par siècle. Néanmoins, cette notion issue de calculs statistiques permet surtout de qualifier l'intensité d'une crue, et non pas de prévoir son occurrence. L'illustration de ceci est la provenance à quelques mois d'écart de deux crues centennales sur la Camargue en 1993 et 1994.

² Une pluviométrie exceptionnelle d'après météo France est à l'origine de cette crue : « Ce temps exceptionnellement perturbé pendant tout le mois de septembre sur la zone entraîne des quantités d'eau très importantes: cette période figure parmi les plus arrosées des 50 dernières années sur les régions méditerranéennes ». <http://pluiesextremes.meteo.fr/1993-10-10/crue-majeure-en-basse-vallee-du-rhone---inondations-en-camargue.html>.

³ « Mémoires camarguaises. La crue du Rhône dans la région d'Arles est un rappel à l'ordre pour les aménageurs du delta », *Le Monde*, 20 octobre 1993.

⁴ « 3 mois après le débordement spectaculaire du Rhône en Camargue, le fleuve connaît à nouveau une crue exceptionnelle dans sa partie aval. Des inondations se produisent à nouveau en Camargue ». <http://pluiesextremes.meteo.fr/1994-01-06/cruces-majeures-en-basse-vallee-du-rhone-et-sur-la-durance---inondations-en-camargue.html>

⁵ *La Provence*, 10 octobre 1993

saturation de l'espace médiatique par les inondations de Camargue se traduit par la dénomination du plan global de prévention des inondations initialement qualifié de « plan d'ensemble pour la Camargue » qui devait être envisagé pour les cours d'eau au niveau national¹. Un autre exemple de cette saturation de l'espace médiatique par la Camargue est le titre d'un article du Monde : « Les intempéries en France. Il n'y a pas que la Camargue » (*Le Monde*, 14 janvier 1994). Il faut savoir qu'en 1993 et en 1994 des intempéries eurent lieu sur toute l'Europe : en Angleterre, sur le Rhin, en Italie, en Suisse... Or ces événements furent peu relayés par les médias nationaux qui se concentrèrent sur des cas nationaux. Sur le Rhône, en amont du Delta, des élus se mobilisèrent mais furent faiblement entendus par les médias nationaux et par le gouvernement. Le journal « Le Monde » publie cependant un article sur leur lutte pour être reconnus comme victimes aux côtés des sinistrés de Camargue :

« Dans le nord du Vaucluse, les habitants de Lamotte-du-Rhône, hameau envahi par les eaux de la Durance après l'ouverture de la brèche de Ballincourt (longue de 70 mètres), ont manifesté leur colère, mercredi, en barrant une route départementale aux cris de " Réparez notre digue ! " Jean-Pierre Lambertin, maire de Lapalud, commune avoisinante, a écrit à M. Balladur pour solliciter l'aide de l'État. " Il n'y a pas que la Camargue ", a-t-il dit en substance. Dans ce département, selon les sapeurs-pompiers, plus de 10 000 hectares sont inondés et quelque 2 000 habitations ont été touchées ».

« Les intempéries en France. Il n'y a pas que la Camargue. », *Le Monde*, 14 janvier 1994.

Malgré ces efforts, les inondations du Vaucluse n'atteignirent que très peu l'espace médiatique et politique. L'action de l'État sur le Rhône fut principalement limitée aux digues de Camargue. Certains départements à l'amont du Delta se tournèrent alors vers la mise en place d'une politique locale de gestion des inondations, comme en Vaucluse. Après les inondations de 1994, le Conseil Général, au nom de la clause de compétence générale, prit en charge la gestion des inondations. Ce choix est également lié à la personnalité du Président du Conseil Général, Claude Haut, maire de Vaison-la-Romaine durant les inondations de 1992 et dont le mandat s'est construit en partie sur la réponse politique aux inondations. Ainsi, dans le Vaucluse, la politisation des inondations par les élus municipaux provoque la prise en charge du problème au niveau du département. Pour la Camargue, le problème fut pris en charge au niveau national et local. Les solutions au problème inondation s'inscrivent dans une lutte définitionnelle opposant des acteurs sur les causes du problème et les façons d'y répondre. Dans les prises de position d'acteurs on identifie l'opposition entre deux définitions concurrentes du problème : l'inondation comme un problème de digues et l'inondation comme un problème environnemental, qui s'inscrit dans une opposition paradigmatique entre la protection et la gestion durable.

1.2 Émergence d'une définition environnementale des inondations

La médiatisation des inondations de la Camargue furent l'occasion pour différents « entrepreneurs de cause » (Kingdon, 1984) de porter des visions opposées du problème inondation et des solutions pour le traiter. Ces oppositions ont laissé voir une lutte définitionnelle opposant des élus locaux, défendant le traitement du problème inondation comme un problème de digues et sa prise en

¹ *Le Monde*, 13 janvier 1994.

charge par l'État, à des acteurs multi-positionnés, mais localement minoritaires, promouvant la définition de l'inondation comme un problème environnemental, au contraire exacerbé par les digues. Ces définitions concurrentes furent publicisées dans différentes arènes¹, mirent en scène des représentations concurrentes des inondations, légitimant différents propriétaires du problème et différents publics cibles.

1.2.1 Les inondations comme un problème de digue

Les inondations de la Camargue furent publicisées par des entrepreneurs de cause qui tentèrent de mettre à l'agenda national la réparation, la reconstruction et le renforcement des digues, ainsi qu'une refonte du système institutionnel qui régissait leur entretien. Ces entrepreneurs se composaient essentiellement d'élus locaux et de propriétaires fonciers dont le message fut relayé par une partie de la presse nationale. Après les inondations, les propriétaires fonciers et les locataires victimes des inondations créèrent un comité de sinistrés (qui fut plus tard renommé Association des Camarguais) et opèrent la publicisation du problème inondation construit comme un problème de digues, autour de la dénonciation de responsables et la demande d'une prise en charge nationale du problème ainsi défini.

L'Association des Camarguais participa à publiciser les inondations de la Camargue comme un problème de digues, en mettant l'accent sur les ruptures de digues provoquées par les crues. Dans une définition aménagiste des infrastructures de protection, ils recherchèrent des responsables à la défaillance de ces digues. Les accusations des Camarguais furent dirigées vers des cibles multiples. D'abord, ils accusèrent les riziculteurs d'avoir creusé des percées dans les digues pour développer leur système d'irrigation², remobilisant un ancien conflit dans l'aménagement de la Camargue entre riziculteurs, saliniers et habitants (Picon, 2008). Puis ils mirent en cause la loi régissant le syndicat de gestion des chaussées de Grande Camargue ainsi que ses dirigeants. Ce syndicat, chargé depuis le 19^{ème} siècle d'entretenir les digues, avait failli à sa mission. L'Association des Camarguais, composée de propriétaires terriens eux-mêmes membres du syndicat de gestion, ne s'accusa pas elle-même et se tourna vers la CNR, en l'accusant d'avoir perturbé le cours du fleuve par la construction de barrages hydroélectriques.

« Comment ? disent les Camarguais : la Compagnie nationale du Rhône se vante d'avoir équipé complètement le fleuve, et voici qu'un automne pluvieux fait déborder le Rhône comme autrefois, pire même qu'autrefois ? »

« Faute de pouvoir empêcher l'inévitable, il faut réapprendre à gérer le débordement des rivières », *Le Monde*, 7 janvier 1994,

L'Association des Camarguais accusa les pouvoirs publics, de façon plus générale, d'inaction vis-à-vis des inondations de Camargue :

¹ Ici nous utilisons le terme « arène » plutôt que « forum » car le premier comporte une dimension de publicisation des débats qui peuvent être construits par un travail de stabilisation définitionnelle ayant lieu au sein de forums, mais qui restent dans la discrétion des spécialistes. Or, à l'occasion d'une crise comme une inondation, la publicisation potentielle de ce problème provoque des prises de position par des acteurs issus de différents forums qui se livrent, dans des arènes publiques, à une lutte définitionnelle où des spécialistes sont rejoints par ou confrontés à des non spécialistes (comme des élus, des associatifs, des victimes...) pour défendre une définition particulière du problème. Le terme « arène » met également en avant les relations de pouvoir et la volonté de domination cognitive qui se joue lors des « luttes définitionnelles » qui ont lieu quand une inondation émerge dans le champ politique.

² « Camargue : les vraies failles de la digue. C'est en irriguant que la Camargue s'est noyée », *Libération*, 30 octobre 1993.

« Alors ? Personne ne fait rien, disent les membres de la jeune Association des Camarguais. La Camargue se noie, les pouvoirs publics se désolent, et l'on dépense soudain des fortunes pour réparer des dégâts facilement évitables. C'est scandaleux ! Scandaleux que les pouvoirs publics n'aient pas pris l'initiative, depuis la crue d'octobre, d'imposer des travaux d'urgence ; scandaleux qu'on n'ait pas créé des postes de surveillants des digues, organisé avec les riverains des consultations, récusé l'association gestionnaire notoirement défailante - et même épinglée par la cour régionale des comptes. Ce ne sont pas des hélicos dont nous avons besoin, mais de pelles, de bottes, et de main-d'œuvre, affirme Guy Marigot. »

« La bataille des digues en Camargue », Le Monde, 12 janvier 1994.

Ces multiples accusations resteront sans suite (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006), calmées par la reconnaissance, de la part de l'État, de l'état de « catastrophe naturelle » de la Camargue, assurant des indemnités aux victimes. La dénonciation du mauvais état des digues, de leur manque d'entretien, et du caractère inadapté de leur gestion¹ fut principalement soutenue par les élus locaux. Michel Vauzelle², alors conseiller général PS du Canton d'Arles-Ouest et conseiller municipal d'Arles (futur maire d'Arles³ en 1995), ainsi que Jean-Pierre Camoin, maire-sénateur RPR d'Arles (1983-1995), s'associèrent pour appeler l'État à prendre en charge la réparation des digues et la création d'une loi permettant de revoir le partage financier et la responsabilité de leur entretien. Ils mirent en avant l'importance de la Camargue pour le territoire national et européen, et présentèrent les digues comme élément constitutif de ce territoire. Ils se prémunirent de toute accusation de défaillance des pouvoirs locaux, en mettant en avant leur incapacité réglementaire à participer à l'entretien des digues et le peu de moyens financiers à leur disposition :

« Il faut vite changer la loi, estime Michel Vauzelle, conseiller général (PS) du secteur, présent sur le terrain des inondations en bottes et treillis. " Sans les digues, poursuit-il, il n'y a pas de Camargue. Et ce ne sont ni les habitants ni les collectivités locales qui auront les moyens d'entreprendre les travaux qui s'imposent. Les autorités françaises et européennes présentent volontiers la Camargue comme un joyau, à la fois réserve et laboratoire. Qu'on les prenne au mot et qu'on les interpelle ! " »

« Mémoires camarguais. La crue du Rhône dans la région d'Arles est un rappel à l'ordre pour les aménageurs du delta », Le Monde, 20 octobre 1993.

Au-delà d'interpeller les autorités publiques nationales, les élus locaux se sont tournés vers les citoyens nationaux et internationaux, se lançant dans une vaste opération de communication en faveur des sinistrés de la Camargue, qui n'est pas sans rappeler l'appel à la solidarité financière opérée par Napoléon III en 1856.

« Jean-Pierre Camoin, sénateur (RPR) des Bouches-du-Rhône et maire d'Arles, a lancé, au Palais du Luxembourg à Paris, " un appel à la solidarité nationale et internationale " en faveur de la Camargue.[...] La médiatisation de cette campagne a été détaillée : quatre mille panneaux

¹ « Intempéries: la Camargue s'interroge sur son système de drainage », *Les Echos*, 20 octobre 1993.

² Michel Vauzelle, qui se positionne dès 1993 en défendant les sinistrés des inondations, deviendra un personnage politique important notamment sur la question des inondations. Il sera maire d'Arles de 1995 à 1998 et surtout Président du Conseil Régional PACA depuis 1998. Il fera partie des élus mobilisés en faveur d'une prise en charge politique des inondations du Rhône aux côtés de deux autres conseillers régionaux en 2004.

³ Arles est la plus grande commune de France, sur le territoire de laquelle est situé le delta du Rhône appelé « Camargue ».

publicitaires, un affichage abondant dans les abribus, les commerces et les lieux publics, des pages de publicité dans la presse nationale et régionale, et une promotion tous azimuts de la cassette vidéo (26 minutes, 139 F). »

« Tandis que le maire (RPR) d'Arles lance " un appel à la solidarité nationale " la chambre régionale des comptes s'en prend aux associations qui gèrent les digues en Camargue », *Le Monde*, 5 décembre 1993.

Le droit des digues, par la loi de 1807, rendait les riverains et les collectivités responsables des digues et donc propriétaires du problème inondation. Or, le cadrage sur la Camargue opéré par les entrepreneurs de cause déplaça l'enjeu sur un site remarquable au niveau national pour impliquer l'État. Ce cadrage légitimait la solution consistant à entreprendre de nouveaux aménagements de protection financés par l'État. Au contraire, il disqualifiait une solution concurrente, promue par un dirigeant de la CNR¹, de rendre à la Camargue le rôle de Delta qu'elle perdit au fil de l'histoire, du fait du développement d'une agriculture à haute valeur ajoutée (riz, sel, élevage de taureaux) et de sa conquête par de puissants propriétaires terriens (Picon, 2008). Autour des inondations de Camargue, d'autres entrepreneurs tentèrent d'imposer une nouvelle définition du problème dans des termes plus environnementalistes.

1.2.2 Les inondations comme un problème environnemental

Les mêmes événements offrirent une opportunité à des acteurs favorables au paradigme de gestion durable des inondations de promouvoir une définition concurrente des inondations de Camargue. La définition des inondations comme un problème environnemental portée par ces acteurs s'accompagna d'une disqualification de la politique d'endiguement. Les médias nationaux comme *Le Monde* eurent une position plutôt bienveillante à l'égard de ce discours. Ils relayèrent les discours d'acteurs scientifiques (au niveau local et national) qui dénonçaient les dégâts causés par les aménagements humains et prônaient des solutions préventives, le durcissement de l'interdiction de construction en zone inondable, le décroisement des sciences et la participation de « tous les acteurs de la vie sociale ».

La promotion de cette définition des inondations de Camargue, nous l'avons vu dans la partie 1, fut entreprise par le directeur de la réserve naturelle de Camargue, Eric Coulet, qui expliquait la cause des inondations par l'endiguement du Rhône et la volonté de réguler les fleuves. L'article de presse suivant illustre bien les oppositions cognitives entre le directeur de la réserve nationale de Camargue et le maire d'Arles, autant du point de vue de l'explication des causes de l'inondation que des solutions pour y répondre :

« Il a fallu que la digue casse pour qu'on s'en préoccupe. Il a fallu que la Camargue soit noyée sous 150 millions de mètres cubes d'eau pour qu'on s'inquiète de son futur. Eric Coulet, le directeur de la réserve nationale de Camargue [...] : "il y a eu drame, les choses vont pouvoir avancer". Il faut repenser et reconstruire des digues adaptées à l'époque, assure Jean-Pierre Camoin. Et sans avoir peur d'être révolutionnaires ! Il faudra pour cela au moins 600 millions. " [...]

¹ "La Camargue c'était les bouches par où le Rhône vomissait son trop-plein, explique [...] directeur de l'agence CNR d'Avignon. On en a fait un polder artificiel et, du coup, c'est un merveilleux champ d'épandage qui a disparu. " (« Le Rhône en libre cours. Dix-huit barrages entre la Suisse et la mer n'ont pas dompté le fleuve qui vient de submerger la Camargue », *Le Monde*, 20 janvier 1994.)

Eric Coulet sourit. Personne peut-être mieux que lui ne connaît le terrain de Camargue, son relief, son climat, la puissance du Rhône, l'histoire de ses lits, les mouvements de la mer, les bourrelets qui séparent des marais, les courants, les canaux, les lagunes et tout l'écosystème. Il parle peu de la digue ébranlée. C'est le fleuve qui l'intéresse. Car la crue, dit-il, ce n'est pas une brèche dans une digue, c'est un fleuve qui veut sortir. C'est davantage un événement géologique qu'un dérapage technique. L'amnésie ou l'aveuglement, là aussi, lui paraissent redoutables. Il fut un temps où le Rhône était libre, où il avait la place de couler, de flâner, de sortir de son lit. Ce temps est révolu. En amont du delta, le fleuve s'est laissé enfermer dans un couloir étroit, bordé de constructions diverses, aménagé par de nombreuses centrales hydro électriques. »

« Mémoires camarguaises La crue du Rhône dans la région d'Arles est un rappel à l'ordre pour les aménageurs du delta », *Le Monde*, 20 octobre 1993.

Les inondations du Rhône furent l'occasion pour certains intermédiaires situés entre l'action publique et le domaine scientifique de promouvoir une définition environnementale des inondations¹. Cette définition environnementale fut largement valorisée par le quotidien national *Le Monde*, qui se fit le relai de la disqualification des digues et de la promotion de la définition des inondations comme problème environnemental, présenté déjà comme un consensus :

*« On a un peu honte de répéter ce truisme : lorsqu'il pleut beaucoup, l'eau monte et les rivières débordent. **Quoi qu'on fasse.** Il faut bien, en effet, que le volume en trop s'écoule quelque part. Donc, il dévale les pentes et s'étale en plaine. Certains, alors, s'indignent.*

*Nous devons donc en prendre notre parti : **l'inondation est inévitable.** Tout ce que l'on peut faire est s'en prémunir, soit en évitant les constructions en zone inondable, soit, lorsqu'on s'y trouve déjà, en prenant ses dispositions à l'avance pour que l'eau épargne le matériel sensible.*

*Quant aux protections par barrages et digues, **elles n'ont qu'une efficacité limitée,** nous l'avons vu. Tout le problème, pour les aménageurs, est de choisir des lieux d'expansion où l'inondation fera le moindre mal. »*

« Le territoire des eaux. Faute de pouvoir empêcher l'inévitable, il faut **réapprendre à gérer le débordement des rivières** », *Le Monde*, 7 janvier 1994.

La problématisation de l'inondation comme phénomène environnemental est présentée par les journalistes comme la seule acceptable, par la mobilisation d'expressions comme la « raison », la « modestie » et le « bon sens ». Les promoteurs de l'endiguement sont à l'inverse cantonnés à un rôle de « victimes », et « l'émotion » est mobilisée pour expliquer leur position, ramenée à l'état de « jugement » non raisonné :

*« Les crues actuelles nous donnent une double leçon de **modestie et de bon sens.** Elles font redécouvrir l'extrême puissance de la nature et la perpétuelle dialectique entre l'homme et son environnement. [...] La maîtrise acquise dans le quotidien, l'importance de nos moyens, la spécialisation de notre organisation nous donnent trop souvent l'illusion que « le ciel ne peut plus nous tomber sur la tête ». Si **l'émotion légitime des***

¹ Nous avons montré dans la première partie (Chapitre 2) le travail de certains médiateurs comme Philippe Masure, multi-positionné entre le forum scientifique et des politiques publiques, national et international. Il est interviewé par *Le Monde* à l'occasion des crues de Camargue où il défend une définition environnementale du problème.

victimes des catastrophes naturelles explique certains propos et jugements, il faut raison retrouver. »

« Débats inondations. Raison retrouver », *Le Monde*, 19 janvier 1994.

Le cadrage environnemental médiatisé par *Le Monde* discrédite dans le même temps les critiques adressées par les riverains et les élus locaux à la CNR. Dans un article publié le 20 janvier 1994, un journaliste du *Monde* donne la parole aux dirigeants de la CNR qui assurent que malgré les apparences, la CNR ne réalise aucun contrôle des eaux de crues, et que les aménagements n'ont pas pu avoir d'effet aggravant lors des crues. Le journaliste reprend à son compte les propos de la CNR :

« Il faut donc l'admettre : Les barrages CNR n'ont aucune incidence sur les crues. [...] De fait, lorsqu'on se rend sur le terrain et qu'on examine les relevés de submersion, on se rend compte que, en octobre comme en janvier, le Rhône a simplement réoccupé son lit majeur, en épargnant de justesse les agglomérations urbaines comme Pierrelatte et Pont-Saint-Esprit, construites prudemment à l'écart de la zone inondable. »

« Le Rhône en libre cours. Dix-huit barrages entre la Suisse et la mer n'ont pas dompté le fleuve qui vient de submerger la Camargue », *Le Monde*, 20 janvier 1994.

Dans cette lutte définitionnelle, on peut donc voir s'opposer deux conceptions. La définition de l'inondation comme un problème d'*endiguement* était principalement soutenue par les élus locaux, attribuant la propriété du problème à l'État et dénonçant une défaillance des pouvoirs publics, y incluant la CNR. Au contraire, le cadrage de l'inondation comme un problème environnemental était soutenu par des acteurs multi-positionnés, entre le champ scientifique et l'action publique, à différents niveaux d'action publique. Le cadrage environnemental des inondations avait plutôt pour effet de rendre la propriété du problème inondation aux élus locaux, ou bien à l'humanité, mais dans un objectif de prévention et de préparation à la survenue d'une inondation. Dans cette problématisation, le rôle de l'État est plutôt d'inciter les habitants et les pouvoirs locaux à ne pas développer l'urbanisation en zone inondable, ainsi que de se préparer à l'occurrence de crues. Ces promoteurs, proches de la communauté épistémique de gestion durable, furent plébiscités par un journal national comme *Le Monde*. Si les inondations de la Camargue n'ont sans doute pas été le lieu unique de cette lutte définitionnelle, elles rendirent public, et ainsi participèrent à l'avènement, un changement cognitif vis-à-vis des inondations, partagé par certaines élites intellectuelles, et un renversement de la domination du paradigme de protection en faveur du paradigme de gestion durable des inondations. Néanmoins, l'examen de la prise en charge politique des inondations amène à nuancer la portée de ce renversement.

1.3 Une réponse publique entre deux paradigmes

La médiatisation de la lutte définitionnelle s'accompagna d'une mise à l'agenda national des inondations. Sur la scène nationale, les orientations produites après les inondations de Camargue montrent un changement cognitif à la faveur du paradigme de gestion durable. Néanmoins, l'action du gouvernement sur la scène locale amène à nuancer cet apparent changement cognitif. Les inondations du Rhône de 1993 et 1994 donnent tout de même lieu à la production d'un rapport par l'Assemblée Nationale qui préfigure la solution institutionnelle qui sera apportée aux inondations du Rhône dix ans plus tard, dans les années 2000.

1.3.1 Une action publique à deux niveaux : entre prévention nationale et protection locale

Une fois encore, les inondations du Rhône, construites comme les inondations de Camargue, furent l'objet d'une mise à l'agenda national. Cette mise à l'agenda provoqua une réponse publique à deux niveaux. Au niveau national, ces inondations furent l'occasion pour le ministère de l'Environnement de développer l'action préventive en matière d'inondation et de faire entrer, règlementairement, l'inondation dans le domaine environnemental. Au niveau local, l'État, par l'action du Premier ministre, finança des travaux de réparation et de renforcement de l'endiguement. On peut expliquer cette réponse publique duale par les différents enjeux présidant à l'action ministérielle, entre le ministère de l'Environnement et le Premier ministre.

Le ministère de l'Environnement se saisit des inondations de Camargue afin de proposer des solutions environnementales au problème inondation, au niveau national, comme le renforcement de l'interdiction à construire en zone inondable. Le ministre, Michel Barnier¹, rencontra le préfet et certains élus locaux en décembre 1993 « pour réfléchir au système de gestion des eaux et de protection de la Camargue² ». Un comité interministériel organisé en janvier 1994 sous la présidence du Premier ministre annonça un nouveau plan de prévention des inondations à l'échelle nationale³. Les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement s'associèrent dans une circulaire⁴ en janvier 1994 pour exposer les orientations normatives de la politique publique, insistant sur l'interdiction de construction dans les zones qualifiées « à risque » par le dispositif de cartographie règlementaire existant (le PER). Dans une autre circulaire, en février⁵, le Premier ministre engageait les préfets à user de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme pour s'opposer à la construction en zone inondable de bâtiments de nature à porter atteinte à la sécurité publique. La déclaration du ministre de l'Environnement, au sujet de l'importance de limiter les « conséquences » des inondations sans forcément empêcher leur occurrence, illustre le changement d'orientation gouvernementale vis-à-vis des inondations :

« Il ne s'agit pas, bien sûr, de garantir qu'il n'y aura plus de catastrophes mais d'en limiter les conséquences par davantage de prévention et de rigueur, indique Michel Barnier, le ministre de l'Environnement »

« Un plan de 11 milliards pour la prévention des catastrophes naturelles », *Les Echos*, 25 janvier 1994.

La « Loi Barnier » de 1995⁶, annoncée après la réunion interministérielle de janvier 1994, opérationnalise cette saisie des inondations par le ministre de l'Environnement. Concernées par le chapitre II d'une loi plus générale en faveur du « renforcement de la politique de l'environnement »,

¹ Le ministre de l'Environnement Michel Barnier soutient à cette époque la mise en œuvre d'un projet d'aménagement de la Loire soutenu par les environnementalistes : le Plan Loire grandeur nature. Il soutenait ainsi la vision environnementaliste de la lutte contre les inondations sur la Loire et déclara à l'automne 1994 : « Il faut ménager les rivières » au détriment de l'approche protectionniste qui prévoyait la construction de plusieurs barrages écrêteurs de crues (Garnier, Rode, 2007).

² « Michel Barnier engage une réflexion sur la protection de la Camargue », *Le Monde*, 11 décembre 1993.

³ « La protection contre les inondations. Le gouvernement propose un plan pour la prévention des risques naturels », *Le Monde*, 26 janvier 1994. ; « Profitant de l'émotion suscitée par les récentes inondations, le gouvernement, réuni hier en comité interministériel sous la présidence d'Edouard Balladur, a décidé de lancer un vaste plan de prévention des catastrophes naturelles. (« Un plan de 11 milliards pour la prévention des catastrophes naturelles », *Les Echos*, 25 janvier 1994).

⁴ Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.

⁵ Circulaire du 2 février 1994 relative à la cartographie des zones inondables.

⁶ Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ».

les inondations devenaient officiellement un problème environnemental. Cette loi instituait notamment un nouvel instrument de limitation de l'urbanisation en zone inondable, les PPR (Plans de Prévention de Risques Naturels), rendus obligatoires, et remplaçant les outils existants. Le gouvernement lança enfin un plan global de prévention des inondations basé notamment sur la restauration et l'entretien des cours d'eau (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). Une nouvelle action publique nationale semble donc émerger à partir des inondations de la Camargue, entre limitation de l'occupation des sols et planification publique orientée vers la gestion environnementale des rivières.

Néanmoins, à l'examen de l'action du gouvernement en Camargue, cette problématisation environnementale de l'inondation est à nuancer. Les événements de 1993 et 1994 furent l'occasion d'une lutte médiatique entre le Premier ministre Balladur et le Président Mitterrand, alors dans une situation de cohabitation. Le Premier ministre se rendit sur les lieux de la Camargue inondée, reconnaissant par là la portée nationale de l'évènement¹. Néanmoins, cette visite donna lieu localement à des critiques vis-à-vis de l'action du gouvernement, et en particulier concernant l'aide financière gouvernementale, qualifiée d'insuffisante². La réponse du Premier ministre aux inondations a eu en Camargue des conséquences sur les digues, se traduisant par une participation importante de l'État à leur renforcement et l'annonce d'une participation financière à long terme auprès de la Camargue³. Le Premier ministre annonça une mise à disposition de crédits exceptionnels pour les travaux d'urgence et évoqua un « plan d'ensemble pour la Camargue »⁴. Le syndicat de gestion des digues existant fut dissout et un syndicat mixte créé en 1996, élargi à la participation de l'État, la Région, le Département, et les communes. En 1996 le Syndicat des Chaussées de la Grande Camargue devient un syndicat intercommunal en se substituant aux propriétaires terriens. Le SIDRHEMER (syndicat intercommunal des digues du Rhône et de la mer) est alors composé des communes d'Arles, de Port St Louis et des Saintes Maries de la Mer. Il limite son action à la rénovation des digues. En 1999, ce syndicat devient mixte (les conseils général et régional s'investissent) en partie grâce à l'élection du maire d'Arles à la présidence du Conseil Régional (Michel Vauzelle). Il devient donc le SYMADREM (syndicat mixte d'aménagement des digues du Rhône et de la Mer) et prend en charge l'entretien des digues de Camargue (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006).

Des travaux de confortement des digues de Camargue furent entrepris, dans lesquels l'État augmenta sa participation de 20 à 40 % sur demande du préfet de région, contre l'avis des services du

¹ « La visite du Premier ministre dimanche dans la Camargue inondée, qui fait écho à celle de François Mitterrand à Saintes la veille, témoigne de la préoccupation des pouvoirs publics devant ce qui commence à prendre l'allure d'une catastrophe nationale. Au-delà des premiers secours d'urgence, le gouvernement réfléchit à améliorer le dispositif de prévention ». (« Dégâts considérables dans le Sud-Est. Réunion d'un comité interministériel sur les catastrophes naturelles avant fin janvier », *Les Echos*, 10 janvier 1994).

² Extrait de presse : « Balladur a parlé d'une aide de quelques dizaines de millions de francs. C'est insuffisant » (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). La visite du Premier ministre est l'occasion pour les victimes d'exprimer leur colère, comme le montrent les extraits de presse : « Balladur en visite, les Camarguais en colère », « Le premier Ministre n'aura guère vu les habitants qui, à l'heure de sa conférence de presse, étaient 200 à manifester à Salliers leur profonde colère. » (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006)

³ « à partir d'une réunion technique prévue sur la Camargue le 14 janvier, l'État s'engagerait dans un programme de réfection des digues qui pourra avoir deux aspects : des travaux à effectuer avant une possible crue du printemps, et un programme pluriannuel à plus long terme » (« L'État va engager un programme de réfection des digues en Camargue », *Les Echos*, 10 janvier 1994).

⁴ Dans un premier temps les médias annoncèrent le déblocage de 15 millions de francs pour des travaux d'urgence sur les digues du Petit Rhône (« Tandis que le Rhône commence sa décrue M. Balladur annonce un "plan d'ensemble pour la Camargue », *Le Monde*, 13 janvier 1994)

ministère de l'Environnement¹. La Camargue fit ainsi figure d'exception, l'État ne participant pas autant au financement de digues sur le reste du territoire :

« L'étude et les travaux il [l'État] intervenait à 20%. Le préfet de région a demandé à ce que le taux d'intervention de l'État passe à 40% [...] Voilà, ce qui était une première en France puisque l'État n'était jamais allé au-dessus de 20% [...] je me rappelle très bien parce que j'étais autour de la table donc ça s'est passé à la Préfecture, et le préfet a dit puisque c'est comme ça on double et on passe à 40%. Et ce qui est intéressant c'est qu'il l'a fait contre l'avis de ses services, c'est-à-dire le DIREN de l'époque qui n'était pas d'accord, parce que lui il avait des critères, il avait des taux. Donc ils ont été obligés de modifier un certain nombre de choses pour arriver aux 40%. Le Conseil Régional a suivi en disant moi je prends 30%, le département 25% et il restait 5% à la charge de la collectivité. »

Entretien avec un dirigeant du Symadrem, le 18 juin 2012 (A5)

Cette réaffirmation de l'utilité des digues fut renforcée par une mission d'inspection menée sous l'égide du Conseil Général des Ponts et Chaussées qui rendit public en 1999 un rapport sur « la gestion de l'eau en Camargue² » dans lequel les inspecteurs généraux conseillaient de maintenir une protection homogène de la Camargue en poursuivant la politique antérieure de protection contre une crue de période de retour* de 100 ans et la priorité accordée à la protection des zones urbaines.

Les inondations furent ainsi l'objet d'une problématisation environnementale par le ministère de l'Environnement, au niveau national, tout en permettant une participation des finances publiques à la reconstruction des digues de Camargue par le Premier ministre. Cette ambivalence est le résultat d'une conciliation entre l'orientation cognitive du ministère de l'Environnement et les intérêts des élus locaux, représentés par le Premier ministre. Cela illustre la persistance d'un cadrage sécuritaire et aménageur dans l'action locale malgré une problématisation environnementale des inondations dans les politiques publiques nationales. Un rapport parlementaire (Rapport Mariani) rendu en 1994 semble attester d'une modification de la définition du problème inondation et donne les clés de compréhension de la solution institutionnelle qui sera apportée sur le Rhône dix ans plus tard.

1.3.2 Le rapport Mariani, préfiguration de la réponse institutionnelle aux inondations du Rhône

Les inondations du Rhône de 1993 et 1994 donnent lieu à une commission d'enquête de députés sur « les causes des inondations et les moyens d'y remédier³ ». Ce travail explicite de construction définitionnelle d'une inondation et de ses solutions, par l'Assemblée Nationale, produit des orientations cognitives conformes au paradigme de gestion durable⁴. Concernant ses préconisations sur le Rhône, le rapport Mariani⁵ posait les bases de la solution institutionnelle qui fut apportée aux inondations du Rhône dans les années 2000.

¹ Cet élément est confirmé par Picon (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006).

² Balland et al., 1999, « Rapport sur la gestion de l'eau en Camargue. La protection contre les inondations ». Conseil Général des Ponts et Chaussées, 70 p.

³ Assemblée Nationale, 1994, rapport sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, n°1641, p. 18.

⁴ Nous l'avons vu dans le Chapitre 2.

⁵ Du nom de son rapporteur, Thierry Mariani, un parlementaire directement impliqué dans les affaires politiques du département de Vaucluse, donc directement concerné par les inondations du Rhône.

D’abord, le rapport Mariani dégagea la responsabilité de la CNR vis-à-vis des inondations du Rhône :

« Il ne saurait donc être question, comme cela a quelquefois été le cas, de rendre, par exemple, les aménagements de la CNR responsables des inondations de la Vallée du Rhône et de la Camargue. L’audition par la Commission de M. Jacques Lecornu, directeur d’exploitation de la CNR, a permis de constater que les aménagements de la CNR n’ont pas une vocation de lutte contre les inondations. En effet, les missions de cette société d’intérêt général sont la production d’énergie, le développement de la navigation et l’aménagement hydro agricole ».

Rapport Mariani, 1994, p. 15.

Néanmoins, les auteurs du rapport présentaient la suppression des zones d’expansion de crues, lors des aménagements de la CNR, comme une des conditions aggravantes des inondations de Camargue¹. Le rapport énonçait déjà la restauration d’une zone d’expansion de crues comme solution à mettre en œuvre en réponse aux inondations sur le Rhône². Cette problématisation favorisa un cadrage territorial plus global des inondations de la Camargue, et fut propice à la définition, plus tard, de mesures de restauration de zones d’expansion de crues sur le Rhône. Le rapport désignait comme autre condition aggravante des inondations du Rhône, le manque de cohérence institutionnelle et le trop grand nombre d’acteurs impliqués dans l’aménagement du Rhône. Les auteurs du rapport regrettaient l’absence d’étude, au niveau du fleuve, des causes des inondations. Ils préconisaient une réponse institutionnelle aux inondations, par la création d’institutions compétentes au niveau des bassins versants. Les auteurs proposaient que soit mise en place une structure associant l’État, les collectivités locales et les établissements publics autour du Rhône, chargés « de concevoir un plan global d’aménagement³ », afin « d’éviter certaines suspicions engendrées par des travaux menés de façon unilatérale par quelques collectivités au sein d’un même bassin⁴ ». Cette solution institutionnelle, résolument énoncée dans un objectif de conciliation, préfigure la forme de la solution apportée aux inondations du Rhône dans les années 2000, même si elle a eu peu d’impact sur les solutions apportées aux inondations des années 1990.

Les conclusions du Rapport Mariani ont provoqué tout de même une mesure opérationnelle immédiate, puisque le ministère de l’Environnement demanda, après les conclusions de la commission, la réalisation d’une étude globale sur les crues du Rhône (Guillaumin, et al., 2000). Restant dans l’esprit de la commission, la nouvelle ministre Corinne Lepage chargea de cette étude une structure compétente au niveau du bassin versant créée pour l’occasion, réunissant les 11 conseils généraux riverains du Rhône : l’institution interdépartementale de Bassin Rhône Saône (IRS), qui deviendra plus tard « Territoire Rhône » (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). L’IRS/Territoire Rhône fut désigné comme maître d’ouvrage d’une étude, financée par l’État, sur les inondations à l’échelle du fleuve. Les collectivités locales, les services de l’État et les associations riveraines en composaient le comité technique. L’Étude Globale Rhône (EGR) est le produit d’une expertise sur le comportement du Rhône, dans son ensemble, en cas de crues. Les auteurs de l’étude proposèrent des moyens à mettre en œuvre pour répondre aux inondations du Rhône. Le travail

¹ Assemblée Nationale, 1994, Rapport sur les causes des inondations et les moyens d’y remédier, n°1641, p 15.

² Assemblée Nationale, 1994, Rapport sur les causes des inondations et les moyens d’y remédier, n°1641, p. 43.

³ Assemblée Nationale, 1994, *Op. Cit.*, p 18.

⁴ Idem.

d'étude démarra entre 1997 et 1998, mais les conclusions ne furent rendues que peu avant les crues du Rhône de 2002 et 2003. À ce moment-là, ce travail fut saisi pour légitimer une solution institutionnelle aux crues du Rhône.

* *
*

Les inondations des années 1990 sur le Rhône furent présentées par les médias comme les inondations de la Camargue. Elles donnèrent lieu à une lutte définitionnelle qui s'est jouée entre des élus promoteurs d'une conception de l'inondation proche du paradigme de protection, et des acteurs multi-positionnés défendant une conception plus proche du paradigme de gestion durable. La mise à l'agenda national des inondations, entreprise par le ministère de l'Environnement, a provoqué l'adoption de mesures qui eurent tendance à entériner ce nouveau cadrage environnemental. Néanmoins, l'action de l'État sur la Camargue fut conforme au paradigme de protection. Un rapport de l'Assemblée Nationale énonçait des solutions aux inondations du Rhône, alors disponibles pour organiser la réponse aux inondations des années 2000.

2. Les inondations de 2003 : fenêtre d'opportunité pour une solution institutionnelle

Dix ans après les événements de 1993 et 1994, le Rhône connu de nouvelles inondations majeures. Cette fois, leur mise à l'agenda provoqua la mise en œuvre rapide d'une solution institutionnelle, à l'échelle du fleuve. Cette solution est le produit de l'ouverture d'une fenêtre de problème (*problem window*) qui, dans un contexte où des solutions sont déjà existantes, a facilité une opération de couplage entre la solution institutionnelle existante et ce problème. Le couplage désigne le moment où une solution vient s'attacher à un problème (Kingdon, 1984). Plusieurs éléments ont facilité ce couplage. Les inondations des années 2000 furent présentées cette fois comme celles du Rhône, et en particulier de la partie aval du fleuve, dépassant les frontières du Delta (2.1). Les inondations ont donné lieu, cette fois encore, à la publicisation d'une lutte définitionnelle. Cependant, à ce moment-là, la gestion durable des inondations était déjà dominante (2.2). Les critiques dont la CNR fut l'objet de la part des riverains, et de la part de l'État, ont affaibli cet acteur institutionnel et le monopole de l'expertise qu'il exerçait sur le Rhône. Les inondations sont le déclencheur d'une crise politique (2.3) qui fut l'opportunité, pour les candidats aux élections régionales, de politiser la question des inondations (2.4). Ces éléments furent favorables au couplage d'une solution institutionnelle au problème inondation, sans pour autant déterminer sa forme.

2.1 Les inondations du Rhône aval

Contrairement aux inondations des années 1990, les inondations des années 2000 furent médiatisées comme les inondations du Rhône, et en particulier de sa partie aval. En 2002, des inondations causées par des affluents du Rhône ont sévèrement touché le département du Gard¹. Du 1^{er}

¹ En 2002, des inondations ont lieu en septembre puis en novembre touchant principalement le département du Gard. Ce sont des affluents du Rhône qui sont en crue (Gardon, Cèze, Vidourle, Lez, Ouvèze, Aigues...), provoquant des ruptures de digues et faisant 23 victimes et 419 communes sinistrées (Huet P., Martin X., Prime

au 5 décembre 2003, c'est le Rhône, et ses principaux affluents, qui a connu des crues importantes, du fait de précipitations de grande ampleur, par leur durée et leur extension géographique¹. Les inondations qu'elles ont provoquées furent liées à une concomitance de crues de plusieurs affluents du Rhône, notamment dans la partie amont du bassin versant². La grande Camargue fut cette fois-ci épargnée, mais les crues provoquèrent plusieurs ruptures de digues en petite Camargue³ et en amont du delta. En cause, la surverse, c'est-à-dire le dépassement du niveau de la digue par l'eau⁴. Les inondations touchèrent 6 000 habitants sur la plaine du Trebon (au nord d'Arles) et des milliers d'hectares en Camargue gardoise (Picon, Allard, 2007). Encore plus amont, et notamment en Vaucluse, des ruptures de digues⁵ ont provoqué, cette fois encore, des inondations. Le montant total des dommages occasionnés par les inondations de décembre 2003 s'est élevé à 1 milliard d'euros⁶.

La presse nationale s'est fait le relai des dégâts survenus dans les territoires en amont du delta. La crue de 2003 fut d'abord la crue du Rhône, en particulier sur sa partie aval, mais sa médiatisation a dépassé largement le territoire de Camargue⁷. Nous interprétons ce changement de cadrage de plusieurs façons. D'abord, le fait que la Camargue ait été en grande partie épargnée lors des crues de 2003 a pu laisser de la place, dans l'espace médiatique, aux autres territoires sinistrés. Néanmoins, la ville d'Arles fut cette fois encore sinistrée⁸. Par ailleurs, les liens politiques existant entre ces territoires et le gouvernement ont changé. En 2002 et 2003, Nicolas Sarkozy était ministre de

J-L., Foin P., Laurain C., Cannard P., « Retour d'expérience des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme. », 2003, Inspection Générale de l'Administration, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts, Inspection Générale de l'Environnement). Cependant, ces inondations sont mises à l'agenda politique comme *les inondations du Gard*.

¹ « Début décembre 2003, les régions méditerranéennes ont connu un épisode pluvieux d'une très grande ampleur, à l'origine du débordement de nombreux cours d'eau, notamment le Rhône qui dans sa partie aval a connu une crue comparable à celle de 1856 » (Météo France, <http://pluiesextremes.meteo.fr/2003-12-04/cruces-majeures-du-rhone-et-de-ses-affluents.html>) ; « les conditions météorologiques et hydrologiques des bassins versants amont sont à l'origine de, et expliquent de façon cohérente l'occurrence d'une inondation importante » (préfet de bassin du Rhône, « Conférence de consensus. Débit maximal de la crue du Rhône de décembre 2003 à Beaucaire. Avis du Comité Scientifique. », 26 au 28 juillet 2005, Lyon).

² En Rhône Alpes, de fortes pluies entre le 30 novembre et le 3 décembre provoquent des crues « très importantes et généralisées » sur les cours d'eau des départements de la Drôme, de l'Ardèche, de l'Isère, de la Loire et du Rhône (DIREN Rhône Alpes, 2004, « La crue des 2 et 3 décembre 2003 en région Rhône Alpes »).

³ La Grande Camargue n'est pas inondée. L'inondation contourne très précisément l'île de Camargue et le territoire du Parc Naturel Régional (Picon, Allard, Claeys-Mekdade, Killian, 2006). La Petite Camargue désigne la partie de la Camargue située à l'ouest du Petit Rhône dans le Gard.

⁴ « En décembre 2003, la surverse a été la principale cause des brèches – ce qui n'avait pas été le cas lors des crues d'octobre 1993, janvier 1994 et novembre 2002 où toutes les ruptures s'étaient produites par érosion interne », Exposé de Patrice Mériaux, Chef de l'Unité de Recherche "Ouvrages hydrauliques et hydrologie" au Cemagref d'Aix-en-Provence, au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

⁵ Il ne s'agit pas des digues CNR mais de digues dites « syndicales », c'est-à-dire entretenues par les communes ou les associations de collectivités.

⁶ DIREN Rhône Alpes, 2003, « La crue du Rhône de décembre 2003 ».

⁷ Quelques exemples : « Gonflé par ses affluents, le Rhône a connu une crue historique », *Le Monde*, 5 décembre 2003 ; « Dans le sud de la France inondé, la décrue a commencé », *Le Monde*, 5 décembre 2003.

⁸ « Nicolas Sarkozy, le ministre de l'Intérieur, devait se rendre, mardi, à Arles afin d'établir un état des lieux tandis que les travaux de pompage se poursuivaient. » (« Le gouvernement débloque 24 millions d'euros pour réparer les digues du delta du Rhône », *Le Monde*, 10 décembre 2003).

l'Intérieur. Il était particulièrement proche de Thierry Mariani, député de Vaucluse¹. Le ministre s'est rendu dans en 2002 et 2003 dans le Vaucluse sinistré, ce qui donna de la visibilité aux inondations de ce territoire. Notamment à Piolenc, on se rappelle de sa visite, fortement médiatisée :

« Oui, il était ministre de l'Intérieur. Donc, quand Sarkozy débarque, vous imaginez qu'il ne débarque pas seul, il y a les caméras de télévision, on en parle partout. On était à Paris avec mon épouse et puis, je ne sais plus, il y a quelqu'un qui nous a dit « On a vu le journal : Piolenc », comme si Piolenc c'était au Japon là-bas aujourd'hui, « Rayé de la carte ». Et donc, je veux dire que ça amène les journalistes, et donc on en parle, etc. Alors, évidemment derrière, les dotations sont un peu plus importantes que le village à côté que... on n'en a pas entendu parler. Ça, c'est l'effet médiatique de la chose ».

« Je livrais du vin à l'époque, je monte dans le camion, je ne sais pas, ça devait être tôt le matin, on met les informations, qu'est-ce qu'on n'entend pas ? On n'était pas au courant du tout. « Piolenc sous les eaux ». 2003, décembre 2003, et nous on était là-haut, on ne savait pas. Mais de suite, même si Piolenc n'a pas été beaucoup inondé cette fois-ci, enfin il y a eu de l'eau mais pas tant que ça, les médias ont reparlé de Piolenc. Parce que dans leurs listings ils avaient Piolenc. ».

Entretien avec un habitant de Piolenc, Vaucluse, 2 mai 2011 (H4)

Les inondations de 2003 furent également saisies par les présidents des Conseils Généraux et Régionaux de territoires en amont de la Camargue, pour faire valoir leur situation auprès du Président de la République :

« Damien Alary, président du conseil général et député (PS) du Gard, a lancé, lundi, un cri d'alarme sous forme d'un courrier envoyé au président de la République, Jacques Chirac. Auparavant, M. Alary avait pris langue avec ses homologues des Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Hérault, Aude et des régions PACA, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, chez qui il affirme avoir trouvé un écho favorable ».

« Le gouvernement débloque 24 millions d'euros pour réparer les digues du delta du Rhône », *Le Monde*, 10 décembre 2003.

Les inondations de 2003 furent le révélateur d'un autre phénomène, celui de l'utilité des zones en amont de la Camargue vis-à-vis du stockage des crues. La médiatisation des inondations des territoires en amont de la Camargue a mis le projecteur sur leur rôle de stockage, utilisé en partie pour expliquer l'absence d'inondations sur le delta² :

« Mais si des villes comme Tarascon ou Arles étaient encore épargnées, c'est parce qu'on déversait des eaux du Rhône dans la plaine nord-ouest du département : les villages de Vallabrègues, Boulbon ou Saint-Pierre-de-Mézoargues étaient, eux, envahis, isolés, parfois privés d'électricité et d'eau potable. »

« Gonflé par ses affluents, le Rhône a connu une crue historique », *Le Monde*, 05 décembre 2003

¹ Déjà rapporteur de la Commission d'enquête sur les inondations de 1994, et réélu député de sa circonscription en 1997 et 2002, Thierry Mariani est au début d'une forte ascension politique. Il sera nommé, sous la Présidence de Nicolas Sarkozy (2010), secrétaire d'État chargé des Transports.

² Le rôle des zones inondables en amont de la Camargue fut aussi souligné par les conclusions de l'EGR, rendues en 2002 (« Propositions préalables à la définition d'une stratégie globale de réduction des risques dus aux crues du Rhône », EGR, Etude confiée par Territoire Rhône au cabinet Hydratec, version novembre 2002, p. 36).

Ce déplacement du curseur médiatique, depuis le delta, jusqu'aux territoires situés plus en amont, justifia une solution aux inondations concernant un territoire plus large que la Camargue. Les inondations de 2003, comme dans les années 1990, donnèrent lieu à la publicisation d'une lutte définitionnelle, mais qui conforta l'orientation de la construction de l'inondation selon le paradigme de gestion durable, au niveau national mais aussi local.

2.2 Domination d'une définition environnementale des inondations

Les crues de 2003 se sont produites dans un contexte où, dans le discours des politiques publiques - à l'échelon national et international - l'inondation était construite comme un problème environnemental. A ce moment-là, l'environnement et le développement durable étaient déjà hauts dans l'agenda politique de la France, domestique¹ et international². Les crises liées aux crues de 2002 et 2003 provoquèrent tout de même la publicisation d'une lutte définitionnelle dans les arènes médiatiques. Cependant, elle débouche sur l'émergence de solutions compatibles avec le paradigme de gestion durable, et ce même au niveau local.

2.2.1 Les inondations comme un problème de digue

Les promoteurs de la définition de l'inondation comme un problème de digue furent, cette fois encore, essentiellement les élus locaux. Ces derniers demandèrent une prise en charge publique de la construction et du renforcement des digues. Des élus de la petite Camargue (Gard), mais également des territoires plus en amont, s'accordent sur ce point :

*« M. Alary [président du conseil général et député (PS) du Gard] demande l'adoption d'un véritable **plan Marshall contre les inondations**, financé par un grand emprunt national et européen ».*

« Le gouvernement débloque 24 millions d'euros pour réparer les digues du delta du Rhône », *Le Monde*, 10 décembre 2003.

*« Gilles Dumas, maire de Fourques (à quelques kilomètres d'Arles), par ailleurs président du Syndicat intercommunal des digues du Rhône, se dit prêt à abandonner. Comme d'autres acteurs de terrain, il pense que la **gestion des digues doit être une affaire nationale** et que le contrôle des crues du delta ne peut être assuré qu'au plan national. Au regard des investissements colossaux à accomplir, les 24 millions d'euros débloqués*

¹ Depuis 1996 la France a adopté une stratégie nationale de développement durable. Les discours du président Jacques Chirac témoignent du changement cognitif de la politique publique dans le domaine des inondations, comme celui à Orléans le 3 mai 2001 au cours duquel il félicite l'établissement public Loire pour sa collaboration avec l'État et sa politique environnementale vis-à-vis des inondations : « Je suis heureux de constater qu'une nouvelle approche de l'écologie, une nouvelle méthode écologique, est désormais à l'œuvre, dans une concertation permanente de toutes les parties prenantes ». C'est lors de ce discours qu'il annonce son projet de Charte de l'environnement dont le troisième principe serait celui de l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles : « L'environnement, sous tous ses aspects, doit devenir un critère de décision, comme le sont déjà les considérations sociales ou financières. Toutes les politiques publiques, celles de l'État comme celles des collectivités locales, devront intégrer cette nouvelle dimension de l'action ».

² En témoigne le discours du Président Jacques Chirac à Johannesburg le 2 septembre 2002 devant l'assemblée plénière du Sommet Mondial du Développement Durable : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre. L'humanité souffre. Elle souffre de mal-développement, au nord comme au sud, et nous sommes indifférents. La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables ».

lundi par le gouvernement apparaissent sur le terrain comme une réponse insuffisante. »

« Le gouvernement débloque 24 millions d'euros pour réparer les digues du delta du Rhône », *Le Monde*, 10 décembre 2003.

Les inondations de 2003 provoquèrent également la création et le rapprochement de plusieurs associations de sinistrés sur le Rhône, qui s'associent autour de la Confédération des riverains du Rhône. Ces associations de sinistrés soutenaient alors une problématisation des inondations proche de celle des élus locaux, comme l'indique un extrait d'entretien avec le président de la Confédération, où il se démarque d'une posture environnementaliste, à propos d'un scientifique spécialiste de la Camargue :

« Il est vraiment écolo lui, on n'est pas bien d'accord. Il connaît beaucoup de choses de la Camargue. Seulement c'est un écolo pur et dur. Il exagère... »

Entretien avec le président de la confédération des riverains du Rhône, le 18 novembre 2010 (A1)

Néanmoins, après les inondations de 2003, le paradigme de gestion durable est dominant, dans les discours des politiques publiques, de scientifiques, et d'acteurs politiques nationaux.

2.2.2 Les inondations comme problème environnemental, une définition dominante

En 2002, le gouvernement envoie des signaux, au niveau national mais aussi local, d'une définition des inondations comme un problème environnemental. Dans cette conception, l'État est garant de la prévention, c'est-à-dire de l'effort visant à limiter les effets des crues plutôt que de les empêcher. La visite gouvernementale aux sinistrés est réalisée par la ministre de l'Environnement, Roselyne Bachelot. Cela donne lieu à des confrontations entre ces conceptions opposées, présentées comme un débat entre écologistes, gouvernement et collectivités locales :

« Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie, devait annoncer, mardi 24 septembre, lors d'une visite dans le Gard, de nouvelles mesures de prévention. Malgré la pression de certains élus, le retour des grands barrages n'est pas à l'ordre du jour.

A la domestication par le béton, le gouvernement préfère donc, comme son prédécesseur, la méthode douce.

Mais des voix s'élèvent déjà pour contester cette méthode douce, et prônent une thérapie de choc. Le maire UMP de Sommières, Alain Danilet, réclame la construction d'un quatrième barrage en amont de sa ville sinistrée. A Nîmes, des élus souhaitent que le dispositif de retenues, ébauché après la catastrophe de 1988, soit étoffé. Ils sont nombreux, un peu partout en France, à plaider pour une relance des grands travaux d'aménagement. [...] La solution hérisse les écologistes, qui accusent les collectivités territoriales, notamment les municipalités, de vouloir poursuivre ainsi l'urbanisation en zone inondable. »

« Le gouvernement veut renforcer la lutte contre les crues », *Le Monde*, 25 septembre 2002

La définition environnementale des inondations était déjà dominante au sein du ministère de l'Environnement. Cela s'est traduit, cette fois encore, par l'adoption d'une loi¹ valorisant la prévention des inondations, renforçant l'information des habitants vis-à-vis des risques naturels, instaurant la

¹ La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, dite « loi Bachelot ».

possibilité de regroupement de collectivités locales, au niveau d'un bassin-versant ou d'un fleuve, autour de la prévention des risques naturels. Ces « établissements publics territoriaux de bassin » (EPTB) devaient être arrêtés par le préfet coordonnateur de Bassin. Cette loi instituait aussi officiellement la possibilité de « sur-inonder » des territoires pour en protéger d'autres, donc un instrument proche de la restauration de ZEC. Elle complétait également le dispositif de prévention des risques naturels mis au point par les textes de 1987 et 1995. Cette loi eut pour effet de disqualifier les digues comme ouvrages de protection

« pour les digues essentiellement, c'est 2003 qui a créé la première réglementation propre aux ouvrages hydrauliques autorisés puis le décret de 2007 qui a vraiment tout formalisé. »

Entretien avec un représentant de la police de l'eau (I13)

Une circulaire signée par les ministres de l'Équipement et de l'Écologie en Janvier 2004 visait également à orienter l'action des services de l'État en faveur de la politique de prévention. La ministre de l'Écologie a rappelé aux préfets d'appliquer la circulaire de 2002 relative à la gestion des espaces situés derrière les digues. Ce texte rappelle que les digues ne constituent pas une protection absolue et que les autorités publiques doivent prendre en compte le risque de rupture ou de dépassement de la cote de projet de l'ouvrage. Les digues doivent être contrôlées et régulièrement surveillées, la constructibilité se fait selon les principes habituels des PPR : interdiction dans les zones où les risques, notamment pour la vie humaine, sont importants et prescriptions sur les zones où le risque est faible.

Ce cadrage environnemental était partagé localement par la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement) de Bassin¹ du Rhône située à Lyon, institution garante du développement de la politique environnementale déconcentrée en région et service instructeur du préfet coordonnateur de Bassin². Après les crues de 2003, la DIREN réalisa une communication basée sur l'idée de persistance d'un risque d'inondation, malgré l'endiguement :

« Toute protection peut un jour ou l'autre être dépassée par une crue plus forte et mettre en danger des populations. Aussi est-il indispensable de développer la connaissance et la compréhension des inondations, de prévoir un fonctionnement sécurisé des protections au-delà de leur crue de projet et de travailler sur la réduction de vulnérabilité des activités existantes en zones inondables »

DIREN Rhône Alpes, 2003, « La crue du Rhône de décembre 2003 ».

¹ La DIREN de Rhône-Alpes est également DIREN « de Bassin » Rhône Méditerranée-Corse. Elle a comme prérogative spécifique la mise en œuvre la politique élaborée dans le SDAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux), document de planification et de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant. Par ailleurs, le directeur de la DIREN de Bassin assure, sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin (le préfet de Rhône-Alpes est également préfet coordonnateur de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse), la fonction de « délégué de bassin », assistant le préfet coordonnateur de bassin dans l'exercice de ses fonctions, anime et coordonne l'action des services déconcentrés de l'État, et en particulier des directions régionales de l'environnement du bassin ; il apporte conseil et assistance technique aux organismes de bassin (Source : Site internet de la préfecture Rhône-Alpes ; URL : <http://www.rhone.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefecture/Le-prefet-coordonnateur-de-bassin/La-fonction-de-Prefet-coordonnateur-de-bassin>).

² Les DIREN furent en 2010 remplacées par les DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), qui intègrent les missions de la DIREN, de la DRIRE (Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) et la DRE (Direction régionale de l'Équipement). Ainsi la DIREN de Bassin devint la DREAL de Bassin. Nous utiliserons DIREN ou DREAL selon la temporalité à laquelle nous faisons référence, et en reprenant l'usage qu'en font les acteurs.

À cette définition des inondations du Rhône comme problème environnemental participaient également des scientifiques spécialistes du Rhône, comme Bernard Picon, sociologue au CNRS qui a beaucoup travaillé sur la Camargue. Interrogé par *Le Monde*, il présentait les inondations de Camargue comme un phénomène naturel :

« Bernard Picon, sociologue au laboratoire des dynamiques écologiques et sociales en milieu deltaïque, basé à Arles, va dans le même sens. « À force de parler de la Camargue comme d'un espace naturel, dit-il, on a oublié deux choses : d'abord que le delta, très urbanisé, commence dans le Vaucluse. Ensuite que toute cette zone est un polder, un ensemble construit par les hommes. Et, au bout du compte, on a oublié que les catastrophes naturelles ont toujours quelque chose d'imprévisible. »

« La SNCF est mise en cause dans les inondations à Arles », *Le Monde*, 17 décembre 2003.

Des hydrologues se positionnèrent aussi sur la dangerosité des digues en cas de brèche, comme les scientifiques du Cemagref d'Aix en Provence :

« il apparaît que, si les digues ont été construites pour protéger des enjeux humains contre les crues, leur défaillance est susceptible d'engendrer un risque de gravité supérieure à celle de l'inondation naturelle. »

Exposé de Patrice Mériaux, Chef de l'Unité de Recherche "Ouvrages hydrauliques et hydrologie" au Cemagref d'Aix-en-Provence, au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004

D'autres acteurs institutionnels, comme le président du comité de Bassin Rhône-Méditerranée-Corse, se sont positionnés en faveur de ce cadrage environnemental des inondations :

« le risque zéro n'existe pas [...] notre vigilance doit en particulier se porter sur la préservation ou la restauration des champs naturels d'expansion de crues, sur la maîtrise de l'urbanisation, sur l'amélioration de la conscience du risque [...] Nous ne pourrions jamais empêcher que de tels événements naturels se reproduisent. »

Discours d'ouverture du président du comité de Bassin Rhône Méditerranée Corse Henri Torre au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

La requalification des digues comme objets dangereux fut renforcée par les services du ministère de l'Environnement, la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) :

*« C'est la raison pour laquelle, la Ministre de l'Ecologie a demandé, en janvier 2004, aux préfets d'appliquer scrupuleusement la circulaire de 2002 relative à la gestion des espaces situés derrière les digues. Ce texte rappelle que **les digues ne constituent pas une protection absolue** et que les autorités publiques doivent prendre en compte le risque de rupture ou de dépassement de la cote de projet de l'ouvrage.*

*Ces dispositions sont difficiles à appliquer car les populations protégées par les digues ont acquis au fil du temps, **un faux sentiment de sécurité** en les protégeant systématiquement des crues de moyenne importance. »*

Présentation de Michel Segard, MEDD, Direction de la prévention de la pollution et des risques, « Occupation du sol et maîtrise de l'urbanisation », au colloque *La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ?*, Arles, 3 décembre 2004

La définition environnementale des inondations menée par les services du ministère de l'Environnement s'est accompagnée d'une mise en avant du coût économique représenté par les inondations, valorisant des solutions de lutte contre la « vulnérabilité » des habitants en zone inondable :

« La réelle plus-value de réduction de la vulnérabilité porte sur les enjeux. Nous avons en effet une vraie marge de manœuvre avec un gain potentiel important. Il suffit de regarder le coût d'une inondation en termes de montant des dégâts et en pertes d'activités. Réduire la vulnérabilité des enjeux construits vise à augmenter leur résistance au sinistre. »

Présentation de Claire BOULET-DESBAREAU, MEDD, Direction de la prévention de la pollution et des risques, « Réduction de la vulnérabilité : pour une culture du risque partagée » au colloque *La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ?*, Arles, 3 décembre 2004.

Le cadrage environnemental des inondations fut également soutenu par les représentants de la CNR, qui par là se protégeaient des critiques dénonçant la responsabilité de l'entreprise¹ vis-à-vis des inondations. Lors des entretiens réalisés avec trois cadres de la CNR, nous avons remarqué cette opération de légitimation de l'action de la CNR et de dédouanement de son rôle vis-à-vis des crues, notamment en soulignant l'aspect « naturel » des inondations du Rhône. Par exemple :

« Donc le premier truc qui est important c'est l'augmentation de vulnérabilité du fait qu'on a des enjeux qui sont devenus très importants dans ces zones là et le deuxième ben c'est la culture du risque qui s'est perdue. Mais je pense pas...l'aléa lui n'a pas augmenté. Les causes de l'inondation, c'est la pluie ... quand il y a une pluie, il y a une inondation »

Entretien avec un cadre de la CNR, 25 Août 2010 (P1).

Cependant, des acteurs institutionnels, et notamment un préfet de département, ont souligné les tensions entre ce paradigme de gestion durable et le paradigme de protection, notamment du point de vue de la sécurité, et du développement économique des territoires.

2.2.3 Tensions entre sécurité et développement économique

L'extrait d'un discours du préfet des Bouches-du-Rhône montre que la promotion, par la majorité des acteurs institutionnels locaux, du paradigme de gestion durable, n'est pas exempte de tensions vis-à-vis d'autres enjeux comme le développement économique. Ainsi, le préfet jugeait-il nécessaire de trouver un « compromis » entre ces deux approches :

« Il y a d'un côté, en effet, les riverains du fleuve, dont on peut comprendre l'angoisse et qui souhaiteraient que des mesures immédiates soient prises pour réduire à néant le risque d'inondation. Mais cela suppose hélas l'application de plans drastiques impliquant l'extension systématique des zones non constructibles, des refus de permis de construire, voire des destructions d'immeubles et des délocalisations (tant il est vrai que le risque zéro n'existe pas et que des digues, aussi hautes et fiables soient-elles, ne protégeront jamais totalement d'une submersion). Mais, d'un autre côté, demeure « l'ardente obligation » de ne pas figer le développement. De se garder la possibilité de pouvoir répondre aux besoins

¹ Le capital de la CNR est en partie ouvert à participation du privé dans les années 2000. GDF Suez acquiert la moitié des parts de la CNR en 2003. Le capital de la CNR reste à majorité détenu par le public (50,03%), mais la dilution des acteurs publics face à GDF-Suez (qui possède 49,97% du capital), en font une entreprise en partie soumise à cet actionnaire.

*des entreprises et à la demande de logement des particuliers, très mal satisfaite et de plus en plus prégnante en région PACA. Je souhaite pour ma part que **des compromis puissent intervenir**. [...]. On ne peut, au nom de la prévention, **se couvrir en interdisant tout**. »*

Discours d'ouverture du préfet des Bouches-du-Rhône au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

La position intermédiaire du préfet montre le décalage entre le discours national et les discours des élus ou des représentants de l'État au niveau local. Ces derniers sont plus soumis aux tensions entre développement économique, sécurité et protection de l'environnement, que les acteurs nationaux ou les scientifiques.

Ces tensions se résolvent autour du ministère de l'Intérieur, par le déblocage de moyens financiers à la réparation des digues. En mesure d'urgence, l'État a mis à disposition 24 millions d'euros pour réparer les digues du delta du Rhône (de la petite Camargue). En plus de cela, un premier crédit d'intervention de 12 millions d'euros est déblocqué par l'État en faveur des victimes, et ce, avant l'arrêté de catastrophe naturelles. À cette enveloppe s'est ajoutée une participation de 10 millions d'euros par la Région PACA, et 15 millions du Département des Bouches-du-Rhône¹. Le ministre de l'Intérieur s'est déplacé sur le terrain (dans le Vaucluse mais aussi à Arles) pour annoncer l'aide d'urgence du gouvernement aux victimes².

« Je ne reviendrai pas longuement sur les crédits mis en place par l'État pour la réparation des dégâts. Je rappellerai cependant que l'État et ses établissements publics ont d'ores et déjà mis en place près de 20 millions d'euros de subventions pour la seule réparation des digues et canaux. Il ne faut pas oublier non plus les efforts et financements mis en place par les collectivités locales, conseils généraux et conseils régionaux. Cela s'est traduit au total par 55 millions d'euros engagés. »

Discours de clôture du préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Les demandes de protection soutenues par les élus locaux ont, d'une certaine manière, pénétré l'action publique locale autour du fleuve. Néanmoins, d'autres actions témoignent d'une action publique locale plus proche du paradigme de gestion durable des inondations. Les inondations firent irruption dans le « Programme Décennal de Restauration Hydraulique et Écologique du Rhône », financé dès 1998 avec une partie des financements prévus pour le Canal Rhin-Rhône (Barthélémy, Souchon, 2009). Ce programme est représentatif d'une nouvelle action de la CNR plus environnementale qui commence en 1998 et se développe encore en 2003, avec la révision du cahier des charges de la CNR par décret, incluant alors des « mission d'intérêt général » comme la préservation environnementale³. Le programme décennal consistait à restaurer la fonctionnalité environnementale de lônes⁴, dont la mise en œuvre devait être définie par les acteurs locaux eux-mêmes. La négociation avec les collectivités locales allait ramener la question des inondations dans la

¹ « Le gouvernement déblocque 24 millions d'euros pour réparer les digues du delta du Rhône », *Le Monde*, 10 décembre 2003.

² « Inondations. Nicolas Sarkozy a annoncé, mardi 9 décembre à Arles (Bouches-du-Rhône), une dizaine de mesures en faveur des sinistrés des inondations », *Le Monde*, 11 décembre 2003.

³ Décret n°2003-513 du 16 juin 2003.

⁴ Une lône désigne un bras de fleuve en voie de colmatage, notamment suite à la construction d'un barrage.

sphère de l'action publique. Lors des réunions de concertation organisées par ce programme, le sujet des inondations, ravivé par les événements de 2002 et 2003, fit irruption (Barthélémy, 2009). Il fallait dès lors faire avec cette demande locale de protection qui précipitait dans le débat des questions relatives à l'écoulement du fleuve malgré les installations hydroélectriques, au transport de sédiments pollués, et au comblement du fleuve jugé responsable des inondations.

Ce cadrage environnemental dominant, associé à des demandes de protection des élus locaux et d'associations de sinistrés, a facilité l'opération de couplage de la solution institutionnelle aux inondations, présentée comme propice au compromis. Répondre aux inondations par une institution indépendante, dans laquelle seraient représentés des élus locaux mais également l'État, était une solution permettant, potentiellement, de concilier demandes de gestion environnementale et de protection. La crise sociopolitique qui a suivi la crise hydraulique a participé à faciliter ce couplage institutionnel.

2.3 Une crise hydro-politique

Au-delà de la crise hydraulique provoquée par la crue de 2003, une crise politique s'est cristallisée entre plusieurs acteurs autour du Rhône, notamment des représentants de l'État, la CNR, des élus locaux et des associations de riverains. Notamment cette crise s'est structurée autour d'un sujet en apparence technique : l'estimation du débit de la crue de 2003. L'inondation de 2003 a rendu public un débat scientifique entre experts hydrologues et hydrauliciens au sujet du débit de la crue. Si la CNR jusque là avait le monopole de l'expertise scientifique sur le Rhône, et notamment de ses crues, la mise à jour d'une controverse scientifique entre l'État et la CNR, a eu comme effet d'affaiblir l'image de la CNR aux yeux des riverains. Une véritable crise sociopolitique s'est alors cristallisée entre la CNR, l'État, les élus et les associations de riverains autour de cette question du débit, derrière laquelle se jouaient des enjeux de responsabilité vis-à-vis des inondations.

2.3.1 Enjeux politiques derrière l'estimation d'un débit de crue

Le débat entre experts a porté sur le du débit de la crue à son maximum. Après les inondations de 2003, la CNR¹ en a publié une estimation à 13 000 m³/s. Or, les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture ont rendu public un rapport d'expertise réalisé en collaboration entre des ingénieurs d'État de corps différents (Ponts et Chaussées, Génie Rural des Eaux et Forêts, Environnement) qui établissait un débit de pointe inférieur², estimé à 11 000 m³/s. Lors d'un colloque organisé à Arles le 3 décembre 2004 par le préfet coordonnateur de bassin et le président du Comité de Bassin Rhône Méditerranée, la contestation du débit de la crue entre la CNR et l'État fut rendue publique³.

¹ CNR, n.d., « Décembre 2003, une crue historique. ».

² Le « Rapport Balland » : Balland P., Martin X., Monadier P., Thibault M., Portier B., Laurain C., Nassiet Y., Robert-de-Saint-Vincent E., « La sécurité des digues du delta du Rhône. Politique de constructibilité derrière les digues », Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, Inspection Générale de l'Environnement, octobre 2004.

³ Préfet de bassin du Rhône, « Conférence de consensus. Débit maximal de la crue du Rhône de décembre 2003 à Beaucaire. Avis du Comité Scientifique. », 26 au 28 juillet 2005, Lyon.

Cette controverse a abouti à une conférence de consensus chargée de statuer sur la question du débit¹, organisée par l'unité de recherche Hydrologie-Hydraulique de Lyon du Cemagref. Elle a regroupé sept experts internationaux² qui ont examiné des documents, ont échangé pendant six demi-journées et ont pu interroger des acteurs d'institutions variées³. Les institutions et les individus souhaitant participer à la conférence étaient invités à soumettre à la commission des avis susceptibles d'éclairer les experts dans leur travail. Cette conférence conclut, en 2005, sur une estimation de 11 500 m³/s, correspondant donc à une crue de période de retour légèrement supérieure à la crue centennale. Les résultats de la conférence ont été rendus publics par le préfet de bassin du Rhône dans un communiqué officiel⁴. Si la conférence de consensus permet de clore la controverse, cette dernière affaiblit la légitimité technique et politique de la CNR.

Se jouaient derrière ce débat en apparence très technique plusieurs enjeux politiques. D'abord, des questions relatives à la responsabilité de la CNR dans les crues du Rhône. Reconnaître que la crue de 2003 était due à un débit exceptionnel allait dans le sens d'une déresponsabilisation de la CNR vis-à-vis des inondations. La CNR avait intérêt, et c'est ce qu'elle fit, à présenter la crue de 2003 comme d'ampleur exceptionnelle⁵. En revanche, le fait que cette crue ait pu être inférieure à ses estimations prêtait le flanc à la critique et à la dénonciation d'un impact aggravant des aménagements de la CNR sur les crues⁶. De plus, la conférence de consensus, remettant en cause les estimations de la CNR, a mis publiquement en doute sa capacité d'expertise⁷.

« La CNR a surestimé le débit de la crue. Et derrière ça pose question. Sur comment ils suivent les débits, qu'est-ce qu'il s'est passé lors de la crue de 2003 qui fait qu'ils ont dit 13 000 ? Est-ce qu'ils ont les bons modèles ? Est-

¹ La question formulée aux experts est la suivante : « En fonction des données disponibles, quelle est la meilleure estimation de la valeur du débit de pointe du Rhône à Beaucaire pendant la crue du Rhône de décembre 2003, compte tenu de ces données disponibles, qu'elles soient relatives au site ou à l'ensemble du bassin versant, et de l'état de l'art de la science ? »

² Ont participé à cette expertise sept chercheurs et ingénieurs spécialisés en hydraulique de laboratoires de différents pays : Italie, États-Unis (2), Norvège, France (directeur de recherche au Cemagref, ingénieur polytechnicien), Pays-Bas, Suisse (préfet de bassin du Rhône, « Conférence de consensus. Débit maximal de la crue du Rhône de décembre 2003 à Beaucaire. Avis du Comité Scientifique. », 26 au 28 juillet 2005, Lyon.)

³ La participation de tous était ouverte et nécessitait la rédaction d'une contribution écrite. Ont participé : le Cemagref, le Symadrem, la CNR, une association de riverains (ADPSC, Association de Défense et de Protection des Sinistrés de Comps), un service déconcentré du ministère de l'Équipement, des Transports, et de l'Aménagement (Centre d'Études Techniques de l'Équipement Méditerranée), plusieurs Mairies (Arles, Fourques, Beaucaire et d'Aramon), la DIREN, et deux scientifiques (préfet de Bassin du Rhône, « Conférence de consensus. Débit maximal de la crue du Rhône de décembre 2003 à Beaucaire. Avis du Comité Scientifique. », 26 au 28 juillet 2005, Lyon.).

⁴ Préfet de Bassin du Rhône, « Conférence de consensus. Débit maximal de la crue du Rhône de décembre 2003 à Beaucaire. Avis du Comité Scientifique. », 26 au 28 juillet 2005, Lyon.

⁵ Dans un document destiné aux riverains, la CNR présente la crue de 2003 comme « exceptionnelle », « historique », « l'une des plus fortes depuis le XIX^{ème} siècle », « la plus forte jamais connue sur le fleuve » (CNR, n.d., « Décembre 2003, une crue historique. »).

⁶ La contribution à la conférence de consensus d'une association de riverains (ADPSC) montre les enjeux politiques derrière la question du débit : « Les chiffres indiqués proviennent d'un échantillon de relevés mais ils sont contestés par la CNR sur ces portions car ils mettent éventuellement en relief le rôle amplificateur des barrages » (Contribution de l'ADPSC à la conférence de consensus, 16/06/2005, en ligne sur le site de la conférence de consensus hébergé par le Cemagref : <http://ccbr.lyon.cemagref.fr/IMG/pdf/ADPSC.pdf>).

⁷ Les experts de la conférence de consensus ont identifié des erreurs de l'ordre de 15% sur les courbes de tarage de la CNR, c'est-à-dire les courbes faisant la relation entre le débit et la hauteur d'eau. Ces courbes sont l'outil de contrôle que l'État peut utiliser pour s'assurer que la CNR respecte son obligation de non-aggravation des crues. En cela, la conférence mettait en doute le discours de non-aggravation des crues soutenu par la CNR.

ce qu'il s'est passé un phénomène physique... particulier ? Et puis, est-ce que les ouvrages ont été bien construits pour ce type de crues ?»

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, DIREN de Bassin, le 5 mai 2010 (I2)

« Il y a eu une conférence de consensus qui a appelé les scientifiques étrangers, parce que tout le monde se battait, parce que ça remettait en cause quand même les diagrammes de la CNR, leurs modèles qui par rapport à une hauteur d'eau définissaient un débit. Et c'est la base du contrat de concession de la CNR. [...] C'est parce qu'il y a un énorme enjeu pour la CNR derrière. »

Entretien avec un représentant du Conseil Général 84, le 5 mai 2011 (I9)

La CNR avait estimé le débit de la crue de 2003 grâce à des modèles et des interpolations, non pas des mesures en temps réel, difficilement réalisables lors d'une crue. L'incertitude sur le débit des crues est souvent élevée, mais ce n'est pas avant 2003 que l'expertise de la CNR fut remise en cause. La crue de 2003, du fait de son important débit, a produit un niveau d'incertitude conséquent concernant le débit de la crue, ce qui a donné prise à la critique de l'expertise de la CNR par l'État.

« Une mesure de niveau c'est facile, c'est une sonde qui mesure la pression qu'on transforme et pour ça on a une précision centimétrique il n'y a pas de problème. Personne ne conteste ça. Mais par contre pour connaître le débit il faut connaître la section de la rivière, et connaître la vitesse. Et on fait une intégrale. Et on arrive à voir le débit. [...] Quand j'ai suffisamment de points, je fais une courbe [...] avec cette loi là je suis capable de dire, si j'ai un niveau ici, mon débit il est de tant. Ce qui est au dessus, on fait une interpolation.

On la fait avec des modèles mathématiques, on a un certain nombre de moyens, mais comme c'est quelque chose qu'on n'a jamais vu ça reste une interpolation. Donc lors de la crue de 2003 c'était une courbe de ce type là qui donnait le débit en temps réel [...] c'était une interpolation parce qu'on a jamais vu une crue aussi importante que 2003, donc comme on s'était engagés sur une transparence et qu'on informait les gens en temps réel, tout le monde a vu pour l'eau qui était enregistrée ce jour là on mettait un niveau ici et ici [il montre la courbe] il y avait 13 000 m³/s . »

Entretien avec un représentant de la CNR, le 25 août 2010 (P1)

La procédure propre à la conférence de consensus, qui établit qu'un débit de crue peut faire l'objet d'un consensus, est entrée en collision avec les valeurs d'agents de la CNR, pour qui la vérité scientifique n'était pas négociable. L'organisation d'une conférence de consensus fit de l'estimation du débit de la crue du Rhône de 2003 un enjeu politique entre scientifiques choisis pour leur expertise mais aussi pour leur indépendance vis-à-vis de la CNR.

Pour un représentant de la CNR, l'hydrologie n'est pas une pratique qui peut faire l'objet d'un consensus :

« Et du coup la mission d'inspecteurs a dit : « eh bien voilà, on va faire ce que l'on appelle une conférence de consensus ». Ce qui ne s'est jamais vu dans le domaine de l'hydrologie.

*- [enquêteur] **Parce qu'on est tout le temps d'accord ?***

- Non ce n'est pas qu'on est d'accord, c'est que chacun essaie de faire ses estimations scientifiquement, pour dire : « moi scientifiquement je me base sur ça et ça pour dire... ce résultat là ». Mais pas de consensus. C'est pas un produit pharmaceutique. C'est en médecine ou en pharmacie qu'on fait du

consensus, quand il y a des enjeux financiers... mais pas dans le domaine scientifique. Dans le domaine scientifique, on dit : « moi j'estime que c'est ça et on avance ses arguments ». Donc voilà c'était la première fois en France qu'il y a eu une conférence de consensus sur un sujet scientifique de ce type là. »

Entretien avec un responsable de la CNR, le 25 août 2010 (P1)

Néanmoins, la conférence de consensus a fait autorité, même auprès de la CNR, d'autant que la valeur du débit « n'a pas de valeur juridique¹ ». Cependant, on comprend que l'éventualité pour la CNR d'être tenue pour responsable des dégâts de l'inondation représentait un enjeu important dans le débat. Les ingénieurs de la CNR l'ont vécu comme une remise en cause de leur expertise, mais également comme l'exposition de cette remise en cause aux yeux du public, provoquant l'affaiblissement, plus avant, de leur légitimité vis-à-vis des riverains :

« Nous on a dit ok c'est une commission scientifique avec des experts nationaux et internationaux qui ont décidé ça donc nous on dit ben ok... on s'incline. Ca n'a pas de valeur juridique... du coup c'est vrai que les riverains maintenant ils sont un peu déboussolés, ils ont plus de repères. Avant ils avaient les niveaux, ils disaient : « c'est tel débit... c'est comme ça ». Ca a créé une polémique moi je ne crois pas que, ça n'a pas été vraiment dans le bon sens mais... ça s'est passé comme ça, maintenant voilà. Pour nous la crue c'est 11 500 plus ou moins 5 % ».

Entretien avec un responsable de la CNR, le 25 août 2010 (P1)

Comme le dit un responsable de la CNR, avec ironie :

*« Mais maintenant c'est 11 500, tout le monde à la CNR ne connaît qu'une valeur. 11 500, plus ou moins 5%. 11 500, sous la torture, le débit décidé ! Il y a le débit **mesuré**, et il y a le débit **décidé** ».*

Entretien avec un responsable de la CNR, le 20 octobre 2011 (P4)

S'ajoutant aux inondations répétées, la controverse au sujet du débit de la crue a participé à minimiser la confiance que les riverains accordaient à la CNR :

« La crue de 1994, c'est une crue de 10 500 m³, et la crue de 2003, c'est une crue de 11 500. Donnée pour 11 500, parce que là on a aussi quelques suspicions. La CNR l'avait estimée à 12 500. Les premiers diagnostics, les premières expertises d'hydrauliciens ad hoc avaient donné 12 500. Donc quand on a vu arriver le chiffre de 11 500, on a commencé à réfléchir. On s'est dit : pourquoi chercher à minimiser ? »

Entretien avec le président d'une association de riverains, le 24 avril 2012 (A3)

En réponse à ces remises en cause, la CNR tenta de re-légitimer son action en participant à des conférences publiques. Elle publia également des documents de communication destinés aux riverains. Dans un document justifiant son action pendant la crise de 2003, la CNR présentait des « réponses rapides aux questions posées et aux fausses affirmations² ». Elle se positionnait sur les questions de rapidité de montée des eaux, et sur les affirmations suivantes sensées reprendre les accusations dont elle faisait alors l'objet, de la part des riverains et des élus locaux :

*« la CNR ne fait rien pendant la crue »
« la CNR n'est pas à l'écoute et ne dialogue pas »,*

¹ Selon les termes d'un enquêteur (P1)

² CNR, n.d., « Décembre 2003, une crue historique. », p.38

*« les aménagements de la CNR ont augmenté le débit du Rhône, des champs d'inondation ont disparu »,
« depuis qu'elle est privatisée, la CNR ne pense qu'au profit au détriment de l'entretien du Rhône ».*

CNR, n.d., « Décembre 2003, une crue historique. », p.38

Une autre illustration de l'opération de légitimation dans laquelle se lança la CNR après 2003 est l'exposé d'un membre de la CNR, lors d'un colloque à Arles organisé en 2004, dans lequel il répétait que les aménagements de la CNR étaient neutres vis-à-vis des crues, que la perte de champs d'inondation fut compensée par des adaptations et des aménagements, ou que la CNR adoptait un comportement de prudence en cas de crue¹. Nous avons également remarqué cet effort de légitimation lors des entretiens réalisés avec les agents de la CNR.

« On essaie d'accompagner la crue pour que d'aucun barrage ne sorte plus que ce qu'il rentre donc... c'est vraiment au maximum essayer de rendre nos aménagements neutres et transparents vis-à-vis de la crue. D'ailleurs le Rhône il devient naturel comme avant lorsqu'il y a une crue importante, le Rhône retrouve son fonctionnement d'avant les aménagements de la CNR ».

Entretien avec un responsable de la CNR, le 25 août 2010 (P1)

« La gamme où les usines elles tournent vraiment, c'est vraiment à bas débit quoi, c'est les débits de tous les jours. Mais dès qu'on est en crue, après, le fonctionnement c'est... vraiment, l'objectif c'est d'être transparent »

Entretien avec un agent de la CNR, 23 novembre 2010 (P2).

Les salariés de la CNR ont bien internalisé l'entreprise de légitimation de la compagnie opérée après 2003. Au-delà de la controverse sur le débit de la crue, des institutions et des riverains du Rhône cherchèrent des responsables au problème inondation, ce qui exacerba la crise hydro-politique d'après 2003.

Cette controverse sur l'estimation du débit de la crue de 2003 s'est donc structurée autour d'éléments techniques, recouvrant des enjeux politiques certains. Cette controverse révélait les rapports difficiles entre des représentants de l'État et de la CNR à ce moment-là.

2.3.2 Une controverse révélatrice de tensions entre l'État et la CNR

La mise en accusation de l'expertise de la CNR par l'État fut relativement mal vécue par les ingénieurs de la CNR. Cela était exacerbé par un contexte de modification des règles régissant le fonctionnement de la CNR depuis l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité en 2001. Cette réforme avait remis en cause le partage de la production hydroélectrique du Rhône entre EDF et la CNR au détriment d'EDF, dont certains des employés travaillant sur les aménagements de la CNR furent intégrés par cette dernière.

Les représentants de la CNR rencontrés assimilent les ingénieurs d'État, qui ont remis en cause l'estimation de la crue de 2003, à des positions proches d'EDF. En particulier, les auteurs du rapport d'expertise de 2004 réalisé après les crues du Rhône, et mettant en cause l'estimation de la CNR, sont présentés comme des proches d'EDF. Ainsi, l'ouverture au privé du capital de la CNR a complexifié, au moins du point de vue des représentants de la CNR, ses relations avec l'État :

¹ Luc Levasseur (CNR), « Rôle et intervention de la CNR au cours de la crue de décembre 2003 », Colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004

« Certains, pour des raisons politiques, ont préféré dire non, le débit il était de 11 500, ce qui était complètement fallacieux. Je ne sais pas pourquoi ils voulaient vraiment minimiser le débit de la crue de 2003, alors que vraiment on savait que c'était faux. [...] les experts étaient un petit peu...[soupon] il y avait un certain parti pris, de la part d'anciens EDF, on sortait d'un ancien mariage... En fait c'était des retraités d'EDF qui travaillaient dans les ministères, qui avaient des relations, un rôle de conseil au niveau de la direction de l'eau, au niveau des ministères, pour ne pas le nommer c'est [X]. »

Entretien avec un représentant de la CNR, le 25 août 2010 (P1)

« Moi j'ai quand même le sentiment, mais c'est un sentiment, que tout ça, ça a été fait à un moment donné pour porter un coup à la CNR et l'affaiblir. Et quel en était l'intérêt de ça ? Je pense qu'il y a des intérêts contradictoires au sein de l'État aussi, ça, on en est clairement conscient... [...] Il y a une certaine partie de l'État, peut-être qui n'a pas digéré la privatisation partielle et qui a dit : « il faut qu'on mette en cause la compétence de la CNR... » Pour moi, je le vois comme ça, c'était pour mettre en cause la compétence de la CNR. [...] Ils refusaient le débat, c'est-à-dire quand ils étaient avec nos hydrologues, ils ne cherchaient pas, enfin ils ne voulaient pas connaître quel était le bon débit, ils voulaient sortir le leur, et le leur différent du notre, de préférence. Ils ne souhaitaient pas le consensus. »

Entretien avec un agent de la CNR, le 20 octobre 2011 (P4)

Les relations entre l'État et la CNR devinrent, particulièrement après les inondations des années 1990 et 2000, assez complexes. La CNR, en tant que concessionnaire de l'État, est tenue à des obligations contractuelles de mise à disposition de toutes les données concernant le Rhône. Mais en tant qu'entreprise semi-privée, elle a une stratégie propre, qui ne va pas forcément dans le sens de la publicisation de toutes les données sur le Rhône. Nous avons expérimenté cette réticence à transmettre des données, notamment par le refus de représentants de la CNR, à plusieurs reprises, de nous communiquer des cartes IGN de leurs endiguements ou de leurs aménagements. En revanche, les services de l'État ont délégué beaucoup de leurs compétences à la CNR, dans un contexte de limitation des moyens humains, comme l'atteste le Rapport Balland, réalisé après les crues de 2003 :

« [...] les services déconcentrés de l'État s'en sont remis à la CNR sur « tout ce qui touche à l'hydrologie et l'hydraulique du Rhône », et ont pu affecter leur personnel spécialisé sur d'autres sites ou même à d'autres tâches ».

Rapport Balland, 2004, p.6

La CNR a développé une partie de son activité comme bureau d'études. Si ce dernier est indépendant de la maison mère, il dispose des données recueillies dans le cadre de la concession du Rhône. A ce titre, les services de l'État font très souvent appel à ses services¹. Le bureau d'études CNR bénéficie d'un quasi-monopole sur les études hydrologiques et hydrauliques du Rhône, disposant de l'information la plus complète vis-à-vis du fleuve.

Par ailleurs, les services de l'État sont chargés de contrôler l'impact des aménagements de la CNR sur le Rhône. Notamment, ils doivent s'assurer que la CNR respecte bien une obligation de non-

¹ Dans l'étude EGR, les études hydrauliques furent réalisées par la CNR. Dans le cadre des études relatives au projet de restauration de ZEC dont la maîtrise d'œuvre incombait à la DIREN de Bassin, c'est la CNR qui a réalisé toutes les modélisations hydrauliques.

aggravation des crues. Or, en pratique, ils ne disposent pas des compétences, des moyens, ni de l'information, pour le faire.

« [enquêteur] en termes de contrôle des lignes d'eau, la CNR a des obligations de ne pas aggraver les lignes d'eau de 1856, cette obligation-là, elle est contrôlée par quelle tutelle ?

- Ah ! Vous grattez là où ça chatouille un peu. Alors en fait, c'est un peu compliqué comme montage [...] Le cahier des charges spécifique de chacun des aménagements contient une clause qu'on va retrouver partout qui est que la CNR doit entretenir l'aménagement qu'elle a construit, de façon à respecter, à ne pas élever l'aléa, tel qu'il était connu avant l'aménagement. Donc, c'est une obligation d'entretien qu'ils ont parce que de toute façon, ils ont modifié la ligne d'eau de 1856, puisqu'il y a des endroits où ils ont endigué et donc là, il y avait des zones inondables qui ne le deviennent plus et par ailleurs comme ils ont augmenté le niveau du plan d'eau, il y a des endroits qui n'étaient pas inondables et qui le sont devenus et qui ont été reprotégés à nouveau par des digues. Voilà, ça c'est couvert par leur cahier des charges spécifiques. [...] justement, c'est un des soucis qu'on a actuellement, c'est qu'on a beaucoup de mal à concrétiser cette obligation d'entretien par des objectifs de résultats précis. »

Entretien avec un chef de service de la Police de l'Eau, SNRS-VNF, 19 octobre 2011 (I14)

Dans sa monographie sur la CNR, l'historien Alexandre Giandou (2000) retrace bien les relations ambiguës entre l'État et cette entreprise semi-publique. Les relations avec EDF, son client unique, ont toujours été difficiles, plaçant la CNR dans une position de négociation à couteaux tirés vis-à-vis du prix de vente, pour s'en libérer dans les années 2000. L'action de la CNR fut controversée au sein de l'appareil d'État (Giandou, 2000). Cependant, elle a longtemps bénéficié d'un traitement exceptionnel, restant seul producteur d'électricité non absorbé par EDF lors de la nationalisation du marché de production électrique. Ses relations endogames entre contrôleurs et contrôlés, appartenant souvent au même corps des ingénieurs des Ponts et chaussées, peuvent permettre d'expliquer, en partie, ce traitement préférentiel (Giandou, 2000). Dans le domaine des inondations, cela s'illustre par un contrôle, très lointain, des services de l'État vis-à-vis des obligations de la CNR.

Par ailleurs, nous avons montré dans le chapitre 1 que le discours de la CNR, vis-à-vis des inondations, était ambivalent. Après les crues des années 2000 le discours officiel des représentants de la CNR insistait, à chaque fois, sur leur absence de mission de gestion des inondations dans leur contrat de concession. Cependant, dans la pratique, la CNR détient une expertise conséquente dans ce domaine. Plusieurs ingénieurs ayant réalisé une thèse sur les inondations furent embauchés à la CNR¹. Par ailleurs, l'un d'entre eux est appelé, au sein du service qu'il dirige, « Monsieur inondation² ». Lors d'un entretien, ce dernier insiste sur l'absence de mission de gestion des inondations de la CNR :

« [enquêteur] Et donc vous disiez que la CNR n'a pas de mission de gérer les inondations, mais de fait quand elle a construit...

- [coupe la parole] c'est pas ça, je ne dis pas qu'elle n'a pas de mission... Elle a la mission de... au passage de crue, de gérer ses ouvrages pour qu'il n'y ait aucune aggravation de la crue. Si vous appelez ça gestion de la crue, oui... Par contre la mission de gérer les inondations, non. C'est une mission régaliennne, c'est le rôle du préfet, pas le rôle de la CNR. Que ce soit l'alerte, la prévision et l'alerte, ce n'est pas la CNR, même si elle... on a un

¹ Notamment, deux de nos enquêtés.

² Déclaration d'une stagiaire de la CNR, rencontrée en juillet 2010.

certain nombre d'informations qu'on donne en permanence et en continu au service de prévision des crues ».

Entretien avec un responsable de la CNR, le 25 août 2010 (P1)

La question d'ajouter la gestion des inondations au cahier des charges général de la CNR avait bien été posée, après les inondations des années 1990. Néanmoins, cette solution n'avait pas semblé pertinente à une mission interministérielle (la Mission Achard) chargée d'examiner l'évolution potentielle des missions de la CNR et de son cahier des charges :

« Ses [la CNR] missions, définies par la loi de 1921, ont été confirmées récemment par une mission interministérielle, la mission Achard. [...] La mission Achard a été chargée d'examiner comment pouvaient évoluer les missions de la CNR et ses cahiers des charges. [...] il n'est pas dans les missions de la CNR d'assurer la protection des riverains contre les inondations. La mission Achard l'a d'ailleurs rappelé en se fondant sur des réflexions engagées après les crues de 1993 et 1994, notamment en Camargue. Néanmoins, dans le cadre de l'aménagement global du Rhône, la CNR a, bien entendu, été amenée à se préoccuper de ces questions avec les services de ses deux ministères de tutelle, l'Industrie et l'Équipement, et avec toutes les collectivités riveraines du Rhône. Dans le cadre de toutes les enquêtes publiques, un certain nombre de leurs souhaits ont été pris en compte dans les cahiers des charges. Leur principe de base est que les aménagements ne doivent pas aggraver les niveaux de crue constatés à l'état naturel. »

Audition de M. Christian TERRIER, directeur de l'ingénierie, et de M. Jean-Paul GAUVIN, directeur de l'exploitation de la CNR, dans le « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles », 2001.

Les relations entre la CNR et l'État sont ambiguës et source de tensions. Les inondations de 2003, et notamment la controverse sur le débit de la crue, ont rendu ces tensions publiques. Il fallait alors compter sur ces dernières dans la solution de compromis institutionnel qui fut apportée aux inondations de 2003.

2.3.3 Les luttes définitionnelles sur le terrain juridique

Le problème des inondations de 2003 fut aussi défini par des affrontements juridiques qui déplacèrent l'enjeu définitionnel du problème sur les personnes à blâmer pour les dommages, dans une opération de « *blaming* » (Felstiner, Abel, Sarat, 1980). Les sinistrés, individuellement ou en associations, se retournèrent contre certaines institutions qu'ils considéraient en charge du problème. Mais les institutions entre elles aussi se sont renvoyé la responsabilité des dommages, comme le Symadrem, la CNR, les Autoroutes du Sud de la France (ASF), ou la SNCF. Cette dynamique illustre les divisions révélées par les inondations entre les institutions autour du Rhône et la volonté de désigner une institution en charge du problème :

« Et après, il y a le contentieux en cours, sur les dommages liés à la crue de 2003 [...] il y en a plusieurs. Ceux-là, peuvent coûter cher au Symadrem, surtout le contentieux qui est lié à l'ASF, la fermeture de l'autoroute pendant huit jours, liée aux inondations et ruptures de digues. Ddes contentieux, il y en a en pagaille concernant l'État. La crue de 2003 a engendré un paquet de contentieux, le ministère gère ça, enfin les cabinets d'avocats [...] Il y a aussi un contentieux de toutes les assurances de propriétaires sur tout le Rhône. Ils cherchent des responsables partout. [...] Parce que les riverains se sont retournés sur les assurances et les assurances se retournent contre

l'État, contre le Symadrem, contre tout ce qui bouge. Et donc ça, c'est en cours. »

Entretien avec un membre de la Mission Rhône, DIREN de Bassin, 24 novembre 2011 (I6)

Les riverains et leurs associations désignaient principalement la CNR comme responsable des inondations, en particulier lors des réunions de concertation organisées après 2003. Nous avons observé cela dans plusieurs réunions publiques, où la participation du porte-parole de la Confédération des riverains du Rhône était souvent très critique du rôle de la CNR en cas de crues, parlant de « noyade collective ». Il accusait la CNR d'ouvrir trop tôt les barrages, et l'État de ne pas contraindre la CNR à prendre en charge la protection contre les inondations. On retrouve ces éléments dans les extraits suivants :

« Lors de chaque crue du Rhône, lors de chaque inondation, la CNR est montrée du doigt par des sinistrés qui l'accusent de tous les maux, et notamment d'avoir lâché trop ou pas assez d'eau »

« Vaucluse : inondations. Explications au fil du Rhône », La Provence, 17 décembre 2003

*« Moi je les ai trouvés les textes. Il a lâché, ils sont responsables. Il y a eu un défaut d'entretien. C'est une histoire de pognon. [...] pour moi l'inondation de 2003 ce n'est pas une inondation, c'est une **noyade collective voulue**. Une crue du Rhône qui dure vingt trois heures ne peut pas être une crue du Rhône, c'est pas une crue normale.[...] On a tout ouvert les barrages, j'en suis persuadé, et en même temps on a eu le coup de l'Ardèche, de la Cèze, on a tout eu en même temps vers le bas. Mais l'eau qui venait d'en bas ne pouvait pas nous inonder ! [...] Ils auraient pu garder l'eau. [...] Donc les crues on les gère. »*

Entretien avec le président de la Confédération des riverains du Rhône, 18 novembre 2010 (A1)

Les ingénieurs de la CNR rencontrés expriment la position de la CNR, accusée par les riverains et tenue, par l'État organisateur de la concertation, de ne pas s'exprimer face à ces accusations. Un autre entretien avec un agent de la CNR illustre le décalage entre ingénieurs et riverains, les premiers disqualifiant les accusations des seconds en les renvoyant à des paroles irrationnelles mues par des sentiments ou des intérêts :

« c'était très chaud, en 2003, 2004, 2005. [...] C'était très dur. On a souffert à la CNR, entre 2003 on va dire et 2005. Il y a eu des premières réunions publiques. Et nous on n'avait pas le droit de parler, c'était la consigne. [...] il fallait encaisser tout ça, écouter et ne pas répondre. Et on était accusé, oui, de pis-que-pendre. Et donc la question montait, alors ça revenait toujours sur les mêmes accusations [...] « pourquoi vous n'écoutez pas dans les retenues ? Pourquoi vous n'entretenez pas le Rhône ? Pourquoi vous avez favorisé les villes avec votre aménagement au déficit des campagnes ? Vous avez laissé inondable tel secteur, pourquoi c'est ce choix ? Etc. »

Entretien avec un représentant de la CNR, le 20 octobre 2011 (P4)

*« On ne communique jamais assez. Un des problèmes sur la question des crues, [...] c'est qu'après un événement comme ça comme la crue de 2003 en fait on va à des réunions pour prendre des coups. Dans des réunions après la crise on a devant nous des personnes qui ne connaissent pas du tout. Et on a des gens **qui parlent avec leur cœur et avec leurs sentiments. Pas avec le raisonnement**. C'est l'émotion qui prend le pas sur toute réflexion logique et donc du coup il n'y a pas de dialogue, on ne peut pas avoir de dialogue... y compris les associations qui elles, elles ont aussi un*

intérêt d'avoir le plus d'adhérents possibles, qui accompagnent leurs membres aussi, ils ne peuvent pas aller dans le sens de l'État ou le sens logique, réel des choses, ils en rajoutent. »

Entretien avec un responsable de la CNR, le 25 Aout 2010 (P1)

Les relations entre la DIREN de bassin et la CNR étaient assez ambiguës. Les agents de l'État se mettaient, en réunion publique, en position de défense de leur concessionnaire, tout en étant persuadés de l'intérêt de la CNR à nier l'effet de leurs aménagements sur les crues du Rhône :

« Suite à 2002-2003, ou à chaque fois qu'il y a une inondation, la CNR se fait accuser. Donc après, la CNR a un peu entretenu aussi un discours en disant : « nous, on ne s'occupe pas des inondations, notre seule mission est de ne pas aggraver la situation par rapport à la situation où on est arrivé, que la situation où on est arrivé, il n'y a rien qui dit déjà que c'était la même qu'en 1856. Donc s'il y a des zones qui ont changé, c'est peut-être pas à cause de la CNR ». Ils ont beaucoup travaillé leur discours là-dessus, au niveau de la communication. C'est assez verrouillé. Donc ils ont dit: « on n'a rien à voir avec les inondations et on vous garantit que la situation, au niveau des écoulements, elle est pareille, sinon meilleure que ce qu'elle était avant. Donc si vous avez des réclamations à faire, c'est pas chez nous qu'il faut venir frapper ».

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, 6 mai 2010 (I4).

Par ailleurs, la responsabilité de l'État fut mise en cause après les inondations de 2003 par la presse nationale. Le quotidien national *Libération* révéla le 11 décembre 2003 qu'un rapport d'expertise (l'EGR, lancée après les crues de 1993-1994) avait déjà identifié les dangers relatifs aux inondations sur le Rhône. Les critiques fusent : l'État savait mais n'a rien fait.



« CRUES DU RHONE : L'ÉTUDE RESTÉE LETTRE MORTE. Un rapport fournissait, dès novembre 2002, un diagnostic complet sur les dangers du fleuve, aucune de ses recommandations n'a été mise en œuvre »

Libération, 11 décembre 2003, p.2-3

« [les] politiciens réagissent aux catastrophes en commandant des études. Après la crue du Rhône de 1994, ils en ordonnèrent une. Le cours majestueux de la bureaucratie étant infiniment plus lent que celui des fleuves, elle ne fut lancée qu'en 1999 et achevée fin 2002, huit ans et plusieurs inondations après. Depuis, elle a connu le sort d'autres études, et a pris la poussière dans un ministère. Elle eût été mieux employée à prévenir, d'Arles en Aramon, des malheurs que ses pages et cartes prévoyaient, analysaient, expliquaient en détail. »

Editorial de *Libération*, 11 décembre 2003

Figure 16 : Illustration de la une de *Libération* datée du 11 décembre 2003

« Le scénario de l'inondation d'Arles était déjà écrit en détail. Comme le script d'une catastrophe annoncée. »

« Une étude sur les crues du Rhône avait décrit la catastrophe », La Provence, 12 décembre 2003.

« Dans son édition de jeudi 11 décembre, *Libération* révèle l'existence d'un rapport de novembre 2002 identifiant les dangers dans la vallée du Rhône. Cette étude, qui n'avait pas été rendue publique à l'époque, a été réalisée par l'agence lyonnaise d'un bureau d'assistance technique, Hydratec, pour Territoire Rhône, un établissement public territorial de bassin basé à Valence (Drôme). Le rapport établit un diagnostic complet sur les dangers du fleuve et recommandait une série de mesures pour restreindre les dégâts d'éventuelles inondations. »

« Fin 2002, un rapport alertait sur les digues du Rhône », *Le Monde*, 12 décembre 2003.

La crise politique qui s'est cristallisée entre plusieurs acteurs sur le Rhône, après les inondations de 2003, permet de comprendre l'objectif de compromis qui sera recherché par l'État, notamment en proposant une solution institutionnelle aux inondations. Cette solution correspondait à un objectif de conciliation de la construction de l'inondation comme problème de digues et comme problème environnemental. Nous allons voir que cette solution institutionnelle s'est traduite différemment entre les élus de Camargue et ceux du reste du fleuve.

2.4 Les entrepreneurs d'une réponse institutionnelle aux inondations

À la suite des inondations de 2003, une demande de la part des élus locaux et régionaux se fit entendre concernant la création d'un organisme unique de gestion des inondations, sur la Camargue mais aussi au niveau du fleuve. Au niveau de la Camargue, cette solution fut portée par des élus locaux, et eut pour effet de renforcer la définition de l'inondation comme problème de digues. Sur le reste du fleuve, cette solution fut portée essentiellement par les élus régionaux, illustrant le rôle de l'inondation comme enjeu de compétition politique. La politisation de l'inondation par les élus régionaux fut reprise par l'État et ses services, qui ont promu une solution institutionnelle présentée comme un consensus entre les élus régionaux et l'État. Or, cette solution semble endosser les caractéristiques d'un « consensus ambigu » (Palier, 2005), représentant des enjeux et des finalités opposés pour ses participants.

2.4.1 La création institutionnelle comme solution du paradigme de protection

Le couplage d'une solution institutionnelle au problème inondation a été porté par les élus locaux et régionaux, autour de la référence au paradigme de protection des inondations. En Camargue, la réponse institutionnelle aux inondations s'est traduite par l'élargissement et l'unification des syndicats existants, autour de la construction et de l'entretien des digues. Au niveau du fleuve, les élus régionaux se sont saisis du problème inondation pour demander une prise en charge nationale et régionale du problème défini comme un problème de digues.

Un syndicat des digues de Camargue

Sur la Camargue, les inondations de 2003 furent l'occasion pour les deux syndicats de gestion des digues existants de demander leur rapprochement. À ce moment-là, le Symadrem était un syndicat compétant sur la rive gauche, et rassemblait des communes des Bouches du Rhône (Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur). Sur la rive droite, le SIDR¹ rassemblait des communes du Gard (Région Languedoc Roussillon). Au lendemain des inondations, les élus municipaux et régionaux ont demandé

¹ Syndicat Intercommunal d'aménagement des digues du Rhône de Beaucaire à la mer

l'unification des syndicats au-delà des frontières administratives. On remarque dans les extraits d'entretien et de discours suivants que cette demande reposait sur un argumentaire proche du paradigme de protection. On voit également qu'une distinction entre la Camargue et le reste du fleuve est opérée.

« Conscience politique au niveau des élus locaux, et une demande forte, qu'il existe sur le delta, un seul organisme de gestion pour l'ensemble des digues ».

Entretien avec un représentant du Symadrem, le 18 juin 2012 (A5)

*« un fleuve a deux rives, et nous nous apprêtons, avec nos voisins et amis gardois, à élargir cet outil [le syndicat] à la rive droite du Rhône et du petit Rhône et vers le nord d'Arles, car nous savons que **ce n'est qu'ensemble que nous pourrons agir efficacement pour la sécurité de nos concitoyens.** »*

Discours d'ouverture du président de Région PACA Michel Vauzelle au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

*« [...] nous avons engagé une coopération avec la Région PACA et les conseils généraux du Gard et des Bouches du Rhône : la création d'une structure interrégionale de gestion et d'aménagement **des digues à l'échelle du petit delta du Rhône.** [...] Nous pourrons ainsi assurer de manière **cohérente et solidaire** entre les deux rives **l'entretien, la surveillance et l'aménagement des digues** du delta du Rhône, en aval des secteurs protégés par les digues de la Compagnie Nationale du Rhône. »*

Discours d'ouverture du Vice-président de Région Languedoc-Roussillon Damien Alary au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

*« Reste, évidemment, la gestion **des digues du Rhône** et des canaux, sujet crucial, au centre sans doute des discussions de ce colloque. La mise en place d'un opérateur unique sur le **delta du Rhône** (le maire d'Arles vient d'en parler) est en cours. Un Symadrem élargi aux communes du Gard verra vraisemblablement le jour en début d'année prochaine. J'utiliserai évidemment tous les pouvoirs à ma disposition pour en faciliter la constitution. »*

Discours d'ouverture du préfet des Bouches-du-Rhône au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

La solution institutionnelle aux inondations se traduit en Camargue par l'élargissement du syndicat des Bouches du Rhône au Gard, devenant interrégional. L'émergence de cette solution fut soutenue par la présentation de l'inondation comme un problème de digue. Sur le reste du fleuve, les trois élus régionaux (dont deux déjà mobilisés autour du Symadrem) se saisirent du problème inondation pour faire émerger une solution institutionnelle à l'échelle du fleuve, qualifié de Grand Delta, reprenant l'image du Rhône véhiculée dans les années 1950. Derrière cette solution les élus régionaux adoptaient également une définition de l'inondation proche du paradigme de protection.

L'Appel du Grand Delta : politisation régionale des inondations

Des élus candidats aux élections régionales se sont saisis du problème inondation en demandant la création d'une institution unique, en charge du problème inondation, issue du rassemblement des Régions et du soutien financier de l'État. Cette politisation de l'inondation s'explique par le contexte des inondations de 2003, proches des élections régionales de 2004. Ces élections furent l'occasion,

pour les trois candidats socialistes qui sortiront vainqueurs des élections dans les régions riveraines du Rhône¹ (Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, et Provence-Alpes-Côte-D'azur), de présenter un chantier commun sur la question sensible des inondations. En lançant l'« Appel du grand delta² », les trois candidats reprennent le symbole territorial utilisé lors de l'aménagement de la CNR pour souligner la cohérence territoriale, la solidarité, et l'intérêt national, de cet espace. La date du 14 juillet à laquelle a lieu cet appel renforce cette dimension symbolique. Les inondations furent utilisées comme vecteur de rassemblement d'élus régionaux PS autour de l'opposition au gouvernement UMP alors mené par J.P. Raffarin.



Figure 17 : Illustration de la politisation régionale des inondations : l'Appel du Grand Delta

Source : « *Le Plan Rhône fait des vagues* », *La Provence*, 14 juillet 2004. Cette photo met en scène (de gauche à droite) : Damien Alary (Languedoc Roussillon), Michel Vauzelle (PACA), et Jean-Jacques Queyranne (Rhône Alpes) autour du Rhône

Dans l'Appel du Grand Delta, les présidents de Région s'adressaient aux services de l'État, en demandant une collaboration régionale et nationale autour de la gestion des inondations. Ils énonçaient à ce titre leur ambition de créer une institution permettant une gestion « globale » des inondations, incluant les affluents et regroupant les régions, les départements et d'autres collectivités du fleuve :

¹ Les élections de 2004 verront donc la victoire de ces trois candidats et l'accession au pouvoir régional de Georges Frêche en Languedoc-Roussillon, de Jean-Jacques Queyranne en Rhône-Alpes et de Michel Vauzelle en Provence-Alpes-Côte-D'azur (alors candidat à sa propre succession).

² « Michel Vauzelle, Georges Frêche et Jean-Jack Queyranne, têtes de liste socialistes aux régionales en PACA, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes, se sont engagés hier à Lapalud (Vaucluse) pour une « gestion solidaire » du Rhône dans une déclaration commune, baptisée l'appel du Grand Delta » (« Trois candidats PS pour une «gestion solidaire» du Rhône », *Libération*, 4 mars 2004).

« Les présidents des trois Régions souhaitent réaffirmer la responsabilité première de l'État dans le domaine de la protection des personnes et des biens contre les inondations et en appellent à son autorité pour la mise en œuvre des décisions qui s'imposent. L'État doit donc mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône et de ses affluents. »

Discours de clôture de la vice-présidente de la Région Rhône-Alpes, chargée de l'environnement, Hélène Blanchard au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Les élus locaux et les associations de riverains, promoteurs de la construction de l'inondation comme problème de digues, ont endossé cette solution institutionnelle. Le Maire de Lapalud (PS), vice président du Conseil Général de Vaucluse, président de l'association des maires de Vaucluse, déclare avoir été à l'initiative de la réunion entre les trois candidats aux élections régionales :

« On avait fait une réunion à Lapalud pendant la campagne des régionales en disant, et on les a fait signer, une espèce de charte. On l'a fait à Lapalud parce que moi j'ai dit on est aux confins des trois régions et c'est la commune qui est limitrophe avec les trois régions. On a dit vous venez et vous allez vous engager publiquement à dire pour le Rhône on va au moins travailler, dorénavant, si on est élus on s'engage à prendre en charge les problèmes du Rhône parce que ça nous concerne tous. C'était une demande des élus et des populations locales. On était avec les maires du coin. Tout le monde était partant pour essayer de dire on se met au travail là-dessus il faut absolument qu'il y ait des moyens, que les régions s'investissent, parce que si on continue comme ça on fera que du bricolage, on ne pourra pas faire de gros travaux. »

Entretien avec le maire de Lapalud, vice-président du Conseil Général de Vaucluse, le 15 novembre 2012 (E9)

Les élus régionaux endossèrent la promotion de cette solution institutionnelle autour de termes comme la « solidarité », la gestion « globale » des inondations, définie en associant toutes les collectivités, à l'échelle de tout le fleuve. Mais cette solidarité et cette gestion globale n'était pas incompatible, pour eux, avec une prise en charge nationale du problème. Au contraire, les élus régionaux se positionnèrent en faveur d'une prise en charge publique des inondations, derrière l'appel à la « solidarité nationale ». Ils adoptaient alors une position de « co-décisionnaires » au côté de l'État. Cette solidarité nationale, essentiellement financière, était présentée comme le pendant de l'exploitation du potentiel hydroélectrique du Rhône par la CNR. La notion de solidarité faisait donc référence à la fois à l'échelle nationale et à celle du bassin versant. Derrière cette demande on identifie la référence au paradigme de protection des inondations :

*« D'abord, ces nouvelles inondations ont révélé au grand jour ce qui nous paraissait à tous évident depuis toujours, à savoir la nécessité d'une **solidarité entre l'amont et l'aval**, entre la rive droite et la rive gauche sur l'ensemble du fleuve. Cette solidarité doit s'exprimer à **tous les niveaux entre les collectivités concernées, à l'échelle de la nation**, entre les différents acteurs publics, économiques, citoyens. Cela suppose qu'une gestion globale soit mise en œuvre à l'échelle du fleuve, depuis la source jusqu'à la mer sans oublier bien évidemment les affluents et ici, en Pays d'Arles, les canaux d'irrigation et d'assainissement qui jouent un rôle important en cas de crue. »*

Discours d'ouverture du président de Région PACA Michel Vauzelle au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

« Mais la grande avancée est bien la mise en place d'une coopération effective entre les 3 régions concernées par le Rhône, PACA, Rhône-Alpes et LR, qui permet parallèlement l'avancée des collaborations avec l'État. Cette collaboration entre les 3 régions, soutenue très activement par Monsieur le Préfet Lacroix, répond aux préoccupations de développer les solidarités et les actions concertées entre rive gauche/rive droite et amont/aval. Cela implique de définir une stratégie globale à l'échelle du fleuve, tout en organisant, localement les moyens d'agir. »

Discours d'ouverture du vice-président de Région Languedoc-Roussillon Damien Alary au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

« J'espère que nous obtiendrons des financements stables et pluriannuels pour la gestion des digues et des canaux. J'attends beaucoup de l'État, peut-être trop. [...] Il ne faut pas minimiser l'événement de décembre 2003. Il doit nous conforter dans la recherche d'une coopération accrue entre l'État et les collectivités locales, mais également d'un regroupement des différents acteurs concernés par le fleuve. Nous attendons également que la solidarité nationale se manifeste. »

Discours d'ouverture du maire d'Arles au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

« Le deuxième enseignement c'est que nous avons besoin de l'État, de son autorité, mais aussi de la solidarité de la nation. Ce fleuve crée des richesses, a permis un développement économique et social dont bénéficie toute la nation. L'État lui-même perçoit directement des recettes considérables issues des redevances de la Compagnie Nationale du Rhône. Aussi, il nous semble juste de pouvoir bénéficier en retour d'une attention particulière. Un engagement financier de l'État à hauteur de 50 % des travaux qui devront être effectués dans le cadre de ce Plan Rhône, nous semble ainsi être une juste expression de la solidarité nationale. »

Discours d'ouverture du président de Région PACA Michel Vauzelle au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Le couplage d'une solution institutionnelle au problème de l'inondation fut donc réalisé par les élus locaux et régionaux avec l'ambition de prendre en charge le problème inondation, défini comme un problème de digues, au niveau local avec l'aide financière de l'État. En revanche, pour le préfet, qui se saisit de cette solution institutionnelle, ce couplage correspondait plutôt à une conception interventionniste de l'État et à une définition plus environnementale des inondations.

2.4.2 La création institutionnelle comme solution du paradigme de gestion durable

La politisation régionale des inondations, et la promotion d'une solution institutionnelle par les présidents de Régions, furent récupérées par le préfet de bassin. Au début de l'année 2004, le gouvernement nomma un nouveau préfet de Région en Rhône-Alpes, disposant aussi du mandat de préfet coordonnateur de bassin. Cette nomination est une illustration de la mise à l'agenda national des inondations du Rhône. Jean-Pierre Lacroix était un acteur favorable aux idées socialistes¹ défendues à

¹ J.P. Lacroix avait été nommé en 1990 directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'Outre-mer, puis directeur du cabinet du ministre, puis haut fonctionnaire de défense du même ministère sous le gouvernement Rocard. Au contraire, le préfet qu'il remplace, M. Besse, était plutôt proche du RPR (ayant été directeur du cabinet de J.L. Debré en 1995, lui-même proche de Jacques Chirac).

ce moment-là par les Régions. De plus, il venait de la Loire, où une solution institutionnelle avait été récemment construite pour répondre aux conflits autour de la gestion des inondations. Nommer Lacroix comme préfet de bassin était favorable à une dynamique de règlement de conflit¹ sur le Rhône. Le Premier ministre le chargea de produire une nouvelle stratégie de gestion des inondations sur le Rhône. Les inondations du Rhône ont alors bel et bien émergé dans le champ politique national.

« Aujourd'hui même s'installe à Lyon un préfet de bassin, en charge de la gestion du Rhône, de ses sources jusqu'au delta. À lui de dessiner une politique basée sur la cohérence, sur la solidarité et de mettre notamment en musique les conclusions de « l'étude globale pour une stratégie de réduction des risques dus aux crues du Rhône ».

« Un vaste plan pour éviter de nouvelles crues du Rhône », La Provence, 9 février 2004.

« Le Gouvernement m'a confié, par arrêté du Premier Ministre du 21 janvier 2004, une double mission sur les inondations : mission de coordination de la réparation des dégâts occasionnés aux digues d'une part, et mission d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention des inondations sur le Rhône et ses affluents d'autre part. J'ai pris cette mission importante à bras le corps, le rôle premier de l'État étant bien d'assurer la sécurité des populations et de permettre la solidarité. »

Discours de clôture du préfet coordonnateur de bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Par ailleurs, le premier Ministre annonçait une participation publique aux travaux de réparation de l'ordre de 50 %. En plus de ses déclarations d'intention, le préfet coordonnateur de bassin organisa en 2004 un colloque sur les crues du Rhône, en Arles. L'invitation des représentants des trois Régions de l'Appel du Grand Delta, aux côtés des représentants de l'État, en ouverture et en clôture de ce colloque, démontre la volonté d'affichage partenarial entre l'État et les Régions autour d'une solution aux inondations. Fin mars, juste après les élections régionales, le Préfet Lacroix contacta les nouveaux élus qui avaient lancé l'appel du grand delta, en leur proposant de s'associer pour construire cette nouvelle stratégie :

« Dès le printemps, je me suis rapproché des conseils régionaux dont les présidents avaient lancé l'Appel du Grand Delta, afin de leur proposer de s'associer à la construction de cette stratégie de prévention du risque. Il est en effet nécessaire, pour construire une stratégie acceptée et appropriée par tous, d'associer tous les acteurs à son élaboration, ce qui implique une organisation particulière. Que l'on ne s'inquiète pas, il y a et il y aura du travail pour tout le monde »

Discours de clôture du préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

« Entre temps il y avait eu les élections régionales avec l'appel du grand delta, où les trois têtes de liste ont [...] en disant si nous sommes élus nous veillerons à [...] donc ils ont été élus tous les trois donc le lendemain de l'élection le préfet Lacroix leur a écrit pour leur dire écoutez quand vous étiez candidat vous aviez dit que, et bien banco, on se voit, ensemble, etc. »

Entretien avec l'ancienne adjointe au DIREN de bassin, 26 mars 2012 (I17)

¹ En 1999 J.P. Lacroix fut nommé préfet de la région Corse après l'affaire des paillettes. Il était connu pour ses qualités de négociateur.

Cette solution fut saisie par l'État pour inscrire les inondations du Rhône à l'agenda national. En revanche, ce couplage fut réalisé, par le préfet, autour de l'inondation définie comme une défaillance de l'État. Ainsi la définition institutionnelle, qui a été promue par les Régions comme une nécessaire coordination entre acteurs locaux, et un soutien financier de l'État, était conçue par le préfet autour d'un interventionnisme public fort et autoritaire. Ainsi la définition de la « solidarité » soutenue par les représentants de l'État revenait moins à faciliter, et financer, la coordination entre les acteurs du Rhône, qu'à imposer des règles qui fixent un partage du risque inondation :

« [...] Une multitude d'acteurs intervient **sans véritable coordination**, les schémas de fonctionnement des espaces de crues imaginés par nos ancêtres sont tombés dans l'oubli. L'amont et l'aval s'ignorent, la rive gauche et la rive droite aussi. Nous avons été défaillants. **L'État aussi a été défaillant**. [...] Oui, **il faut une autorité s'exprimant avec force sur tout l'axe fluvial sur les choix essentiels relatifs à l'allocation de l'espace, à l'aléa de référence, à la nécessaire articulation entre déversements contrôlés dans les zones d'expansion et protection rapprochée des populations, à l'entretien du lit, à la mise en œuvre de la solidarité financière ; Oui, il faut des relais pour l'animation générale, pour l'amélioration des connaissances et pour l'application d'une vraie police de l'eau et des ouvrages ; Oui, je pense nécessaire d'instaurer dans la durée une discipline d'axe, impliquant solidairement tous les acteurs à tous les niveaux : bassin, région, département.** »

Discours de clôture du préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Par ailleurs, la façon dont le préfet concevait la solution institutionnelle était plus proche du paradigme de gestion durable des inondations, autour de l'idée de concertation, d'efficacité économique, de création d'une institution à l'échelle du problème écologique :

« Comme promis, je souhaite revenir maintenant sur les principes qui doivent fonder notre action [...] Il s'agit bien de définir une **stratégie globale**. [...] il s'agit d'un programme cohérent, dans l'espace et dans le temps, et **concerté** pour être compris et accepté. Une stratégie implique : Des choix politiques d'aménagement du territoire et de solidarité; [...] Une **cohérence globale** par l'établissement de critères homogènes garants d'une vraie solidarité sur **l'ensemble du bassin**. ; Une **évaluation économique** des actions proposées pour fixer des choix et des priorités. ; [...] Cette globalité concerne tout autant la **globalité du territoire concerné** (le fleuve et ses affluents) que les **moyens mis en œuvre** (travaux collectifs, et individuels, mesures réglementaires, communication, développement de la conscience du risque...). »

Discours de clôture du Préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Dans le discours du préfet on identifie également la disqualification des digues, qualifiées de :

« visions **trop locales de protection** [...] **qui sont souvent de nature à aggraver la situation des riverains amont ou aval** », **opposée à une stratégie globale.** »

Discours de clôture du Préfet coordonnateur de Bassin, *Op. Cit.*

Le préfet définit les inondations comme un problème environnemental, dont les conséquences négatives sont exacerbées par les aménagements humains ainsi que l'oubli, par les populations, du risque inondation :

*« Une crue est d'abord un **phénomène météorologique**. Ce qui occasionne les dégâts, c'est bien sûr d'abord l'importance du phénomène, mais aussi et surtout l'occupation des zones exposées et notre capacité collective à gérer la crise, que ce soit de manière préventive ou pendant l'événement. Le fleuve se rappelle à nous par cette succession de crues importantes après une période longue de calme relatif coïncidant avec l'aménagement du fleuve ; peut-être avons-nous tous collectivement oublié ses colères dans l'illusion que cet aménagement nous protégerait, alors que nous savons qu'il n'a pas été conçu dans cet objectif, les ouvrages devant simplement ne pas aggraver ces phénomènes. Une première cause me semble bien être l'oubli. »*

Discours de clôture du Préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Pour le préfet, les solutions à privilégier étaient plutôt de l'ordre du durcissement de la possibilité d'urbaniser les zones inondables, du développement d'une « culture du risque », et de la remobilisation de zones d'expansion de crues. Il limitait l'endiguement aux zones déjà très urbanisées. Il annonçait lors du colloque en Arles la création d'un groupe de travail visant à élaborer une « doctrine Rhône », ensemble de règles visant à homogénéiser l'adoption de PPR le long du fleuve. Selon lui, les populations soumises au risque devaient elles-mêmes se mobiliser face au risque inondation¹ :

*« [...] **la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable** et derrière les digues passe par l'établissement des PPRI et la prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme ; les PPRI réglementent la construction (je ne dis pas qu'ils l'interdisent) dans les zones inondables et formalisent les conditions d'adaptation du bâti existant [...] j'ai décidé en accord avec les membres du bureau du comité de pilotage de constituer un groupe de travail piloté par le Diren de bassin et associant les Diren et les DDE pour élaborer **une doctrine commune à l'ensemble des PPR du fleuve Rhône**. Cette doctrine sera très librement discutée en comité de pilotage et devra permettre d'assurer **une égalité de traitement** entre les différents départements : cela aussi participe de la solidarité. Pour réduire la vulnérabilité, **il est essentiel que les acteurs eux-mêmes se mobilisent** pour définir les mesures susceptibles de réduire les dégâts et d'améliorer ainsi la compatibilité entre leurs activités et le caractère inondable de leur zone d'implantation. »*

Discours de clôture du Préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Créer une institution unique de gestion des inondations du Rhône n'a pas été la solution d'un cadrage particulier des inondations. Au contraire, cette solution a eu divers promoteurs, soutenant des définitions concurrentes du problème. Elle était soutenue par des acteurs qui, derrière un accord apparent, adoptaient des définitions concurrentes de l'inondation. Instrument de la conciliation, la solution institutionnelle présentait l'avantage de convenir à la majorité des acteurs autour du Rhône,

¹ La sensibilité du préfet à la gestion durable des inondations est également compréhensible par son expérience autour de la Loire où des solutions environnementales avaient été développées pour répondre aux inondations.

comme un trait d'union entre élus locaux, régionaux, et acteurs publics. Or, ce « consensus ambigu », donna lieu à une traduction différenciée entre les ambitions des Régions, qui souhaitaient réinvestir une structure existante, IRS/Territoire Rhône, émanation des départements, et celles des services de l'État et du Préfet de Bassin, qui, avant tout, souhaitaient répondre efficacement, et rapidement, au problème inondation.

* *
*
*

Nous nous sommes intéressés dans cette section à l'évolution du problème inondation dans les années 2000. Définie comme les inondations du Rhône, la publicisation du problème donna lieu à une crise politique entre plusieurs acteurs autour du fleuve, véhiculant des définitions concurrentes du problème en termes de cause, de responsabilités et de revendications. Dans un contexte d'élections régionales, une solution institutionnelle fut portée par les élus régionaux et reprise par l'État. Présentée comme un consensus, cette solution était pourtant investie dans des objectifs différents pour les élus et les représentants de l'État. La solution institutionnelle fut donc endossée par des acteurs en opposition paradigmatique. Ce fut l'État qui prit en charge son opérationnalisation. Cette prise en charge publique des inondations du Rhône s'explique par le caractère dispersé des autres acteurs, ainsi que par le volontarisme d'une coalition de réformateurs de l'administration déconcentrée.

3. Une solution institutionnelle prise en charge par l'État

La carrière d'un problème public participe à déterminer la forme de la réponse apportée par les pouvoirs publics. La domination du cadrage environnemental des inondations, aux niveaux national, européen et international, associée à la persistance d'intérêts locaux à faire perdurer la construction de l'inondation comme un problème de digues, la crise hydro-politique survenue après les inondations de 2003, la politisation régionale des inondations, et enfin, la nomination d'un nouveau préfet de bassin, représentent les conditions qui ont facilité le couplage d'une solution institutionnelle au problème des inondations du Rhône. Or, la forme qu'a prise cette solution institutionnelle était, en 2004, encore indéterminée. Plusieurs facteurs nous semblent avoir joué un rôle critique dans cette opération de couplage. Des agents de l'administration se sont emparés de la solution institutionnelle qui avait été énoncée après les crues des années 1990 et y ont associé des instruments d'action publique disponibles à ce moment-là. La forme que prendra la solution aux inondations de 2003 a été largement déterminée par l'action d'acteurs publics qui partageaient des croyances sur la construction du problème, des solutions, et sur le rôle de l'État dans la définition de ces solutions. La place qu'ils prirent pour développer cette solution s'explique par la faible coordination des autres acteurs du Rhône. Nous nous concentrons dans cette section sur le rôle des acteurs dans le couplage d'une solution institutionnelle particulière au problème inondation, en commençant par étudier la dispersion des initiatives politiques locales (3.1), laissant la place à une coalition d'acteurs de l'administration, qui a porté une solution spécifique, dans une volonté de réformer de la gestion des inondations du Rhône (3.2).

3.1 Dispersion des initiatives politiques locales

Après les inondations de 2003, plusieurs types d'acteurs s'accordaient autour d'une solution institutionnelle aux inondations, mais alors de forme indéterminée. Pourtant, c'est l'administration

régionale, autour du préfet, qui a finalement endossé la définition et la mise en œuvre de cette solution. Alors, comment expliquer cette domination des acteurs publics ? Nous émettons l'hypothèse d'une trop forte dispersion des pouvoirs locaux pour permettre une réelle prise en charge du développement de cette solution institutionnelle. Les présidents de Régions s'étaient associés à Territoire Rhône, institution qui fut disqualifiée par l'État. Les associations de riverains, très critiques de l'action de l'État, ont quant à elles vu leur pouvoir critique dilué dans la dynamique partenariale engagée par le préfet. Et la CNR, campée sur des positions conservatrices, ne souhaitait pas s'engager dans le domaine des inondations. Ainsi, les services du préfet avaient toute place pour développer une solution institutionnelle qu'ils définirent en fonction de leurs croyances et de leur expérience.

3.1.1 Les Régions associées à Territoire Rhône

Les élections de 2004, où la France des Régions fut presque toute acquise au PS en face d'un gouvernement UMP, ont donné aux présidents des Régions riveraines du Rhône une fenêtre d'opportunité pour se saisir d'un nouveau domaine d'action publique. Ensemble, ces Régions firent savoir leur ambition de développer Territoire Rhône vers un syndicat mixte associant les communes, départements, régions, et l'État, autour d'une stratégie globale de gestion des inondations. Or, malgré ce volontarisme politique, cette solution ne fut pas mise en œuvre.

Au lendemain des inondations de 2002 et 2003, la protection contre les crues était une question politique majeure pour la région Languedoc-Roussillon, comme l'atteste le premier exemplaire du journal *Septimanie*, lancé par Georges Frêche en 2004. Dans ce domaine, l'enjeu était avant tout la construction et le renforcement de digues de protection ainsi que le développement économique¹ :

« La deuxième priorité [après la gratuité des livres scolaires], c'était la lutte contre les inondations, particulièrement le long du Rhône. Un effort exceptionnel a été accompli et les sommes votées sont le double de celles qui avaient été promises. Les travaux ont commencé avant l'été pour aligner les digues du Rhône, côté ouest, à la même hauteur que du côté est en Provence-Alpes-Côte-D'azur, protégeant ainsi la Petite Camargue. »

Extrait de *Septimanie*, le journal de la région Languedoc-Roussillon, n°1, octobre 2004.

La Région annonçait dès 2004 son intégration dans Territoire Rhône et la transformation de ce dernier en syndicat mixte, associant les deux autres Régions aux Départements riverains du fleuve. Un élu gardois interpelait l'État, sommé de s'associer à cette dynamique régionale :

« Je suis administrateur, au titre du Conseil général, de l'établissement public Territoire Rhône. C'est une structure qui va prendre une autre dimension avec justement le concours de Rhône-Alpes, PACA et évidemment la Région Septimanie. C'est une bonne nouvelle. Il va y avoir une politique cohérente globale et par territoires. [...] Face à une telle mobilisation, l'État peut difficilement se soustraire de ses obligations et se contenter de donner en permanence des leçons. »

Entretien avec Patrice Prat, le maire de Laudun (Gard), extrait de *Septimanie*, le journal de la région Languedoc-Roussillon, n°1, octobre 2004.

En PACA, dans la sphère publique, Michel Vauzelle se positionnait également dans cette optique de développement de Territoire Rhône. Néanmoins, les Régions ne souhaitaient pas se

¹ Comme l'illustre ce titre dans le journal *Septimanie*: « Inondations – Aménagement. Rhône. 7,5 M€ pour réparer les digues », *Septimanie*, le journal de la région Languedoc-Roussillon, n°1, octobre 2004.

substituer à l'action gouvernementale, mais bien participer à la gestion des inondations « dans le respect de [leurs] compétences » :

« Nous plaçons, Monsieur le Préfet, beaucoup d'espoir dans l'action que vous menez, avec toute la légitimité et la force que vous confère l'autorité de l'État. Dans l'appel du Grand Delta que nous avons signé en mars dernier avec Georges Frêche et Jean-Jack Queyranne, nous affirmions notre volonté d'agir de concert dans ce domaine. Nous nous apprêtons à nous regrouper avec les 12 départements riverains du Rhône dans une structure issue de la transformation de Territoire Rhône pour nous doter d'un outil de coordination à l'échelle du fleuve. Aussi, je sais pouvoir associer ces deux Régions pour vous redire que nous serons à vos côtés pour vous aider, dans le respect de nos compétences, dans la mission qui est la vôtre. »

Discours d'ouverture du président de Région PACA Michel Vauzelle au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

La mobilisation régionale s'illustre également sur une autre scène. En 2005, les présidents de Région organisaient les « États Généraux du Rhône », qui se réunirent à plusieurs reprises en associant élus et riverains autour des inondations : le 27 janvier à Seyssel (Haute-Savoie), le 2 février au Pont-du-Gard (Gard), le 9 février à Givors (Rhône) et le 11 à la Voulte-sur-Rhône (Ardèche). L'objectif affiché de ces réunions était de « faire entendre les témoignages, chercher des idées, comprendre des initiatives et rendre aux riverains leur rôle d'experts dans le vécu des crues¹ ». Ces États Généraux furent organisés à l'initiative des régions pour interpeller l'État. La mobilisation des riverains semble assez importante : selon la presse locale, 500 personnes ont assisté à la dernière réunion qui eut lieu à Valence en juin 2005².

Cependant, ni la volonté des Régions, ni la mobilisation des riverains, ne suffiront à doter Territoire Rhône de nouvelles responsabilités et de nouveaux moyens financiers pour organiser, de façon décentralisée, la gestion des inondations sur le Rhône. Les services du préfet ont en effet disqualifié cette institution.

3.1.2 Disqualification de Territoire Rhône

Après les inondations de 1993 et 1994, l'institut Rhône-Saône (IRS), devenu plus tard Territoire Rhône, fut chargé par l'État, en tant que maître d'ouvrage, de la réalisation d'une étude sur les crues du Rhône (l'Étude Globale Rhône - EGR). Après les inondations de 2002 et 2003, les Régions annonçaient leur intention de rejoindre Territoire Rhône pour créer un grand syndicat mixte sur tout le linéaire, opérationnalisant ainsi leur solution institutionnelle. Cependant, il en fut autrement. Non seulement Territoire Rhône ne fut pas élargi, mais dans la solution institutionnelle développée, Territoire Rhône ne fut chargé d'aucune mission spécifique. Nous interprétons cette absence comme le produit de la disqualification de Territoire Rhône par l'État, et en particulier par les services du préfet de bassin.

Après les inondations de 2003, le quotidien *Libération* s'était saisi des résultats de l'EGR, rendus par Territoire Rhône juste avant les inondations, pour dénoncer la défaillance de l'État à prendre des mesures pour les éviter³. Or, la réaction de l'État à cette dénonciation publique fut de se

¹ « Inondations du Rhône : on en parle mais sans agir », *La Provence*, 2 février 2005.

² « Trois régions mobilisées pour la sécurité autour du Rhône », *La Provence*, 28 juin 2005.

³ Comme nous l'avons vu dans la section 2.3.3 de ce chapitre.

retourner contre la structure auteure du rapport. Paradoxalement, les conséquences de cette dénonciation furent, non pas la disqualification des services administratifs, mais la disqualification de Territoire Rhône, opérée par le Préfet.

Territoire Rhône fut critiqué par le préfet pour plusieurs raisons. D’abord, pour ne pas avoir rendu ses conclusions plus vite, et notamment avant les inondations. Ensuite, cette structure fut accusée par le préfet de n’avoir pas tenu ses engagements, et notamment en matière de proposition d’une stratégie de gestion des inondations. Territoire Rhône fut également accusé, par les services de l’État, d’avoir utilisé trop de crédits pour la réalisation de l’étude. Enfin, les services de la DIREN ne créditaient pas Territoire Rhône de suffisamment de moyens techniques pour endosser le développement d’une stratégie de gestion des inondations sur tout le fleuve.

« le Gouvernement a réalisé, sous maîtrise d’ouvrage de Territoire Rhône, une étude globale sur les crues du Rhône balayant tous les champs de connaissances nécessaires : hydrologie, écoulement, transports solides, utilisation de l’espace. Cette étude rendue début 2003, et qui n’a malheureusement pas pu aboutir comme cela était initialement envisagé à une stratégie de réduction du risque inondations sur le fleuve, a cependant apporté une masse considérable d’enseignements qui nous permettront d’élaborer cette stratégie de prévention du risque attendue de tous. »

Discours de clôture du Préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

« Je suis arrivée en 2003 à la DIREN, et il y avait un problème parce qu’apparemment on avait trop payé à Territoire Rhône, il fallait qu’ils remboursent... En fait il y avait des parties d’études qui n’avaient pas été finies alors qu’elles avaient été payées, donc il y avait un méli mélo épouvantable, avec au niveau de la gestion, il y avait peut-être eu des maladresses, des imprudences. Donc c’était effectivement un peu opaque. On est arrivé dans ce contexte, on avait Territoire Rhône qui était une émanation des Conseils Généraux qui avait en partie failli à sa mission [...] toute petite structure, s’appuyant beaucoup [...] et sans doute un déficit de transmission entre les différents membres, et n’allant pas au bout des études puisqu’elles n’étaient pas terminées, ils auraient dû faire des propositions de stratégie. »

Entretien avec l’ancienne DIREN adjointe, le 26 mars 2012 (I17).

Après les inondations, l’État mit en doute la légitimité de cette structure rassemblant les élus départementaux. Il n’était donc pas question, pour le préfet, que Territoire Rhône soit désigné comme le pilote de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône. Or, le préfet disposait de plusieurs mandats pour asseoir son choix. Le Premier ministre l’avait explicitement chargé de définir et de mettre sur pied une stratégie de gestion des inondations. De plus, le préfet coordonnateur de bassin, depuis la loi sur les risques de 2003, avait le pouvoir d’agréer, ou de refuser l’agrément, des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin¹ (EPTB). Le préfet coordonnateur de Bassin du Rhône le refusa, plus tard, à Territoire Rhône.

¹ Les EPTB sont des regroupements de collectivités souhaitant s’investir dans la prévention des inondations et/ou la gestion de la ressource en eau. Le statut des EPTB est défini réglementairement par l’Article L213-12 du Code de l’Environnement, et modifiés par la Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 : « Pour faciliter, à l’échelle d’un bassin ou d’un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, les collectivités territoriales

Le statut de Territoire Rhône a toujours été ambigu. Cette structure fut créée en 1999 par Pascal Terrasse, député et conseiller général d’Ardèche, pour prendre en charge l’étude demandée par l’État sur les crues du Rhône. Avant 2003, il n’existait pas de statut réglementaire pour les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Territoire Rhône était une institution interdépartementale, regroupant les conseils généraux riverains du fleuve. Cependant, Territoire Rhône était considéré en pratique comme un établissement public territorial de bassin. Notamment, il était qualifié d’EPTB par le rapport des ingénieurs généraux après la crue de 2003 (Rapport Balland, 2004). Territoire Rhône était également membre de l’Association Française des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (AFEPTB). Il travaillait avec d’autres structures, qui le considéraient comme un EPTB¹. Or, d’après l’ancien directeur de Territoire Rhône, rencontré dans le cadre d’un entretien, Territoire Rhône utilisait le terme « EPTB » comme nom, sans en avoir le statut, et cela avant l’arrêté de 2005² donnant aux Préfets le pouvoir de donner aux EPTB leur agrément.

« Le statut d’EPTB date de 2005. Avant 2005 l’association [AFEPTB] existait, d’ailleurs Territoire Rhône s’appelle Etablissement public territorial de bassin depuis 2000. C’est son nom. Avant que le statut existe. Le statut existait en 2005. Territoire Rhône déjà s’appelait Etablissement public territorial de bassin. Mais c’est dans sa dénomination, c’est pas un label, c’est son nom. C’est un petit peu ambigu. Ca nous a valu des problèmes lors de la mise en place du statut par l’État. »

Entretien avec le directeur de Territoire Rhône, 2012, I18.

Au-delà du statut, la réaction de Territoire Rhône à sa non association, par l’État, à la définition d’une stratégie de gestion des inondations a été également ambiguë. Nous n’avons que très rarement rencontré le directeur de cette structure dans les réunions publiques autour des inondations du Rhône. De plus, le directeur de la structure n’a pas souhaité répondre lorsque nous le questionnions sur les raisons de leur non participation à la gestion des inondations du Rhône. Enfin, Territoire Rhône n’a pas demandé aux services Préfectoraux d’être reconnu comme EPTB avant 2011.

En 2011, Territoire Rhône émit le désir d’être reconnu officiellement comme EPTB. Mais la solution institutionnelle au problème de l’inondation était déjà mise en place, sans Territoire Rhône, depuis 2007. La question de l’agrément de Territoire Rhône fut alors discutée par la DREAL³ de Bassin. Le Directeur de la DREAL décourageait le directeur de Territoire Rhône d’une telle demande. Cette institution n’essayera même pas de faire une demande officielle au Préfet de Bassin.

« Territoire Rhône n’est pas EPTB. Ce n’est pas un EPTB. Ne sera jamais un EPTB. Et Territoire Rhône n’a plus de volet inondation aujourd’hui. Ne

intéressées et leurs groupements peuvent s’associer au sein d’un établissement public territorial de bassin. [...] Le préfet coordonnateur de Bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s’il y a lieu, après avis de la commission locale de l’eau, le périmètre d’intervention de cet établissement public ».

¹ Nous découvrons cela lors de la présentation de nos travaux aux « doctoriales » du 14 décembre 2011 de notre laboratoire, où un ancien directeur de syndicat de gestion de l’eau sur la Garonne s’insurgea lorsque nous présentions le Rhône comme un fleuve où la gestion des inondations était dominée par l’État, et où il n’y avait pas d’EPTB. Cet ancien directeur opposait à mes conclusions le fait que lui-même avait travaillé avec l’EPTB Territoire Rhône. Cela illustre l’ambiguïté du statut de cette institution.

² Arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d’intervention de l’établissement public territorial de bassin.

³ La DIREN est devenue à ce moment-là DREAL (Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement).

traite plus du sujet inondation, du tout. Aujourd'hui on ne traite plus d'inondation.

Le président [de Territoire Rhône] a rencontré la DREAL qui lui a dit que la labellisation ne serait pas possible pour Territoire Rhône. Il n'y a pas eu de dossier qui a été monté, c'est pas la peine de perdre du temps si l'État ne veut pas. C'est l'État et le comité de bassin qui valident la labellisation, donc si il n'y a pas de volonté de l'État c'est plus compliqué. »

Entretien avec le directeur de Territoire Rhône, 27 avril 2012 (I18).

Le fait que la potentielle labellisation de Territoire Rhône en EPTB soit discutée avec la DREAL montre l'implication, voire la tutelle, des services de l'État dans le développement des pouvoirs locaux sur le Rhône vis-à-vis du traitement du risque inondation. Les extraits d'entretien ci-dessous montrent combien la potentielle place (ou absence de place) pour un EPTB sur le Rhône est liée à la prise en charge du problème inondation par l'État.

« Territoire Rhône oui, on a eu une réunion pas plus tard qu'il y a dix jours [mai 2011], avec le président de Territoire Rhône et le directeur [de la DREAL]. En fait, ils ont dans l'idée d'être reconnus établissement public territorial de bassin, EPTB.

*Donc, j'étais à cette réunion, et le directeur a été on ne peut plus prudent, voire un peu **refroidissant** [...]. Un Territoire Rhône, pour l'instant, c'est quand même une structure qui est pitchoune. Certes, ils ont piloté au début, l'étude globale Rhône. Ça, c'était l'époque un peu où il y avait une ambition en Territoire Rhône et puis, entre temps, il s'est passé pas mal de choses, la crue 2003. Comme expliquait le directeur, **l'État a repris en main le truc** et puis, le discours du directeur a été de dire, de toute façon, **pour l'instant, au moins à moyen terme, l'État doit être très présent sur ce volet-là** et pour l'instant, on ne voit pas un EPTB se glisser dans le dispositif, on ne voit pas ce que ça apporterait. Ça apporterait plus de complexités qu'autre chose. **On ne voit pas ce qu'un EPTB apporterait sur l'axe Rhône.** [...] Enfin, en clair, la position du directeur a été très fermée. »*

Entretien avec un ancien responsable de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6 bis).

La volonté des Régions de rejoindre Territoire Rhône resta donc lettre morte. En 2003, un autre syndicat existait sur le Rhône aval : le Symadrem. Issu du regroupement de plusieurs collectivités de Camargue après les inondations de 1993-1994 puis élargi aux deux rives (Gard et Bouches du Rhône) après les inondations de 2003, le Symadrem était un interlocuteur privilégié pour l'État. Son territoire limité ne remettait pas en cause la légitimité de l'État à intervenir sur le fleuve, et il représentait une structure capable d'exécuter en Camargue les travaux conçus et financés par l'État. La légitimité du Symadrem aurait sans doute été menacée par le développement d'un syndicat mixte sur tout le linéaire du Rhône. Le Symadrem avait d'ailleurs en 2012 le projet de demander, un jour, sa reconnaissance comme EPTB¹.

Ainsi, la disqualification de Territoire Rhône a participé à justifier la prise en main du problème inondation par l'État, en s'appuyant sur les Régions. La non-association de Territoire Rhône à la stratégie de gestion des inondations a provoqué le déclin de cette institution. En 2012, le comité d'administration demandait la dissolution de Territoire Rhône. Son mandat avait peu à peu été réduit par les départements, et limité à des études concernant la pose de repères de crues et l'intérêt du

¹ Entretien avec le Directeur du Symadrem, 18 juin 2012 (A5).

développement d'un itinéraire de déplacements doux le long du Rhône, la « Via Rhôna ». En 2012, le site internet de Territoire Rhône n'existait plus. Ce lent déclin de Territoire Rhône entre 2003 et 2012 témoigne de la dissolution du rôle des pouvoirs locaux dans la nouvelle institution de gestion des inondations, dans laquelle l'influence de l'État fut primordiale.

3.1.3 La capacité critique des associations de riverains désamorcée

Au-delà d'avoir disqualifié Territoire Rhône, le préfet et l'administration ont désamorcé la capacité critique des associations de riverains en développant des instances de concertation autour de la stratégie de gestion des inondations. Après les inondations de 2003, huit associations de sinistrés du Rhône se regroupaient au sein de la *Confédération des riverains du Rhône et de ses affluents*. En 2004 la confédération regroupait des riverains de 5 départements et environ 6500 familles au sein de 46 associations¹.

En 2004, elle organisait une manifestation en février à Avignon puis à Arles, aux côtés des Régions, réunissant 3 000 personnes². La confédération fut largement associée, par les Régions, aux réunions appelées « États généraux ». La mobilisation des Régions et la mobilisation associative se renforçaient mutuellement. Il faut dire que le Président de la confédération (en 2003 vice-président) était proche du groupe socialiste à l'Assemblée Nationale, et des élus socialistes autour du Rhône³. La confédération était pour le moins assez critique du rôle de l'État et de la CNR, comparant les inondations de 2003 à des « noyades ».

Après 2003, une autre association de sinistrés s'est structurée autour du Rhône, les *Naufragés du Rhône*. Cette association se développait particulièrement en opposition à la CNR, à qui elle reprochait d'avoir fait croire aux riverains qu'ils étaient protégés contre les inondations :

« Pratiquement tout le monde était resté sur des déclarations de la CNR des années 70, 75, qui nous avait dit : « vous n'aurez plus de crue ». « Vous ne serez plus inondés ». Et ça s'est cumulé. Il y a eu deux phénomènes, qui ont pas aidé à la prise de conscience de la situation, c'est à la fois les déclarations de la CNR, qu'on ne veut pas blâmer, si vous voulez, parce que dans leur esprit, peut-être ça voulait dire : « vous n'aurez plus d'inondations graves ». Mais plus d'inondations du tout, ce n'est pas possible qu'ils l'aient pensé, ou alors ils ont voulu nous tromper. Je n'ai pas d'éléments pour dire que c'était là qu'ils voulaient en arriver. Mais toujours est-il qu'ils nous ont induits gravement en erreur, parce que cette déclaration-là se superposant avec l'expérience, avec le recul, à pratiquement 30 ans de non-inondation, ça a conforté dans tous les esprits qu'effectivement les gens ne seraient plus inondés. »

Entretien avec le Président de l'association les *Naufragés du Rhône*, le 24 avril 2012 (A3).

¹ « Les riverains du Rhône préparent les États généraux », *La Provence*, 3 octobre 2004 ; « Les sinistrés du Rhône rassemblent leurs forces », *Midi Libre*, 18 avril 2004 ; « Les associations de riverains sont satisfaites d'avoir été consultées », *La Provence*, 20 juin 2005.

² « Les riverains du Rhône préparent les États généraux », *La Provence*, 3 octobre 2004.

³ Le Président de la confédération évoquait en entretien ses relations amicales avec divers élus PS : Pascal Terrasse (député PS de l'Ardèche), Eric Besson (maire de Donzère depuis 1995, a quitté le PS en 2007 pour participer à la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy), Jean-Pierre Lambertin (maire de Lapalud, PS, et vice président du conseil général de Vaucluse) et Georges Frêche (Président de Région Languedoc Roussillon, PS, de 2004 à 2010).

Ces deux associations imputaient une part de la responsabilité des dégâts liés aux inondations du Rhône à l'État et la CNR. La confédération des riverains avait même structuré cette critique en organisant une action en justice contre l'État et la CNR¹.

« D'ailleurs lors de la crue de 2003, parce qu'il y a eu une confédération de riverains qui a incité un certain nombre de riverains à porter plainte contre l'État. Ils ont porté plainte en 2005, 2006... contre l'État, les préfets, la CNR... »

Entretien avec un responsable de la CNR, 25 août 2012 (P1)

« On est montés deux ou trois fois au ministère quand même. On a écrit une lettre au président de la République ! Une plainte auprès du tribunal administratif de Grenoble, une au TGI de Valence. Et la dernière pour finir c'est celle contre l'État. Et bien voilà. Mais tout ça... je vais continuer à me battre. »

Entretien avec le président de la Confédération des riverains du Rhône, 18 novembre 2010 (A1)

La capacité critique de ces associations a été largement minée par leur intégration, par le préfet Lacroix, dans les discussions autour de la définition de la solution institutionnelle de gestion des inondations. Le préfet organisa des réunions de concertation où il invitait expressément les porte-paroles d'associations de sinistrés, au même titre que les élus. Cette dynamique d'intégration des associations à la stratégie de gestion des inondations a facilité le soutien apporté par les associations à la nouvelle institution et leur adhésion à la stratégie. Si le président de la confédération adoptait souvent un rôle critique lors des réunions publiques, en entretien il nous dit que le rôle de l'association était de faciliter l'application de la solution institutionnelle construite par les services de l'État :

« Il y a eu un préfet de région qui était monsieur Lacroix, qui avait travaillé à l'époque sur le Plan Loire, et qui a demandé à nous rencontrer, on a pas mal discuté, et il en est sorti le fameux Plan Rhône qui a été signé en 2007 et qui commence à s'appliquer, pas assez vite à notre idée. C'est un très bon plan et je suis assez fier d'y avoir participé. [...] Mais on s'est battus, la confédération, il faut ne pas croire. [...] Ce fameux Plan Rhône, aujourd'hui je continue à me battre pour l'application de ce Plan Rhône. Parce que pour moi ce Plan, bon il n'est pas parfait, mais il a le mérite d'exister, d'être là et il apporte pas mal de choses quoi. Alors disons que le rôle de la Confédération aujourd'hui c'est ça. Application du Plan Rhône. »

Entretien avec le président de la Confédération des riverains du Rhône, 18 novembre 2010 (A1)

En intégrant les associations de riverains dans les discussions autour de la solution institutionnelle mise en œuvre après 2003, les services du préfet de bassin ont affiché une approche participative, tout en gagnant le soutien des associations, auparavant particulièrement critiques vis-à-vis des services de l'État.

Ainsi, l'administration régionale et le préfet ont participé à une certaine disqualification des contre-pouvoirs sur le Rhône, susceptibles de prendre en charge la solution institutionnelle de réponse aux inondations. En décrédibilisant Territoire Rhône, l'État avait de bonnes raisons de reprendre la main sur les inondations, vu qu'il n'existait pas d'autre structure capable de fédérer les intérêts de tous

¹ « Les sinistrés du Rhône rassemblent leurs forces », *Midi Libre*, 18 avril 2004

les acteurs Rhodaniens. En même temps, l'État érodait la légitimité d'une structure à laquelle les Régions auraient pu s'associer et, potentiellement, prendre un leadership vis-à-vis de la définition de la stratégie de gestion des inondations que l'État n'était pas prêt à céder. La stratégie de la CNR ayant été de refuser toute implication vis-à-vis des inondations, l'État était seul à pouvoir ou souhaiter s'impliquer autour de cette question. Cette situation permit à l'État de prendre en main la définition de la solution institutionnelle aux inondations, tout en associant les Régions sans pour autant leur en céder le gouvernement. L'incapacité des autres structures à prendre en charge la question des inondations permettait à l'État de justifier la création d'une institution ex-nihilo dans laquelle il a pu se réserver une marge de manœuvre assez large, plutôt que de rejoindre un syndicat dans lequel les pouvoirs locaux étaient présents en majorité et déjà fédérés. Cette dynamique a été celle de hauts fonctionnaires, que nous présentons comme des réformateurs au sein de l'administration régionale.

3.2 Des réformateurs au sein de l'administration régionale

La réponse institutionnelle aux inondations du Rhône a été concrétisée par une « coalition de cause »¹ (Sabatier, 1988) rassemblant des hauts fonctionnaires de l'administration déconcentrée en région : un préfet de région (et de bassin), un directeur de DIREN et sa directrice adjointe. Ce trio fut moteur dans le développement d'une structure qui fut institutionnalisée par le « Plan Rhône ». La volonté réformatrice de cette coalition s'est appuyée sur différentes opportunités : l'absence d'un acteur institutionnel sur le Rhône légitime pour porter une nouvelle politique de gestion, la politisation des inondations par les Régions, la dynamique réformatrice dans l'administration favorable au développement de l'échelon régional (Poupeau, 2013), ou encore la présence d'instruments contractuels favorisant la collaboration financière entre l'Europe, l'État et les régions. Cette coalition de cause était composée d'acteurs typiques des professionnels du risque tels que les a décrits Michel Daccache (2009) : multi-positionnés, issus des grandes écoles d'ingénieurs ou de l'administration, proches du pouvoir et au capital culturel important, abordant la question du risque en privilégiant sa gouvernance. Cette coalition partageait la même façon de problématiser les inondations du Rhône et les solutions à leur apporter.

3.2.1 Le préfet de région et de Bassin : de la Loire au Rhône

Le préfet Lacroix, nommé juste après les inondations de 2003, venait de la région Centre² où, en tant que préfet de bassin, il avait participé à la mise en œuvre du Plan Loire (1994-2004), une innovation institutionnelle rassemblant l'État et les Régions autour des questions d'inondation sur la Loire « afin de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique³ ». La mise en œuvre du Plan Loire avait été notoirement conflictuelle, opposant des acteurs aux logiques antagonistes (notamment les promoteurs de construction de

¹ Sabatier (1988) définit la coalition de cause comme un groupe de spécialistes influant le changement d'orientation d'une politique publique. Les membres d'une coalition de cause partagent un ensemble de croyances et de représentations, notamment sur le problème et ses solutions. Nous reprenons cette définition sans pour autant utiliser l'intégralité de son modèle explicatif du changement d'action publique, qui nous paraît par trop rationaliste et déterministe.

² Jean-Pierre Lacroix est nommé en 2001 préfet de la région Centre, et préfet du Loiret (et donc préfet du bassin de la Loire).

³ Historique du Plan Loire (<http://www.plan-loire.fr/fr/le-plan-loire/presentation/historique-1994-2006/index.html>).

barrages et les promoteurs d'une solution écologique aux inondations¹). Le Plan Loire avait cependant débouché sur un programme plutôt favorable au cadrage écologique des inondations avec l'abandon de quatre barrages écrêteurs de crue (Despointes, 2009). En somme, la nomination de Lacroix sur le Rhône était propice au transfert de solution institutionnelle entre la Loire et le Rhône, ce préfet de bassin (donc pilote des politiques publiques environnementales) étant un acteur déjà familier de ce type de « stratégie globale ».

Lacroix était un réformateur qui prit rapidement en main sa mission de coordonnateur. En juillet 2004 il présida un Comité de Pilotage autour des inondations du Rhône. En décembre il organisait un colloque en Arles sur les crues et annonçait officiellement une prise en main publique des inondations aux côtés des Régions. Lacroix était plutôt favorable à la concertation, et mit rapidement en place des Comités Territoriaux de Concertation (CTC). En moins d'un an, la gouvernance du futur Plan Rhône était structurée.

« [...] Ca c'était en 2003, et donc l'arrivée du Préfet Lacroix qui nous a dit : « il faut mettre en place une concertation, sinon on ne s'en sort pas ».

Entretien Ex-DIREN Adjointe, 26 mars 2012 (I17)

« Quand la stratégie globale de prévention des inondations a été mise en place, après l'appel du grand delta, en parallèle, le partenariat constitué de l'État et des Régions et à la demande du Préfet, parce que ça a été souvent à la demande du préfet Lacroix qui a été l'initiateur de tout ça, ça a été la nécessité de mettre en place un dispositif de concertation. Et dans l'urgence, la réponse qui a été faite c'est les dispositifs des CTC. »

Agent de la DIREN/DREAL Rhône-Alpes, 31 octobre 2012 (I23)

S'inspirant du modèle de Sabatier, nous identifions plusieurs niveaux de croyances chez cette élite. Dans le domaine des inondations, le préfet valorisait un traitement régalien de ce problème et au contraire une incapacité des collectivités locales à le traiter (*policy-core belief*). Il valorisait également l'efficacité et la rapidité de l'action publique (*secondary beliefs*).

« clairement le préfet Lacroix avait une théorie qui était que **seul l'État pouvait piloter un tel plan**. [...]. Il estimait que structurellement les **collectivités locales n'ont pas de structure faite permettant de décider rapidement** des choses. [...] face à une problématique de risque, l'État lui pouvait prendre des décisions et des arbitrages et donner des impulsions rapidement. **L'État pouvait être plus efficace. C'était sa posture**. [...] il y avait cette petite méfiance là de l'État vis-à-vis des Régions, en disant si les Régions revendiquent trop c'est peut-être un peu aussi pour récupérer la manne, qu'est ce qu'ils en feront, etc ? Je pense que l'idée du préfet Lacroix c'était d'être efficace en disant il y a une attente sociale forte sur le Rhône. »

Entretien avec l'ancienne DIREN Adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

¹ En réaction au programme hydraulique de 1986 prévoyant la construction de quatre barrages écrêteurs de crue, un réseau d'associatifs écologistes, « Loire Vivante » s'était constitué à l'échelle du bassin pour répondre au regroupement des collectivités au sein d'un organisme : l'ÉPALA. Ce réseau, appuyé par une forte mobilisation locale et internationale (notamment du réseau WWF) avait fortement politisé le débat et publicisé au niveau national, favorisé par la présence de Brice Lalonde à la tête du tout nouveau ministère de l'environnement. Les quatre barrages furent abandonnés et le Plan Loire signé entre l'ÉPALA et l'État a intégré une forte dimension écologique (Despointes, 2009).

S'alliant à la DIREN, le Préfet Lacroix œuvra à la prise en charge publique des inondations du Rhône.

3.2.2 Une forte implication de la Direction Régionale de l'Environnement Rhône-Alpes

Cependant, le préfet n'a pas défini seul la solution institutionnelle aux inondations. Il s'est appuyé sur des acteurs partageant ses croyances, notamment le Directeur de la DIREN, Serge Alexis¹, ainsi que son adjointe, Anne-Marie Levrault. Ils prirent en charge le dossier de la stratégie globale de gestion des inondations de façon très active.

En premier lieu, ils furent volontaires pour piloter la mise en œuvre de la stratégie de gestion des inondations. Territoire Rhône ayant été disqualifié par le Préfet, la DIREN a proposé de piloter la définition de la stratégie de gestion des inondations.

« Donc finalement on a dit : « on arrête avec Territoire Rhône, l'État reprend à son compte », et en fait on a demandé s'il y avait un service de l'État qui voulait bien reprendre le pilotage. Et avec Serge Alexis nous on était partants au niveau de la DIREN. »

Entretien avec l'ancienne DIREN Adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

Le DIREN et le préfet partageaient la croyance dans l'importance de la prise en charge régaliennne des inondations. Cette croyance a trouvé sur le Rhône un terreau propice, où la longue histoire d'interventionnisme d'État, construite sur ce fleuve, a facilité ce mode d'action publique :

« Et notamment pourquoi l'État [prend-il en charge le volet inondation du Plan Rhône] ? Je pense qu'il y a eu un binôme avec le Préfet Lacroix et le DIREN Serge Alexis, qui a amené à ce que ça soit l'État qui fasse. C'est-à-dire une volonté d'un positionnement de l'État, et toujours vrai maintenant qu'on a un Préfet Gérard qui considère, enfin qui a une vision de l'État, et de la grandeur de l'État, qui colle parfaitement avec le fait que l'État porte le Plan Rhône. Oui, il y a... à mon avis c'est aussi... c'est des hommes qui expliquent tout ça. »

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

Avant de diriger la DIREN Rhône-Alpes en 2000, Serge Alexis travaillait, comme le préfet Lacroix, autour de la Loire, comme directeur de la DDE de Haute-Loire. Il a fait toute sa carrière dans l'équipement et dans l'administration locale, sur des postes assez techniques. Il rejoint le corps des Ponts et Chaussées comme ingénieur par concours interne en 1990 (il a alors 45 ans). Il achève sa carrière comme directeur de DIREN (2000-2007), mais il n'est pas un pur produit du ministère de l'Environnement. Il a néanmoins largement participé à la construction du Plan Rhône aux côtés du Préfet Lacroix et de sa directrice adjointe. Ils ont ensemble joué un rôle de « bâtisseurs » :

« Je pense qu'il y a différentes phases en fait dans la gestion d'un projet. C'est comme ça que Serge Alexis, donc que moi j'ai eu comme patron avant qu'il s'en aille, disait qu'il y avait dans un projet la phase de ceux qui vont tracer les grandes lignes directrices, les lignes stratégiques. Qu'ensuite il pouvait y avoir des phases de bâtisseurs, ensuite il pouvait y avoir des phases de gestionnaires, ensuite il pouvait y avoir des phases de chaos... »

¹ Initialement au ministère de l'Équipement, Serge Alexis a rejoint le corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées en 1990. Il est devenu DIREN Rhône-Alpes en 2000 jusqu'à sa retraite en 2007 (Annuaire des ingénieurs des Ponts, des eaux et des forêts).

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Au contraire, le profil d'Anne-Marie Levraut, directrice adjointe de la DIREN, semble la destiner à jouer un rôle moteur sur la question des inondations du Rhône. Or, ce poste fut pour elle un tremplin plutôt qu'une consécration. Ingénieure diplômée de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État en 1976, elle obtint un poste de responsable au service Risques de la DDE de Savoie entre 1978 et 1987 où elle fut confrontée à la gestion des risques d'avalanche et d'inondations. En 1987 elle entra dans le corps des Ponts et Chaussées et travailla au service de Restauration des Terrains de Montagne (RTM) de Savoie avant d'être nommée au service navigation du Rhin. Elle fut amenée à participer au projet de la remise en eau du « Polder d'Erstein », un des premiers projets de restauration de ZEC en France¹. Nous pouvons supposer qu'elle a joué un rôle de médiateur d'expériences dans la promotion du projet de restauration de ZEC sur le Rhône. En 1993, elle obtint un poste à la DRIRE Rhône Alpes où elle fut placée à des fonctions de contrôle des barrages et des mines et carrières. Depuis ce poste elle assista au drame qui se joua dans le Drac en 1995, où 6 écoliers et leur accompagnatrice trouvèrent la mort lors d'un lâcher d'eau volontaire par EDF². Cet événement, qui l'a marquée, a peut-être eu des répercussions sur sa conception du rôle de l'État dans la sécurité liée aux risques naturels.

« À Grenoble, en 1995 il y a eu l'accident du Drac avec une institutrice et des enfants qui sont morts dans un lâcher volontaire d'eau à l'aval [...] ça m'a beaucoup marquée car j'étais responsable du pôle électricité, donc j'ai fait un rapport... je n'ai pas été mise en examen mais bon on a dû fournir. Je n'ai pas été appelée à témoigner au premier procès, mais en appel j'ai dû aller témoigner et j'ai accompagné la cour sur le terrain avec les parents pour expliquer ce qui c'était passé. Et ça m'a beaucoup marquée tout ça parce que j'ai vraiment compris que lorsqu'on travaille sur les sujets comme ça ce n'est pas qu'un exercice... c'est sérieux quoi, ce n'est pas seulement intellectuel. Ca m'a beaucoup marquée ».

Entretien avec l'ancienne DIREN Adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

En 1997, elle rejoignit l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, mais nourrissait l'envie de revenir travailler au sein de l'administration afin d'y relever « des défis » avec « des pionniers ». On remarque ici son ambition réformatrice, qui s'est exprimée à son arrivée à la DIREN comme directrice adjointe en 2003, où elle participa à la création du Plan Rhône avant de prendre la direction de la DIREN Bourgogne en 2006.

*« l'agence de l'eau c'était une belle machine, bien huilée, j'avais l'impression que qui que ce soit qui y travaille ça ne changeait pas grand-chose alors que **dans les services de l'État il y avait l'utilité publique... des défis à relever...** donc j'ai pris un poste de directrice adjointe de la DIREN, en janvier 2003, et il y avait déjà eu les grandes inondations de 2002 sur le Gard, la DIREN travaillait déjà au suivi de l'étude globale des crues du Rhône. Cette étude je l'avais suivie quand j'étais à la DRIRE [...] donc toutes ces études étaient en cours et quand il y a eu la crue de 2003 le directeur de l'époque m'a demandé [...] donc j'y suis allée **avec quelques pionniers** qui étaient là. »*

Entretien avec l'ancienne DIREN Adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

¹ Nous avons présenté le cas du polder d'Erstein dans le chapitre 3 (section 2.2.2).

² « Comment le barrage du Drac a fait 7 morts. Six enfants et une accompagnatrice ont été noyés dans la rivière », *Libération*, le 6 décembre 1995.

La carrière d'Anne-Marie Levraut illustre son ambition professionnelle. Elle a travaillé dans l'administration successivement aux ministères de l'Équipement, de l'Industrie et de l'Environnement (ainsi qu'à l'Agence de l'eau et au Service Navigation), mais toujours autour de la question des risques. En 2008, elle est nommée chef du service des risques naturels et hydrauliques de la direction générale de la Prévention des risques au ministère de l'Écologie, du Développement durable, et de l'Énergie. En 2012, elle devient présidente de la commission permanente des ressources naturelles (CPRN) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Sa carrière illustre son multi-positionnement dans différents ministères, à plusieurs échelons de l'administration, du local au ministère où elle exerce aujourd'hui des fonctions proches du pouvoir central.

Les discours de l'ancienne adjointe du DIREN laissent à penser qu'elle est plutôt convaincue par le paradigme de gestion durable des inondations. Notamment, elle est convaincue de l'importance de limiter la construction de digues pour répondre aux inondations, qu'elle qualifie de « techniciste » :

« La politique du « tout digue » est en inflexion depuis plusieurs années. [...] Dans l'imaginaire, réduire l'inondation ça passe par réduire l'aléa. Réduire l'aléa, c'est une barrière... mettre des digues dans l'esprit de beaucoup de gens. C'est la vision techniciste des trente glorieuses. [...] Cette vision là a ses limites et les a montrées. [...] Il a été démontré que la canalisation du Rhin avait nettement aggravé les inondations à l'aval [...] L'idée de dire on va canaliser des fleuves jusqu'à l'embouchure, et faire des murs absolument gigantesques, ce n'est pas possible. Économiquement ce n'est pas possible, paysagèrement c'est pas possible, cette politique du tout digue [...]. »

Entretien avec l'ex-DIREN adjointe, 26 mars 2012 (I17)

Ces hauts fonctionnaires furent soutenus, dans leur ambition réformatrice, par un service ad-hoc dont ils purent maîtriser la composition.

3.2.3 La Mission Rhône, bras armé des réformateurs

Ce trio a joué un rôle d'entrepreneurs de cause dans la définition et le montage de la solution institutionnelle aux inondations du Rhône. La reconstitution historique de cette période révèle que la DIREN de bassin a eu un rôle important de pilotage, prenant l'ascendant sur les autres DIREN régionales, les autres niveaux administratifs et les collectivités. Le comité de pilotage réunit par le préfet associait les régions, la CNR, les départements et d'autres services de l'État, mais la stratégie de gestion a été rédigée par les services de la DIREN de Bassin.

« Très vite on a mis en place un comité de pilotage, qui existait déjà, mais qui était État, et qui s'était élargi aux collectivités. Et donc à l'été 2004 on a mis en place un comité de pilotage partenarial qui a été co-présidé par le préfet coordonnateur de bassin avec les trois présidents de conseils régionaux qui étaient vice présidents et ce comité de pilotage réunissait aussi les services de l'État, toutes les Régions, les départements, les grandes agglos, la CNR... En 2005, on a élaboré le projet de stratégie qui a été validé au CIADT.

- [enquêteur] Ces documents là ont été réalisés par le COPIL ?

- En fait c'est la DIREN qui a tenu la plume »

Entretien avec l'ancienne DIREN Adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

Au lendemain des inondations de 2003, la DIREN de Bassin disposait d'une légitimité forte vis-à-vis de l'État central, illustrée par une recommandation du Rapport Balland réalisé après les crues,

qui conseillait que « *les services de l'État, en particulier la DIREN, soient rapidement renforcés significativement*¹ ». Ce renforcement humain de la DIREN s'illustra par la création de la « Mission Rhône », qui devint le bras armé des réformateurs.

Cette équipe fut créée en 2004 au sein du service Prévention des Risques de la DIREN de Bassin. Elle regroupait initialement des ingénieurs d'État dont le travail était alors exclusivement consacré au pilotage de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des inondations du Rhône. La Mission Rhône fut chargée d'organiser le travail en amont des réunions du Comité de Pilotage, d'organiser les CTC, et de prendre en charge la délégation et le contrôle des études techniques. Mais en 2004, cette équipe était réduite à quelques éléments, dont la directrice adjointe de la DIREN :

« Il n'y avait pas vraiment d'équipe donc on a monté une petite équipe avec des gens de gauche à droite au sein de la DIREN [...] donc moi j'ai beaucoup travaillé avec le préfet et on a mis en place ce qui est la Mission Rhône aujourd'hui.

En 2004 on parlait déjà de mission Rhône. Mais la mission Rhône fallait voir c'était...moi, S.V., S. C. qui travaillait sur les grands migrants, qu'on a piqué, et qui s'est mis à travailler à 50 % de son temps...enfin il y avait tout un tas de gens qu'on est allé chercher. Petit à petit ça s'est structuré, on a obtenu des moyens humains, on a pu former une équipe ».

Entretien avec l'ancienne DIREN Adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

En 2004, la Mission Rhône, limitée à deux personnes, en plus la directrice adjointe de la DIREN, était qualifiée d'« équipe pluridisciplinaire Rhône », même si elle regroupait exclusivement des experts de la DIREN. La responsable de cette petite équipe était alors une ingénieure du GREF, agronome de formation, qui avait travaillé comme ingénieur-chercheur dans un laboratoire d'hydrologie quantitative avant d'être en poste à la DIREN². L'autre agent de la DIREN n'y consacrait qu'un travail à mi-temps, en parallèle de son travail sur une problématique écologique. Cela témoigne du bricolage dans lequel la Mission Rhône a émergé à ses débuts.

Néanmoins, en un an, cette petite équipe réalisa un travail conséquent : lancement des réunions de concertation, élaboration des grands traits de la stratégie de gestion des inondations, lancement des premières études techniques sur la modélisation de la stratégie. Cela témoigne aussi de l'implication de la coalition de cause auprès de la question des inondations du Rhône, devenues alors centrales pour le préfet, le directeur de la DIREN et son adjointe. Quand la première responsable de ce qui est déjà appelé la « Mission Rhône » arriva, en 2005, les grandes lignes de la solution institutionnelle étaient déjà tracées, les assistants à maîtrise d'ouvrage même déjà choisis :

« Je suis arrivée en décembre 2005. Donc, en décembre 2005, la mission Rhône elle existait déjà. [...] Elle était petite, puisqu'elle était constituée de 3 personnes. Elle avait déjà amplement travaillé sur les aspects stratégiques, ils avaient été élaborés et validés par le CIADT. Quand je suis arrivée, il y avait déjà la stratégie des inondations qui était bâtie dans ses grands principes. Et il y avait aussi la gouvernance qui était déjà fortement construite dans ses bases. [...] La concertation avait commencé. C'était les prémices, mais il y avait déjà de la concertation. J'avais déjà des assistants à maîtrise d'ouvrage. »

Entretien avec une ancienne responsable de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

¹ Rapport Balland, 2004, page 75.

² Annuaire des Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts 2013.

En 2005, la Mission Rhône se développa : quatre postes furent créés. Notamment un poste spécifique fut créé pour la fonction de responsable de la Mission Rhône, attestant de son institutionnalisation. C'est une ingénieure du corps du GREF qui fut la première à ce poste, nommée en 2005 : Anne-Laure Soleihavoup. Elle venait de l'administration départementale du ministère de l'Agriculture. Elle fut responsable de la Mission Rhône pendant 5 ans (2005-2010), puis a intégré les services de la préfecture au sein du Secrétariat Général aux Affaires Régionales (le SGAR) Rhône-Alpes où elle fut chargée de gérer les fonds européens¹.

Lorsqu'elle intégra la Mission Rhône, elle choisit ce poste, convaincue de l'intérêt de développer une stratégie de gestion des inondations sur le Rhône. Elle était également convaincue de la forme que cette stratégie devait avoir : innovante, favorable à la gestion durable des inondations, et à la restauration de ZEC. Elle adhéra au projet réformateur de la coalition de cause, en en faisant une cause personnelle :

*« C'était passionnant... Oui, oui, c'était passionnant. Et le fait de venir en DIREN moi n'était pas par hasard, c'était vraiment pour m'occuper du volet inondation du Plan Rhône. Parce qu'en fait, j'étais en poste à la DDAF de l'Ardèche lorsqu'il y a eu l'inondation en décembre 2003. Donc j'ai vu cette inondation du Rhône, et j'ai assisté aux prémices de l'organisation de la DIREN sur le volet inondation, ce qui m'a complètement séduit. J'ai trouvé ça passionnant. Et je voulais avoir un poste avec l'ensemble de ces dimensions-là, **une forte dimension technique, une forte dimension politique**, et une capacité à mener un projet avec des dispositifs qui soient **innovants**. [...] c'est des projets moi **auxquels je crois complètement**. C'est-à-dire, plutôt que d'être en position défensive sur un certain nombre de choses où l'État joue les pompiers, je vais dire ça comme ça, ou alors, je ne sais pas moi, instruit des dossiers, là c'est une posture où on est **chef de file**. Mais acteur, oui, et où on organise les choses, et où en même temps on **met les mains dans le cambouis** [...]. »*

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Elle entreprit ainsi le développement de la Mission Rhône, de son équipe, et s'entoura d'ingénieurs qu'elle choisit elle-même, recrutés pour leur motivation et leurs aspirations réformatrices, n'ayant pas peur du challenge que représentaient l'élaboration et le pilotage d'une stratégie de gestion des inondations sur le Rhône. Elle choisit en outre des agents déjà convaincus de l'utilité de la stratégie, partiellement construite, sur le Rhône. Cette liberté, et le développement rapide de la Mission Rhône, prouve sa dimension stratégique, à ce moment-là, au sein de la DIREN.

*« J'ai pu constituer une équipe. J'ai trouvé déjà, à la DIREN quand je suis arrivée, de très bons éléments, mais j'ai pu les compléter ensuite en constituant l'équipe. En **recrutant donc des agents dont j'ai pu, moi, vérifier qu'ils adhéraient entièrement**, pleinement, complètement au projet. [...] **j'ai quasiment tous pu les recruter, donc les choisir**. Oui. Donc... et puis moi, un des messages c'était de leur dire « Vous lisez le projet stratégique, il faut que vous **adhériez** à ce projet stratégique » [...] On ne vient **pas par hasard ici**, ce n'est pas un boulot où le boulot vous arrive tout cuit parce que vous avez des instructions de dossier à faire ou un truc comme ça. Le boulot qu'on a, c'est celui qu'on va chercher, c'est celui sur lequel on est **capable de convaincre**. Et donc je disais aussi aux gens « Il y a de la technique, il y a de la politique, il y a du financier, il y a un peu de tout ». C'est ça d'ailleurs qui*

¹ Elle est depuis 2012 directrice du Centre régional de la propriété forestière (CRPF) d'Auvergne.

*est super agréable. « Il y a plein d'ambitions possibles. Mais si vous n'êtes pas, vous, dynamique et force de proposition »... « Et bien, ne venez pas ». Non, non. Non, non. Et là, là effectivement dans cette équipe, il n'y a que des gens **qui sont là parce qu'ils y adhèrent**. Et puis qui sont très dynamiques ».*

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Ainsi la composition de l'équipe a été le produit du recrutement organisé par la première responsable de la Mission Rhône. Cela a participé à déterminer le rôle de la Mission Rhône autour de la stratégie de gestion des inondations. Des ingénieurs plutôt jeunes furent recrutés, tous convaincus du bien fondé de la stratégie déjà partiellement construite, et de la nécessité de réformer le système existant, prêts à changer la façon dont les inondations étaient gérées sur le Rhône. Une telle homogénéité et normativité cognitive au sein de l'équipe fut déterminante dans la force de conviction, ainsi que le dévouement dont les agents de la Mission Rhône ont fait preuve autour, en particulier, du projet de restauration de ZEC.

Le recrutement de la Mission Rhône s'est fait plus en regard de la motivation des agents que de leur formation. La plupart étaient diplômés d'une grande école d'ingénieurs, des travaux publics de l'État (TPE), ou de l'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement (ENGEES). L'un des agents, après sa formation comme ingénieur TPE, réalisa un doctorat en anthropologie, spécialisé sur les inondations. Un autre agent était de formation universitaire. Un poste particulier fut affecté à la communication autour de la stratégie de gestion des inondations du Rhône¹. L'organisation de la Mission Rhône était un partage des tâches thématique, selon la spécialité de chacun : hydraulique ; réduction de la vulnérabilité des bâtiments ; vulnérabilité agricole ; urbanisme. L'idée de la responsable était de s'entourer de compétences complémentaires.

La coalition de cause choisit de développer la Mission Rhône en lui attribuant des moyens financiers et humains qui permirent le développement d'une expertise. La Mission Rhône devint un échelon incontournable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des inondations du Rhône dont était chargé le préfet. Le développement de cette équipe résultait d'un choix délibéré de la part du préfet, du DIREN et de son adjointe, et l'importance accordée aux inondations du Rhône au sein de la DIREN s'est peut-être faite au détriment d'autres services :

*« La Mission Rhône, je l'ai quasiment prise au départ. La création, je n'étais pas la première, encore une fois. C'est pour ça, ce que je dis c'est à l'origine...**À l'origine il y a quand même un Lacroix, un Serge Alexis, une Anne-Marie Levrant**. Et de leur volonté, enfin il faut bien voir qu'ils sont allés mettre, ils ont choisi d'affecter des gens à la mission Rhône plutôt qu'ailleurs. C'est ça, les choix d'une structure à un moment donné, c'est de dire... Si vous n'avez pas une volonté assumée d'un directeur qui place ses effectifs en prenant entre guillemets à d'autres. Puisque ça veut dire des gens souvent qui ne sont pas remplacés [...] quand il [le successeur du DIREN] est arrivé, il a dit « Attention, il n'y a pas que le Plan Rhône ». Et je pense qu'il a bien fait. Ce n'est pas un reproche hein ! Je pense qu'il a bien fait parce que **la structure souffrait d'avoir un directeur et une directrice adjointe qui n'étaient pas aussi présents sur les autres thématiques que ce qu'ils étaient présents sur le Plan Rhône**. Et à un moment donné, une structure, elle a besoin d'avoir des chefs qui la reconnaissent. Et donc,*

¹ Deux agents étaient de formation ingénieurs TPE ; un agent détenait une formation universitaire en géologie ; un agent était ingénieur de l'ENGEES (école nationale du génie de l'eau et de l'environnement) ; la chargée de communication était auparavant secrétaire de rédaction du journal du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).

Emmanuel de Guillebon quand il est arrivé, il a explicitement dit que c'était important le Plan Rhône, mais que ce n'était pas non plus tout ».

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Le dossier des inondations du Rhône bénéficiait, au sein de la DIREN, d'une attention toute particulière, malgré la taille plutôt réduite de la Mission Rhône par rapport à la DIREN¹. Dépassant les voies hiérarchiques habituelles, la responsable de la Mission Rhône devait référer de son travail directement au DIREN et à son adjointe².

« Et j'avais surtout, en DIREN, donc un directeur et une directrice adjointe qui étaient complètement impliqués sur ces sujets-là. Mais je dirais, pour la directrice adjointe à 100 % de son temps. Et pour le DIREN lui-même, je pense qu'il était très fortement impliqué sur le Plan Rhône. Je ne peux pas le dire en termes de pourcentage, mais un temps qui était très important, je dirais. Avec aussi une implication du préfet, qui était à ce moment-là le préfet Lacroix. »

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

L'investissement et le rôle important joué, lors de l'émergence de la Mission Rhône, par le DIREN, son adjointe, ainsi que la première responsable de la Mission Rhône, ont provoqué un attachement de ces acteurs à leur travail, et en particulier à la stratégie de gestion des inondations construite en 2004. Cela sera déterminant dans la controverse les opposant aux élus locaux au sujet de l'opportunité de restaurer une zone d'expansion de crues. De même, l'ambition réformatrice de ces agents pourra expliquer l'investissement important de ces services sur la solution institutionnelle développée sur le Rhône :

« Oui, oui, moi j'y crois. Et en même temps, je sais qu'il faut avoir la volonté de faire bouger les lignes, et une volonté partagée. C'est-à-dire bon, qu'il faut avoir la capacité à faire bouger les lignes soi-même et à essayer de réfléchir en changeant, enfin et en articulant avec plusieurs niveaux de réflexion »

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Les agents de la Mission Rhône semblaient partager une certaine adhésion au paradigme de gestion durable des inondations. Cela s'illustre dans les discours de l'ancienne responsable de la Mission Rhône, qui présente la stratégie du Plan Rhône comme construite sur un équilibre entre solutions structurelles et solutions moins structurelles :

« Puisqu'on vient pour porter un discours de prévention, nous-mêmes, si on n'est capable que de parler digues, et si finalement les seules propositions qu'on ait à faire en culture des risques... c'est de faire des repères de crues... pffff [rires]. [...] C'est-à-dire même si j'ai commencé à travailler sur l'hydraulique parce qu'on était obligé [...], je savais qu'il fallait très rapidement aussi que, dans le même temps, je fasse monter la réduction de vulnérabilité. Sinon à un moment donné on aurait une sorte de bras hypertrophié sur les travaux et les digues, et on ne laisserait pas la possibilité de développer d'autres choses. De la même manière, un grand

¹ En 2012 la Mission Rhône représentait 8 agents pour un service de Prévision des Risques de 80 personnes (entretien responsable du service de Prévision des Risques de la DREAL, I21, 2012).

² La responsable de la Mission Rhône référait directement au DIREN alors que la voie hiérarchique aurait dû la rendre tributaire du chef de service Prévention des risques.

plaisir a été de dire « Il faut développer des choses qui soient complètement, et de façon très assumée, sur la culture du risque, et que ça augmente ». Mais ces actions de la culture du risque ne sont légitimes et portées qu'à partir du moment où vous êtes aussi très fort techniquement sur les sciences de l'ingénieur. [...] Pour montrer que, oui, oui, vous n'êtes pas un rigolo. [...] en même temps qu'on disait qu'il fallait faire une place à tout ce qui était concertation, qu'il fallait faire une place à tout ce qui était conseil scientifique... Et bien, on avait aussi les sciences de l'ingénieur qui allaient se froter à tout ça. [...] »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

L'implication importante d'un DIREN, de son adjointe, et de la responsable de la Mission Rhône, ainsi que le soutien du préfet, ont contribué à construire une équipe soudée d'agents qui ont travaillé plusieurs années avec comme objectif la définition, et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion, déjà dessinée dans les grandes lignes en 2004. Le développement de cette équipe (de 3 personnes en 2004 à 8 personnes en 2010) illustre l'importance stratégique que représentaient les inondations du Rhône pour la DIREN de Bassin. Nous le verrons par la suite, cette situation privilégiée s'est illustrée par des arbitrages effectués par le DIREN, en faveur de la Mission Rhône, s'opposant même à des orientations ministérielles. Le soutien de la DIREN à la Mission Rhône, autour du projet de restauration de ZEC, devra être ramené à cette histoire, qui a lié de hauts fonctionnaires, réformateurs, à une cause pour laquelle ils se sont particulièrement investis.

* *
*

La solution institutionnelle développée pour répondre aux inondations du Rhône fut pilotée, définie, et soutenue, par de hauts fonctionnaires issus de l'administration régionale. Notamment le préfet de bassin, le directeur de la DIREN de Bassin, son adjointe, ainsi que la première responsable de la Mission Rhône. Ces personnalités partageaient certaines croyances dans la façon de gouverner les inondations, convaincues de l'importance du régalién dans la gestion des inondations, de l'intérêt de réformer la gestion des inondations sur le Rhône, adhérant plutôt au paradigme de gestion durable des inondations. Ils ont pris en charge une part importante du développement de la solution institutionnelle. Cette solution a pris une forme contractuelle, dans le cadre d'un contrat de projet État-Régions et d'un programme de financements européens (FEDER). Le *Plan Rhône* a construit son mandat sur la réalisation entre 2007 et 2013 d'un « projet de développement durable ». L'implication importante de l'État dans ce Plan Rhône doit être comprise comme le résultat de l'influence de la coalition de cause dans le pilotage de ce plan, mais aussi comme le produit des opérations de disqualification, opérées par cette même coalition, des contre-pouvoirs autour du Rhône. La dispersion des collectivités locales autour du Rhône a laissé le champ libre aux services administratifs pour construire un Plan Rhône qui soit compatible avec leurs croyances et leur volonté de changement autour de la gestion des inondations du Rhône.

Conclusion intermédiaire

Les inondations des années 1990 et 2000 ont provoqué diverses opérations de politisation des inondations, devenues enjeu électoral et donnant lieu à des luttes définitionnelles. Les inondations sont revenues à l'agenda politique aux niveaux local et national, après avoir été confinées pendant de nombreuses années. Si les conditions hydrologiques permettent de rendre compte de la mise à l'agenda des inondations, elles sont insuffisantes pour expliciter leur publicisation, qui se comprend par l'analyse du contexte politique qui permet, à un moment donné, à une définition et à une solution de s'imposer. Lors des inondations de 2003, une fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984) s'est ouverte au croisement de trois courants pour faire émerger une solution institutionnelle au problème inondation. Des entrepreneurs de cause se sont saisi des inondations (*problem stream*) pour faire émerger les conditions d'une prise en charge publique de ce problème. La présence d'élections régionales au même moment a politisé la question des inondations saisie par trois candidats socialistes à la présidence des régions riveraines du Rhône (*political stream*). L'utilisation d'instruments disponibles permettant une contractualisation entre l'État, les Régions et l'Union Européenne (*policy stream*) permit la mise à l'agenda budgétaire de la gestion des inondations et la création d'une institution, le *Plan Rhône*, comme réponse au problème public. Le couplage de ces courants fut facilité par des entrepreneurs de cause autour du Rhône composés de hauts fonctionnaires, d'élus et d'associatifs, malgré leur façons parfois divergentes de problématiser l'inondation.

L'analyse des conditions d'émergence des inondations du Rhône dans le champ politique permet de comprendre l'opération de couplage qui s'est opérée entre la création du Plan Rhône et le problème des inondations. Néanmoins, il ne s'agit pas pour autant d'expliquer, de façon déterministe, les caractéristiques de la solution institutionnelle développée sur le fleuve. Dans une ambition proche de l'institutionnalisme historique nous retraçons les conditions politiques et historiques qui ont expliqué l'avènement d'une solution particulière aux inondations. Mais dans la façon dont cette solution fut mise en œuvre, des marges de manœuvre furent dégagées, et saisies, par certains acteurs pour opérer des traductions et des négociations autour de cette création institutionnelle. Nous allons voir notamment la façon dont la coalition de cause a traduit certaines contraintes institutionnelles, locales et européennes, pour faire émerger sur le Rhône une solution qui corresponde à leurs croyances et à leurs représentations des intérêts des collectivités locales du Rhône. Ainsi, la solution aux inondations du Rhône, construite principalement autour de la restauration d'une Zone d'Expansion de Crues, était inédite. Elle correspondait à traduction locale d'un instrument d'action publique, le détournant presque de sa forme initiale.

Chapitre 5

Le Plan Rhône : traduction inédite de la gestion durable des inondations

Le « Plan Rhône » est l'opérationnalisation de la solution institutionnelle apportée aux inondations de 2003 sur le Rhône. Cette solution institutionnelle s'inscrit dans une évolution contemporaine des politiques d'aménagement du territoire et de gestion des inondations. De forme contractuelle, le Plan Rhône associe l'État, les régions, l'Union Européenne et d'autres institutions autour de plusieurs problématiques liées au fleuve Rhône. Défini comme « un grand projet partagé de développement durable », à l'échelle du fleuve, il est présenté comme un outil de gestion intégrée des inondations, et de développement économique. À ce titre, il s'inscrit dans l'évolution contemporaine des politiques d'aménagement du territoire : l'État et l'Union Européenne se positionnent comme partenaires des Régions, la planification est remplacée par un contrat, les objectifs sont orientés vers le développement économique local et le développement durable. La forme de cette solution institutionnelle s'explique par l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, provoquée par les inondations à répétition, saisie par les Régions et par l'État, par la présence d'instruments de contractualisation entre l'État, les Régions et l'UE, l'importance grandissante des enjeux de développement durable, et enfin par l'absence d'une forme institutionnelle existante à l'échelle du fleuve. Le Plan Rhône semble émerger comme une nouvelle structure permettant à l'État et aux régions de prendre en charge la question des inondations, et, de façon plus globale, le développement de la vallée Rhodanienne. Dans son volet « Inondation », le Plan Rhône prévoit plusieurs projets, dont la restauration d'une zone d'expansion de crues. Ses orientations semblent montrer un changement paradigmatique dans la façon de gérer les inondations, s'inscrivant dans le paradigme de gestion durable. Néanmoins, s'arrêter à ce niveau d'explication ne permet pas de rendre compte de la complexité et de l'hybridité de cette institution. En effet, le Plan Rhône émerge également comme un outil à la disposition des services de l'État, qui, en développant une institution présentée comme un partenariat, se réserve une marge de manœuvre conséquente quant à la stratégie de gestion des inondations qui sera développée. La restauration de ZEC émerge alors comme une solution permettant de légitimer d'autres projets plus proches du paradigme de protection. Alors, entre outil de décentralisation au service du paradigme de gestion durable, et outil de recentralisation construit sur le paradigme de protection, comment caractériser cette institution ?

Nous verrons que le Plan Rhône se situe entre ces deux dynamiques. Afin de la caractériser finement, nous revenons dans ce chapitre à la genèse de cette institution. Nous montrons que le Plan Rhône est une institution (relativement) innovante, qui s'inscrit pour autant dans une trajectoire d'action publique identifiable (section 1). Il émerge comme un montage institutionnel inédit sur le Rhône, orienté vers un changement paradigmatique autour de la façon de gouverner le Rhône et les inondations. Cependant, le Plan Rhône est également une traduction inédite, produite par la coalition de réformateurs, des orientations nationales et européennes des politiques de l'aménagement du territoire et de gestion des inondations. Cette traduction se structura autour d'un projet que nous qualifions de « clé de voute » : la restauration d'une zone d'expansion de crues (section 2). La restauration d'une ZEC émerge comme l'instrument principal d'une stratégie de gestion des

inondations qui, paradoxalement, semble située entre deux paradigmes. Ainsi, la mise en œuvre inédite de cet instrument sur le Rhône s'illustre par le contournement des contraintes inhérentes aux outils financiers et réglementaires, et la saisie de leurs interstices, afin de développer une stratégie qui corresponde à aux croyances des réformateurs et à leurs représentations des intérêts des collectivités locales. Cette construction inédite contient les racines des éléments qui permettront de comprendre, dans les chapitres suivants, la structuration de la controverse qui se développa autour du projet de restauration de zone d'expansion de crues.

1. Une institution (relativement) innovante

Nous cherchons dans cette section à qualifier le Plan Rhône. À cette fin, nous revenons sur la genèse de cette solution institutionnelle. Nous allons voir que le Plan Rhône peut être qualifié d'institution, rassemblant diverses organisations se dotant d'une stratégie commune, de moyens spécifiques sur un espace et un temps déterminés, ainsi que de règles de fonctionnement formalisées (1.1). Cette institution, innovante sur le Rhône, émerge dans une trajectoire d'action publique nationale dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cette trajectoire, et notamment les outils financiers et contractuels sur lesquels le Plan Rhône est construit, ont eu un effet particulier sur la forme de celui-ci (1.2).

1.1 Le Plan Rhône, dynamique d'institutionnalisation

Si on ne peut le caractériser d'organisation, le Plan Rhône a été institutionnalisé par des règles et des procédures qui lui étaient propres. C'est un partenariat liant plusieurs organisations, par contrat, sur un espace géographique donné, un temps limité, doté de règles et d'objectifs spécifiques, et de moyens financiers indépendants. En ce sens, nous le qualifions d'institution.

1.1.1 Un partenariat entre organisations

Les organisations reliées au sein du Plan Rhône sont plurielles. Au cœur du dispositif se trouvait l'État (représenté par le préfet de bassin) et les Conseils Régionaux riverains du Rhône et de son affluent principal, la Saône. Mais d'autres organisations infra et supranationales étaient incluses dans ce partenariat, comme les Conseils Généraux, certaines municipalités, et l'Union Européenne. Par ailleurs, le Plan Rhône associait également des établissements publics comme l'Agence de l'Eau, l'ADEME et VNF. Les services administratifs régionaux, en particulier la DIREN de bassin, ont endossé une mission de pilotage au sein du Plan Rhône. La CNR, en tant que concessionnaire du Rhône, était également été associée. Enfin, le Plan Rhône s'est constitué un certain public, composé de représentants d'associations, d'élus locaux, et d'habitants riverains du fleuve.

Les outils qui liaient ces institutions étaient principalement contractuels et financiers. En effet, un Contrat de Plan Interrégional (CPIER), une forme de Plan État-Région adressé à plusieurs Régions, a été signé sur la période 2007-2013, engageant contractuellement et financièrement l'État (représenté par le préfet de bassin), cinq Régions¹, la CNR, l'ADEME, VNF, l'Agence de l'Eau, et le Comité de Bassin. De plus, un contrat FEDER a été adossé à ce CPIER, liant, contractuellement et

¹ Le CPIER a élargi les trois régions qui s'étaient saisies du problème inondation sur le Rhône aux régions Bourgogne et Franche-Comté.

financièrement, principalement les signataires du CPIER et l'Union Européenne. Cette gouvernance partenariale et polycentrique semble faire du Plan Rhône un « objet frontière » (Cash, et al., 2006), associant plusieurs types d'acteurs aux logiques potentiellement antagonistes, autour d'un espace commun et avec des objectifs communs. Cela est illustré dans un extrait du discours du préfet de Bassin lors de la signature du Plan Rhône :

« La signature de ce contrat de projets interrégional plan Rhône établit la preuve que l'État et les Régions, mais aussi la CNR, peuvent se retrouver et faire converger leurs intérêts en vue de servir l'intérêt général. Je pense que c'est là un message fort et responsable, comme en attendent nos concitoyens. Ce contrat démontre que, lorsque l'enjeu est grand, il permet de dépasser les oppositions et qu'un tel projet, pour être mené à bien, a besoin d'une démarche collective de l'ensemble des pouvoirs publics. »

Extrait du discours du préfet coordonnateur de Bassin lors de la signature du contrat de projets Plan Rhône le 21 mars 2007 à Lyon.

Ces acteurs divers et aux intérêts potentiellement antagonistes ont élaboré une stratégie globale commune, définie autour de plusieurs thématiques, déclinées par « volets ».

1.1.2 Une stratégie commune

Les partenaires du Plan Rhône ont établi un programme stratégique sur la période de contractualisation. Autour des inondations, ce programme a été élargi, dans la construction du CPIER, à d'autres problématiques. Ainsi, le Plan Rhône se déclinait en six « volets » thématiques : Inondation, Énergie, Tourisme, Transport, Culture, et Qualité de l'Eau. Nous illustrons la diversité des problématiques concernées par les images suivantes :

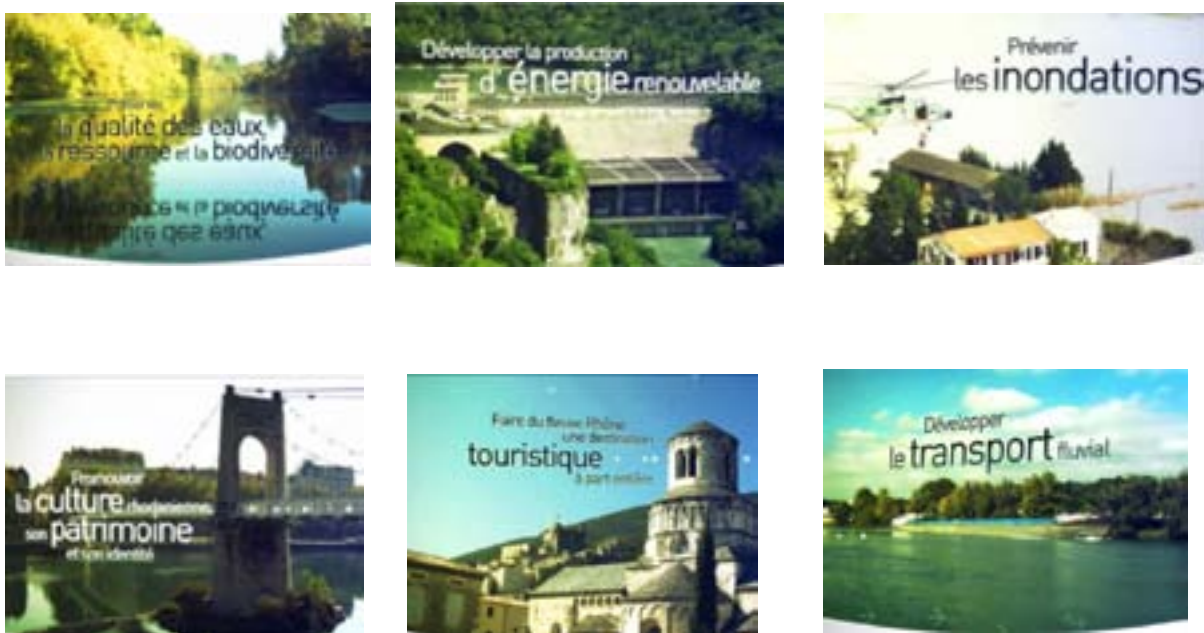


Figure 18 : Illustration des six volets du Plan Rhône.

Source : site internet Plan Rhône

Les orientations stratégiques du Plan Rhône furent validées par la DATAR¹ en 2005. Elles illustrent la volonté des partenaires de se doter d'un outil de planification « cohérent » autour du fleuve qualifié de « dénominateur commun ». Ainsi le Rhône était considéré, dans le Plan Rhône, comme l'élément rassemblant les partenaires, associés dans une volonté d'« exploitation » de ses ressources, de « gestion » de ses contraintes, et de « préservation » de ses richesses. On se situe ici tout à fait dans le registre du développement durable :

*« L'importance des nombreux enjeux de territoires, dont le Rhône est le **dénominateur commun** conduit les acteurs en charge de leur développement à vouloir disposer d'un **outil de cohérence**, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un **projet de développement durable** à même de permettre tout à la fois **d'exploiter** au mieux les potentialités de ce territoire, de **gérer les contraintes** auxquelles il est soumis et de **préserver** ses richesses environnementales et le cadre de vie de ses habitants ».*

« Plan Rhône, un projet de développement durable », document stratégique, 2005.

Les orientations du Plan Rhône traduisent également un affichage de changement d'action publique autour du gouvernement du fleuve et des inondations. Il est présenté comme l'outil d'une « étape nouvelle » de l'aménagement du fleuve, qui serait caractérisée par la « réappropriation » du fleuve par les riverains, et par la consécration du fleuve comme un « trait d'union » entre les habitants et les territoires. En creux, les orientations du Plan Rhône présentent une volonté de rupture de l'ère CNR, présentée souvent comme associant faiblement les riverains aux choix de gestion du fleuve, et comme limitant le fleuve à une ressource. Le Plan Rhône émerge comme la volonté de réinscrire le fleuve dans les territoires et les identités locales, élargissant ainsi la définition du Rhône à la culture ou encore à la richesse sociale et environnementale :

*« Respectueux des richesses sociales, culturelles et environnementales du territoire, les partenaires souhaitent aborder **une étape nouvelle de l'aménagement du fleuve** et de sa **réappropriation par ses riverains**, s'appuyant sur la promotion d'une culture rhodanienne, de son patrimoine et de son identité, le fleuve **devenant le trait d'union** entre ses habitants et ses territoires. »*

« Plan Rhône, un projet de développement durable », document stratégique, 2005.

Les objectifs du Plan Rhône s'inscrivent tout à fait dans le modèle de développement durable comme nous l'avons défini au chapitre 2, associant les objectifs de préservation environnementale, de dynamique participative et de développement économique. Dans ce projet de développement durable, la gestion des inondations tient une place privilégiée, et elle est appréhendée dans une volonté de conciliation entre des objectifs potentiellement opposés :

*« Trois ambitions pour un **développement durable de son territoire** sous-tendent les objectifs du présent Plan Rhône :*

- ***concilier la prévention des inondations et les pressions d'un développement urbain** et des activités humaines en zone inondable*
- *respecter et améliorer le cadre de vie des habitants, ce qui passe par la **préservation et l'amélioration de la qualité des eaux et le maintien de la biodiversité**, par la valorisation du patrimoine lié au fleuve dans la perspective d'une réappropriation **culturelle et sociale**, et par un tourisme exploitant au mieux les potentialités des espaces naturels et du patrimoine historique et culturel de la vallée ;*

¹ Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

- *assurer un développement économique de long terme.* »
« Plan Rhône, un projet de développement durable », document stratégique, 2005.

Au-delà de se doter d'une stratégie commune, les partenaires du Plan Rhône ont en commun des moyens spécifiques pour l'atteindre.

1.1.3 Des moyens spécifiques

Entre 2007 et 2013, le Plan Rhône disposait de moyens financiers spécifiques, mis à disposition par les partenaires dans le cadre de la contractualisation. La construction financière initiale du Plan Rhône apparaît dans les Figures 20 et 21, déclinée par volets, telle qu'elle était planifiée en 2007.

On remarque que, si avec le CPIER, l'inondation est devenue un volet parmi d'autres, financièrement ce volet représentait plus du tiers du montant total du Plan Rhône, dont la contribution des partenaires financiers était estimée en 2007 à 647 millions d'euros. Dans le volet inondation, l'État était le principal financeur (48%), puis les Régions (35%) et l'UE (14%). Lors de cette contractualisation initiale (2007-2013), le FEDER ne contribuait qu'au volet inondation¹.

La signature du CPIER a incité les partenaires du Plan Rhône à associer les régions Franche-Comté et Bourgogne, car un affluent principal du Rhône traverse leur territoire, la Saône. Cependant, on voit dans le montage financier que la participation de ces deux Régions était assez limitée. Les Régions principalement associées au Plan Rhône étaient celles qui avaient lancé l'Appel du Grand Delta.

Par ailleurs, si la CNR participait à hauteur de 28% au Plan Rhône, son effort financier était principalement dirigé vers le volet énergie. Pour des raisons stratégiques, la CNR n'a que très peu participé au financement du volet inondation (2%). La participation de la CNR au Plan Rhône n'est donc pas un acte totalement désintéressé. Elle a financé avant tout un volet qui la concernait directement, la production d'énergie, et participe aux autres volets par le biais de ces Missions d'Intérêt Général (MIG) qui ont été ajoutées à sa mission en tant que concessionnaire du Rhône en 2001. Les montants qui devaient être consacrés par la CNR aux missions d'intérêt général ont été directement versés au Plan Rhône.

¹Lors de l'évaluation à mi-parcours du Plan Rhône (2011), une ventilation des crédits FEDER fut négociée avec l'Europe, car le volet inondation n'était pas assez avancé pour utiliser tous les crédits.

Figure 19 : Tableau présentant le partage financier du Plan Rhône par volet

Source : d'après le CPIER, 2007

Volet	Pilote du volet	Objectifs du volet	Montant en millions d'Euro (2007)	État	Feder	Régions	CNR
Inondations	Mission Rhône (DREAL de Bassin)	Mieux gérer les inondations, réduire la vulnérabilité, savoir mieux vivre avec le risque, concevoir des plans de gestion par bassin	233.9 ou 36%	48%	14%	35%	2%
Patrimoine	Région Rhône-Alpes	Se réappropriier aux plans culturel et social le fleuve Rhône, conçu comme un patrimoine commun	12 ou 2%	25%	-	50%	25%
Qualité	Agence de l'Eau RMC	Restaurer la qualité des eaux et protéger la ressource	83 ou 13%	58%	-	19%	23%
Énergie	Agence pour la Maitrise de l'Énergie (ADEME)	Concilier le développement de la production d'énergie et le respect de l'environnement, optimiser l'outil existant, exploiter le gisement éolien, réduire la vulnérabilité aux inondations des réseaux d'énergie	76 ou 12%	1%	-	1%	98%
Transport	Voies navigables de France (VNF)	Afin de gérer la demande exponentielle de déplacements dans la vallée du Rhône, rattraper le retard et éviter l'engorgement, favoriser le transfert modal vers la voie d'eau, anticiper la croissance à moyen terme	159 ou 25%	36%	-	43%	21%
Tourisme	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Rhône-Alpes (DIRECCTE)	Améliorer le cadre de vie des riverains et valoriser les territoires par un tourisme de qualité, développer des activités structurantes le long du fleuve	78.5 ou 12%	6%	-	31%	62%

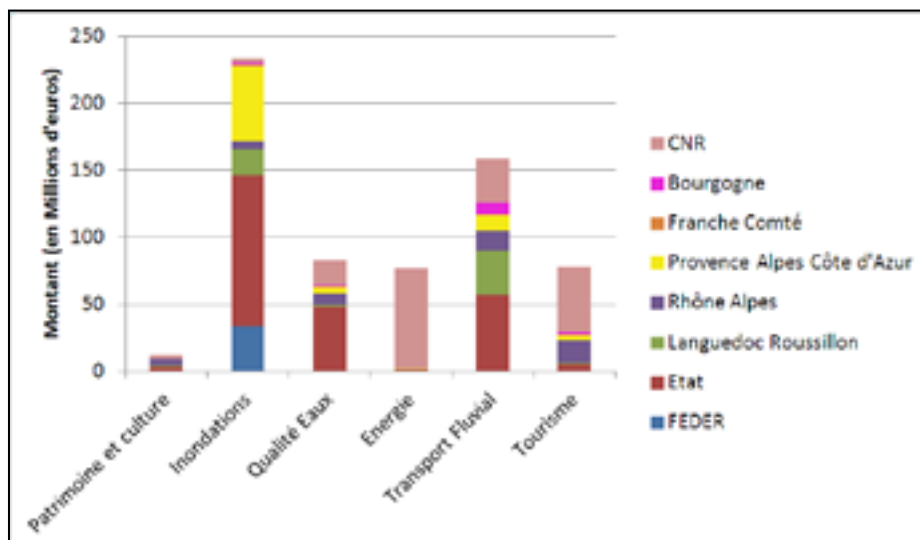


Figure 20 : Ventilation du financement des volets du Plan Rhône par partenaire

Source : d'après le CPIER, 2007.

Le Plan Rhône s'inscrit également sur un espace géographique délimité.

1.1.4 Un espace d'action délimité

Le Plan Rhône est une institution qui a mandat sur un espace spécifique, le « corridor fluvial ». Au-delà de la volonté, initialement émise par les Régions, d'y inclure les affluents, finalement le territoire d'action du Plan Rhône s'est limité au Rhône et à ses rives. Néanmoins, la Saône, affluent principal du Rhône, est incluse dans cet espace, ainsi que les confluences des affluents avec le fleuve, comme on peut le voir dans l'illustration ci-dessous :

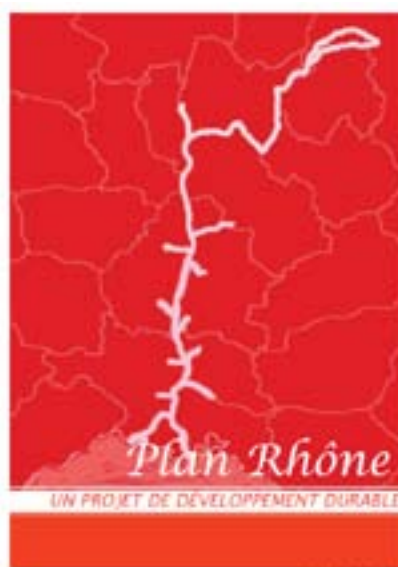


Figure 21 : Espace d'action du Plan Rhône

Source : Première page du Document stratégique du Plan Rhône, 2005.

La création institutionnelle Plan Rhône semble représenter un changement d'échelle d'action publique¹ dans le domaine des inondations. Il s'agit d'un changement ascendant, un élargissement de l'espace de problématisation. Avant 2004, les inondations étaient prises (formellement) en charge sur le Rhône à des périmètres plus réduits : essentiellement communal (par exemple pour ce qui est de l'organisation de procédures d'urgence), du regroupement de communes (par exemple pour la construction de digues syndicales, comme c'était le cas pour le Syndicat de Camargue, ou du Nord-Vaucluse), ou encore par les départements (les Préfets de département statuent sur la constructibilité des bâtiments en zone inondable). De façon plus informelle, les inondations étaient en partie régulées par les aménagements de la CNR. En France, actuellement les Régions n'ont pas de compétence obligatoire en termes de prévention des inondations. Cependant, au titre de la clause générale de compétence², elles peuvent se saisir du domaine des inondations, notamment par la contractualisation. La signature du Plan Rhône élargit donc le périmètre de gestion des inondations à l'échelle du fleuve, devenant interrégionale.

Cependant, nous ne qualifions pas le Plan Rhône de nouveau *territoire* d'action publique (Pasquier, Guigner, Cole, 2011). En effet, nous ne présumons pas d'une inscription territoriale du Plan Rhône. Le Plan Rhône ne devient ni un espace de représentation politique, ni un espace aux frontières strictes d'action publique (l'action publique des Régions dépasse largement les frontières du Plan Rhône). Si le Plan Rhône est une institution qui produit des normes et des symboles d'appartenance territoriale, il convient de rester prudent sur l'identification potentielle d'un sentiment d'appartenance des habitants autour du Rhône compris comme territoire, c'est-à-dire comme espace approprié par les acteurs qui le composent. C'est pourquoi nous nous référons au Plan Rhône comme un *espace* d'action publique. Le Plan Rhône s'est doté également de règles de fonctionnement formalisées.

1.1.5 Des règles de fonctionnement formalisées

Le Plan Rhône s'est doté de règles spécifiques régissant les interactions entre ses partenaires. Principalement, ces règles définissent plusieurs instances de décision, dans lesquelles des partenaires identifiés peuvent siéger : le comité directeur, le comité de pilotage et d'autres instances de pilotage et de programmation. L'action du Plan Rhône consiste principalement à octroyer des financements, sur projets.

Le comité directeur

Le Comité Directeur (CODIR) est l'organe décisionnel du Plan Rhône. Il est chargé de définir les orientations du Plan Rhône, du CPIER et du FEDER. Certains partenaires ont des relations privilégiées, par leur participation au CODIR : le préfet coordonnateur de bassin, le président du Comité de bassin Rhône-méditerranée, les 5 présidents des Conseils régionaux et le président directeur général de la CNR.

¹ Ici l'expression « échelle d'action publique » est entendue comme un périmètre d'intervention publique, intégrant une envergure et des frontières (Pasquier, Guigner, Cole, 2011).

² « La clause générale de compétence se comprend comme la liberté reconnue à une collectivité territoriale d'intervenir en toute matière pour répondre à un intérêt public local » (Pasquier, Guigner, Cole, 2011p. 57).

Le CODIR a comme mission de garantir que les principes du Plan Rhône, présents dans la stratégie validée par le CIADT¹ en 2005, soient respectés, comme le principe de solidarité, et que les actions restent cohérentes malgré l'organisation thématique. Il encadre également la publicisation des actions, définit les résultats à atteindre et organise la concertation². Ainsi, le CODIR a un pouvoir décisionnel mais également un pouvoir normatif vis-à-vis du sens de l'action publique sur le Rhône.

Le comité de pilotage

Le comité de pilotage (COPIL) réunit plus de partenaires, et dispose de moins de pouvoir que le CODIR. Il est tout de même co-présidé par les membres du CODIR, qui gardent donc la main sur le COPIL. Le COPIL n'a pas de pouvoir décisionnel, mais plutôt organisationnel:

« Il constitue une instance plus élargie, de suivi et de concertation du Plan Rhône et du CPIER, mais également le comité de suivi du FEDER Plan Rhône, assurant ainsi une cohérence entre les deux outils de mise en œuvre du Plan Rhône. »

Site internet Plan Rhône

Le COPIL est composé, aux côtés des membres du CODIR, de représentants des Conseils Généraux et des grandes villes riveraines du Rhône et de la Saône (Lyon, Arles, Avignon, Montélimar, Valence, Vienne), des syndicats intercommunaux intervenant dans la gestion du fleuve et des chambres consulaires régionales.

C'est un organe plus exécutif, qui pilote la mise en œuvre des orientations stratégiques décidées en CODIR. De plus, il a une mission d'information des membres non signataires du Plan Rhône. Le COPIL constitue également le comité de suivi du Programme FEDER et du CPIER.

Le secrétariat technique

Les travaux en amont de la réunion des CODIR et COPIL sont animés par le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) de Rhône-Alpes, assisté des responsables de chaque volet du Plan Rhône et des représentants techniques de chacun des partenaires. Néanmoins, au sein de chaque volet, c'est l'organisation pilote du volet (voir figure 19) qui assure les travaux de secrétariat technique. Le volet inondation est piloté par la Mission Rhône.

Instances de programmation

La capacité d'action du Plan Rhône est principalement l'attribution de financements à ses partenaires dans le but de mettre en œuvre sa stratégie. Néanmoins, le Plan Rhône peut également financer des projets définis par des acteurs privés ou non signataires du Plan Rhône, comme des élus, des particuliers, des associations, des entreprises, ou des collectivités locales. Les instances de programmation instruisent et examinent ces projets, et les labellisent, éventuellement, « Plan Rhône ».

Les Comités Techniques Thématiques Interrégionaux (CTTI) vérifient, pour chaque volet thématique, que les dossiers instruits respectent les critères d'éligibilité du Plan Rhône. Une fois validés, les dossiers peuvent être présentés à l'instance de programmation du Plan Rhône. Les CTTI

¹ Les Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), ou de compétitivité des territoires (CIACT) sont présidés par le Premier ministre. Ils établissent les orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire. C'est la DATAR qui pilote ces comités. Les CIADT sont l'instrument de contrôle, de l'État central, sur l'aménagement des territoires, notamment par la sélection de projets éligibles aux Contrats de projets État-Région (CPER).

² Site internet Plan Rhône, URL : <http://www.planrhone.fr/front/205-252-0-Les-instances-de-gouvernance-du-Plan-Rhone>

fonctionnent sous la responsabilité de chaque pilote de volet. À partir de la synthèse des avis recueillis auprès des différents instructeurs et financeurs, le CTTI établit un avis collectif sur la recevabilité des projets présentés par les rapporteurs. Une proposition de programmation et de labellisation d'opérations est établie sur la base du plan de financement envisagé pour chaque projet. Cette proposition de programmation est transmise, assortie d'un avis pour chacun des dossiers, au SGAR Rhône-Alpes, qui en assure la diffusion aux membres du Comité de Programmation Interrégional.

Le Comité de Programmation Interrégional (CPI) est saisi des dossiers validés par les CTTI de chaque volet du Plan Rhône. Il décide de la labellisation et de la programmation des projets. Ce Comité est co-présidé par les membres du CODIR ou leurs représentants, et il est composé des autres signataires du CPIER (Agence de l'eau, ADEME, VNF), du Directeur Régional des Finances Publiques et des Conseils généraux riverains de la Saône et du Rhône représentés au COPIL.

Instances consultatives

Deux autres instances, au pouvoir consultatif, sont présentes au sein du Plan Rhône de façon à associer, d'une part, des scientifiques et, d'autre part, des particuliers.

Un conseil scientifique, placé auprès du CODIR, produit une expertise qui a valeur consultative. Un autre conseil scientifique composé de membres spécifiques se réunit au sein du Volet Inondation.

Les Comités territoriaux de concertation (CTC) sont des instances associant les « parties intéressées » à la gestion du fleuve. Si les CTC devaient permettre une concertation transversale concernant tous les volets, dans la pratique ils ont surtout concerné le volet inondation. La raison est qu'ils ont été d'abord conçus pour traiter la question des inondations (avant 2007, donc avant l'élargissement du Plan Rhône aux autres volets), pour répondre à une demande de prise en charge de gestion des inondations. Nous présenterons les CTC plus en détail dans le chapitre suivant.

Le Plan Rhône est une institution créée dans l'optique de répondre aux inondations du Rhône, plus tard élargie à d'autres problématiques et associant divers acteurs et organisations autour du fleuve. C'est une nouvelle institution qui s'inscrit dans une volonté de gérer les inondations de façon intégrée, globale, et partagée, faisant explicitement référence au développement durable. Néanmoins, au-delà de cet apparent caractère innovant, le Plan Rhône s'inscrit dans une trajectoire d'action publique nationale et européenne.

1.2 Une institution qui s'inscrit dans une trajectoire d'action publique

Au-delà du domaine inondation, le Plan Rhône est une institution qui s'inscrit dans une trajectoire d'action publique propre aux politiques de développement territorial. De forme contractuelle, partenariale, et cofinancée, cette institution lie de façon préférentielle les acteurs clés du développement territorial contemporain français : l'État, les Régions, l'Union Européenne et le secteur privé (la CNR). Cette institution semble illustrer une volonté de substituer, à une intégration verticale et de régulation croisée dominée par les préfets et les notables, la multiplication des lieux de décision et un rôle décisionnel croissant des collectivités locales (Smith, 1995). La coalition de réformateurs, composée du préfet de Bassin nommé en 2004, du directeur de la DIREN et de son adjointe, a œuvré pour rendre le Plan Rhône compatible avec les contraintes institutionnelles sous-jacentes à l'utilisation d'instruments financiers. Ces derniers ont participé à modifier la forme et l'orientation du Plan Rhône,

le rendant donc compatible, dans son affichage, avec le paradigme de gestion durable des inondations. Ces contraintes ont néanmoins été retraduites par la coalition de réformateurs pour être compatibles avec leurs croyances et leur capacité d'action.

1.2.1 Le Plan Rhône, entre développement local et planification

La planification et l'aménagement du territoire ont, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, entretenus des liens très étroits. A partir des années 1980, les contrats de plan État-Régions (CPER) deviennent l'outil principal de l'aménagement du territoire piloté par la DATAR, valorisant l'échelon régional¹. À une dynamique de planification centralisée se substitue une orientation vers le « développement local », ascendante et partenariale, associant l'État et les Régions autour d'objectifs communs (Smith, 1995). La contractualisation et le partenariat accompagnaient cette dynamique de décentralisation (Pasquier, Guigner, Cole, 2011). Les régions deviennent un espace de rationalisation de l'action publique par l'aménagement du territoire (Pasquier, 2012). Le remplacement progressif de la planification par la contractualisation s'accompagne d'une intégration européenne de l'aménagement du territoire. Depuis les années 1980, l'UE redistribue les cartes des relations entre les États et leurs territoires infranationaux. Les CPER de 1999 furent explicitement engagés en parallèle des fonds structurels européens². Leur durée fut d'ailleurs allongée de deux ans pour être en phase avec le FEDER. Les Fonds européens de développement régional (FEDER) ont pour objectif le renforcement de la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne et la correction des déséquilibres régionaux. Ces objectifs, associés au principe d'additionnalité, ont favorisé un développement conjoint des CPER et du FEDER.

Les instruments CPER et FEDER sont présentés comme des outils de décentralisation de l'aménagement du territoire. Néanmoins, des travaux ont mis en avant la dépendance au sentier d'une action publique planificatrice, dans laquelle l'État central joue toujours un rôle fort d'orientation des politiques locales. Une relation asymétrique lie les signataires à l'État, ce dernier étant à la fois contractant et garant du contrat (Bertrand, 2006). D'autres travaux rendent compte d'un effet paradoxal du FEDER : le renforcement de la tutelle publique sur les collectivités (Balme, Jouve, 1995). Notamment à travers la capacité des agents de l'État (au sein des préfetures et des administrations déconcentrées) à se positionner au centre des réseaux politiques au sein desquels les procédures sont négociées. D'autres travaux ont rendu compte de la dynamique d'adaptation des collectivités aux instruments financiers, mettant de côté les projets pour privilégier les procédures, et du développement d'une certaine expertise et médiation entre l'Europe et les Régions (Smith, 1996). Le Plan Rhône se situe dans cette tension entre changement d'action publique vers le développement local et rémanence d'une logique de planification centrale de l'aménagement du territoire.

A partir de la génération 2000-2006, les CPER sont orientés vers la définition de projets spécifiques. Leur orientation traduit la volonté nationale, associée à une volonté européenne, d'axer l'aménagement du territoire régional vers le développement durable, cherchant à s'émanciper des

¹ Les CPER sont institués par la loi de décentralisation du 29 juillet 1982 et précisés par le décret du 21 janvier 1983: "*L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.*" (art.11, loi du 29 juillet 1982).

² Il existe trois fonds structurels européens : le FEDER (Fonds de développement régional), le FSE (Fonds social européen) et le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie de la production agricole). Cependant, c'est l'instrument FEDER, orienté vers le développement régional, qui s'est accolé aux CPER.

investissements infrastructurels, proches de l'économie de planification, qu'ils permettaient traditionnellement (Bertrand, 2006). La génération suivante, la contractualisation 2007-2013, fut pour le gouvernement français l'occasion de modifier de nouveau les objectifs des CPER¹. Afin de différencier cette contractualisation des précédentes, la dénomination « contrat de **plan** » disparaît au profit de celle de « contrats de **projet**² ». Entre autres, cette nouvelle génération s'inscrit encore plus explicitement dans les « orientations stratégiques des conseils européens de Lisbonne-Göteborg en faveur de l'innovation, de la compétitivité et du développement durable³ ». Le CPER est valorisé par la DATAR pour son effet levier auprès des instruments financiers européens⁴. Visant un objectif de convergence européenne, la génération de CPER 2007-2013, dans laquelle s'est développé le Plan Rhône, encourageait le développement économique et le développement durable. Les nouveaux CPER étaient donc, d'une certaine façon, cadrés par la politique européenne et par le triptyque du développement durable : développement économique-préservation de l'environnement-participation du public :

« En mars 2000, les chefs d'État et de gouvernements, réunis à Lisbonne, ont fixé une stratégie pour 2010, visant à faire de l'Europe « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Le conseil de Göteborg, de juin 2001, a élargi cette stratégie à la protection de l'environnement et à la réalisation d'un modèle de développement durable reposant sur le triptyque : compétitivité, emploi-inclusion sociale, environnement-prévention des risques. [...] Les politiques communautaires, mais aussi les politiques nationales, déclinées dans le programme national de réforme (PNR), s'inscrivent dans ces objectifs majeurs. »

Compte rendu du CIACT du 6 mars 2006, page 17.

Les « Plans Grands Fleuves » furent d'abord définis hors de la procédure CPER. Le premier, le Plan Loire, fut proposé par le gouvernement en 1994, et notamment le ministère de l'Environnement, comme réponse à la crise politique locale autour de la gestion des inondations. En 2000, le Plan Loire est accolé à la procédure CPER, faisant entrer les fleuves et les inondations dans le giron de l'aménagement du territoire. Le Plan Rhône est signé dans cette continuité d'action publique de développement territorial. Les instigateurs du Plan Rhône, et notamment le préfet de bassin Lacroix, ont résolument construit le Plan Rhône sur le modèle de la Loire :

« Je souhaite donc pouvoir présenter en coordination interministérielle un plan Rhône dans les premiers mois de l'année 2005, afin de déboucher sur un examen en CIACT à l'exemple de ce qui s'est fait sur la Loire. Cet engagement fort de l'État permettrait de garantir une programmation pluriannuelle et d'afficher un véritable projet de développement durable sur le Rhône, ambition à la hauteur des enjeux de ce fleuve, véritable colonne vertébrale du bassin. »

¹ Dans le but affiché d'atteindre « un partenariat État-région efficace » (Compte rendu du CIACT du 6 mars 2006).

² Compte rendu du CIACT du 6 mars 2006

³ Idem.

⁴ La logique des CPER et CPIER valorise notamment l'effet levier concernant le FEDER, comme on peut le voir sur la stratégie de la DATAR (dossier de presse du CIACT du 6 mars 2006) : « Il [le gouvernement] souhaite par ailleurs qu'une bonne coordination soit assurée entre les futurs contrats [CPIER] et les futurs programmes européens, qui devront s'appuyer sur un diagnostic stratégique commun, élaboré en étroite relation entre l'État, chaque conseil régional ainsi que les autres collectivités territoriales ».

Discours de clôture par le Préfet coordonnateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Néanmoins, une différence notable subsiste entre le Plan Loire et le Plan Rhône. Le premier est piloté par un syndicat mixte (l'EPALA), reconnu plus tard comme établissement public territorial de bassin (EPTB) et appelé Etablissement Public Loire. De plus, une équipe technique indépendante de ses signataires s'est constituée derrière l'expression « équipe pluridisciplinaire » pour encadrer et réaliser les études scientifiques et techniques relatives au programme d'aménagement du Plan Loire (Doussin, 2009p.106). Or, si le Plan Rhône s'est construit sur le modèle du Plan Loire, ce n'est pas un établissement public territorial qui le pilote, mais bien les services déconcentrés de l'État, et en particulier le préfet de bassin en s'appuyant, concernant le volet inondation, sur les services de la DIREN/DREAL. Cette spécificité du Rhône aura des conséquences, par la suite, sur la controverse autour du projet de restauration de ZEC.

« Voilà, à l'époque c'était la DIREN et maintenant donc c'est la DREAL. Donc qui est pilote du volet inondations. [...] C'est vrai que l'étude d'optimisation des ZEC en particulier, et puis plus généralement toutes les actions du volet inondation, sont portées par la mission Rhône au sein de la DREAL. C'est ça qui est un peu particulier et original, on va dire. Ailleurs, sur les autres bassins versants, c'est plus des établissements publics. Enfin, on verrait la Mission Rhône dans un établissement public. »

Entretien avec un ancien agent de la Mission Rhône, DIREN de Bassin, 4 mai 2010 (I1)

Le Plan Rhône est approuvé par le Comité Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (CIACT) le 6 mars 2006, dans une volonté explicite de lier prévention des inondations, aménagement du territoire, développement économique et développement durable. Le CIACT illustre la volonté politique nationale de développer conjointement les CPER avec les instruments financiers européens. Or, les instruments financiers CPER et FEDER ont eu des effets propres sur la forme du Plan Rhône.

1.2.2 Ce que le FEDER et le CPER ont fait au Plan Rhône

Initialement prévu pour prendre en charge la gestion des inondations, le Plan Rhône a été élargi à d'autres problématiques du fleuve. Or, cet élargissement émane d'une volonté nationale, conditionnant le recours au CPER comme formalisation du partenariat entre les acteurs du Plan Rhône à l'élargissement du problème inondation à d'autres problématiques.

La coalition de cause qui a pris en charge le développement du Plan Rhône témoigne de la nécessité, ressentie à l'époque, d'élargir la gestion des inondations à d'autres problématiques pour pouvoir être sélectionné par la DATAR, et ainsi bénéficier d'un financement public dans le cadre d'un CPER. C'est le CIACT, présidé par le Premier ministre, qui a formellement conditionné l'attribution d'un CPER à la définition d'un projet global autour du Rhône¹. L'attribution CPER facilitant l'attribution du FEDER, les partenaires avaient intérêt à adapter leur projet aux attendus procéduraux de ces instruments financiers. Ainsi, il s'est bien agi d'adapter le Plan Rhône aux contraintes institutionnelles, plutôt que l'inverse. Cette dynamique est expliquée par les enjeux élevés, pour les collectivités locales et même l'État déconcentré, de bénéficier de ces types d'instruments financiers,

¹ « Le CIACT du 12 juillet 2005 a mandaté le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée pour préparer un « Plan Rhône » qui prenne en compte l'ensemble des problématiques liées à la gestion du fleuve et des milieux naturels associés » (Compte-rendu du CIACT du 6 mars 2006).

notamment pour leur effet levier (Smith, 1996). Cependant, certains, et notamment la directrice adjointe de la DIREN, ont regretté les effets de cet élargissement. À une dynamique de travail entre spécialistes et techniciens, sous l'égide de l'État, se sont substituées des réunions plus procédurales auxquelles participaient directement les présidents de Région, ce qui changeait la donne en termes d'implication politique d'une part, et laissait moins de place aux services de l'État d'autre part :

*« En 2005, on a élaboré le projet de stratégie qui a été validé au CIADT, et ensuite on nous a dit ce serait bien d'élargir aux autres thématiques du fleuve pour élargir un plan fleuve [...] les élus se déplaçaient à bon niveau [...]. Avant que ça bascule CPIER [...] c'était très différent car **tout était centré autour de l'inondation**, autour de discussions stratégiques [...] les grandes lignes de ce qui était la stratégie de gestion étaient débattues dans cette instance, avec le président de la CNR, c'était toujours présidé par le Préfet Lacroix lui-même, aussi bien le bureau que les comités de pilotages, il délégait pas, il y avait une implication de très bon niveau, et les réunions étaient préparées, Lacroix nous convoquait, le Diren, moi... il passait deux heures sur le dossier, dans le détail, etc...[...]*

*C'est vrai qu'après quand je suis partie les choses tournaient différemment. **Ca devenait plus technocratique** dans la mesure où on nous avait demandé d'inclure ça dans le cadre d'un CPIER [...] Et derrière ce qui a pris la place c'est le pilotage CPIER. J'y ai participé une fois et j'ai trouvé ça frustrant parce que remplaçait à **une discussion stratégique, une discussion de programmation financière. L'inondation ne devenait plus qu'un petit morceau d'un ensemble plus vaste, et il n'y avait plus la même implication.** Il y avait cinq co-présidents. Comment faire un bureau avec cinq présidents de conseils régionaux, plus le président de la CNR, plus le préfet de Bassin... ? »*

Entretien avec l'ex-DIREN adjointe, 26 mars 2012 (I17)

Les projets financés par le CPER devaient être des projets « d'investissements structurants de grande envergure », « associant également les autres niveaux de collectivité ». Le Plan Rhône, dans lequel des travaux de renforcements de digues devaient, entre autres, avoir lieu, en associant plusieurs Régions et d'autres collectivités locales, était bien compatible avec ces exigences. Cependant, elles n'étaient pas compatibles avec les exigences du FEDER.

Le recours au FEDER relevait également d'une stratégie nationale, adossée à l'attribution du CPER. Cependant, le Plan Rhône avait été adapté pour convenir à une orientation plurirégionale. Le CPER Plan Rhône fut signé sous la forme de CPIER (Contrat de projet interrégional). Il a donc fallu, derrière, négocier avec Bruxelles pour que le FEDER puisse être attribué à plusieurs régions :

« Le FEDER, c'était une volonté du directeur de l'eau d'asseoir la politique et de la faire reconnaître au niveau européen avec des territoires pour le FEDER qui n'étaient pas les territoires administratifs Régions. [...] Donc il y a eu pas mal de négociations avec Bruxelles pour faire reconnaître le principe du FEDER sur des territoires plus grands que la Région. À ma connaissance il y a deux contrats interrégionaux qui ont bénéficié du FEDER, les contrats de massif et les plans grands fleuves [...]. »

Entretien avec l'ex-DIREN adjointe, 26 mars 2012 (I17)

Initialement, le recours au FEDER n'était programmé que sur le volet inondations. Or, la participation des fonds structurels européens pour la prévention des inondations n'est pas, à l'époque, allée de soi. Les conditions d'attribution de cet instrument ont été négociées par la directrice de la Mission Rhône, la DIREN et le préfet de bassin. Il a fallu, encore une fois, adapter le Plan Rhône aux

exigences procédurales, cette fois de l'Union Européenne. Cette adaptation s'est traduite par une compatibilité plus grande, affichée, du Plan Rhône avec le paradigme de gestion durable des inondations.

La première demande du Plan Rhône de crédits FEDER s'est soldée par un refus. Le FEDER ne finançait que des projets compatibles avec les orientations politiques européennes. Dans le domaine des inondations, l'UE ne finançait que des projets compatibles avec le paradigme de gestion durable des inondations. La première demande de financement du Plan Rhône prévoyait un renforcement de digues trop important pour être éligible au FEDER. L'utilisation du FEDER rendait nécessaire la compatibilité de la stratégie de gestion des inondations du Plan Rhône avec les normes d'action publique européennes, et donc avec le paradigme de gestion durable des inondations

*« Il y a eu beaucoup de discussions avec Bruxelles, et l'idée au départ c'était de faire financer par le Feder des travaux lourds d'investissement, **comme des digues, et en fait le Feder n'a pas accepté.** Donc il a fallu reconverter l'idée initiale sur les opérations notamment immatérielles, culture du risque, prévention pure... [...]. »*

Entretien avec l'ex-DIREN adjointe, 26 mars 2012 (I17)

*« Ce qu'il faut retenir c'est que **dans le cadre du programme européen on ne finance pas de digues.** C'est que de la prévention. La prévention inondation c'est, par exemple, une forte thématique qui est savoir mieux vivre avec le risque, développer une culture du risque. »*

Entretien avec un agent du SGAR Rhône-Alpes, 31 octobre 2012 (I22)

L'instrument FEDER a induit une nouvelle idéologie du développement local (Smith, 1996) construite sur les principes de l'étalonnage, du benchmarking, de l'évaluation, ou encore du partenariat public-privé. Les programmes de 2007-2013 du FEDER, définis autour de trois objectifs principaux : « Convergence », « Compétitivité régionale et emploi » et « Coopération territoriale européenne », illustrent bien cette grammaire proche du marché. Ainsi, l'adaptation du Plan Rhône au FEDER a notamment eu pour effet de traduire ses objectifs en termes d'efficacité économique, de valorisation de mesures « non structurelles » à la gestion des inondations, et de mise en valeur de la participation des riverains. Le Plan Rhône, par son adaptation aux procédures CPER et FEDER, s'est largement converti au paradigme de gestion durable des inondations :

« Vous trouverez dans ce document [présentant le programme FEDER Rhône] les différents objectifs : renforcer la compétitivité des territoires rhodaniens, on parlait tout à l'heure développement économique mais à travers la thématique inondation on a ce souci là que les inondations ne portent pas atteinte... enfin limiter les dégâts des inondations sur tout ce qui est développement économique. A titre d'illustration, c'est tout ce qui est réduction de la vulnérabilité. [...] Là-dessus il y a une vraie mobilisation. L'idée c'est que de toute façon le risque inondation on peut difficilement... enfin on peut lutter contre les inondations mais de toute façon il faut aussi apprendre à vivre avec. Donc ça c'est tout ce qui est savoir vivre avec le risque. Mais aussi il faut réduire les impacts de ces inondations, notamment sur les exploitations agricoles ».

Entretien avec un agent du SGAR Rhône-Alpes, 31 octobre 2012 (I22)

Ces orientations économiques ne semblaient pas incompatibles avec les préoccupations régionales après les inondations de 2003. Les présidents de Région autour du Rhône avaient déjà

construit un discours liant la gestion des inondations avec le développement économique local. Le déplacement ne fut donc pas trop coûteux du point de vue des priorités régionales :

« Dans une période troublée par la mondialisation, par les incertitudes climatiques, la sécurité de nos concitoyens, mais aussi le développement économique et social de notre région sont un souci majeur qui nous préoccupe quotidiennement et un sujet sur lequel nous sommes et resterons attentifs. »

Discours d'ouverture par le Président de Région PACA Michel Vauzelle au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

« Les dernières inondations catastrophiques de 1999, septembre 2002 et décembre 2003 sont venues nous rappeler que nos régions sont particulièrement sensibles au risque d'inondation. De plus, l'importante pression démographique que nous connaissons depuis plusieurs décennies a provoqué l'augmentation des populations, des activités économiques et des équipements vulnérables en zone à risque. Les derniers événements ont montré les conséquences désastreuses d'une telle augmentation de la vulnérabilité aux inondations pour l'économie régionale. Le coût de la reconstruction, supporté ces dernières années par l'État, l'ensemble des collectivités et des acteurs économiques de la région, est considérable. »

Discours d'ouverture par le Vice-président de Région Languedoc-Roussillon Damien Alary au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

La forme du Plan Rhône a été largement influencée par les instruments contractuels et financiers sur lesquels il a été construit. Notamment, ces derniers ont eu pour effet d'inciter à la traduction du développement durable, de façon générale, dans les orientations du Plan Rhône. Dans le volet inondation, cette opération s'est soldée par la traduction du paradigme de gestion durable des inondations. Elle faisait écho aux croyances de la coalition de cause qui a œuvré à sa traduction.

1.2.3 Le Plan Rhône et la durabilité

Le Plan Rhône est une traduction du paradigme de gestion durable des inondations. Il est défini par ses partenaires comme « un grand projet partagé de développement durable ». Les objectifs principaux du Plan Rhône reflètent une certaine traduction du développement durable faisant la part belle au développement économique local et aux activités humaines *malgré* les inondations. Cette idée est illustrée dans les trois objectifs principaux du Plan Rhône :

- Concilier prévention des inondations et développement des activités
- Respecter et améliorer le cadre de vie des riverains
- Assurer un développement économique pérenne

Communication Plan Rhône : « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable ».

Les objectifs affichés du volet inondation du Plan Rhône illustrent une traduction du paradigme de gestion durable. On y retrouve la disqualification des digues, la « limite des protections », « l'illusion » d'un « fleuve domestiqué », et l'impact écologique des aménagements qui « introduisent une séparation physique avec le fleuve » et qui nuisent à la « culture du risque » : « les sociétés locales oublient ainsi que ces terrains, certes mieux protégés, sont restés inondables pour les fortes crues¹ ». Dans le volet inondation on retrouve également l'idée d'une participation des riverains et de la gestion

¹ Communication Plan Rhône : « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable », Volet Inondation.

intégrée des inondations : « sur toutes les composantes du risque à travers un programme d'action territorialisé et concerté¹ ».

Les trois objectifs du volet inondation illustrent la volonté d'adapter le territoire aux inondations (tout en sécurisant les endiguements existants), d'adapter les enjeux aux inondations, par la réduction de la vulnérabilité, et d'adapter les populations aux inondations, en améliorant la « culture du risque » :

- « réduire les inondations » en permettant « au fleuve d'accueillir au mieux la crue » par la « sécurisation des ouvrages de protection » et en « préserv[ant] les champs d'expansion de crues voire d'en optimiser certains pour réduire les débits de crues les plus dommageables pour les secteurs densément urbanisés ».

- « réduire la vulnérabilité » en rappelant que « les réponses hydrauliques peuvent réduire les inondations mais pas les supprimer », et en cherchant à « maîtriser l'urbanisation future et réduire la vulnérabilité de l'occupation actuelle » par l'élaboration de Plans de Prévention des Risques Inondation (PPRI) et l'élaboration d'une « doctrine Rhône » afin que les règles de cartographie règlementaire convergent autour des territoires soumis au risque inondation du Rhône. La réduction de la vulnérabilité est également définie par la volonté d' « adapter les activités existantes (agriculture, réseaux, bâtiments publics) » aux inondations.

- développer une « culture du risque » afin de « savoir mieux vivre avec le risque », dans l'idée que « se protéger durablement contre les inondations passe par une meilleure connaissance du fleuve et des enjeux, par le soutien d'opérations d'information préventive, par la mise en place d'outils de prévision des crues et de préparation à la gestion de crise, par le développement de la culture du risque »².

La traduction du paradigme de gestion durable des inondations, dans les orientations du Plan Rhône, s'est opérée autour de la valorisation du développement économique et de l'adaptation des territoires et des populations aux inondations. Ainsi, le volet inondation du Plan Rhône n'a pas réellement développé, dans ses orientations, la dimension environnementale présente dans le paradigme de gestion durable. En revanche, cette dimension environnementale a été endossée par d'autres thèmes présents dans le Plan Rhône, notamment dans le volet « Qualité de l'Eau », piloté par l'Agence de l'eau.

Dans les orientations de ce volet, le fleuve est qualifié de « milieu naturel », les digues sont critiquées pour leur impact environnemental, et l'ambition de préserver la qualité de l'eau est justifiée par un intérêt économique :

*« Le Rhône constitue une ressource en eau de qualité et un **milieu naturel** d'une **richesse écologique** remarquable. Cependant, ces atouts naturels ont été **dégradés par les aménagements liés à la protection contre les crues**, à la navigation et à l'hydroélectricité. Pour que le Rhône **reste porteur de développement économique**, il faut préserver la qualité de ses eaux, veiller au partage de cette ressource et respecter les équilibres naturels nécessaires à la biodiversité des milieux aquatiques. »*

Communication Plan Rhône : « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable », Volet Qualité des eaux.

¹ Idem

² Communication Plan Rhône : « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable ».

Le thème du transport fluvial est principalement construit autour d'arguments de préservation environnementale et de développement économique. L'intérêt du transport fluvial est défendu pour ses performances environnementales, comparé au transport routier. L'intérêt du Plan Rhône à ce secteur est également justifié par sa croissance (« le trafic fluvial sur le bassin Saône-Rhône affiche une croissance significative depuis 2000 de plus de 70 % »). Ce volet mise aussi sur le développement territorial : « désenclavement du bassin ».

Le volet énergie est aussi construit autour d'un argumentaire environnemental et économique, qui justifie l'exploitation du fleuve : « Rhône, un gisement énergétique 100 % renouvelable », un « enjeu majeur pour le bassin Rhône-Méditerranée qui produit 25 % de l'énergie électrique française et près de 60 % de l'énergie hydroélectrique ». Ce volet a pour objectif de « concilier énergie et environnement » afin « d'optimiser la ressource en eau et valoriser la ressource énergétique renouvelable », développer l'éolien, « valoriser des potentiels » comme les « gisements d'économies d'énergie » et la sécurisation des réseaux de transport d'énergie vis-à-vis des inondations.

Le volet tourisme est construit autour d'arguments de développement économique, mais par une offre touristique de qualité, valorisant les modes de transports « doux ». L'objectif principal du volet tourisme est de « faire du fleuve Rhône une destination touristique à part entière : une vraie richesse créatrice d'emploi ».

Ainsi, les orientations du Plan Rhône sont construites autour du développement durable. Le volet inondation illustre une traduction de la gestion durable des inondations où on retrouve les thématiques de l'adaptation et du développement économique, mais où la dimension environnementale est hypertrophiée. Néanmoins cette dernière est présente dans d'autres volets du Plan Rhône, et notamment le volet « Qualité de l'eau ». Tous les volets concourent à une certaine hybridation entre les discours misant sur le développement économique et sur la préservation environnementale. Cependant, le volet inondation est assez ambigu du point de vue de l'endiguement. S'il met l'accent sur la disqualification des digues, les orientations citent, sans le mettre en avant, le renforcement de l'endiguement comme partie prenante des objectifs de la stratégie. Il convient d'explicitier plus avant, dans la section qui suit, cette tension entre endiguement et paradigme de gestion durable des inondations, cristallisée dans les orientations du Plan Rhône. Nous verrons que cette tension est illustrative d'une traduction très particulière du paradigme de gestion durable des inondations opérée dans le volet inondation.

* *
*

Le Plan Rhône est une institution innovante sur l'espace du fleuve qui s'est donné pour mandat de réformer la façon dont les inondations, et plus largement les problématiques du fleuve, étaient appréhendées. Cependant, au-delà de l'affichage partenarial et contractuel, le Plan Rhône s'inscrit dans une trajectoire d'action publique qui met à jour des tensions entre développement local et planification centralisée. Les instruments contractuels sur lesquels il s'appuie ont eu pour effet de diluer le problème inondation dans d'autres problématiques. Ils ont également eu pour effet de diminuer la spécialisation des acteurs associés au Plan Rhône. En revanche, ils semblent paradoxalement avoir permis une certaine concentration de pouvoirs aux mains des services préfectoraux, chargés du pilotage du partenariat, de la redistribution financière, et du lien entre l'Union Européenne et les partenaires. Les instruments financiers européens, en s'adossant aux CPER,

ont paradoxalement provoqué un retour de l'État au niveau régional à travers la légitimation des services préfectoraux dans le processus de médiation locale. Le gouvernement garde également une certaine influence sur les projets, par la procédure de sélection, ex-ante, des projets susceptibles de bénéficier des CPER, et donc du FEDER. Néanmoins, nous verrons que ces contraintes procédurales furent saisies localement, et adaptées par les acteurs, afin de bénéficier des financements tout en gardant une certaine marge de manœuvre. Les normes européennes sont adaptées, transformées, appropriées, par les acteurs locaux qui les redéfinissent en fonction des jeux de pouvoir locaux (Pasquier, Guigner, Cole, 2011). En particulier, la coalition de réformateurs fut active dans la recherche d'une solution à l'impossibilité d'utiliser les fonds FEDER pour financer du renforcement de digues. La restauration de ZEC fut, à ce titre, construite comme le projet « clé de voute » de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval, et représente une traduction inédite du paradigme de gestion durable des inondations.

2. Restaurer une zone d'expansion de crues : la solution « clé de voute »

Dans le cadre du Plan Rhône, une stratégie de gestion des inondations a été construite comme solution aux inondations de 2003, et en particulier aux inondations survenues sur la partie aval du fleuve. Au cœur de ce « pré-schéma du Rhône aval », principalement élaboré par les services de la DIREN, un projet prévoyait de restaurer une zone d'expansion de crues. L'examen de ce pré-schéma et des logiques institutionnelles sous-jacentes au Plan Rhône montre que ce projet était la clé de voute de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval. Comment expliquer le caractère central de l'instrument restauration de ZEC dans le volet Inondation du Plan Rhône ? Cette place illustre-t-elle une traduction du paradigme de gestion durable des inondations par la coalition de cause ? Ou bien est-elle le résultat des contraintes institutionnelles dans lesquelles le Plan Rhône est inséré ?

La construction d'un problème public et de ses solutions sont produites par des acteurs, mais également par des instruments, qui véhiculent une certaine représentation des problèmes (Lascombes, Le Galès, 2004). Le Plan Rhône et son programme d'action, qui font référence au développement durable, ont été définis par des acteurs, convaincus de l'inefficacité, voire même du danger, représenté par l'endiguement des fleuves. Mais cette traduction fut également le produit d'injonctions sous-jacentes à certains instruments, comme le FEDER et les CPER. Pour expliquer la place clé du projet de restauration de ZEC au sein de cette stratégie, nous émettons l'hypothèse qu'il est le produit de la saisie, par la coalition de réformateurs, des interstices des contraintes institutionnelles pour augmenter leur marge de manœuvre, et produire une stratégie qui concilie ces contraintes avec la représentation qu'ils avaient des intérêts des élus locaux. Ce produit est une solution aux inondations inédite, qui représente une certaine distorsion du paradigme de gestion durable des inondations. Elle peut être comprise par la mobilisation de l'histoire de la fabrique du risque inondations sur le Rhône, par la compréhension du paradigme de gestion durable des inondations tel qu'il est véhiculé par des instruments et des institutions supranationales, et par l'étude des stratégies et des représentations d'acteurs qui furent à l'initiative du Plan Rhône.

Restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône est une solution qui fut d'abord proposée par des études techniques et des rapports d'ingénieurs généraux (2.1). Cette idée fut reprise et opérationnalisée par des agents des services de l'État déconcentré, se prêtant bien à leurs ambitions

réformatrices et à leur sensibilité au paradigme de gestion durable des inondations (2.2). L'assistant à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône joua un rôle clé dans cette opérationnalisation. Cette solution, qui présente une traduction paradoxale du paradigme de gestion durable des inondations et de l'instrument restauration de ZEC, correspond à une volonté de conformité avec les contraintes institutionnelles des instruments financiers du Plan Rhône, et les contraintes réglementaires relatives à l'aménagement des fleuves, tout en présentant certaines caractéristiques propres au paradigme de protection contre les inondations (2.3).

2.1 De la naissance d'un concept...

Au lendemain des inondations de 2003, le préfet de bassin rassemblait un comité de pilotage afin d'élaborer une stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval, territoire principalement impacté par les crues et cible prioritaire pour l'État¹. Ce document, préparé par la Mission Rhône, assistée d'un bureau d'études², fut présenté en 2006 au comité de pilotage du volet Inondation du Plan Rhône et plus tard soumis à la concertation dans les CTC. Ce document s'intitulait: « Pré-schéma du Rhône aval ». Ses auteurs ont construit cette stratégie autour du double objectif d'éviter les ruptures de digues, et d'assurer une protection élevée contre les inondations des secteurs les plus sensibles, particulièrement les zones urbaines comme Avignon et Arles. La solution apportée par les auteurs à cette problématique fut d'augmenter le stockage de l'eau, en cas de crue, pour diminuer la pression sur les digues d'Avignon et d'Arles. Cette solution fut opérationnalisée, d'une part, en restaurant une zone d'expansion de crues pour stocker l'eau (donc en diminuant la hauteur d'une digue) et, d'autre part, en rehaussant certaines digues. Cette solution paradoxale (diminuer la hauteur d'une digue tout en rehaussant la hauteur d'autres digues), était justifiée par un argumentaire d'efficacité hydraulique. Cependant, à l'examen de la genèse de cette solution, d'autres raisons émergent, notamment institutionnelles et cognitives.

Nous l'avons vu dans le chapitre 2, l'idée de restaurer une zone d'expansion de crues pour répondre aux inondations peut être retracée assez loin, jusqu'à Napoléon III. Néanmoins, la mise en pratique opératoire de tels projets a été assez rare en France (Erdlenbruch, Grelot, Thoyer, Brémond, Breton, Chastan, Enjolras, Kast, 2008). À ce titre les promoteurs du programme d'optimisation des ZEC ont relativement fait office de précurseurs. L'idée de restaurer une zone d'expansion de crues était déjà citée dans un Rapport de l'Assemblée Nationale après les crues de 1993 et 1994, le Rapport Mariani, comme nous l'avons vu au chapitre 4. Cette idée fut reprise dans l'étude globale Rhône (EGR), lancée après ces mêmes inondations. Elle fut reprise à nouveau après les crues de 2002 et 2003, par la Mission d'Inspection Balland, qui a remis en 2004 à la ministre de l'Environnement son avis sur la façon de traiter les crues du Rhône. Cette idée fut finalement traduite par la coalition de cause à l'origine du Plan Rhône, qui a trouvé dans ce concept une innovation à la mesure de son ambition réformatrice. Ce concept est en phase avec l'appareillage cognitif et l'expérience du Préfet et de la DIREN adjointe qui ont suivi des opérations similaires sur la Loire et le Rhin. Assistés par un

¹ C'est la position du préfet de bassin, et du ministère de l'Environnement, qui demande au lendemain des inondations de 2003 à la Mission d'Inspection présidée par l'Ingénieur Balland de réaliser un diagnostic sur la sécurité des digues du Rhône sur le delta du Rhône, retraduit par la Mission Balland par une étude sur le périmètre du Rhône aval (Balland, et al., 2004).

² Qui n'est pas le bureau d'études CNR mais la Sogreah, et en particulier un consultant qui a déjà travaillé sur les problématiques inondation du Rhône aval.

consultant hydraulicien, la Mission Rhône, la DIREN et le préfet produisent le *programme d'optimisation de ZEC* dans lequel l'idée de restaurer l'inondabilité d'une plaine devient opérationnelle par la fabrication d'un nouvel équilibre hydraulique entre les plaines du Rhône aval.

2.1.1 « Optimiser les champs d'expansion de crue » : une solution technique

L'idée des restaurer une ou plusieurs zones d'expansion de crues pour gérer les inondations du Rhône est une alternative qui a été étudiée dans le cadre de l'EGR en réponse aux crues de 1993 et 1994. Le rapport Balland, réalisé au lendemain des crues de 2003, soutenait également cette idée, donnant dès lors un autre niveau de légitimité à cette alternative.

L'étude globale Rhône (EGR), commandée par le ministère de l'Environnement après les crues du Rhône des années 1990, a rendu en 2003 ses conclusions et émis des recommandations pour revoir la gestion des inondations du Rhône. À l'occasion de nouvelles crues, une des solutions citées par l'EGR fut reprise pour répondre aux inondations de 2003 : « optimiser les champs d'expansion de crues ». Cette solution conforme au paradigme de gestion durable des inondations s'explique par les croyances des membres de l'institution pilote (IRS/Territoire Rhône), plutôt favorables à ce paradigme :

« Le Rhône est un fleuve vivant. Il ne peut être totalement domestiqué. C'est à l'homme de s'adapter à ses humeurs. Surélever des zones naturellement inondées pour les protéger des crues, c'est reporter le problème en aval, et détruire les écosystèmes des milieux annexes aux rives », dit le secrétaire de l'IRS. »

« Crues du Rhône : des risques accrus », *Le Dauphiné*, 27 janvier 2001

Si les études de modélisation hydrauliques avaient été réalisées par le bureau d'études dépendant de la CNR, les recommandations et propositions pour revoir la gestion des inondations du Rhône ont été rédigées par un autre bureau d'études : Hydratec. Filiale d'un grand groupe d'ingénierie français (SETEC), Hydratec est spécialisé depuis 1974 dans les études d'ingénierie de l'eau. Le partage des rôles dans la réalisation de cette étude explique que ses conclusions et propositions furent assez peu en phase avec les intérêts de la CNR.

Les conclusions de l'EGR insistèrent sur « l'importance du caractère artificiel » du Rhône dans son fonctionnement en crues¹. Ils estimaient, par exemple, que les aménagements de la CNR avaient réduit de moitié les surfaces submersibles autour du Rhône², élargissant ainsi les causes des inondations du Rhône aux aménagements de la CNR. Dans un cadrage plutôt favorable au paradigme de gestion durable, l'étude mettait en évidence le risque, en termes de rupture de digues, d'une protection totale et systématique des plaines du Rhône contre les crues. Le rapport conclut sur l'importance de réduire la vulnérabilité des enjeux situés en zone inondable plutôt que de renforcer les digues, sauf devant « les secteurs à enjeu, et fréquemment et fortement inondés », de renforcer la gestion de crise, sa prévision, et sa prévention. Dans une optique de réduction de la hauteur et de l'intensité des crues, l'étude proposa notamment « d'optimiser la mise en eau des champs d'expansion de crues³ ». Les auteurs du rapport définissaient les « champs d'expansion de crues » comme :

¹ « Propositions préalables à la définition d'une stratégie globale de réduction des risques dus aux crues du Rhône », EGR, Etude confiée par Territoire Rhône au cabinet Hydratec, version novembre 2002, page 13.

² Ibid, page 15.

³ Ibid, page 36

« des plaines inondables actuelles qui jouent un rôle d'expansion des crues et donc d'atténuation des débits en aval ¹ ».

« Propositions préalables à la définition d'une stratégie globale de réduction des risques dus aux crues du Rhône », EGR, novembre 2002, page 36.

Ainsi, les « champs d'expansion de crues » étaient définis comme des plaines dont l'inondation avait une fonction de réduction des niveaux d'eau en aval. La définition fonctionnelle des champs d'expansion, reprise dans la stratégie du Plan Rhône, était déjà adoptée par l'EGR. Par ailleurs, la désignation de « plaines inondables actuelles » laissait une place certaine à l'interprétation de la référence à laquelle cet « actuel » se rapporte. Les auteurs soulignaient dans l'EGR que les aménagements de la CNR avaient modifié les conditions d'inondation de ces champs d'expansion, certains n'étant plus jamais inondés, d'autres étant contrôlées par des ouvrages comme des déversoirs. Ainsi l'acceptation du terme « actuel » était plutôt large, puisque des plaines non inondables depuis les aménagements de la CNR étaient aussi qualifiées de champs d'expansion de crues.

Avant de prolonger notre examen de l'étude EGR et de son influence dans la solution définie après les inondations de 2003, nous nous arrêtons ici afin d'explicitier ce qu'est un « déversoir ». Un déversoir peut être défini comme un ouvrage situé sur une digue et permettant de laisser entrer l'eau dans une plaine protégée, à un endroit déterminé, en cas de crues. Gérard Degoutte, dans son ouvrage spécialisé sur les déversoirs, les définit de la façon suivante :

« D'une manière générale, un déversoir est un organe intégré à un aménagement hydraulique par-dessus lequel l'eau s'écoule en situation ordinaire ou seulement en crue [...] Un déversoir fait transiter l'eau d'un espace vers un autre [...] Un déversoir de digue se présente comme une échancrure généralement longue, revêtue en matériau résistant au déversement [...] »

Degoutte (Ed.), 2012, « Les déversoirs sur digues fluviales », Ed. Quae, p. 23 et 169

Nous proposons la représentation schématique suivante d'un déversoir situé sur une digue (Figure 22). Pour le dire alors de façon plus imagée, réaliser un déversoir dans une digue signifie abaisser la digue, sur une certaine distance, afin de laisser l'eau de crues entrer sur la plaine protégée à un certain niveau, défini par l'aménageur.



Figure 22 : Représentation schématique d'un déversoir sur une digue

Pour les champs d'expansion contrôlés par des déversoirs, le rapport conclut que la capacité de stockage de ces champs d'expansion était limitée « du fait de leur remplissage précoce² ». Les auteurs proposaient alors d'« optimiser » le fonctionnement des champs d'expansion, en modifiant la hauteur

¹ Idem.

² « Propositions préalables à la définition d'une stratégie globale de réduction des risques dus aux crues du Rhône », EGR, Etude confiée par Territoire Rhône au cabinet Hydratec, version novembre 2002, page 36.

et la place des déversoirs pour que les champs se remplissent plus tard, lors du pic de crue, afin que le stockage de l'eau permette de diminuer la hauteur maximale de l'eau en aval. Le rapport mettait en exergue l'impact hydraulique de l'« inondation contrôlée » des champs d'expansion sur l'aval, notamment sur la Camargue, pour une crue type 2003. Il établit donc un lien hydraulique entre l'inondation contrôlée des zones d'expansion de crues et une meilleure protection de la Camargue. Les auteurs du rapport identifiaient sur le Rhône aval trois principaux champs d'expansion (Donzère-Mondragon, Caderousse et Vallabrègues), qui participaient selon le rapport à 80 % de l'écrêtement des crues entre Lyon et Beaucaire¹. Ces principaux champs d'expansion identifiés par l'EGR sont localisés sur la figure 23.

¹ Ibid, page 41.

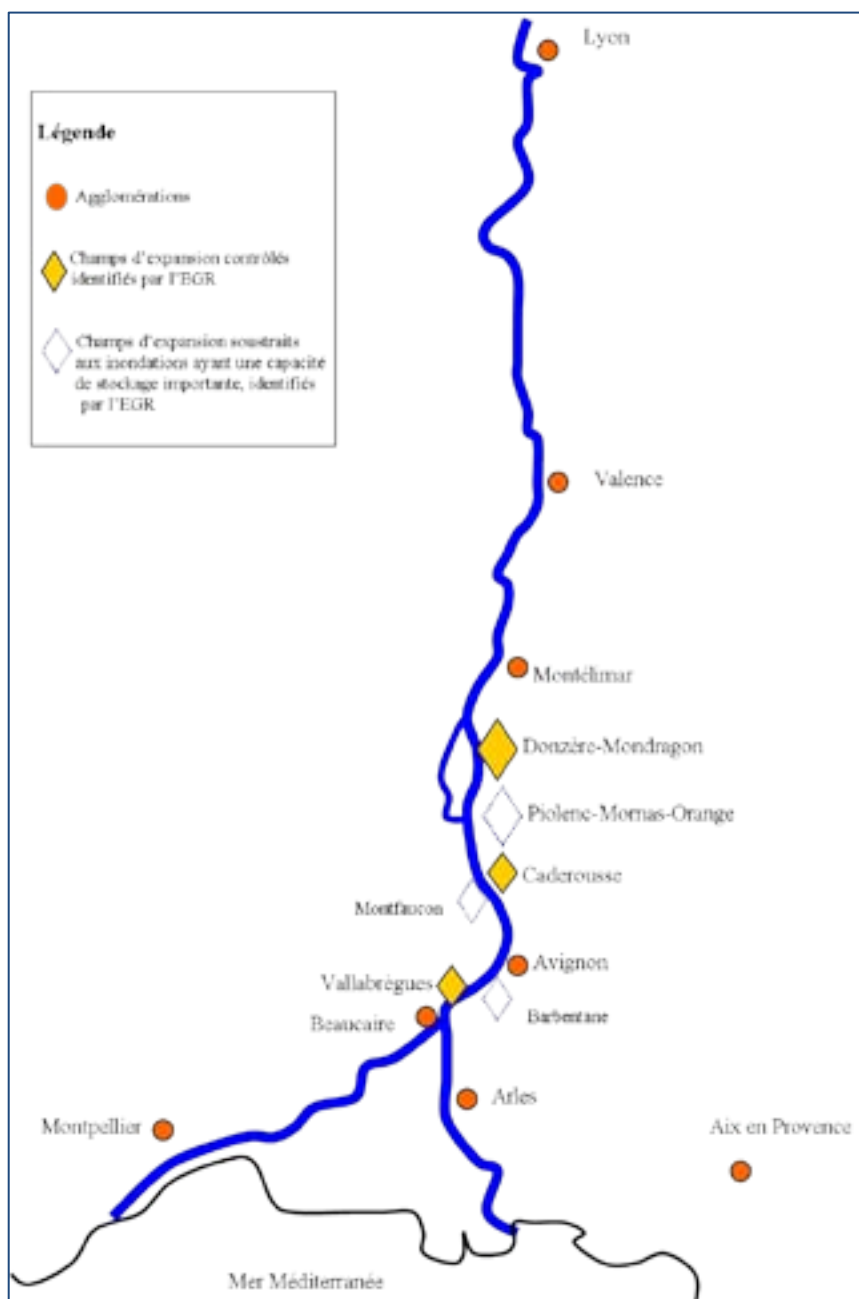


Figure 23 : Localisation des principaux champs d'expansion de crues identifiés par l'EGR.

Source : d'après les « Propositions préalables à la définition d'une stratégie globale de réduction des risques dus aux crues du Rhône », EGR, novembre 2002.

Pour les champs d'expansion soustraits aux inondations par les digues de la CNR, l'EGR proposait de les remettre en eau, c'est-à-dire de les rendre inondables par la construction, sur les digues, de déversoirs. Les auteurs ont dénombré une soixantaine de zones protégées des crues centennales par la CNR, en moyenne de 2 km² de superficie. Ils citent trois plaines dont la remise en eau serait particulièrement efficace en termes de stockage de l'eau de crue : Montfaucon, Barbentane, et Piolenc-Orange (Figure 23). Or, les auteurs jugeaient les deux premières trop aménagées pour permettre le retour des inondations. En revanche, la plaine de Piolenc-Mornas (désignée dans l'EGR comme la plaine de Piolenc-Orange) semblait convenir aux auteurs, qui mettaient l'accent sur les

activités agricoles et les infrastructures de transport situées dans la plaine, mais surtout sur sa faible densité urbaine¹.

Si les auteurs soulignaient l'intérêt potentiel de remettre en eau la plaine de Piolenc-Mornas, ils soumettaient cette solution à la nécessité de mener des simulations pour estimer l'impact de cette remise en eau sur la réduction du débit de crue global². Une première estimation permettait aux auteurs d'avancer qu'un déversoir de 400 mètres de long permettrait à une crue supérieure à la centennale de déverser un débit maximum de 250 m³/s, pour stocker un volume de 15 millions de m³, en inondant la plaine sous une hauteur d'eau d'un demi mètre. Au vu de facteurs économiques et hydrauliques, les auteurs du rapport proposaient de remettre en eau uniquement la plaine de Piolenc-Mornas-Orange. Le bénéfice de cette remise en eau était, selon eux, une meilleure protection d'Avignon et le retardement de l'arrivée de la crue vis-à-vis des digues du delta de Camargue³.

Au-delà de cette solution visant à optimiser les champs d'expansion de crues contrôlés, et remettre en eau la plaine de Piolenc-Mornas-Orange, les auteurs du rapport évoquaient également la nécessité de renforcer certaines digues existantes, et la possibilité d'améliorer la fonction de stockage des crues des aménagements de la CNR⁴. Ces deux dernières solutions correspondaient aux demandes des associations de riverains. Ainsi, les solutions proposées par l'EGR étaient, d'une part, compatibles avec le paradigme de gestion durable des inondations (notamment la restauration d'un champ d'expansion de crues), mais également construites sur le renforcement de certains endiguements, voire, derrière le terme « optimisation », sur une logique d'efficacité de stockage. Le rehaussement de digues et de déversoirs suivait alors une approche également compatible avec le paradigme de protection. Ainsi, la solution proposée par l'EGR peut être caractérisée par son caractère hybride entre deux paradigmes.

Ces propositions rencontrèrent un accueil assez mitigé auprès des services de l'État et de la CNR. Les services de l'État jugèrent les propositions de cette étude insatisfaisantes, même si ils reprirent, en substance, ces propositions dans le volet Inondation du Plan Rhône. La CNR, quant à elle, fut assez critique de ces propositions, notamment car elles incriminaient directement l'impact de ses aménagements sur les crues du Rhône, renforçant par là la critique des associations de riverains. En proposant de renforcer la capacité de stockage d'eau de crues des barrages de la CNR, et en proposant de modifier les digues de la CNR pour « optimiser » les champs d'expansion, les auteurs de ces propositions allaient à l'encontre du discours de la CNR, insistant sur le fait qu'elle n'était pas chargée de gérer le risque inondation sur le Rhône.

« Dès le début la CNR s'était positionnée dans une position très critique en disant qu'elle n'adhérait pas du tout aux pistes de réflexion qui étaient proposées dans le rapport, et que ça n'avait fait l'objet d'aucune concertation »

Entretien avec un représentant de la CNR, le 2 octobre 2011 (P4)

Paradoxalement, la CNR, qui avait réalisé la modélisation hydraulique de cette étude, s'est trouvée prise au dépourvu par les propositions de stratégie effectuées, d'après leurs travaux, par un

¹ « Propositions préalables à la définition d'une stratégie globale de réduction des risques dus aux crues du Rhône », EGR, Etude confiée par Territoire Rhône au cabinet Hydratec, version novembre 2002, page 45.

² Ibid, page 46.

³ Idem.

⁴ Ibid, pages 50 et 65.

autre bureau d'études. De façon ironique, c'est en ne souhaitant pas être mise en concurrence avec d'autres bureaux d'études que la CNR s'est mise dans une situation où ses propres études techniques ont servi à identifier l'impact de leurs aménagements sur les crues du Rhône, et ont constitué une base à la proposition d'une stratégie qui s'opposait à ses intérêts.

« Paradoxalement c'est la CNR qui a réalisé la modélisation hydraulique de l'EGR [...] la CNR a été maître d'ouvrage des études hydrauliques. Dans la mesure où c'est nous qui disposions de toutes les données, et de tous les modèles mathématiques, ça a été une partie de mon travail justement de développer la modélisation systématique du Rhône, on s'est dit : « on ne va quand même pas aller se mettre en concurrence avec d'autres bureaux d'études, ou se positionner comme maître d'œuvre alors que finalement on a, a priori, la connaissance, les données et la compétence ». Donc on a, en accord avec l'État d'ailleurs, on a assumé cette responsabilité. Donc modélisation hydraulique de la situation initiale, historique aussi de l'évolution de la vallée du Rhône, des aménagements ».

Entretien avec un représentant de la CNR, le 2 octobre 2011 (P4)

L'idée de restaurer une zone d'expansion de crues, et que cette zone soit la plaine de Piolenc-Mornas-Orange, fut donc d'abord proposée par l'EGR. La Mission Rhône, assistée d'un consultant, a repris certaines hypothèses d'aménagement préconisées par l'EGR, notamment « optimiser les champs d'expansion de crues » (que la Mission Rhône qualifiera de « ZEC ») et en reconquérir certains. Mais cette idée avait également été préconisée par les ingénieurs généraux qui firent une mission d'inspection sur les digues du Rhône à la suite des inondations de 2003.

2.1.2 Le rapport Balland de 2004 : renforcement de la restauration de ZEC comme solution

Le rapport Balland, rendu par la mission d'inspection commandée après les crues de 2003 pour évaluer l'état des digues du Rhône et les solutions à apporter aux inondations, proposa des pistes pour « moderniser » le dispositif de protection. Notamment, la mission a repris l'idée émise par l'EGR de restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône aval.

Après avoir présenté des possibilités de renforcement de certaines digues du Rhône aval, la Mission soulignait que « la protection contre les inondations ne saurait consister dans le simple confortement des ouvrages existants »¹. Elle proposa donc d'étudier la possibilité « d'organiser le fonctionnement hydraulique de la vallée lors des crues » et notamment d'examiner « les caractéristiques fonctionnelles des ouvrages de protection par grands ensembles, avec les 'champs d'expansion' des crues qu'ils déterminent »².

Dans ce rapport, la définition de « champs d'expansion » renforce celle de l'EGR. Qualifiant les plaines inondables de « champs d'expansion », les auteurs du rapport Balland utilisèrent également ce terme pour désigner « d'autres [superficies] situées derrière des digues prévues pour les protéger jusqu'à un certain niveau de crue, mais qui, au-delà, seront inondées »³. Ils proposent, à l'instar de

¹ P. Balland, X. Martin, P. Monadier, M. Thibault, B. Portier, C.Laurin, Y.Nassiet, E. Robert-de-Saint-Vincent, 2004, « La sécurité des digues du delta du Rhône. Politique de constructibilité derrière les digues », ministère de l'Écologie et du développement durable, CG des Ponts et Chaussées, CG du GREF, Inspection Générale de l'Environnement, page 69.

² Idem.

³ Idem.

l'EGR, de lancer des études visant à étudier la faisabilité de l'inondation contrôlée de la plaine de Piolenc-Mornas-Orange :

« Quelques plaines importantes sont actuellement soustraites à l'inondation sur le bas Rhône : celle de Montfaucon (8,6 km²), celle de Barbentane (10 km²) en rive gauche de la Durance, qui abritent maintenant une population importante, celle de Meysses dont le centre est occupé par le CNPE de Cruas, et celle de Piolenc Orange (27 km²). Cette dernière abrite des sièges d'exploitation agricole et des infrastructures de transport importantes : TGV Méditerranée et autoroute A7. Une submersion contrôlée lors de crues très fortes pourrait permettre, selon les études réalisées et sous réserve de compléments, de réduire les risques de surverse dans le delta et d'améliorer la protection d'Avignon. »

Rapport Balland (2004), p. 70.

La solution aux inondations du Rhône proposée par le rapport Balland était, comme l'EGR, double : d'une part, « ouvrir autant que possible de nouvelles zones d'expansion [de crues]¹ » avec l'objectif de stocker l'eau et réduire les inondations en aval, à Avignon et Arles, mais dans le même temps de « renforcer éventuellement les protections rapprochées de certaines zones sensibles en amont du delta (Comps, Codolet, Aramon, l'Ardoise)² ». Les grandes lignes de la stratégie du Plan Rhône, oscillant entre une moindre protection de la plaine de Piolenc-Mornas-Orange, et une meilleure protection d'autres plaines, étaient déjà tracées par le rapport Balland.

Les conclusions d'une étude technique (EGR), reprises par un rapport d'inspection des services du ministère de l'Ecologie, servirent de base à l'élaboration d'une stratégie de gestion des inondations dans le cadre du Plan Rhône. Ces deux rapports élaboraient une traduction inédite du paradigme de gestion durable des inondations : la restauration d'une zone d'expansion de crues était associée à la rehausse d'autres digues. Ces solutions, justifiées avant tout par un argumentaire d'« efficacité » hydraulique, représentaient un alliage inédit entre le paradigme de gestion durable et le paradigme de protection. Cette solution sera reprise par la coalition de réformateurs à l'initiative du Plan Rhône, notamment pour son caractère innovant, et l'opportunité qu'elle représenta pour permettre, derrière un argumentaire proche du paradigme de gestion durable, de justifier le financement de mesures plutôt conformes au paradigme de protection.

2.1.3 Récupération d'un concept innovant par les réformateurs

L'idée émise par l'EGR et par le rapport Balland de restaurer le caractère inondable de la plaine de Piolenc-Mornas a été reprise par la coalition de réformateurs à l'initiative du Plan Rhône. Cependant, si en apparence, cette solution semblait justifiée par le recours à un argumentaire se rapportant au paradigme de gestion durable des inondations, derrière, la justification de la Mission Rhône, et de son assistant à maîtrise d'ouvrage, était plutôt construite sur un discours proche du paradigme de protection, et notamment sur la nécessité d'éviter la rupture des digues existantes. Cela explique que la solution proposée par l'EGR et le rapport Balland, alliant restauration de zone

¹ On notera que dans le Rapport Balland les expressions « champs d'expansion de crues » ou « zones d'expansion de crues » sont utilisées comme des synonymes.

² Ibid, page 73.

d'expansion de crues et renforcement de digues, ait bien convenu aux services de la DIREN et au préfet.

Juste après les inondations de 2003, l'idée de restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône était déjà dans les esprits du préfet et de ses services. Lors du colloque organisé en décembre 2004 à Arles par le préfet de bassin, un scientifique hollandais invité présentait la nécessité de ne pas continuer à rehausser les digues et défendait au contraire une solution visant à les abaisser :

« Continuer à rehausser les digues ne semble pas une stratégie durable à long terme. C'est pourquoi on [aux Pays-Bas] s'est mis à considérer sérieusement des solutions qui donnent plus d'espace au fleuve, afin d'abaisser les lignes d'eau, aussi bien que des mesures d'adaptation, telles que les tertres et les bâtiments flottants. Pour donner plus d'espace au fleuve, il y a maintenant plusieurs projets de réaménagement du lit majeur et de déplacement des digues. [...] Ces solutions alternatives paraissent également prometteuses pour le Rhône. »

Erik Mosselman, Université de Delft (Pays-Bas), « La crue du Rhône sous l'éclairage de l'expérience hollandaise », présentation au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Le préfet semblait dès 2004 être particulièrement convaincu du bien fondé de la solution visant à restaurer des zones d'expansion de crues pour mieux protéger le delta de Camargue. Derrière l'idée de « solidarité », conceptualisée comme la participation des territoires amont à la gestion des crues du delta, il revendique sa détermination à mettre en œuvre une stratégie construite sur la préservation et la restauration de champs d'expansion de crues :

*« Je suis sensible au ressenti des populations du delta, situées à l'exutoire du fleuve et qui reçoivent en conséquence la totalité des débits formés à l'amont sur le fleuve et ses affluents. J'entends bien mobiliser les champs d'expansion des crues tout au long du cours du Rhône et sur les grands affluents dont la Durance : je mènerai le dialogue avec tous ceux qui sont concernés par l'intermédiaire de leurs élus, les populations, **pour leur faire accepter de préserver les zones d'expansion des crues existantes, et éventuellement d'être plus inondés, ou différemment inondés pour écrêter les débits qui arrivent à l'aval.** »*

Discours de clôture par le préfet coordonnateur de bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

L'idée de restaurer des zones d'expansion de crues coïncidait avec le cadrage cognitif, et l'expérience, du préfet coordonnateur de bassin et de l'adjointe au DIREN. Le préfet, par son expérience sur la Loire, était déjà sensible aux problématiques environnementales dans le domaine des inondations. La directrice adjointe de la DIREN Rhône Alpes, nous l'avons vu, partageait ces références cognitives. Au-delà, elle avait assisté, alors qu'elle ne travaillait plus sur le Rhin, et déjà sur le Rhône, à la mise en œuvre du Polder d'Erstein, une des premières expériences contemporaines de restauration de zones d'expansion de crues en France. Elle lie explicitement cette expérience sur le Rhin avec la situation du Rhône :

« Pour l'optimisation de ZEC, quand je travaillais à la mission Rhône j'ai été invitée à voir première mise en eau du polder d'Erstein. J'y suis allée avec SV qui travaillait avec moi. Moi j'avais ça en tête c'est sûr. Le Rhône et le Rhin sont des fleuves très proches. Leurs sources sont au même endroit, ils sont tous les deux écrêtés par un grand lac, ils ont des régimes de crues

différents mais la puissance des fleuves est du même ordre, les aménagements sont assez semblables, ils sont proches par leur fonctionnement et leurs aménagements ».

Entretien avec l'ex-DIREN adjointe, 26 mars 2012 (I17)

C'est bien une logique réformatrice qui est à l'œuvre autour de l'idée de restaurer une ZEC sur le Rhône, que la directrice de la Mission Rhône présente comme un projet complexe, remettant en cause un certain consensus autour du partage du risque inondation. Elle se fait à ce sujet porte-parole de ce qu'elle identifie comme une demande sociale émergeant du Rhône :

*« Je dirais qu'il pêche justement par son caractère complexe et ce caractère intégré qu'il a. [hésitations] Et que là-dessus, d'un autre côté moi pour l'avoir porté, j'ai toujours connu ce projet aussi en **repoussant les murs** à chaque fois que des obstacles arrivaient. C'est-à-dire que si on s'arrête simplement en disant « voilà, les choses sont comme ça, ça ne bouge pas », c'est là encore contradictoire avec l'esprit de l'optimisation des ZEC qui est en cela même une volonté de voir s'il est possible de **remettre en question un certain consensus**. Et, par nature, l'optimisation des ZEC, c'est ça. [...] Là, l'idée était de dire « La demande sociale, elle par contre, elle évolue. [...] Et en essayant d'y répondre, et bien on se dit « Plutôt que d'admettre que c'est comme ça, c'est inchangé, ça ne changera jamais parce que c'est comme ça que je pense, c'est comme ça que ça restera, et j'ai tellement d'obstacles que ça ne marchera pas ». On a dit « Ok, j'étudie et **je vois si je peux faire bouger mes lignes** ». Donc tout ce que moi j'ai connu sur l'optimisation des ZEC est aussi **d'avoir fait bouger les lignes** ».*

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2012 (I2)

Cependant, ce concept innovant, repris par le préfet et les services de la DIREN, sera développé dans une optique qui n'est pas sans rappeler les références du paradigme de protection contre les inondations. En effet, c'est d'abord avec l'objectif de mieux protéger les digues existantes, notamment autour d'Avignon et de la Camargue, que les réformateurs ont construit le projet de restauration de ZEC. Restaurer une zone d'expansion de crues présentait l'avantage de stocker l'eau de crues dans les zones à enjeux « moins vulnérables » que les zones urbaines, comme cela est rappelé par la directrice de la Mission Rhône de l'époque :

*« Surtout, ce qui était important [...] c'était **d'éviter les ruptures de digues**, donc considérer que l'aléatoire sur la rupture de digue n'est pas acceptable. Et deuxièmement, c'est de dire qu'il faut à ce moment-là **diriger les flots qu'on ne peut éviter** [...] permettre les débordements **dans les zones les moins vulnérables**. Et avoir **un niveau de protection qui soit supérieur pour les zones denses**, et qui soit, un peu inférieur par rapport aux zones à enjeux moindres. »*

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2012 (I2)

La Mission Rhône, au sein de la DIREN, fut donc chargée de décliner les objectifs de la stratégie de gestion des inondations que devait élaborer le préfet de bassin, en actions. Elle le fit dans une version préliminaire de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval, appelée « pré-schéma Sud » ou « pré-schéma Rhône aval ». À partir de 2004 ce pré-schéma devint la priorité de la Mission Rhône :

« L'idée de l'EGR a été reprise dans l'élaboration du volet inondation, et qu'on retrouve dans le document Plan Rhône tel qu'il a été validé par CIACT

en disant « Optimiser la gestion des ZEC, voire remobiliser de nouvelles zones d'expansion de crues ». Mais ces études techniques ensuite n'avaient pas été prolongées. L'idée avait été validée, mais ensuite il n'y avait pas eu d'études techniques pour confirmer la véracité du principe. [...] Quand je suis arrivée, la priorité de travail était très clairement de donner un plan de gestion pour la zone, sur lequel on avait eu des ruptures de digues. [...] Donc c'est ce qu'on a appelé le pré-schéma Sud. La priorité était bel et bien de travailler sur ce pré-schéma Sud, et d'aboutir à un document qui puisse décliner l'ensemble des opérations qui étaient attendues, leur chronologie les unes par rapport aux autres, leur montant. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

La Mission Rhône pris un leadership important dans la réalisation de ce pré-schéma, en construisant notamment le projet d'optimisation de ZEC. Le pré-schéma Sud devait par la suite être soumis à la concertation. Mais sa version préliminaire fit l'objet d'un portage par la DIREN, dans lequel le directeur et son adjointe étaient très impliqués:

« [enquêteur] Et ces études, elles ont été faites par qui, par quels partenaires ?

- Alors, c'est la DIREN qui était maître d'ouvrage. Qui travaillait avec le partenariat, représenté par l'ensemble services État, services régions, services départements et grandes collectivités. Et qui s'est appuyé pour ça sur son assistant à maître d'ouvrage, donc [...] à Sogreah. Et nous avons travaillé avec un bureau d'études, qui est le bureau d'études CNR. »

Entretien avec l'ex-DIREN adjointe, 26 mars 2012 (I17)

« Il y avait une implication et un portage stratégique et politique qui étaient très très puissants. Et un certain nombre de choix qui avaient été faits, sur la question de l'optimisation des ZEC directement. [...] Ensuite, le chef de service ainsi que tous les directeurs sont au courant de ce dossier [ZEC]. C'est peut-être un des dossiers qui est plus connu par nos directeurs, donc il y a une implication forte. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Les services de la DIREN ont repris les idées émises par l'EGR et la Mission d'Inspection afin d'élaborer une nouvelle stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval. Cette nouvelle stratégie fut saisie par ces acteurs comme une opportunité pour réformer le système existant sur le Rhône, considéré inadapté. Ces idées furent rendues opérationnelles par la Mission Rhône, et en particulier son assistant à maîtrise d'ouvrage. Malgré un affichage de la stratégie de gestion des inondations du Plan Rhône conforme au paradigme de gestion durable, l'opérationnalisation du projet de restauration de ZEC illustre des références proches du paradigme de protection contre les inondations.

2.2 ...à son opérationnalisation : fabriquer un nouveau lien hydraulique

Les solutions aux inondations du Rhône émises par le rapport Balland et l'EGR ont bien été appropriées par les services de la DIREN. Ces solutions, rappelons-le, consistaient à restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône, à rehausser d'autres digues pour améliorer le stockage de l'eau, et à renforcer les protections des secteurs urbanisés. Mais c'est la Mission Rhône qui rendit ces solutions opérationnelles et qui fit le lien entre elles, produisant un argumentaire autour de l'efficacité hydraulique. Ce discours justifiait alors la mise en œuvre de ces solutions malgré les contraintes

institutionnelles qui s'opposaient notamment à la rehausse de digues. Dans cette opérationnalisation, elle fut assistée par un consultant de la Sogreah qui eut, à ce moment-là, un rôle crucial dans la construction de la restauration de Piolenc-Mornas-Orange comme le projet clé de voute de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval. Il était convaincu de la nécessité de mieux protéger certaines plaines du Rhône aval par la rehausse de digues. En revanche, il était moins convaincu par la nécessité de restaurer une zone d'expansion de crues. Cependant, il a repris cette idée car elle lui permettait de rendre acceptable une solution visant à rehausser des digues par ailleurs. L'opérationnalisation de la stratégie de gestion des inondations du Rhône fut en fait une distorsion du concept de restauration de ZEC car cet instrument était conçu comme une mesure compensatoire du renforcement de digues, alors tout à fait contraire au paradigme de gestion durable des inondations. Mais un discours construit autour de l'efficacité hydraulique permit de justifier cette traduction.

2.2.1 Un assistant à maîtrise d'ouvrage proche du territoire

Le lien entre les solutions proposées par l'EGR et le Rapport Balland fut construit au sein du « programme d'optimisation de ZEC », produit par la Mission Rhône assistée d'un consultant du bureau d'études Sogreah¹. À ce moment-là, ce consultant était déjà proche de certains élus du Rhône aval, notamment de communes qui avaient souffert des inondations des années 1990 et 2000.

L'assistant à maîtrise d'ouvrage, le consultant de la Sogreah, connaissait bien la problématique des inondations du Rhône. Il avait participé à l'étude EGR (en particulier sur le transport sédimentaire) avec l'IRS/Territoire Rhône ainsi qu'auprès du bureau d'études engagé par Territoire Rhône. Avant de travailler pour la Mission Rhône, il avait déjà travaillé avec des élus du Rhône aval, notamment de communes gardoises concernées par les crues du Rhône et de ses affluents comme Aramon, Comps, Théziers, ou Codolet. Ce consultant avait été personnellement confronté aux dégâts liés aux inondations, ayant été par exemple chargé, par l'État, d'expliquer aux sinistrés pourquoi les digues avaient rompu, notamment à Aramon, où la crue de 2002 avait provoqué cinq décès.

« Donc il se trouvait en fait que, on avait fait, nous, toutes les études sur le franchissement du Gardon [affluent du Rhône], pour le TGV. [...] on avait tout le modèle mathématique de toute la plaine du Gardon. Donc en 2002, quand il y a eu la grande crue, la grande crue du Gardon, là, où il y a eu une rupture de digue, avec les morts qu'il y a eu à Aramon. Et donc du coup, donc ça, c'était le 9 septembre 2002. [...] moi après j'ai pu aller rencontrer les riverains pour leur expliquer ce qu'il s'était passé, leur donner l'ordre de grandeur, estimer la crue, apporter des choses comme ça. Puis ensuite, on a travaillé du coup, on a eu des missions complémentaires directement pour la mairie d'Aramon, pour dimensionner la digue. »

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Il développe des liens particuliers avec ce territoire et les élus, qui font appel à lui directement lors des crues de 2002 et 2003, par exemple pour lui demander s'il faut faire évacuer le village :

« Et puis novembre 2002, coup de fil du maire qui me dit : Le Rhône est en crue. [...] Il me dit : « est-ce qu'il faut que je fasse évacuer le village où pas ? » C'est une très bonne expérience quand il y a les maires comme en

¹ La Société Grenobloise d'Etudes et d'Applications Hydrauliques (Sogreah), créée en 1955, est un bureau d'études indépendant, mais dont la spécialité était la consultance pour l'action publique dans le domaine de l'hydraulique. Notamment cette société s'est spécialisée dans la construction de barrages. Elle a des liens privilégiés avec EDF, à Grenoble, dans le cadre du Laboratoire Hydraulique de France.

direct qui vous posent la question ! « Écoutez, je n'ai pas l'habitude qu'on me pose ce genre de questions ! » Donc bon, je crois qu'on avait conclu qu'il fallait évacuer. [...] Et donc là-dessus, on refait la digue avec un déversoir, etc. Moi je lui explique très honnêtement, je lui dis : « quand même, vous avez pris la plus forte crue du Gardon depuis Napoléon... Quand même, normalement, vous êtes tranquille ». Arrive la crue de décembre 2003... [...] Et donc, arrive décembre 2003, et là-dessus, moi j'étais à la réunion à la DREAL, et on a reçu un coup de fil [du maire d'Aramon] en disant : « il y a l'eau qui remonte, il y a l'eau qui remonte ». Donc moi je suis allé, un collègue a passé la nuit, moi je suis reparti le soir, dans la nuit, lui il était resté jusqu'au matin, et on a vu l'eau monter, et tout ça, et l'eau finalement, et là où j'avais dit au maire : « vous êtes tranquille », l'eau a commencé à déverser, à passer sur le déversoir. Donc après, je suis allé le voir en lui disant : « écoutez, vous avez pas de chance parce que vous avez eu la plus forte crue du Gardon depuis Napoléon [en 2002], et vous venez d'avoir la plus forte crue du Rhône depuis Napoléon à peu de choses près [en 2003], ou en tout cas depuis 1850 ». Ce qui est vrai en plus. »

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Ces territoires n'avaient pas été inondés depuis les aménagements de la CNR. Le consultant fut confronté aux réactions d'habitants et d'élus sinistrés deux fois à quelques mois d'intervalle, qui ne s'attendaient pas à être inondés, et qui furent concernés par plusieurs décès.

L'expérience du consultant sur le Rhône permet de comprendre qu'il fut sensibilisé à la nécessité de mieux protéger ces plaines inondables. Ayant lui-même expérimenté ce qu'être inondé signifie, il a œuvré à faire accepter une solution permettant à ces plaines d'être mieux protégées. Dans sa représentation des solutions à l'inondation à mettre en œuvre, cette expérimentation fut plus « tangible » (Chateauraynaud, 2004) que la mise en modèle de la restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas. Cependant, étant donné les contraintes institutionnelles auxquelles le Plan Rhône était soumis (notamment par le FEDER), il construisit une solution pour rendre acceptable la meilleure protection des plaines inondables. Cet équilibre passa par la construction du projet de restauration de la plaine Piolenc-Mornas-Orange comme mesure compensatoire d'une meilleure protection des plaines inondables. Un contexte particulièrement propice à l'innovation donnait au consultant une grande légitimité vis-à-vis de la Mission Rhône pour convaincre de sa solution.

2.2.2 Un contexte propice à l'innovation

Le consultant de Sogreah avait été recommandé à la directrice adjointe de la DIREN par une autre assistante à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône engagée pour organiser la concertation. Elle connaissait personnellement ce consultant. La disqualification du bureau d'étude Hydratec et de Territoire Rhône par l'État laissait une opportunité à la Sogreah de participer à l'élaboration de la stratégie de gestion des inondations du Plan Rhône :

« Il faut dire que [la DIREN adjointe], comme elle m'appréciait, elle a su trouver en [consultant de Sogreah] encore quelqu'un à part. Vous savez que moi j'ai des liens particuliers avec Sogreah. [...] Et donc il a plu beaucoup à [la DIREN adjointe], parce que moi je lui ai vanté Sogreah, parce que c'était ma culture, j'étais pro-Sogreah. Sur le Rhône il y avait Hydratec, qui était vraiment encensé, et ils avaient perdu les marchés sur le Rhône ».

Entretien avec l'assistante à maîtrise d'ouvrage concertation, le 28 octobre 2012 (P6)

« On a très bien travaillé ensemble [il évoque l'AMO concertation], parce qu'on avait travaillé ensemble sur le Var, sur la Durance, plein de trucs comme ça. Ce qui était très bien, c'est qu'en plus on était indépendants, puisqu'elle, elle était missionnée directement par le maître d'ouvrage, on n'avait pas de compte à se rendre, mais on s'entendait bien ».

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Lorsqu'il est sélectionné pour aider la Mission Rhône, le consultant de la Sogreah a très peu de temps pour produire un projet de schéma de gestion des inondations sur le Rhône aval. Entre les riverains et l'État, des tensions ont émergé dans les réunions de concertation, et le préfet s'était engagé à présenter rapidement un projet d'aménagement.

« Quand ils ont cherché un AMO pour les aider au plan Rhône, bon, ça a été une mise en concurrence, enfin honnêtement, j'ai répondu et ils m'ont choisi, dans un contexte très particulier puisqu'en gros, Noël 2005, ça a commencé à chauffer, les gens disant : « personne ne fait rien, l'État ne fait rien », et donc en gros le préfet à l'époque avait dit : « puisque c'est comme ça, puisque ça n'avance pas, il n'y a pas de structure porteuse, l'État prend les choses en mains, va élaborer le plan Rhône ». [...] « Et vous aurez au moins une première partie du Plan Rhône qui est le pré-schéma sud, je vous le promets pour dans 6 mois. » [...] Donc il a fallu qu'entre avril, mai, juin, en 2 mois à peu près, on sorte le pré-schéma sud ».

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Ses relations avec l'équipe Mission Rhône et la DIREN étaient très bonnes. Ce fut donc dans un contexte favorable à l'établissement d'un projet innovant, malgré les délais courts, que le consultant a produit une stratégie qui permette de concilier la remise en eau de Piolenc-Mornas avec la rehausse de digues autour d'autres plaines. Cependant, il construisit ce projet sans avoir de données hydrauliques précises. Il insiste lors d'un entretien sur le fait que la DIREN et la Mission Rhône lui ont fait confiance, et qu'il avait la place, et l'indépendance, pour proposer un projet innovant qui réponde à une certaine demande :

« ça m'a donné toute latitude pour avancer en synthétisant très rapidement les principaux résultats, en sentant un peu les choses, et puis du coup, en avançant un peu en écoutant bien les gens, en leur apportant un peu ce qu'ils attendent dans un cadre technique qui n'est pas idiot, et qui fait qu'à l'arrivée tout le monde était satisfait, même si dans le détail technique, plus tard, il a fallu un peu creuser. [...] on travaillait totalement en confiance. [...] La mission Rhône, ils voulaient sortir quelque chose, par contre, ils m'ont suivi, ils m'ont fait confiance et suivi... Même contre leurs services dans certains cas sur un certain nombre de sujets [...] je me suis retrouvé à être celui qui avait le plus de liberté de langage, paradoxalement, parce que chacun des autres est tenu de porter la parole de son institution. Donc ça donne beaucoup de liberté [...] C'est comme ça que moi j'ai fait émerger, un truc tout bête à un moment donné, mais qui a permis de débloquer un peu les choses ».

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Ces conditions, propices à la production d'une solution innovante, furent saisies par le consultant de la Sogreah pour proposer un projet qui, de façon paradoxale, était construit sur l'idée de rehausser des digues pour mieux stocker l'eau de crues dans des plaines inondables.

2.2.3 Un principe paradoxal : rehausser des digues pour mieux stocker l'eau

Le consultant de Sogreah a justifié l'intérêt de mieux protéger les plaines inondables du Rhône aval par un discours construit sur l'efficacité hydraulique. Cette argumentation mettait alors en adéquation la nécessité de protéger les zones urbanisées et la Camargue et le paradigme de gestion durable des inondations, puisqu'il s'agissait de lutter contre les inondations en améliorant le stockage de l'eau dans les plaines inondables. Ce discours permettait de justifier alors des travaux tout à fait contraires à ce paradigme, puisqu'il s'agissait de rehausser des digues devant des plaines fréquemment inondées pour améliorer le stockage de l'eau.

La carte ci-dessous (Figure 24) permet de localiser les plaines inondables, qualifiées de ZEC, censées être mieux protégées par le « programme d'optimisation de ZEC », et la plaine de Piolenc-Mornas-Orange, censée voir son inondabilité restaurée dans le cadre de ce projet.

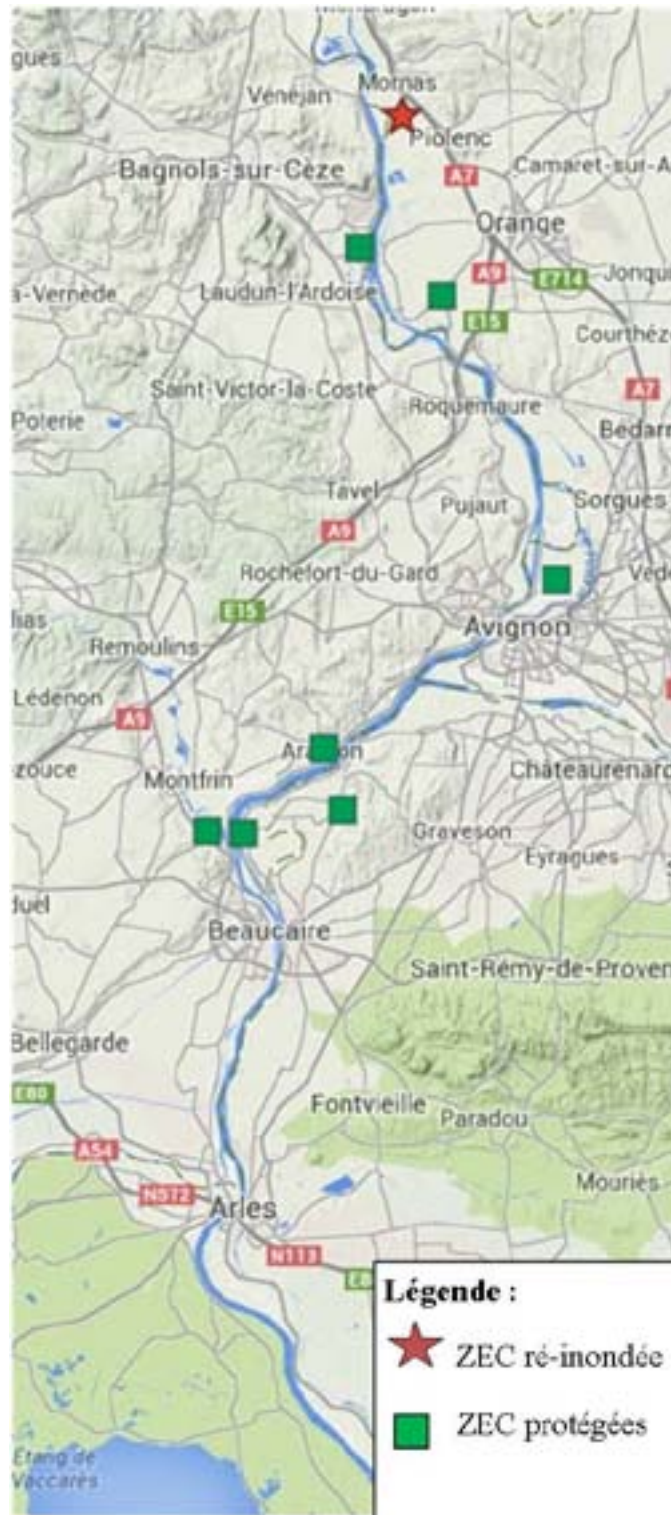


Figure 24 : localisation des plaines concernées par le « programme d’optimisation des ZEC »

Source : d’après le Pré-schéma du Rhône Aval, 2004.

Le consultant construisit ce discours autour du concept d’« horloge hydraulique ». Ce concept insiste sur la temporalité dans l’arrivée d’une crue et du stockage de l’eau de crue. Le principe suivi par le consultant de la Sogreah fut de retarder l’arrivée de l’eau du Rhône pour ne pas qu’elle s’ajoute

aux crues potentielles des affluents. Cela permettait de limiter le débit du fleuve arrivant à Arles, ce qui était l'objectif du pré-schéma Sud, en stockant une partie de l'eau de crue dans les plaines inondables. Pour le consultant, retarder l'arrivée de l'eau signifiait la stocker mieux dans les plaines déjà inondables. Il rendit ce principe opérationnel en proposant de rehausser les digues, et les déversoirs de la CNR situés sur ces digues, afin de stocker l'eau de crue dans ces plaines plus rarement, au plus près du niveau maximum atteint par la crue (le « pic de crue »). L'argumentaire utilisé était construit autour de la valorisation de l'efficacité du stockage de l'eau de ces plaines. Ainsi, une meilleure protection des plaines inondées était présentée comme allant dans le sens d'une meilleure protection des zones urbaines en aval en cas de crue importante. Le programme d'optimisation des ZEC visait, paradoxalement, à rehausser certaines digues au nom d'un meilleur stockage de l'eau et d'une meilleure protection des zones urbaines en aval. En revanche, cette idée n'a pas fait sens tout de suite pour les services de la DIREN :

*« L'idée c'est de dire : si vous débordez là, vous calmez un peu la crue, et puis au bout d'un moment c'est plein. Si vous débordez un peu plus tard, vous allez pouvoir finalement stocker l'eau, mais au meilleur moment. [...] Donc je leur ai dit : donc du coup, moi la stratégie générale que je vous propose, c'est que Caderousse, le casier de Caderousse, le casier de Vallabrègues, qui sont inondés tous les 10 ans, on monte le seuil, on les protège jusqu'à 30 ans. Eux, ils y gagnent énormément en termes de fréquence, parce que c'est la fréquence qui est dommageable pour eux, plus que la densité, au risque d'aggraver un peu des crues intermédiaires, mais ce n'est pas très grave, et par contre, on va avoir plutôt tendance à améliorer les crues majeures.
- [enquêteur] Alors c'est protéger un peu plus pour mieux stocker l'eau ?
- Pour stocker l'eau au meilleur moment ».*

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Cet argumentaire allait à contre-courant de certains travaux scientifiques, notamment ceux autour de la restauration de zones d'expansion de crues. Il allait aussi à contre-courant de la dynamique dans laquelle était engagé l'État, tentant de limiter l'urbanisation en zone inondable, avec difficulté. Protéger mieux certaines plaines pouvait signifier y permettre l'urbanisation, ce qui était opposé aux orientations politiques nationales. Or, c'est en construisant son discours sur l'efficacité hydraulique, d'une part, et sur un principe de justice d'autre part, que le consultant a défendu sa solution devant les services de l'État :

*« Alors ça a heurté d'une part parce qu'à un moment donné [les chercheurs du Cemagref de Lyon] avaient fait passer l'idée que plus ça débordait, mieux c'était. [...], il faut inonder le plus possible les zones à faible enjeu pour protéger les zones à fort enjeu. Et je me rappelle, assez tôt je m'étais heurté à ça en disant : « non, c'est une hérésie parce qu'une plaine comme celle de Caderousse par exemple, si on baissait les digues pour qu'elle soit plus inondable, plus tôt, on aggraverait les crues du Rhône, parce que finalement le volume on ne l'utiliserait pas au bon moment ». Et donc, et ça, c'est compliqué à faire passer comme idée. Du coup, là moi je les ai engagés là-dessus.
- [enquêteur] Donc ça, c'était votre idée ?
- Oui, celle-là, c'est moi qui l'ai sortie sur le Rhône [...] là-dessus, c'est là où [la directrice adjointe de la DIREN] a été un soutien à l'époque, heureusement qu'elle était là, c'est que dans ces services, il y a des tas de gens qui ont réagi en disant : « non, l'État peut pas cautionner une politique qui conduirait à réduire la fréquence d'inondation, parce qu'on n'arrivera plus à maîtriser... les gens après ils vont oublier qu'ils sont inondables, et on*

ne pourra plus maîtriser la construction, etc. » Et donc, à tel point que moi, je me rappelle avec [la directrice adjointe de la DIREN] on se disait : « ce que vous voulez c'est de dire aux gens qui sont inondés tous les 10 ans ici, c'est de leur dire : écoutez, on pourrait vous protéger, mais on ne le fera pas parce qu'on veut être sûr que vous vous souvenez bien que vous êtes inondés ». Et je dis : « voilà, moralement, c'est pas tenable ». Si on peut améliorer la situation des gens avec une logique qui fait qu'on améliore globalement... » La deuxième chose, c'est que l'État dise : « je peux plus rien maîtriser », ça veut dire nier totalement le pouvoir qu'a l'État avec les PPR. C'est-à-dire que rien ne vous empêche de subordonner tout investissement à l'acceptation d'un PPR. Mais on sentait qu'il y avait cette réticence-là. »

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Dans cet argumentaire, la restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas-Orange était alors présentée comme une compensation hydraulique de la rehausse des digues devant les plaines inondables.

2.2.4 La restauration de ZEC comme compensation de la rehausse de digues

Le consultant de la Sogreah a proposé des scénarii dans lesquels certaines plaines inondables voyaient leur protection améliorée par le relèvement de leur déversoir. Afin de justifier la rehausse de ces digues, l'argument hydraulique était de compenser la « perte » de stockage induite par la rehausse de ces déversoirs, par le retour de l'inondabilité de la plaine de Piolenc-Mornas-Orange¹.

Ainsi, au cœur du « programme d'optimisation de ZEC », le projet de restauration de la « ZEC » Piolenc-Mornas-Orange, prévoyait de rendre inondable cette plaine à partir de la crue centennale. Ce projet de restauration de ZEC était la clé de voûte du « programme d'optimisation de ZEC », car elle conditionnait les autres projets de rehausse de digues. Par la conception d'un lien hydraulique entre les ZEC censées être mieux protégées et la ZEC censée être ré-inondée, le consultant de la Sogreah justifiait sa solution technique. Le projet de restauration de Piolenc-Mornas était, au-delà, la clé de voute de tout le pré-schéma de gestion des inondations du Rhône aval, car il permettait de stocker l'eau de crues que les digues d'Avignon et d'Arles ne pouvaient supporter. Ainsi la restauration de l'inondabilité de Piolenc Mornas permettait de justifier les travaux de renforcement de digues autour des villes en aval, par la référence à un lien hydraulique entre la capacité de stockage de la plaine de Piolenc-Mornas et l'abaissement du niveau des crues face aux villes situées en aval comme Avignon et Arles.

Or, cette justification n'avait pas été prouvée par des résultats hydrauliques précis. Le manque de temps et de données ont fait de ce lien hydraulique un principe théorique fort, mais non soutenu par des analyses hydrauliques fines. Cela prouve la liberté conceptuelle dont jouissaient la Mission Rhône et le consultant de la Sogreah, et leur légitimité auprès du préfet de bassin. Cela illustre aussi une certaine conception de l'expertise, dans laquelle l'expert est légitime à produire une juste vision de l'intérêt général sans devoir se justifier à l'aide de données scientifiques précises. Nous le verrons plus

¹ Un second projet de restauration de ZEC était programmé dans le cadre du « programme d'optimisation de ZEC », notamment, les Iles de Lamotte et L'oiselet. Ces îles, situées au milieu du Rhône, à proximité d'Avignon, bénéficient de protections contre les inondations qui datent en partie des aménagements de la CNR et en partie de ceux réalisés au 19^{ème} siècle. Nos travaux ne se sont pas concentrés sur ces deux projets, car ils n'étaient pas au cœur du programme d'optimisation de ZEC, représentant une capacité de stockage très réduite par-rapport à la plaine de Piolenc-Mornas-Orange. De plus, la restauration de l'inondabilité de ces îles, si elle a provoqué une controverse locale, n'a que peu été publicisée à l'échelle du Rhône aval.

tard, cette conception de l'expertise aura pour effet d'engager la DIREN sur un projet dont l'étude plus détaillée ne produisit pas les résultats conformes aux idées de ses créateurs.

*« La réalité technique, c'était un peu plus compliqué, mais c'est pas grave, sur le principe ça leur allait très bien. Et donc c'est vrai que là en 3 mois, on a sorti tout un schéma comme ça, et là où je disais qu'avec [la DIREN adjointe] notamment la confiance régnait, c'est que... notamment ce tableau-là, que j'ai dû finir dans le week-end 2 jours avant la réunion, elle l'a à peine entraperçu, elle m'a laissé le présenter en réunion. Je suis arrivé comme ça en disant : « voilà, je vous présente un projet à 300 millions d'euros ». [...] On était dans un contexte où clairement le but qui avait été fixé c'était de faire émerger un programme, un programme général qui fasse que l'État puisse montrer qu'il faisait avancer les choses, pour les élus, tout ça, de dire : « j'ai un programme, après je rentre dans les études [...] c'est le genre de missions qui est passionnante parce que du coup on peut aller à l'essentiel, on a le droit d'aller à l'essentiel sans se faire c[***]avec du calcul, en disant : « vous calculerez plus tard ». [...] finalement, sincèrement, je pense que si j'ai apporté quelque chose, c'est de leur dire : « écoutez, arrêtez. On peut faire 36 scénarios, et tout ça, mais à un moment donné le principe c'est que : un, on déborde pas pour 2003, deux, on fait égalité... Donc à vue de nez, tac, tac, tac, oui, il vous faudra 3 km de déversoir de chaque côté ». A priori, ils en sont à 5 aujourd'hui, c'est pas grave. C'est-à-dire... finalement, en un mois d'avoir posé les principales bases, là où à force de calculs dans tous les sens, ils se font noyer... »*

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Malgré les imprécisions, le consultant de la Sogreah a « vendu » le lien hydraulique entre les projets à la Mission Rhône afin de justifier la rehausse de digues, solution en laquelle il croyait. Le consultant de la Sogreah présente sa solution comme le résultat d'un compromis entre les orientations du ministère de l'Environnement, construites sur des solutions comme la restauration de ZEC, selon une logique d'« écrêtement », et sa propre conviction de l'importance de diminuer la « fréquence » des inondations en rehaussant les digues, quitte à produire une solution « symbolique » :

*« [...] la présentation officielle que j'ai toujours faite, c'est un meilleur écrêtement des crues dangereuses. Et en plus il se trouve que ça réduit la fréquence d'inondation. Et honnêtement au fond de moi, c'était de me dire : ça réduit la fréquence, parce que ça, je suis certain que **c'est tangible, c'est mesurable humainement**, et ça tant mieux parce que, et en plus il se trouve que ça fait un meilleur écrêtement, donc je n'ai pas d'état d'âme à le vendre. [...] On est en limite de nos calculs, il faut être franc. [...] Par contre, beaucoup de gens, et notamment au ministère, c'était en termes **d'affichage** [...] pour eux si **on ne devait ne garder qu'une chose, c'était les remises en eau de plaines**. [...] Parce qu'une plaine qui n'est pas inondable, je l'inonde, c'est quand même... Par rapport à toute la politique de l'État justement de : il faut arrêter de construire en zone inondable, il faut arrêter d'empêcher de déborder. Donc pouvoir dire : « regardez sur le Rhône, on a remis en eau » [...] Du coup, à un moment donné, comme il faut toujours des compromis et tout ça, on a poussé aussi là-dessus. [...] notre rôle, il est souvent d'arbitrer à un moment donné en disant : on a besoin de faire des trucs un peu symboliques ».*

Entretien avec le consultant de la Sogreah, le 2 octobre 2012 (P5)

Ce lien hydraulique a été objectivé par une représentation figurative produite par le consultant de la Sogreah devant les élus et les riverains du Rhône aval, représentant par des « pastilles » le gain

hydraulique du projet. Selon un agent de la Mission Rhône, cette représentation figurative (Figure 25) a permis de « vendre » le projet d’optimisation de ZEC, bien que tout cela n’ait été construit que sur des arguments qualitatifs et des ordres de grandeur.

« Les pastilles, c'est un peu ce qui a fait vendre ZEC. Il était très fort notre assistant à maîtrise d'ouvrage, de Sogreah. Tout ce qui est ZEC ça a été modélisé par la CNR qui a le modèle hydraulique sur tout le Rhône et c'est Sogreah qui a interprété ces résultats, qui les remettait en forme, et qui faisait ce qu'il fallait pour que ce soit présentable, pour que les gens comprennent, que ça aille dans le sens de l'intérêt général. Donc il avait trouvé cette représentation qui était extrêmement bien faite [...] on a mené toute l'étude en leur donnant des arguments plutôt qualitatifs en disant Piolenc, regardez, va être mis en eau pour que d'autres puissent bénéficier... On leur a parlé toujours du projet ZEC global [...] Piolenc en particulier on n'avait pas les modélisations. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, 6 mai 2010 (14).

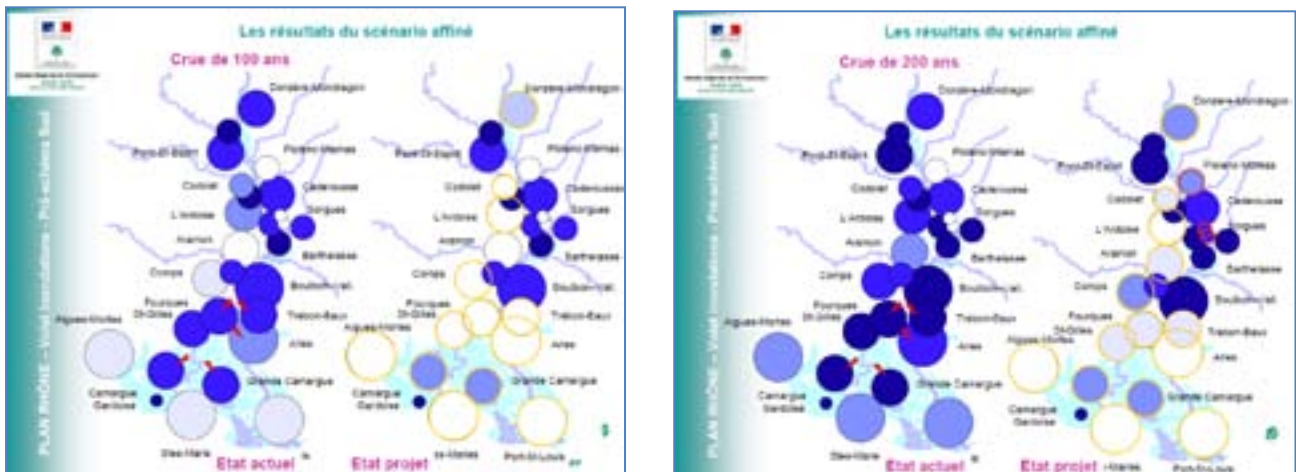


Figure 25 : Communication autour du « projet d’optimisation de ZEC », ou la présentation des « pastilles »

Source : DIREN, présentation en CTC Rhône aval (2007).

Remarque : chaque diapositive représente l’inondabilité des plaines du Rhône aval avant et après le projet d’optimisation de ZEC pour une crue de période de retour 100 ans (diapositive du haut) et une crue de période de retour 200 ans (diapositive du bas). L’intensité de la couleur bleue représente l’intensité du caractère inondable. Au contraire, les « pastilles » blanches représentent une diminution du niveau d’inondabilité.

Le rôle du consultant de la Sogreah a donc été de rendre opérationnel un compromis entre des orientations politiques nationales valorisant le paradigme de gestion durable des inondations et une approche présentée comme pragmatique, visant à mieux protéger des plaines fréquemment inondables en rehaussant des digues. Dans ce compromis, le projet de restauration de ZEC, devenait donc presque un enjeu symbolique. Or, ce symbole est présenté dans un argumentaire autour du principe d’équité devant le risque inondation qui a bien coïncidé avec les ambitions des services de l’État.

Dans les orientations du volet inondation du Plan Rhône, la « solidarité » entre l’amont et l’aval, ainsi que les rives gauche et droite, est un objectif clairement affiché. Le programme d’optimisation des ZEC, en présentant une meilleure protection de plaines souvent inondées contre une restauration

de l'inondabilité, pour des crues plutôt rares, d'une plaine protégée, opérationnalisait le concept de « solidarité » cher à la coalition de réformateurs. Par ailleurs, ce lien hydraulique permettait de rendre possible la rehausse de digues malgré les restrictions du FEDER. Le consultant de la Sogreah et la Mission Rhône ont été les artisans de la fabrication de la restauration de Piolenc-Mornas comme projet clé de voute de tout le schéma de gestion des inondations du Rhône Aval. Cela représentait la possibilité de contourner les restrictions réglementaires et contractuelles auxquelles le Plan Rhône était soumis, tout en détournant les principes de la gestion durable des inondations.

2.3 Restaurer une ZEC : logiques instrumentales

Ce programme d'optimisation de ZEC coïncidait avec le cadrage environnemental et l'ambition réformatrice des services de la DIREN. L'attachement de ces acteurs à ce projet était à la mesure de leur investissement, pendant plusieurs années, à tenter de le mettre en œuvre. Cependant, d'autres raisons, plus instrumentales, expliquent le caractère crucial du projet de restauration de Piolenc-Mornas au sein, d'une part, du « programme d'optimisation de ZEC » et, d'autre part, de tout le « schéma de gestion des inondations du Rhône aval ». Restaurer Piolenc-Mornas était le moyen de rendre éligible tout le programme d'optimisation de ZEC aux financements du FEDER, malgré la dissonance entre les projets de rehausse de digues et le paradigme de gestion durable des inondations. Par ailleurs, ce projet permettait également de rendre le programme compatible avec le SDAGE, document de planification de la politique de l'eau au niveau du Bassin Versant, qui rendait pourtant difficile la rehausse de digues sur le Rhône.

2.3.1 Restaurer une ZEC : contourner les restrictions européennes

Nous l'avons vu, les critères d'éligibilité du FEDER ne permettaient pas au Plan Rhône de bénéficier de financements de l'Union Européenne pour le renforcement ou la rehausse des digues de protection. Cependant, le projet visant à restaurer une ZEC a présenté plusieurs caractéristiques qui le rendirent intéressant vis-à-vis de l'UE : son caractère innovant, reproductible sur d'autres territoires, peu coûteux, et ayant une dimension interrégionale. Ces qualités, qui sont des critères d'éligibilité des projets FEDER¹, ont permis de présenter comme éligible aux financements européens tout le programme d'optimisation de ZEC, y compris les actions visant à rehausser les digues. C'est le projet de restauration de Piolenc-Mornas qui rendait cette éligibilité possible. La coalition de cause a ainsi œuvré pour que le programme d'optimisation de ZEC soit éligible aux financements européens, et pour que l'UE finance alors des projets de rehausse de digues, pourtant contraires à ses orientations politiques.

Lors de la signature du contrat de projet, les crédits FEDER étaient éligibles uniquement sur le volet Inondation du Plan Rhône. Au sein de ce volet, l'Europe avait refusé de financer les projets de renforcement et de rehausse de digues. La restauration de ZEC était le seul type d'actions éligibles aux fonds du FEDER.

« Et ça, ça fait partie des choses qui rendent la maquette financière particulièrement attractive. Parce que vous ne trouverez pas des crédits européens sur des ouvrages autres que sur l'optimisation des ZEC. Donc sur toute autre opération concernant en fait des ouvrages, vous n'allez

¹ Document de mise en œuvre du programme opérationnel plurirégional FEDER Plan Rhône, page 6.

absolument pas avoir des crédits européens [...] Alors que là, ils sont là, et donc permettent d'avoir un effet levier, comme on aime dire dans l'Europe.
- [enquêteur] Pourquoi en particulier sur la restauration de ZEC ?
- Parce que c'est de la prévention. [...] Et qui, en plus, sont de l'ordre de la prévention, c'est-à-dire de l'anticipation par rapport à un certain nombre de choses, et ça aussi c'est important pour l'Europe ».

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

La DIREN, la Mission Rhône et les services de la Préfecture sont allés auprès de la Commission Européenne afin de négocier les conditions d'éligibilité du FEDER. L'ancienne directrice de la Mission Rhône témoigne de ces négociations : il a fallu justifier l'intérêt interrégional du Plan Rhône. La Commission Européenne, qui avait déjà attribué des fonds FEDER à chaque région signataire du Plan Rhône ne souhaitait pas que ses crédits financent deux fois le même type d'actions. Ainsi, demander du FEDER au titre d'une institution interrégionale était une façon, pour chaque région, de bénéficier d'un montant FEDER supérieur. Par contre, il a fallu prouver auprès de la Commission Européenne que la stratégie de gestion présentait réellement un intérêt interrégional. Le programme d'optimisation de ZEC, parce qu'il était construit sur un concept de solidarité hydraulique liant plusieurs territoires, permettait de justifier de cet intérêt plurirégional.

« Ce qu'on a défendu auprès de la Commission Européenne, c'est qu'il s'agissait de dossiers qui étaient à la fois innovants, ça c'est le cas. Qui n'existaient que parce qu'elles avaient un intérêt interrégional, ça aussi c'est le cas, typiquement. [...] Parce que l'Europe en fait, n'a pas l'habitude, sur ses propres priorités qui sont compétitivité régionale et emploi, ou des choses comme ça... Ils n'ont pas l'habitude de travailler sur des dimensions qui soient autres que la Région. [...] Et donc quand nous, Plan Rhône, on est allés les voir, ils nous ont dit « Ok, mais moi il faut que vous me démontriez plusieurs choses. Que vous n'utilisez pas plusieurs fois mes crédits [...] Deuxième chose, c'est prouvez-moi que ça a un intérêt de travailler sur de l'interrégional ». Donc il a fallu trouver des projets sur lesquels on a une dimension interrégionale, mais vraiment évidente. Et celle-là, elle est évidente sur l'optimisation des ZEC. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Les critères d'éligibilité du FEDER étaient également l'innovation, le caractère exportable des initiatives, et la compatibilité avec la Directive Inondation, alors en projet. Le programme d'optimisation de ZEC, qui remettait en cause le partage du risque inondation existant entre les territoires du Rhône aval, coïncidait avec les visées normatives de la Commission Européenne :

« Et mettez-moi des projets qui sont innovants, qui ne soient pas simplement ce que vous avez l'habitude de faire [...]. Il faut au contraire qu'on soit dans des choses qui soient exportables, sur des choses qui soient compatibles avec la directive inondation, évidemment. [...] Et si possible sur des choses qui soient aussi en lien avec des politiques environnementales. Bref, « Derrière, je ne veux pas qu'il y ait de l'urbanisation, je ne veux pas... » Et lorsqu'on a l'ensemble de ces facteurs-là... et bien en fait on a complètement écarté tous les dossiers de sécurisation de digues ou des choses comme ça, sur lesquels de toute façon l'Europe nous avait dit « Non, je ne veux pas aller là-dedans. [...] Mais par contre, je veux bien vous aider, vous épauler sur des opérations qui sont innovantes et qui vont évidemment dans le sens et qui sont clairement dans la directive inondation ». Il nous a dit « Ce que vous nous proposez en plus est une illustration de ce que j'ai envie de faire sur la directive inondation, donc je vous soutiens ».

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Si les crédits FEDER ne pouvaient financer de travaux sur le renforcement ou la rehausse de digues, étaient éligibles toutes les études de faisabilité de ces travaux. Ainsi, toutes les dépenses du volet inondation concernant la réalisation d'études ont pu être financées par le FEDER. En sachant que les études de faisabilité correspondent souvent à une partie importante des dépenses à faire avant d'engager des travaux, cela n'était pas négligeable. Paradoxalement, grâce à la présence du projet de restauration de ZEC, les études concernant le renforcement de digues ont pu être éligibles au FEDER. Cet historique a pu permettre aux maîtres d'ouvrages et collectivités sur le Rhône, responsables de leurs digues, de bénéficier de financement pour des études obligatoires, et ainsi bénéficier d'un traitement exceptionnel par-rapport à d'autres territoires infranationaux.

« alors lorsqu'on est dans de l'optimisation des ZEC, et si et seulement si on est sur de l'optimisation des ZEC, si et seulement si, on est à ce moment-là avec aussi du FEDER. [...] Ensuite, si je suis sur un dispositif de diagnostic de sécurité de mon ouvrage, c'est des études de connaissance, et ça c'est finançable aussi par le FEDER. Ça pourtant c'est obligatoire, quelque soit le maître d'ouvrage. Et là, sur le Rhône, parce que je suis sur le Rhône, et parce que j'ai négocié avec l'Europe un certain projet, et que j'ai rendu éligible ce qui correspondait à ce que me disait l'Europe [...] Et là donc, on se retrouve avec un apport financier qu'il n'y a pas ailleurs ».

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Ainsi, le projet de restauration de ZEC était intéressant car il permettait à d'autres projets, et notamment à des études de faisabilité sur des actions de renforcement de digues, de bénéficier de financements européens et fut donc utilisé comme un levier financier :

« L'Europe tu leur présentes des choses comme ça, eux ils aiment parce que c'est un peu innovant. [...] Le FEDER lui ne finance les opérations ZEC que parce qu'il y a cette notion de solidarité à moindre mal. La remise en eau c'était un élément fort pour dire « OK on va mieux protéger, mais d'un autre côté on ré-inonde donc je donne de l'argent par rapport à ce projet qui est un peu novateur qui rentre dans les objectifs un peu globaux de gestion des inondations. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, 6 mai 2010 (I4).

Au-delà de l'éligibilité aux financements FEDER des études prévues dans le programme d'optimisation de ZEC, les travaux consécutifs à ces études étaient également éligibles aux financements européens. La justification de la rehausse de digues des ZEC fréquemment inondées, construite sur l'efficacité hydraulique et l'objectif d'améliorer le stockage de l'eau dans les plaines, a eu pour effet de rendre finançable, par l'Union Européenne, des projets visant à rehausser des digues, comme on peut le voir dans l'extrait du document d'orientation européen réalisé pour définir les conditions d'attribution du FEDER auprès du Plan Rhône :

*« Objectif : favoriser la rétention dynamique des crues
Mesure 1 : Préserver, optimiser la gestion et reconquérir certaines zones d'expansion de crues (ZEC)
Objectif de la mesure : l'étude générale des crues du Rhône a mis en évidence l'effet d'écrêtement des zones d'expansion des crues, qui joue pour l'ensemble des gammes de crues. Il est donc indispensable de préserver ces zones et d'en reconquérir certaines. Les actions soutenues dans cette mesure viseront donc à mieux décrire les ZEC et leur fonctionnement, à maintenir*

leur capacité d'écrêtement, ou à améliorer la capacité de stockage, notamment pour les crues les plus dommageables.

Type d'action soutenues : Les études, **les travaux consécutifs*** validés collectivement et les actions de communication et concertation sont éligibles. Des actions de recherche pourront être soutenues si elles contribuent à une meilleure connaissance de cette thématique.

Seront notamment soutenues :

- recensement et cartographie des ZEC
- étude d'optimisation du fonctionnement des ZEC et **réalisation des travaux consécutifs**
- étude de la remobilisation de certaines zones soustraites, travaux consécutifs et indemnités liées à la servitude de surinondation.
- étude zone par zone **des protections compatibles avec le caractère des ZEC et travaux consécutifs.**
- actions de communication et de concertation autour des projets de la mesure.

**Il s'agit de travaux qui ont pour finalité la rétention des eaux à la source, le ralentissement du débit de l'eau, l'augmentation de la surface de rétention. »*

« L'Europe s'engage pour le fleuve Rhône avec le Feder », Document de mise en œuvre du Programme Opérationnel Plurirégional Plan Rhône 2007-2013, version 2007.

Les services de la DIREN et le préfet ont œuvré pour traduire les contraintes européennes afin qu'elles coïncident aux objectifs du Plan Rhône, même si cela provoquait une certaine distorsion de ces dernières. Un montant de 33 millions d'euros était en jeu derrière cette traduction. En revanche, lors des difficultés de mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, ces contraintes européennes resurgiront comme une menace à la conformité de la stratégie de gestion des inondations aux critères européens. Le projet d'optimisation de ZEC permettait également de rendre compatible la rehausse de digues avec les contraintes du SDAGE.

2.3.2 Piolenc-Mornas et le SDAGE : compatibilité réglementaire

Au-delà de la rationalité financière, une rationalité réglementaire expliquait l'intérêt du projet de restauration de ZEC vis-à-vis de la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval. Sur le Rhône, le SDAGE posait une condition à la construction d'aménagements hydrauliques comme les digues. La disposition 8.02 du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse stipulait que tout aménagement ou remblai construit en zone d'expansion de crues et limitant la capacité d'expansion de l'eau en cas de crues devait donner lieu à des travaux de compensation. La compensation était définie en termes hydrauliques : le volume de stockage de l'eau perdu devait être retrouvé ailleurs¹. Ainsi, l'intérêt du projet de restauration de ZEC était de présenter une compensation hydraulique aux autres travaux planifiés par le Plan Rhône de rehausse et renforcement de digues. Le lien hydraulique construit au sein du programme d'optimisation de ZEC justifiait la possibilité de rehausser des digues autour des zones fréquemment inondées, ainsi que devant des plaines à enjeux économiques élevés. Cette façon de présenter la restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas, comme la compensation hydraulique de plusieurs rehausses de digues, fut une façon de contourner les contraintes du SDAGE.

Cette présentation a été rendu possible par l'intégration, au sein du SDAGE, d'une clause spécifique. Précédemment, pour être en conformité avec le SDAGE, les projets de rehausse de digues devaient être compensés individuellement et localement. Or, la directrice de la Mission Rhône a

¹ SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015, page 203.

œuvré, lors de la création du programme d'optimisation de ZEC, à ce que le SDAGE permette d'organiser la compensation entre différents projets, au niveau du sous-bassin versant. Ainsi, le « lien hydraulique » présent dans le programme d'optimisation de ZEC permettait de rendre compatible la rehausse de digues avec le SDAGE, grâce au projet de restauration de la plaine de Piolenc-Mornas, compris alors comme la compensation hydraulique des autres projets de rehausse de digues.

On peut voir cette clause dans le SDAGE 2010-2015 :

*« Dans la mesure où des **travaux d'optimisation de Zones d'Expansion de Crues** appartiennent à un **projet global** qui présente un **bénéfice d'ensemble** avéré sur la capacité de stockage et d'écrêtement en crue majeure, **les impacts hydrauliques individuels des travaux sur chaque ZEC ne nécessiteront pas de compensation hydraulique localisée du fait de ce bénéfice d'ensemble**. Pour cela les conditions simultanées suivantes doivent être réunies pour ces travaux :*

- 1) ils doivent être clairement identifiés dans une liste limitative constituant le projet global*
- 2) une description de l'état initial du fonctionnement hydraulique avant la mise en œuvre du projet global doit être réalisée*
- 3) le projet global doit être assorti d'une chronologie de réalisation précise au regard des effets induits dans les phases transitoires successives au fur et à mesure de la réalisation des travaux sur chaque ZEC*
- 4) le projet global doit être reconnu d'intérêt général par l'État »*

SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse 2010-2015, p. 202

Ce principe de reconnaître un « bénéfice d'ensemble » permettait en théorie la rehausse de digues autour de plaines considérées comme des ZEC sans s'occuper de l'impact hydraulique de chaque projet, étant donné qu'un autre projet proposait une compensation hydraulique globale. Cette clause permet de rendre compatible le programme d'optimisation de ZEC avec le SDAGE. La surprenante compatibilité entre les nouvelles dispositions du SDAGE et le programme d'optimisation de ZEC laisse à penser que la Mission Rhône et la coalition de cause Plan Rhône ont œuvré à une telle mesure dérogatoire. D'ailleurs, cela est illustré par un extrait d'entretien avec un agent de la Mission Rhône selon qui, l'ancienne directrice a personnellement œuvré à l'intégration de cette clause au sein du SDAGE. Les propos de l'intéressée semblent le confirmer :

*« [...] pour répondre aux exigences du SDAGE, qui consacre une rédaction spécifique sur le programme d'optimisation des ZEC et - j'ouvre une parenthèse, mais tu es peut-être au courant, ce paragraphe spécifique dans le SDAGE est un peu saugrenu, c'est quelque chose **qui a été écrit sur mesure pour le projet d'optimisation des ZEC**, qui a été écrit par les mains de [la directrice de la Mission Rhône] à l'époque, quand elle était en poste ici et qui d'ailleurs, ne présente pas une solidité juridique à toute épreuve - en gros, qu'est-ce qu'il dit ce paragraphe ? Il dit **qu'on peut déroger à l'application ordinaire de la politique de l'eau** : on compense les opérations une par une. On peut chercher à les **compenser globalement**, dès lors que l'on remplit plusieurs critères. »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

« la spécificité de cette optimisation des ZEC, ce qui fait son caractère innovant et ce qui fait sa richesse, et ce qui fait sa difficulté, c'est qu'en fait on ne vise pas un seul objectif mais une pluralité d'objectifs, une modification du système. Et donc, il faut avoir une connaissance de tous les impacts qu'on génère. [...] La réglementation, à travers la loi sur l'eau et le

*SDAGE, elle est là pour préserver l'ensemble des zones inondables, et que tout cela puisse continuer à exister. Donc elle s'oppose par nature au fait qu'on puisse rehausser ces déversoirs. [...] la réglementation, elle ne sait pas gérer quelque chose de complexe comme ces liens inter-fleuves, elle ne le sait pas. [hésitations] Elle ne colle pas de toute façon sur cette logique de fleuve, cette logique de globalité. Donc, de toute façon, on avait **une réglementation qui, parce qu'elle est préservatoire, conservatrice**, et parce qu'elle... elle ne peut pas regarder la globalité, elle est là-dessus, je dirais, contraire à cette dynamique qu'on avait créée. **Ce qu'on a permis, à l'intérieur de l'élaboration du SDAGE** mais tel qu'il a été et vient d'être adopté en 2009, c'est que justement on ouvre un espace pour cette complexité et ces liens, de rive à rive et d'amont à l'aval, sous conditions. Mais une de ces conditions, c'est justement de constituer un intérêt général, et donc il va falloir démontrer qu'il y a un intérêt général. Et cet intérêt général, **tel qu'on l'a rédigé à l'intérieur du SDAGE**, il était lié au fait qu'il y ait une remobilisation sur des crues importantes. Donc, je pense qu'il n'est pas du tout évident qu'on puisse utiliser cette ouverture réglementaire dans le cas où on ne remobilise pas Piolenc-Mornas. Je ne pense pas »*

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, 5 mai 2010 (I2)

Ainsi la réglementation s'opposait au principe de la rehausse de digues sur le Rhône, et aux ambitions réformatrices des services de la DIREN. Dans l'entretien précédent, le SDAGE est qualifié de conservateur (« préservatoire ») et à visée locale, par principe opposé à un projet « complexe » et « global » comme l'optimisation de ZEC. Ici on voit s'opposer l'orientation réformatrice des services de la DIREN et la réglementation, considérée comme un frein à l'innovation. Le SDAGE étant un document approuvé par le préfet, on peut émettre l'hypothèse que les services de la DIREN aient pu créer une « ouverture réglementaire » qui a permis de rendre compatible le programme d'optimisation de ZEC à la réglementation.

Le caractère crucial, et clé de voute, du projet de restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas était donc produit par l'adaptation d'obligations contractuelles et réglementaires. Si la restauration de cette ZEC n'était pas mise en œuvre, non seulement l'Europe était en droit de demander un remboursement des fonds déjà engagés, mais en plus les projets de rehausse de digues n'auraient pas été conformes au SDAGE et à la réglementation, donc potentiellement invalidés par les services de la Police de l'Eau. Ainsi, le projet de restauration de la ZEC Piolenc-Mornas est devenu la clé de voute du programme d'optimisation de ZEC, et de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval, pour des raisons cognitives, mais également contractuelles et réglementaires. Comme le disait un agent de la Mission Rhône : « Si Piolenc ne se faisait pas, n'était pas remis en eau, c'est tout le projet d'optimisation des ZEC qui tombait¹ ».

* *
*
*
*

Le projet de restaurer l'inondabilité de la plaine de Piolenc-Mornas-Orange était au cœur de la nouvelle politique de gestion des inondations, pour des raisons cognitives, mais également financières et réglementaires. Il est devenu la « clé de voute » de la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval, car il permettait de justifier les projets de rehausse de digues. Ce projet a permis d'obtenir les

¹ Entretien avec un ancien agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1).

crédits européens FEDER sur l'ensemble du Plan Rhône, rendant la stratégie de gestion des inondations du Rhône conforme au paradigme de gestion durable. De plus, il permettait de rendre compatible des projets de rehausse de digues avec le SDAGE. Ainsi, derrière un intérêt hydraulique affiché, par ailleurs difficilement vérifiable, intégrer la restauration d'une zone d'expansion de crues au schéma de gestion du Rhône aval était crucial pour des raisons contractuelles et règlementaires. Mais ce projet était également porté par les agents de la Mission Rhône convaincus de son intérêt et de l'importance de réformer la gestion des inondations. Ainsi, si la restauration de ZEC est un instrument typique du paradigme de gestion durable des inondations, sur le Rhône il a rendu possible un programme qui s'inscrivait à l'inverse dans le paradigme de protection des inondations. Comme nous l'exposons dans la première partie de cette thèse, s'il est intéressant de mettre à jour la philosophie et les orientations normatives dans lesquelles s'inscrit un instrument d'action publique, il est nécessaire d'analyser la façon dont, lors de la mise en œuvre, ces orientations sont potentiellement redéfinies.

Conclusion intermédiaire

La solution apportée aux inondations contemporaines du Rhône prit la forme d'une institution de type partenarial entre, principalement, l'État, le concessionnaire de l'aménagement du Rhône, et les Régions, tout en s'appuyant sur des financements européens. Ce type de partenariat semble typique d'une action publique contractuelle et multinationale (Massardier, 2003), et s'inscrit bien dans la carrière du problème inondation sur le Rhône tel qu'il a été publicisé après les événements des années 1990 et 2000. Or, l'examen plus approfondi de la façon dont la stratégie de gestion des inondations Rhône aval a été construite a montré une certaine domination de l'administration déconcentrée dans l'élaboration de solutions au problème inondation. L'histoire de l'aménagement du fleuve Rhône permet d'expliquer une certaine domination de l'administration dans la définition d'une solution contemporaine aux inondations. De façon contre-intuitive, cela n'a pas été un gage de conformité avec les orientations politiques nationales et européennes. Plutôt, l'administration déconcentrée a retraduit les contraintes institutionnelles qui incitaient à la définition d'une solution en phase avec le paradigme de gestion durable des inondations, pour adopter un programme compatible avec le paradigme de protection. La solution aux inondations du Rhône aval produite correspond à un « bricolage » alliant les visées normatives d'agents de la DIREN, leurs représentations de l'intérêt des collectivités locales, et le contournement de certaines contraintes institutionnelles. Au cœur de ce bricolage, un projet de restauration d'une zone d'expansion de crues, devenu « clé de voûte » d'un programme construit autour de la rehausse de digues. Si cet instrument est typique du paradigme de gestion durable des inondations, il a été mis en œuvre sur le Rhône dans un programme plutôt représentatif du paradigme de protection.

Conclusion.

Restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône, un instrument entre deux paradigmes

Le Plan Rhône émerge comme une solution institutionnelle aux inondations de 2003. La forme de cette institution s'explique par la politisation des inondations de 2003 par les Régions, la crise hydro-politique créée par des inondations à répétition, et la présence d'instruments permettant de financer les projets d'une structure partenariale. Or, la stratégie de gestion des inondations développée dans ce cadre fut principalement produite par des agents de l'État déconcentré. Si les discours véhiculés dans les documents stratégiques du Plan Rhône s'inscrivaient dans le paradigme de gestion durable des inondations, la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval présente les caractéristiques du paradigme de protection, autour notamment de projets visant la rehausse de digues. Dans ce cadre, la restauration d'une zone d'expansion de crues fut mobilisée pour rendre règlementairement et contractuellement compatibles des projets de rehausse de digues avec des instruments (FEDER et SDAGE) censés rendre ce type d'action publique difficile. La mise en œuvre de l'instrument restauration de ZEC sur le Rhône a produit une solution à l'intermédiaire entre deux oppositions paradigmatiques. L'instrument typique de la gestion durable des inondations n'a donc pas dérogé à des réinterprétations et des traductions lors de sa déclinaison sur le Rhône. Si, dans les discours, l'idée de ré-inonder une plaine était endossée avec une ambition de rupture paradigmatique, on voit que cet instrument a servi à justifier une action publique typique du paradigme précédent.

Ainsi, on peut légitimement s'interroger sur l'intérêt d'identifier des paradigmes d'action publique auprès de discours entourant la promotion d'instruments spécifiques. Car si la déclinaison locale d'un instrument peut être réalisée en opposition avec ses orientations paradigmatiques premières, pourquoi donc caractériser celles-ci ? Identifier le paradigme auquel les discours et les instruments se rapportent paraît tout de même utile. Cela nous a permis d'identifier les opérations de traduction opérées par les services de l'État déconcentré, et la dimension symbolique, mais hautement stratégique, de l'instrument restauration de ZEC dans le programme d'actions produit. Derrière l'affichage d'une action publique durable et réformatrice, le programme du Plan Rhône est un objet aux contours flous, faisant référence à des principes opposés, présentés comme conciliables et en phase avec les discours d'orientation des politiques publiques nationales et européennes. Analyser un instrument et les discours qui le promeuvent permet, lors de la confrontation de ce dernier à sa mise en œuvre, de faire apparaître des opérations de traduction, voire de distorsion, de ces principes initiaux.

Cette analyse sera utile pour comprendre les enjeux de la controverse qui s'est développée autour de la mise en œuvre du projet de restauration de l'inondabilité de la plaine de Piolenc-Mornas. Cette petite plaine, qualifiée d'« agricole », représentait la clé de voûte de tout un schéma de gestion qui se voulait représenter un changement paradigmatique de l'action collective autour des inondations, et au-delà de la gestion du fleuve Rhône. Ainsi, lorsque deux élus locaux ont fait valoir leur opposition au projet, c'est tout cet échafaudage complexe qui était menacé. Or, la faible inscription locale de cette stratégie a participé à menacer sa viabilité. Nous allons le voir dans la partie qui suit, la forme inédite

de la solution aux inondations du Rhône s'est retournée contre ses promoteurs. Cependant, l'attachement que certains membres de l'administration développèrent vis-à-vis de ce projet les amena à le soutenir malgré l'absence de preuves tangibles de son efficacité hydraulique. Cela les poussa à soutenir un instrument qui, dans son opérationnalisation, renforçait un paradigme opposé à leurs représentations vis-à-vis du problème inondation.

TROISIÈME PARTIE

CONSTRUCTION ET ÉCHEC D'UN TERRITOIRE DE RISQUE

Le Plan Rhône émerge comme une institution délimitant un nouvel espace d'action publique pour traiter le problème des inondations à l'échelle du fleuve Rhône. Cette institution a pour objet de construire et de mettre en œuvre une politique de gestion des inondations en associant divers acteurs du fleuve. Le Plan Rhône semble être l'outil d'une « politique procédurale » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998), construit pour permettre la définition d'une action publique dont les modalités ne sont pas préexistantes. Le Plan Rhône a défini les cadres et les moyens de la construction d'une stratégie de gestion des inondations, pensée comme le produit d'une délibération collective entre acteurs et institutions aux logiques et aux intérêts divergents. On peut dès lors construire un premier questionnement autour de la capacité du Plan Rhône à faire émerger, ou à stabiliser, un « bien commun territorial » ou un « intérêt général territorialisé » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) concernant la gestion des inondations sur le Rhône.

Nous avons défini le Plan Rhône comme une institution rassemblant plusieurs organisations autour d'un espace et d'une temporalité délimités, d'une stratégie et de moyens communs en vue d'atteindre des objectifs, avec des règles d'action spécifiques. Le Plan Rhône provoque un changement d'échelle d'action publique, bousculant les modes de régulation des inondations existants, définis auparavant dans les limites d'un domaine d'action publique et des territoires administratifs fixes et préexistants. Nous avons précisé dans la partie précédente ne pas présumer d'une appropriation territoriale de ce nouvel espace d'action publique. Il convient à présent de discuter des enjeux de création territoriale provoqués par cette nouvelle institution. Les changements d'échelles d'action publique ouvrent de nouveaux questionnements concernant le changement de la définition des problèmes et des politiques publiques, mais au-delà, ils questionnent la reconfiguration du rôle de l'État, la modification du jeu des acteurs qu'ils peuvent induire, ou encore les luttes de légitimation pour l'imposition, ou la résistance à, de nouveaux découpages territoriaux pour traiter les problèmes (Faure, et al., 2007). La globalisation, l'eupéanisation ou la décentralisation sont autant de dynamiques qui permettent d'observer ces changements d'échelles et leurs effets. Dans le cas qui nous intéresse, nous questionnons l'effet du changement d'échelle du traitement des inondations provoqué par la construction du Plan Rhône.

Les acteurs impliqués dans la création du Plan Rhône semblent le définir comme un nouvel « espace fonctionnel » (Nahrath, Varone, Gerber, 2009) dont les frontières institutionnelles coïncideraient avec les frontières du problème à régler, dans un objectif d'efficacité d'action publique et de durabilité. Cependant, ce concept, qui a été surtout construit dans une visée normative, nous semble insuffisamment heuristique pour questionner les enjeux de construction territoriale et les enjeux de pouvoir derrière le changement d'échelles d'action publique. Plutôt que de questionner la pertinence des frontières du Plan Rhône ou son efficacité pour réguler les inondations, nous nous intéressons ici aux processus de construction territoriale, ou de contestation territoriale, que la mise en œuvre de cette institution permet d'étudier. À cette fin, conceptualiser le Plan Rhône comme une « organisation transfrontière » (*transboundary organization*) (Sternlieb, et al., 2013) permet de s'intéresser non seulement au processus de production territoriale que cette institution implique, en délimitant de nouvelles frontières d'action publique, mais également à la pratique des acteurs, dépassant potentiellement ses frontières et ses échelles. En effet, dans cette conceptualisation, les frontières et les échelles sont des construits sociaux et politiques qui sont toujours l'objet d'enjeux de pouvoir et de négociations. L'utilisation de ce concept nous amène à préciser ce que nous entendons par *territoire*.

La notion de territoire, bien que très présente en sciences sociales, souffre d'une faible théorisation et d'un flou sémantique (Faure, 2006). En géographie, le territoire a été défini principalement par l'appropriation d'un espace par des acteurs. En science politique, le territoire a longtemps été utilisé comme réceptacle d'une action publique définie par l'Etat central sur un espace spécifique. Or, des travaux récents, s'attachant à caractériser une nouvelle *action publique territoriale*, ont cherché à dépasser ces définitions restrictives (Faure, Leresche, Muller, Nahrath, 2007; Faure, Négrier, 2007; Offner, 2006), bien que présentées ici de façon un peu caricaturale à des fins heuristiques. Nous nous inspirons de ces travaux afin de définir ce que revêt, pour nous, la notion de territoire. Nous voyons plusieurs façons de concevoir le territoire. D'abord, le territoire peut être pensé comme l'espace pertinent au déploiement d'une politique publique ou à la résolution d'un problème. Cette définition fonctionnaliste, de laquelle nous souhaitons nous distinguer, est assez présente dans la rhétorique produite par les acteurs qui promeuvent un changement d'action publique. Nous ferons référence à cette définition du territoire par l'expression de « territoire fonctionnel¹ ». Dans le cas qui nous intéresse, un « territoire fonctionnel » a été construit par les services de l'État par le développement d'une stratégie de gestion des inondations redéfinissant le partage du risque sur le Rhône aval. Ainsi, ce « territoire fonctionnel » peut être assimilé à un « territoire de risque ». Or, les territoires fonctionnels ne présupposent pas d'une appropriation territoriale. Le territoire peut être défini à l'inverse comme l'appropriation sociale d'un espace par un groupe, à travers des éléments matériels (des réseaux, des échanges) ou immatériels (des images, des discours identitaires, des symboles). Cependant, le territoire approprié n'est pas forcément institutionnalisé². Nous ferons référence à cette définition du territoire par l'expression de « territoire vécu ». Entre ces deux définitions opposées, on peut citer une autre variante de la définition de territoire, assez classique en science politique. Le territoire peut être un espace de pouvoir politique, représenté par des frontières et des normes d'action, comme les élections (nous y ferons référence par l'expression de « territoire politique »).

Ces trois dimensions sont intimement liées, et dépassent la frontière entre les politiques publiques (*policy*) et la politique (*politics*). La définition d'un nouveau territoire d'action publique (territoire fonctionnel) peut donner lieu à la production de références identitaires faisant émerger de nouveaux territoires vécus. Ces trois dimensions du territoire ne se superposent pas toujours. Au-delà, la superposition, ou la différenciation, entre ces trois dimensions, est l'enjeu d'un travail politique qu'il convient d'étudier. Nous partirons de ces définitions pour questionner les relations problématiques entre la politique de gestion des inondations mise en œuvre sur le Rhône et la production d'un nouveau territoire.

Ceci étant posé, nous pouvons avancer que le Plan Rhône émerge comme un nouveau territoire fonctionnel défini à l'échelle du fleuve pour traiter le problème inondation. En particulier, la nouvelle stratégie de gestion des inondations définie sur le Rhône aval semble et faire émerger un « bien commun territorial » autour d'un nouveau « territoire de risque ». Il s'agit dans cette partie de

¹ Nous adaptons l'expression d' « espace fonctionnel » de Varone et Nahrath (2009), tout en cherchant à nous distinguer de leur approche normative. En effet, dans leurs travaux ces auteurs adoptent le postulat selon lequel une superposition de l'échelle d'un problème et de l'échelle institutionnelle peut permettre d'atteindre une régulation *durable*. Or, nous adoptons plutôt une position constructiviste, pour laquelle il existe autant de bonnes échelles d'action publique que de configurations d'acteurs intéressés au problème (Négrier, 2011).

² Ainsi nous élargissons la définition du territoire comme « espace géographique institutionnalisé » tel que définit par Ruggie (1993) et cité par Andy Smith (2011).

questionner l'effet de cette construction territoriale. Le « territoire de risque » coïncide-t-il avec le « territoire vécu » ou les « territoires politiques » ?

Nous allons voir que le Plan Rhône, et la stratégie de gestion des inondations, contiennent des éléments propices à construire une appartenance et une identité territoriale, à l'échelle du Rhône, et du Rhône aval. Dans cette construction territoriale, le projet de restauration de ZEC tient une place tout à fait particulière, représentant la clé de voûte du lien hydraulique, pensé comme vecteur d'appartenance territoriale et de base à la définition d'un bien commun. La matérialisation de ce lien hydraulique participe de cette construction territoriale. Nous étudions différents outils développés dans le cadre du Plan Rhône, tels que les comités de concertation, comme des outils de construction territoriale (Chapitre 6). Puis nous questionnons l'effet de la construction du nouveau « territoire de risque » sur les « territoires vécus » et les « territoires politiques » composant le Rhône aval. La controverse qui s'est développée autour de la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC illustre des confrontations, et des inadéquations, entre le « territoire de risque » et les entités territoriales existantes (Chapitre 7). Il s'agit de comprendre l'abandon du projet de restauration de ZEC comme l'échec du « territoire de risque » à fédérer les acteurs autour du bien commun construit par les services de l'État.

Chapitre 6

Faire exister un territoire de risque

Les promoteurs du Plan Rhône prévoyaient que la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval émerge comme une construction collective favorisée par des conditions propices à la collaboration. Un ensemble de règles de fonctionnement devaient permettre la définition d'une action collective. En particulier, les comités territoriaux de concertation (CTC) devaient être la scène de la construction d'une stratégie de gestion partagée entre tous les acteurs impliqués autour du problème inondation. Depuis les années 1990, un nouveau modèle d'action publique semble voir le jour dans le domaine de l'aménagement (Jobert, 1998). En particulier, les aménageurs s'orientent aujourd'hui vers la mise en œuvre de pratiques de consultation et de négociation avec le public, souvent institutionnalisées. Les services de l'Etat qui furent à l'origine du Plan Rhône, et qui ont été chargés de « piloter » le Volet Inondation, se positionnaient explicitement dans cette perspective. La Mission Rhône envisageait sa mission comme le pilote de l'expression d'une solidarité amont-aval dont les conditions devaient être déterminées dans un contexte de tensions et d'intérêts divergents qui s'étaient exprimés après les inondations de 2003. Ainsi, nous interprétons leur position comme celle d'« arbitres » de la définition du bien commun territorial. Cependant, il convient de nuancer dès à présent le caractère indéterminé de ce bien commun. La définition de cette stratégie était cadrée par différents principes définis comme des objectifs à atteindre, notamment faire exister une « solidarité amont-aval » autour de la question des inondations, et restaurer une zone d'expansion de crues. Il convient de prendre au sérieux les potentiels effets territoriaux de ces principes cadrant l'expression du bien commun.

Le bassin versant¹ comme échelle d'action publique est un des instruments de la territorialisation² de la politique de l'eau. Depuis les années 1990, les politiques publiques favorisent cette échelle, présentée comme propice à la définition d'une politique de l'eau au niveau des territoires, construite de façon participative et négociée entre acteurs (Allain, 2001; Ghiotti, 2006). Le bassin versant est aujourd'hui au cœur d'un discours consensuel à l'international dans lequel il est présenté comme le lieu idéal de la gestion intégrée de l'eau (Massardier, 2011). La légitimité de cette échelle est souvent renforcée par le recours au « naturel » et aux discours scientifiques. Néanmoins, les limites de ces découpages ont été adaptées aux réalités politiques et administratives (Vieillard-Coffre, 2001), et des hydrogéologues ont déjà remis en cause la pertinence scientifique du concept de bassin versant (Ghiotti, 2006). Le bassin versant est avant tout une construction qui s'explique par des conditions sociales et politiques que l'on peut dater (Ghiotti, 2006; Linton, 2010; Trottier, 2012). En France, comme aux États-Unis, le bassin versant comme échelle pertinente d'action publique s'est construit à la faveur de plusieurs facteurs : la construction d'une nouvelle expertise scientifique, l'hydrologie, et sa légitimation autour du « cycle hydrologique », ainsi que la volonté d'États de contrôler la ressource en eau et d'homogénéiser sa gestion, notamment dans des objectifs de développement industriel et d'exploitation hydroélectrique (Linton, 2010). Coïncidant en France avec

¹ Un bassin versant est défini comme le périmètre dont les eaux alimentent un exutoire commun. Cette échelle de gestion est institutionnalisée par la loi sur l'eau de 1992, qui oblige la réalisation concertée d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) à cette échelle.

² Ici définie de façon classique, comme le déploiement, sur les territoires, d'une politique publique.

des réalités politiques favorables, le bassin versant s'est institutionnalisé, mais les formes que prend la gestion de l'eau sont le produit de la traduction de ces normes par les territoires (Massardier, 2011). Ainsi, le bassin versant comme réalité politique peut exister plus ou moins selon le pouvoir des institutions qui s'en saisissent ou qui au contraire n'y voient pas d'intérêt. Le bassin versant est un espace qui fait potentiellement référence à un territoire fonctionnel, selon les instruments qui l'institutionnalisent. En France, ces espaces ne correspondent pas à des territoires politiques, et n'induisent pas toujours d'appropriation sociale.

Pour revenir au Plan Rhône, on peut dès lors se demander comment une solidarité peut-elle se constituer sur un espace qui n'a pas d'existence territoriale. Nous émettons l'hypothèse que les promoteurs du Plan Rhône, et en particulier de la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval, ont tenté de *faire exister* un territoire dans lequel le projet de restauration d'une zone d'expansion de crues devenait légitime comme cadre propice à la définition d'un bien commun territorial. L'utilisation de l'expression « faire exister » nous semble bien rendre compte du fait que les promoteurs du Plan Rhône n'ont pas endossé une opération de construction territoriale, mais ont, à travers leurs discours et leurs pratiques, mis en lumière une réalité territoriale qu'ils supposaient préexistante au Plan Rhône. Nous allons voir que des éléments immatériels, et d'autres plus matériels, ont été convoqués pour faire émerger le Rhône comme territoire.

Le Plan Rhône peut être défini comme une politique procédurale qui ne prévoit que le cadre permettant la construction d'une action collective. Néanmoins, ce cadre peut avoir des effets propres dans la forme du bien commun territoriale. En particulier, le périmètre du territoire dans lequel le bien commun est construit a des effets sur la forme de l'action collective qui peut s'y déployer. Ce chapitre tente de démontrer cette thèse autour de l'émergence de ce que nous appelons le « territoire de risque ». Les frontières du Plan Rhône délimitaient un nouveau territoire fonctionnel pour le traitement des inondations et d'autres problématiques autour du fleuve. Or, ce territoire fonctionnel n'était institutionnalisé par aucune autre entité. Ainsi, un des mandats du Plan Rhône fut de faire exister ce territoire fonctionnel. Nous allons voir qu'une partie des procédures et des projets financés par le Plan Rhône avait une fonction d'objectivation de ce nouveau territoire (section 1). Par ailleurs, le Plan Rhône délimitait, au sein du territoire fonctionnel, des entités infra-territoriales qui furent le périmètre dans lequel la stratégie de gestion devait être construite. Les dispositifs participatifs furent la scène de construction des frontières et de légitimation de ce « territoire de risque », défini à l'échelle du Rhône Aval, derrière une justification essentiellement hydraulique et un nouveau partage du risque inondation (section 2).

1. Émergence d'un nouveau territoire fonctionnel

Le Plan Rhône émerge comme un nouveau territoire fonctionnel autour de la gestion des inondations et d'autres problématiques autour du fleuve, matérialisé par le territoire de compétence d'une nouvelle institution. Ses frontières se limitant aux rives du fleuve, il ne coïncide ni avec les territoires fonctionnels préexistants, ni avec les territoires politiques. Il matérialise donc une nouvelle

entité territoriale. La Figure 26 permet d'illustrer le décalage entre le périmètre du Plan Rhône et les territoires politiques comme les régions et les départements¹.

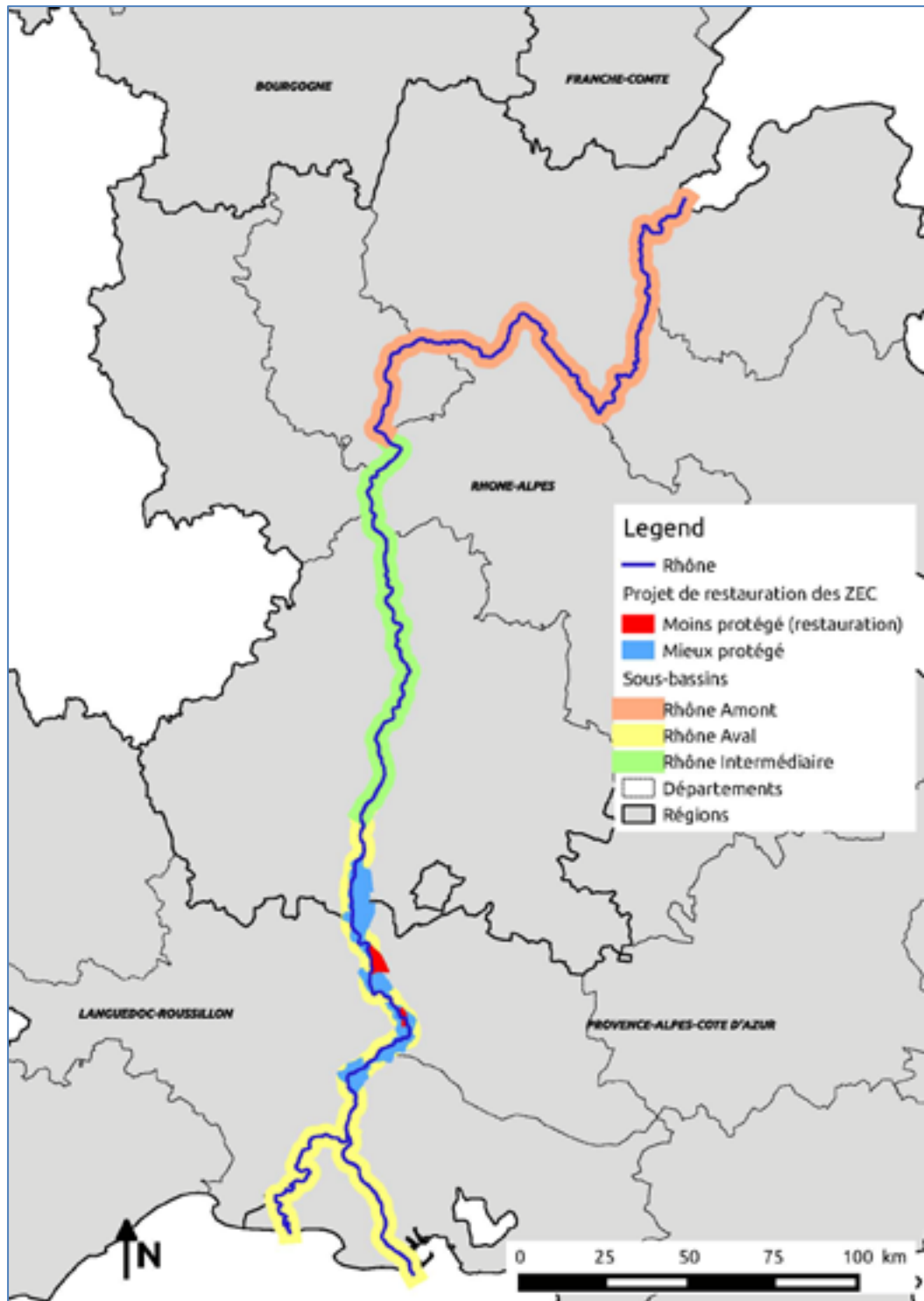


Figure 26 : Le Plan Rhône comme territoire fonctionnel

Source : Irstea, UMR G-EAU

¹ Nous n'avons pas représenté les limites communales sur cette carte, ni les autres territoires fonctionnels, par souci de lisibilité.

Le Plan Rhône est également en décalage avec les territoires fonctionnels existants. Le territoire fonctionnel de la production électrique, représenté par l'espace de compétences de la CNR, est moins vaste que celui du Plan Rhône, ne comprenant pas le delta de Camargue. Le territoire fonctionnel de la gestion de l'eau, représenté par l'espace de compétence de l'Agence de l'eau, est plus vaste, comprenant les affluents du Rhône. Enfin, le territoire fonctionnel de la gestion des inondations de Camargue, représenté par l'espace de compétence du Symadrem est plus limité, s'arrêtant au delta.

Ce nouveau territoire fonctionnel est présenté comme le périmètre propice à la construction d'une stratégie de gestion des inondations. La légitimité du périmètre du Plan Rhône est renforcée par des arguments hydrauliques. En filigrane apparaît l'idée selon laquelle faire coïncider les frontières institutionnelles aux frontières du problème défini dans des termes hydrauliques serait le gage d'une action publique efficace. On peut le voir dans cet extrait de discours du préfet coordonateur de bassin, pour qui la pertinence du périmètre du territoire fonctionnel est justifiée par des arguments hydrauliques. Pour lui, une gestion des inondations plus efficace doit être appréhendée à un niveau « global », dépassant les limites des territoires politiques. À ces solutions globales est opposée l'image négative de solutions « trop locales » et égoïstes, alors l'apanage des territoires politiques. Dès lors, le Plan Rhône est présenté comme l'institution capable de représenter cette vision globale :

« dans « stratégie globale », il y a globale, qui revêt tout son sens s'agissant d'une stratégie de réduction du risque inondations. Cette globalité concerne tout autant la globalité du territoire concerné (le fleuve et ses affluents) que les moyens mis en œuvre (travaux collectifs, et individuels, mesures réglementaires, communication, développement de la conscience du risque...). [...] C'est en ayant cette approche qu'il est possible de prétendre déboucher sur une véritable stratégie, souvent difficile à élaborer, surtout lorsqu'elle remet en cause les visions trop locales de protection (rehaussement de digues ou creusement du lit) qui sont souvent de nature à aggraver la situation des riverains amont ou aval. Je peux comprendre qu'on les ait. Quand personne n'apporte la vision globale, il est normal de penser d'abord à soi »

Discours de clôture par le préfet coordonateur de bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

Néanmoins, malgré les discours insistant sur l'importance de faire coïncider le territoire fonctionnel avec le périmètre du phénomène hydrologique, cet affichage n'a pas été mis en œuvre jusqu'au bout. Le périmètre du Plan Rhône ne comprend pas les affluents du Rhône, pourtant responsables en partie du niveau des inondations sur le fleuve. Ce glissement dans les discours, de l'intérêt hydraulique de définir une solution au niveau du bassin versant (comprenant les affluents) à l'importance de définir une stratégie sur le corridor fluvial (donc limité au fleuve Rhône) a été constaté. Il s'est articulé autour de la comparaison du Rhône à la « colonne vertébrale du bassin¹ », justifiant dès lors de concentrer l'action publique sur ce fleuve.

Au sein du territoire fonctionnel Plan Rhône, des entités infra-territoriales ont été découpées et présentées comme le cadre propice à la définition d'une stratégie de gestion des inondations propre à chaque entité, le Rhône amont, Rhône moyen et Rhône aval (Figure 26). Trois différentes stratégies ont été construites à l'échelle de ces entités, et les dispositifs participatifs (CTC) ont été organisés dans ce découpage. Dans le document stratégique du Plan Rhône, ce découpage territorial est justifié par

¹ Discours de clôture par le préfet coordonateur de Bassin Jean-Pierre Lacroix au colloque « La crue du Rhône de décembre 2003 : quels enseignements ? », Arles, 3 décembre 2004.

une pertinence hydraulique (le type de crues, et le périmètre sur lequel l'effet hydraulique d'une mesure est ressenti) et sociale (notamment vis-à-vis de la « culture du risque » et de la différence des enjeux soumis au risque inondation). Néanmoins, c'est surtout la cohérence hydraulique qui est présentée par les acteurs à l'initiative de ce découpage. Un extrait d'entretien avec l'ancienne directrice adjointe de la DIREN en témoigne :

« Autre chose qui est important, c'était ces comités techniques de concertation, il y en a trois, un sur le Rhône Aval, un sur le Rhône Moyen, un sur le Rhône Amont. Pourquoi on l'avait coupé en trois le Rhône ? C'était par rapport à des considérations de fonctionnement hydraulique. Le Rhône Amont il n'y a pas de champ d'expansion des crues quasiment... c'est un couloir. Ce qui était le plus chaud c'était de Montélimar à la mer parce que c'était là qu'il y avait eu le plus d'inondations en 2002 et 2003 »

Entretien avec l'ancienne DIREN adjointe, le 26 mars 2012 (I23)

Le territoire fonctionnel du Rhône aval, cible prioritaire du Plan Rhône, est principalement matérialisé par des considérations hydrauliques. En particulier, il est objectivé par la stratégie de gestion qui établit un lien hydraulique entre des plaines situées à l'amont de ce territoire (comme Piolenc-Mornas) et les territoires situés plus en aval (comme la Camargue), et prévoit la modification du partage du risque inondation entre ces territoires. Ainsi, cette entité territoriale peut être définie comme un « territoire de risque ». Ce territoire de risque ne coïncidait pas avec les territoires politiques ni les territoires fonctionnels existants, et nous ne pouvons présumer qu'il coïncidait avec le territoire vécu. Alors, comment faire émerger les conditions propices à l'expression d'une stratégie de gestion des inondations, visant à modifier le partage du risque au nom de la solidarité, sur un territoire non objectivé ? Nous allons voir que les promoteurs du Plan Rhône, et notamment la Mission Rhône, ont œuvré pour donner une matérialité, et une identité, au territoire fonctionnel (le Rhône) et au territoire de risque (le Rhône aval).

Plusieurs actions financées et publicisées par le Plan Rhône ont eu pour effet de rendre objective ces nouvelles entités territoriales. S'il n'est pas question ici de présumer de la volonté des promoteurs du Plan Rhône de réifier ce territoire fonctionnel, les mesures présentées ici produisent toutes un effet homogénéisant du savoir, des symboles ou des discours à l'intérieur des frontières du Plan Rhône. La production d'un savoir cartographique commun sur le périmètre du Plan Rhône, l'établissement de règles communes autour de la réglementation vis-à-vis de la construction en zone inondable, la construction d'un discours sur l'efficacité hydraulique et la publicité de discours et de symboles identitaires ont pour effet de renforcer la légitimité, et l'existence même, du territoire fonctionnel et du territoire de risque.

1.1 Un savoir cartographique commun

Les cartes sont des instruments de gouvernement, participant à objectiver, connaître, et gouverner le territoire qu'elles représentent. Elles sont qualifiées de « dispositif d'écriture » par Jean-Pierre Le Bourhis :

« À l'image de ce qu'opère la statistique pour la population, la technique cartographique effectue un travail d'objectivation du territoire. Elle le découpe selon des catégories codifiées (types de sols, de voies, de cours d'eaux, etc.) pour en extraire un ensemble d'informations standardisées, qui sont retranscrites sur un support matériel - carte ou base de données- sous

la forme de signes conventionnels. En ce sens, l'outil cartographique agit comme un « dispositif d'écriture » qui permet la saisie documentaire de l'espace, traduisant les composantes territoriales en inscriptions et donc en traces matérielles cumulables. »

(Le Bourhis, 2003)

Parmi les actions qu'il a financées, le Plan Rhône a participé, en partenariat avec l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), à la réalisation d'une base de données topographique (BDT) sur son territoire de compétence, c'est-à-dire le fleuve Rhône et ses rives (Figure 27).

La production de cette base de données procède d'une volonté d'asseoir une représentation commune du territoire de compétence du Plan Rhône, comme cela est explicitement indiqué dans les discours autour de sa publicisation. Cet outil est présenté comme « un référentiel commun »¹, produisant une représentation « homogène » du territoire. Il est fait référence au caractère opérationnel d'une « mutualisation » d'informations entre les signataires du Plan Rhône, opposées aux « données disparates » qui précédaient l'élaboration de cet outil :

« Cette mutualisation a permis de façonner une BDT Rhône homogène, riche d'apports variés et autorisant des travaux à l'échelle du fleuve, ce que ne permettaient pas les données disparates existant jusque là ».

Plaquette de présentation de la BDT Rhône

« [...] jusqu'à présent, les données disponibles l'étaient de manière disparate. Pour remédier aux difficultés chroniques d'hétérogénéité de ces informations, les partenaires du volet « Inondations » du Plan Rhône ont voulu bénéficier d'un outil précis, uniforme et cohérent sur l'ensemble du bassin du Rhône »

Extrait du site internet Plan Rhône

¹ Plaquette accompagnant la diffusion de la BDT Rhône.



Figure 27 : Emprise de la base de données topographique Rhône.

Source : Site internet Plan Rhône (<http://www.planrhone.fr>). Nb : l'emprise de la base de données est délimitée en rouge

Cette base de données participe à la création d'une représentation commune d'un territoire où les informations existantes étaient qualifiées d'hétérogènes. Lors de la présentation de cet outil en réunion publique, organisée en octobre 2010¹ par les partenaires du Plan Rhône, les exposés ont renforcé cette idée de création d'une référence commune. Le Rhône a été qualifié de « colonne vertébrale entre les collectivités » par un élu de la Région Rhône-Alpes. Même la CNR a été associée à l'initiative. Le Président directeur général de la CNR a souligné que « pour mieux étudier le Rhône, il faut disposer des mêmes outils pour les prises de décision ». La création de cette référence commune a été présentée, par le directeur de l'IGN, comme un outil d'aide à la décision, rappelant que « 75% des décisions comportent un aspect géographique », et qu'une « cartographie de référence homogène est nécessaire » à la prise de décision. L'État était présenté par le directeur de l'IGN comme le facilitateur de cette mutualisation, instrument d'une homogénéisation des représentations territoriales et des intérêts locaux :

¹ Les extraits suivants ont été relevés lors de la réunion publique qui a eu lieu le 13 octobre 2010 à Avignon.

« sans initiative de l'Etat, il y aurait plusieurs référentiels disparates selon les intérêts économiques des territoires »

Intervention du directeur de l'IGN lors de la présentation de la BDT le 13 octobre 2010 à Avignon

Ce travail d'homogénéisation de la représentation du territoire illustre l'ambition de l'IGN d'« établir un référentiel national », dans un but d'« économie et d'efficacité des politiques publiques dans le cadre de la rationalisation de la constitution de référentiels ». Ainsi, c'est l'efficacité de l'action publique et l'efficience économique qui furent présentées pour justifier de l'intérêt de cet outil cartographique.

Les éléments cartographiés dans la base de données topographique destinent explicitement cet instrument au traitement de la question des inondations (digues, levées, le lit mineur* des fleuves et rivières ou le profil bathymétrique¹). Cet outil légitime l'échelle à laquelle le problème des inondations doit être traité : le fleuve. La rationalité de ce découpage vu comme homogène légitime l'existence de la seule institution présente à cette échelle : le Plan Rhône². À la disparité des données existant jusque là est opposée l'homogénéité et la cohérence d'un dispositif permettant de stabiliser une vision commune et de prendre en charge des projets intégrés au sein d'un ensemble territorial homogène. Le Plan Rhône est désigné ainsi comme l'institution garante de l'intérêt général (défini à l'échelle du fleuve) transcendant les intérêts de chaque territoire. Cet outil a une fonction de délimitation de l'action publique. Le cadre et l'échelle imposent un territoire légitime d'intervention ainsi que les modalités de la prise en charge de ce qui fait problème. De plus, le fleuve est présenté comme un ensemble homogène, ce qui aplanit les intérêts divergents qui peuvent exister à une échelle plus réduite. Ce découpage territorial rappelle aussi l'importance de l'État dans le traitement des inondations. L'échelle territoriale disponible pour les utilisateurs de la BDT, en dessous de celle du fleuve, est le Département. C'est l'échelle à laquelle l'État est règlementairement compétent en matière de prévention du risque inondation. Cette base de données étant utilisée aussi comme outil règlementaire pour la prescription des Plans de prévention du risque inondation (PPRI), elle participe à désigner l'État comme descripteur officiel du danger (Le Bourhis, 2007).

1.2 Une « doctrine commune »

Un autre élément qui participe à faire exister le territoire fonctionnel délimité par le Plan Rhône, et à renforcer la position de l'Etat comme descripteur (et prescripteur) du danger, est l'homogénéisation de la réglementation définie au niveau communal autour de la création de ce qui est appelé au sein du Plan Rhône une « doctrine commune ». En France, les Plans de prévention des risques inondation (PPRI) sont l'instrument principal de la politique de prévention des inondations, et visent à limiter l'urbanisation en zone inondable. Prescrits par le préfet de département, ils sont souvent négociés avec les communes, territoires sur lesquels ils s'appliquent (Douvinet, Defossez, Anselme, Denolle, 2011; Le Bourhis, 2007). Le Plan Rhône a redéfini localement les conditions d'application de cet instrument, en dépassant l'échelle communale pour y substituer son périmètre de compétence.

¹ C'est-à-dire le relevé de la profondeur du fleuve.

² Cette échelle aurait pu légitimer également l'Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB), compétent à la même échelle. Néanmoins, nous l'avons vu, la légitimité de cet acteur était très faible.

Le Plan Rhône a organisé l'homogénéisation des procédures de définition des PPRI pour les communes riveraines du Rhône. Ce que les partenaires du Plan Rhône ont appelé une « doctrine commune » définit des règles spécifiques s'appliquant à tous les PPRI instruits dans son périmètre. L'élaboration de cette « doctrine » en matière d'aménagement du territoire est un élément d'homogénéisation des règles à l'échelle du territoire fonctionnel, limitant ainsi la capacité de négociation de chaque commune, et restreignant également la liberté des préfets de département.

Cette doctrine a été conçue par les services déconcentrés du ministère de l'Environnement, pilotés par la DIREN de Bassin.

« La doctrine commune pour les PPRI du Rhône a été élaborée par un groupe de suivi animé par la DIREN Rhône-Alpes au titre du Bassin Rhône-Méditerranée, regroupant les DIREN Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon, les DDE des onze départements riverains et le service navigation Rhône-Saône. Le ministère de l'écologie et du développement durable (direction de l'eau et direction de la prévention de la pollution et des risques) a participé à ce travail en appui aux acteurs locaux et en tant que garant des principes nationaux de prévention. Elle a été validée en Commission administrative de bassin le 31 mai 2005 (document principal) et le 14 juin 2006 (version révisée et annexes) »

« Les plans de prévention des risques d'inondation du fleuve Rhône et de ses affluents à crue lente. Doctrine commune », Juillet 2006.

Le préfet de bassin présentait cette doctrine comme étant conforme aux règles nationales. Pourtant, elle provoque une certaine adaptation de la réglementation nationale, en particulier en assouplissant les règles de construction derrière certaines digues¹, et en introduisant des règles spécifiques pour les territoires qualifiés de zones d'expansion de crues². Le préfet de bassin présentait également cette doctrine comme un instrument de traitement équitable entre les communes riveraines du Rhône, ainsi qu'un préalable à l'établissement d'une solidarité amont-aval et entre les rives. À ce titre, cette adaptation locale de la règle nationale procède d'une objectivation du territoire fonctionnel :

« une doctrine commune des PPRI pour le Rhône [...] s'appuie sur la circulaire nationale du 30 avril 2002, tout en l'adaptant au contexte rhodanien. [...] Par rapport à la doctrine nationale, la doctrine PPRI du Rhône introduit de nouvelles notions, comme celles de digues résistantes à la crue de référence (qui permettent d'assouplir les règles de constructibilité dans les zones urbanisées situées derrière ces ouvrages), ou de zones stratégiques en mutation (espaces porteurs d'équipements publics existants et structurants situés à la périphérie immédiate de centres urbains importants). [...] cette doctrine, règle partagée, ouvre [...] de nouvelles possibilités conformes à la réalité rhodanienne. [...] Elle permet également d'asseoir la notion fondamentale de solidarité amont/aval, rive droite/rive gauche, et d'infirmer le fait que l'on demande à certains de se sacrifier en préservant des zones d'expansion de crue pour permettre à d'autres de s'affranchir de toute contrainte. »

Intervention du préfet de Bassin à au comité de pilotage du volet inondation du 7 juillet 2006 (source : site internet Plan Rhône).

¹ Et permettant ainsi la construction derrière les digues de la CNR.

² La réglementation nationale permet d'adopter des conditions spécifiques pour les zones qualifiées de ZEC, mais la désignation de ces territoires est laissée aux services de la Préfecture.

Cette « doctrine », conçue comme l'outil d'adaptation de la politique nationale aux particularités du Rhône, est présentée comme la base de l'expression d'une solidarité amont-aval. Ainsi, un traitement réglementaire homogène permettrait de constituer le cadre propice à l'expression d'un bien commun territorial. Cela illustre l'enjeu de construction territoriale derrière la fabrication de cette référence commune.

1.3 Des références identitaires

Le Plan Rhône a produit différents supports qui sont autant d'outils de construction identitaire au sein du périmètre du territoire fonctionnel. Notamment, un ouvrage a été produit par diverses institutions (dont beaucoup sont les signataires du Plan Rhône) dans un groupement scientifique du CNRS construit autour des fleuves : la Zone Atelier Bassin du Rhône (ZABR). Cet ouvrage, qui est présenté comme la réponse à une demande émanant des riverains exprimée dans le cadre des dispositifs de concertation organisés par le Plan Rhône (CTC), vise explicitement à produire un savoir de référence sur le fleuve et, en particulier sur les inondations :

« Le Rhône en 100 questions » est né d'un besoin d'une meilleure information sur le grand fleuve, ressenti à l'occasion des Comités Territoriaux de Concertation et des États Généraux du Rhône réunis en 2005 et 2006 dans la phase préparatoire du Plan Rhône. Lors de ces temps d'échanges, les riverains du Rhône se sont montrés avides de connaissances à partager et ont souvent exprimé un déficit de savoir qui handicape dans l'échange collectif et subordonne la prise de parole à la compétence du technicien et du spécialiste. »

Annonce de la parution de l'ouvrage « Le Rhône en 100 questions », ZABR, 2008.

Le « Rhône en 100 questions » est un ouvrage présenté comme de la vulgarisation scientifique, destinée aux riverains du Rhône dans un but de partage du savoir et d'ouverture démocratique des discours techniques. Il n'en constitue pas moins un outil de construction identitaire et de renforcement du territoire fonctionnel.

Cet ouvrage a été coordonné par un géographe considéré comme le spécialiste du Rhône, Jean-Paul Bravard. Cette initiative a été « soutenue par les instances qui ont en charge la gestion du fleuve », à savoir les organisations signataires du Plan Rhône : l'État (DIREN Rhône-Alpes – Délégation de bassin Rhône-Méditerranée), l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, la CNR, EDF, la Région Languedoc-Roussillon, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Région Rhône-Alpes. Ces acteurs ont directement rédigé certains chapitres de l'ouvrage. Cet ouvrage constitue un instrument produit par les partenaires du Plan Rhône qui, associés à des scientifiques, participent à produire du sens au sujet du fleuve, à faire passer un certain nombre de messages aux riverains du Rhône, et à donner des éléments d'information qui sont autant de tentatives de règlement de controverses existantes. Le nombre de préambules et avant-propos à cet ouvrage (pas moins de cinq) est symptomatique de l'enjeu stratégique que revêt cette production normative¹.

¹ Les auteurs de ces avant-propos sont : le préfet de Bassin, qui se fait le porte-parole du Plan Rhône ; le Président du Comité de Bassin Rhône Méditerranée, qui lui se fait le porte-parole du SDAGE ; les trois présidents de Région auteurs de l'Appel du Grand Delta, qui communiquent sur le « dynamisme régional » ; le Président de la CNR, qui la présente comme le partenaire incontournable de l'Etat et des Régions au sein du Plan Rhône ; et enfin Jean-Paul Bravard, scientifique président de la ZABR, qui se fait le représentant des attendus de ce livre, présenté comme « un livre technique de bonne vulgarisation, qui s'adresse au citoyen, aux élus, aux

Une des illustrations de cette prise en charge de la production de savoir sur le Rhône par les gestionnaires est que tous les chapitres écrits sur les aménagements de la CNR sont rédigés par la CNR elle-même, ainsi que le chapitre statuant sur l'impact des aménagements sur les inondations. Seulement 25 chapitres sur 100 sont écrits par des scientifiques seuls (c'est-à-dire sans association avec un ou des gestionnaires du fleuve). Les chapitres traitant de l'inondation sont, à une exception près, tous rédigés en partie par la DIREN de Bassin.

L'ouvrage est également un instrument producteur d'identité « rhodanienne », notamment dans des chapitres intitulés « Comment peut-on être rhodanien ? » ou « Peut-on identifier un paysage rhodanien ? » ou encore « Le Rhône est-il porteur d'une culture de fleuve pour ses riverains ? ». Dans ces extraits, on peut lire au-delà du constat de l'existence d'une « culture du fleuve », une tentative performative de faire exister cette identité :

« C'est donc cet ensemble complexe constitutif de la relation des riverains avec le Rhône qui, au fil des générations, se transmet et se recompose. Pratiques, usages, représentations s'inscrivent au sein d'une histoire que chacun interprète et reconstruit en permanence, au gré des événements qui font le quotidien des cités riveraines. Et parce que cette histoire est propre au Rhône, parce que sa fréquentation appelle des savoirs qui lui sont spécifiques, parce que cette relation produit des effets originaux..., nous pouvons parler d'une culture de fleuve. » (p. 277).

« Être rhodanien, c'est appartenir au groupe qui a un attachement au Rhône. Avant les aménagements, c'était une évidence pour les riverains du fleuve qui vivaient avec lui. Quand celui-ci est devenu « comme un canal », ce sentiment est tombé en désuétude. Il faut attendre les années 1990, époque de prise de conscience de la nécessité de préserver notre monde biophysique, pour que se développe un nouveau sentiment d'appartenance au Rhône. » (p. 281)

« de l'apparente diversité des paysages rhodaniens naît l'unité, pour peu que l'on considère le paysage sous l'angle des usages économiques et sociaux [...] En somme, la spécificité du sillon rhodanien tient à un territoire agencé autour d'un objet structurant : le fleuve. C'est donc de la relation entre hommes et fleuve que naît l'homogénéité paysagère » (p. 283).

Extraits de l'ouvrage « Le Rhône en 100 questions », ZABR, 2008.

Au-delà des mesures prises dans le volet inondation, les politiques développées dans d'autres volets du Plan Rhône contiennent des références identitaires renforçant les frontières du territoire fonctionnel. Notamment, le volet tourisme et le volet culture et patrimoine sont justifiés par le renforcement d'une « identité rhodanienne » et d'une « culture rhodanienne » :

« il [le volet tourisme] concourt au renforcement de l'identité rhodanienne tout en valorisant le cadre de vie ».

« [l'objectif du volet patrimoine] : promouvoir la culture rhodanienne, son patrimoine et son identité [...] créer une 'dynamique Rhône' [...] une mobilisation des acteurs [...] une réappropriation du fleuve, confortant ainsi une culture commune ».

Communication Plan Rhône, « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable ».

maîtres ainsi qu'à la jeune génération qui veut comprendre le fleuve dont elle a hérité » (« Le Rhône en 100 questions », 2008, ZABR, p.16.)

Le Rhône est présenté comme le « ciment d'une identité¹ » ou encore :

« un élément fondateur de l'identité des territoires riverains et de leurs habitants : continuum entre l'urbain et le rural, il est aussi un réel facteur de lien social ».

Communication Plan Rhône, « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable ».

Les éléments de discours produits par le Plan Rhône font référence à une identité existante matérialisée par le fleuve, qu'il s'agirait de renforcer. Ainsi la légitimité du périmètre du territoire fonctionnel est renforcée par la référence à cette identité préexistante. Faire référence à une identité présumée peut être analysé comme une tentative de construction d'une légitimité territoriale.

* *
*

L'identité territoriale, convoquée dans les discours et construite par des outils, a pour effet de légitimer le Plan Rhône comme institution représentante du territoire fonctionnel, et d'un « intérêt local » dépassant les intérêts des territoires politiques (Pasquier, Guigner, Cole, 2011). Les discours traduisent une volonté de superposer le territoire fonctionnel au territoire vécu, mais sans preuve que cela illustre une réalité tangible. L'intérêt local ne semble pas résulter ici d'une association spontanée d'intérêts entre territoires politiques, mais relève d'un processus de renforcement des frontières du territoire fonctionnel, endossée par l'institution légitime à ce périmètre. La production d'outils et de discours participent de l'objectivation de cet intérêt local. Nous allons voir que d'autres outils ont été mobilisés par les promoteurs du Plan Rhône pour faire exister ce territoire fonctionnel, notamment les dispositifs participatifs organisés autour de la stratégie de gestion des inondations.

2. La participation comme ingénierie de construction territoriale

L'action publique contemporaine, notamment dans le domaine environnemental et l'aménagement du territoire, est caractérisée par l'ambition de faire participer le public. Les États et les institutions supranationales ont largement contribué à cette évolution. Le public, quoi que cette catégorie signifie, est consulté même entre les échéances classiques de la démocratie représentative (Blatrix, 2009). L'« impératif délibératif » qui tend à s'imposer (Blondiaux and Sintomer, 2002) a été intégré par des institutions propres à la démocratie représentative souffrant d'une crise de légitimité politique (Whitman, 2003). Cette intégration a produit des formes assez restrictives de l'idéal participatif, remplacé souvent par le devoir d'information du public². Ramener le citoyen dans la décision publique fut une réponse des États aux mouvements sociaux des années 1970, principalement structurés autour de la critique écologiste des grands aménagements publics, remettant en cause la

¹ Communication Plan Rhône, « Des partenaires au service d'un grand projet de développement durable ».

² À l'échelle internationale : Déclaration de Rio de 1992, Convention d'Aarhus de 1998 (qui engage les États membres à faciliter l'accès des citoyens aux informations en matière d'environnement). Cette obligation d'accès à l'information a été traduite au niveau européen en 2003 dans la directive « concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement » (2003/4/CE). En réponse à cette directive, la Charte de l'Environnement a introduit en France un droit d'accès « aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

légitimité publique à engager des ressources, distribuer les risques, et gouverner les populations au détriment des pouvoirs locaux. En France, ces mouvements critiques se structurèrent notamment autour de l'industrie nucléaire (Hecht, 1998). La promotion des dispositifs participatifs est allée de pair avec un scepticisme grandissant du public à l'égard du monopole scientifique pour régler les problèmes environnementaux. Les promoteurs de cet idéal participatif justifient notamment ces dispositifs par la nature des problèmes environnementaux, qui concernent une population large, sont porteurs d'incertitudes et générateurs de risques, cachent des enjeux croisés et contradictoires, et des problématiques dont la résolution est facilitée par une décision transparente et qui tient compte d'une diversité de savoirs (Bourg, Whiteside, 2010). À leurs débuts, les dispositifs participatifs étaient crédités d'un potentiel intégrateur entre modèle démocratique et sphère scientifique (Callon, 1998; Callon, Lascoumes, Barthe, 2001; Gaudillière, Bonneuil, 2001; Wynne, 1996). Depuis les années 1990, de nombreux travaux académiques ont participé à réfléchir à la façon d'organiser ces nouvelles instances qui devaient mêler experts et grand public (Champagne, Pagès, 1994; Joly, Marris, Hermitte, 2003; Lascoumes, 2011; Lynn, Busenberg, 1995; Reed, 2008; Renn, 2006).

On assiste depuis les années 1990 à la multiplication de dispositifs participatifs comme les conférences de citoyens ou les débats publics¹, en particulier dans le domaine de l'eau (Notte, Salles, 2011; Rui, 2006). Or, après deux décennies de pratique, les bilans d'étape permettent d'observer un certain désenchantement chez les analystes (Barbier, Larrue, 2011), notamment sur le caractère délibératif² des dispositifs participatifs. Ils ont parfois été instrumentalisés par le pouvoir politique (Claeys-Mekdade, 2006; Rui, 2006), et utilisés comme outils de gouvernement derrière une facilitation démocratique (Gourgues, Rui, Topçu, 2013; Rumpala, 2008). Ils ne constituent pas toujours un gage de durabilité environnementale (Labranche, 2009). Certains travaux observent l'émergence d'une « participation sauvage » (Mermet, 2007; Pestre, 2011), non institutionnalisée. Dans les interstices de ces dispositifs, le potentiel délibératif est parfois plus grand que dans leur institutionnalisation (Richard-Ferroudji, 2011). D'autres auteurs ont dénoncé le fait que ces dispositifs ne permettent pas une démocratie délibérative, et à l'inverse sont un frein aux mobilisations et aux formes de contestations propres à l'univers de la contre-démocratie (Blondiaux, Sintomer, 2002; Rosanvallon, 2006; Rui, 2006). Les dispositifs participatifs sont également critiqués par les participants eux-mêmes, regrettant leur faible potentiel réformateur, leur coût d'entrée ou encore leur technicité (Gourgues, Rui, Topçu, 2013). La participation présente le risque d'une remise en cause de l'expertise publique et des positions de pouvoir existantes (Notte, Salles, 2011), ce qui peut représenter un frein à la volonté des institutions politiques, en charge de l'organisation des débats, de pousser le degré de délibération à son maximum.

Il convient d'examiner ici les dispositifs participatifs organisés dans le cadre du Plan Rhône, et en particulier les Comités Territoriaux de Concertation (CTC). Tâchant de nous émanciper, autant d'une vision optimiste du pouvoir dialogique des dispositifs participatifs, que d'une position résolument critique, nous questionnons leur effet de construction territoriale. Les CTC permettent-ils

¹ Les débats publics furent en France institutionnalisés, et encadrés, par la loi Barnier (1995) qui instaure la commission nationale de débat public.

² La délibération fait référence au processus dialogique de confrontation des arguments et d'évaluation de leur force respective dans le cadre d'une discussion entre parties défendant leur position (*Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/deliberation>.). Les procédures participatives contiennent très souvent un idéal délibératif, même si en pratique ces deux éléments ne coïncident pas toujours (Blondiaux, 2008).

d'objectiver un « territoire fonctionnel » autour des inondations, ou sont-ils révélateurs d'un « territoire vécu » à l'échelle à laquelle ils sont organisés ? Les CTC ont-ils facilité la définition d'un bien commun territorial autour de la gestion des inondations ou ont-ils reflété la vision de l'intérêt général produite par les élites administratives ?

Les CTC ont été organisés par les services de l'État déconcentré dans un objectif de rupture d'action publique avec l'ère CNR et comme des outils permettant la définition concertée d'une nouvelle stratégie de gestion des inondations (2.1). Cependant, le cadre institué par les organisateurs de la concertation tend à construire un territoire de référence qui renforce celui du territoire fonctionnel du Plan Rhône et du territoire de risque du Rhône aval. La participation peut, à ce titre, être présentée comme un outil, ou une ingénierie, de construction territoriale, diminuant sa portée délibérative (2.2).

2.1 Les CTC, des dispositifs résolument novateurs

Les CTC ont émergé comme un outil porté par la coalition de réformateurs à l'origine du Plan Rhône. Développés sous l'égide du préfet, les CTC étaient présentés comme des outils novateurs, en rupture avec l'action publique menée sous l'ère CNR. Après avoir été mandaté en 2004 par le Premier ministre pour construire une stratégie de gestion des inondations sur le Rhône, le préfet coordonateur de bassin a désigné les services de la DIREN, et en particulier la Mission Rhône, pour organiser des dispositifs participatifs sur le Rhône aval. L'enjeu de ces dispositifs semble être, a posteriori, de répondre à la crise hydro-politique qui s'était cristallisée à ce moment-là, opposant des institutions, mais également les riverains et les élus à la CNR, et de façon plus générale, aux services de l'État. Au-delà de la réponse à une crise, les dispositifs participatifs étaient présentés comme un changement de style d'action publique sur le Rhône. Notamment, il s'agissait de rompre avec l'ère des aménagements de la CNR, critiquée alors pour son opacité et sa faible association des élus locaux et des riverains aux choix d'aménagement.

2.1.1 L'ère des aménagements CNR : la participation des « riverains »

La période des aménagements de la CNR fut caractérisée par une action publique assez technocratique et opaque. Les habitants et les élus locaux n'étaient pas associés aux choix stratégiques d'aménagements. Ces derniers étaient réalisés à haut niveau, et résultaient de décisions arbitrées entre la CNR et l'État. Nous qualifions la place des habitants et des élus locaux durant cette période comme celle de « riverains », selon la définition qu'en donne Jean-Michel Fourniau (2007). Il constate qu'avant les années 1990, la place laissée aux habitants, dans le cadre des enquêtes publiques¹, était celle de « riverains » à qui on reconnaissait – seulement – le droit de s'opposer aux effets induits des grands projets d'aménagement, dans le cas où ils menaçaient le plein exercice et les jouissances de la propriété privée. Les habitants d'un territoire devenaient *riverains* d'un projet par la volonté d'un maître d'ouvrage, et étaient potentiellement indemnisés en cas de préjudice subi. Ainsi, le droit de

¹ Avant les années 1980, en France les enquêtes d'utilité publique étaient obligatoires seulement en cas d'expropriation. A partir de 1983 la loi dite « Bouchardeau » élargit les conditions de réalisation d'enquêtes publiques : « la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, est précédée d'une enquête publique soumise aux prescriptions de la présente loi, lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement » (Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, abrogée en 2000).

participation de ces « riverains », selon Fourniau, était réduit à celui de victimes (Fourniau, 2007). Les enquêtes publiques étaient réalisées dans le but d'identifier les victimes potentielles d'un aménagement, que le maître d'ouvrage devait indemniser. Dans ces procédures, les victimes ne se voyaient pas reconnaître le droit de remettre en cause l'opportunité même d'un projet, ni de discuter ses grandes lignes. L'histoire de l'aménagement du Rhône par la CNR après la deuxième guerre mondiale correspond assez bien à cette interprétation du rôle du public comme « riverain-victime¹ ».

L'utilité publique des aménagements hydroélectriques entrepris par la CNR après la deuxième guerre mondiale était plébiscitée par les médias, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1. La construction de barrages et de centrales hydroélectriques impacta lourdement le paysage, la forme du fleuve et son régime hydrologique (Pritchard, 2011). L'érection de digues pour canaliser le Rhône et optimiser la production électrique modifia le caractère inondable des abords du fleuve. Certaines plaines fréquemment inondées se retrouvèrent protégées (Bethemont, 1972), et les plaines *lâchées* inondables ne furent pas particulièrement informées de leur état. La CNR modifia le partage du risque inondation entre les plaines du Rhône, en disposant des digues et des déversoirs selon une rationalité d'optimisation de la production hydroélectrique et un impératif de sécurité de ses ouvrages. Or, les effets des aménagements, en termes de modification du partage du risque inondation, n'ont été que peu publicisés à cette époque².

À l'exception des procédures classiques d'enquêtes publiques, les riverains du Rhône n'étaient pas associés aux choix d'aménagements réalisés par l'État et les ingénieurs de la CNR. Or, les travaux sur les enquêtes publiques ont montré combien ces procédures sont, dans les faits, faiblement participatives. Elles manquent d'un réel public et interviennent très tard dans la prise de décision, une fois que les choix stratégiques ont déjà été faits par l'aménageur (Blatrix, 2009). Les choix présidant à l'aménagement sont très rarement remis en cause lors des enquêtes publiques, les négociations se faisant à la marge. Cette analyse se trouve en partie confortée dans le cas de l'aménagement du Rhône étudié, celui de Caderousse³. Les interventions de syndicats, ainsi que de plusieurs mairies étaient assez nombreuses dans le dossier d'enquête publique. Néanmoins, aucune demande visant à réaliser des changements dans le projet présenté par la CNR ne fut reçue par cette dernière. La CNR répondit en effet aux demandes émises (notamment de meilleure protection contre les inondations, d'amélioration des voiries, ou de non changement du niveau des nappes phréatiques) de façon technique, ou bien en citant la limite de leurs obligations du point de vue réglementaire. En aucun cas, la CNR et les mairies ou les syndicats n'ont semblé entrer dans une négociation par l'intermédiaire des enquêtes publiques.

Ce phénomène est confirmé par les travaux de l'historienne Sara B. Pritchard (2011), qui suivit les mobilisations des habitants consécutives à l'aménagement de Donzère-Mondragon, situé à l'amont

¹ Nous utilisons l'expression de « riverain-victime » afin de désigner la conceptualisation opérée par Fourniau, mais de la distinguer du terme « riverain », utilisé dans son sens commun, plus commode quand il est question de projets d'aménagement de fleuves (le terme riverain qualifie les habitants des abords de fleuve).

² En dehors de la communication de la CNR, qui présentait l'impact global de ses aménagements par l'effet de diminution de la surface inondable. La CNR présentait cela comme un effet induit des aménagements plutôt qu'un objectif, la protection contre les crues ne faisant pas partie de son mandat.

³ Nous avons eu accès à l'intégralité du dossier d'enquête publique concernant l'aménagement dit « de Caderousse », mis en service en 1975 dans le Vaucluse entre Donzère-Mondragon et Avignon. La construction de cet aménagement a eu comme effet de mettre à l'abri des inondations une plaine de 2 700 ha grâce à une digue dite « insubmersible », ainsi que de diminuer les inondations sur une plaine de 2 300 ha. Ces travaux ont notamment protégé complètement des inondations la plaine de Piolenc-Mornas, concernée par le projet de restauration du Plan Rhône.

direct de l'aménagement de Caderousse. Durant les enquêtes publiques, les élus avaient émis des réserves quant à un potentiel impact des travaux de la CNR sur les niveaux de la nappe phréatique, mais la CNR n'y avait pas répondu. Ces demandes n'avaient conduit à aucun changement dans les plans d'aménagement. Lorsqu'après les travaux, des centaines d'habitants écrivaient à la CNR en l'accusant d'avoir provoqué l'assèchement de leurs puits, cette dernière répondit qu'un ensemble de facteurs avaient participé à l'abaissement de la nappe phréatique et que les aménagements n'étaient pas seuls responsables. L'historienne Pritchard cite cependant des éléments qui permettent de penser que les ingénieurs de la CNR attribuaient en partie ces effets aux aménagements, bien qu'ils ne l'aient pas reconnu officiellement (Pritchard, 2011). La CNR mena finalement des travaux ayant pour but de recharger la nappe et ainsi corriger les éventuels effets de ses aménagements. La mobilisation des riverains eut donc des effets, mais de l'ordre de la compensation, donc réglés dans la relation entre maître d'ouvrage et « riverains-victimes ». La mobilisation eut lieu en réponse à un préjudice provoqué par un aménagement déjà réalisé. Elle n'est pas intervenue, ou n'a pas été jugée recevable, avant la construction de l'aménagement.

Pendant l'ère des aménagements CNR la place à la contestation était limitée à la négociation d'une compensation des effets induits, et souvent par l'attribution d'indemnités aux expropriés. Cette négociation s'organisait entre les propriétaires fonciers et l'État¹. Le caractère limité des participants à la négociation n'en diminuait pas l'importance des conflits. Des associations d'expropriés² se sont par exemple structurées autour de la construction de l'aménagement de Caderousse et d'Avignon pour s'opposer aux propositions de la CNR. Mais ces critiques furent réglées par des négociations d'indemnisations cadrées par le rapport entre aménageur et « riverain-victime ». À la lecture d'articles de presse des années 1960 et 1970 autour de l'aménagement de Donzère-Mondragon (Drôme) et du barrage de Caderousse, ainsi qu'à la lecture des registres d'enquête publique, on constate l'absence de mobilisation des habitants non expropriés, dont le cadre de vie était pourtant modifié. Par la presse, certains mirent en doute le bien-fondé de certains projets, comme l'aménagement d'Avignon. Ce projet de la CNR fut critiqué bien avant l'ouverture de l'enquête publique, certains élus (notamment le maire d'Avignon) s'inquiétant de l'effet hydrologique d'un détournement du Rhône devant la ville, le réduisant potentiellement à un « marécage³ ». Ces critiques, relayées par la presse, furent avant tout émises par les élus, et non par les riverains, et assez rares. La plupart des aménagements de la CNR semblaient être vus d'un bon œil par les élus locaux et les riverains. Le versement par la CNR de taxes aux collectivités locales a sûrement participé à faciliter l'acceptation locale des aménagements, ainsi que l'idée (parfois erronée) des élus qui pensaient que leur commune serait à l'abri des inondations. Nous illustrons cette dimension par l'extrait d'un article de presse régionale dans lequel le maire de Caderousse évoquait les effets futurs de la construction de l'aménagement de Caderousse, supposé bénéfique pour la commune, concernant les inondations et les ressources financières. Il faut replacer ses propos dans la situation de la commune de Caderousse aujourd'hui. Elle est toujours inondable, à cause d'un déversoir situé par la CNR sur le territoire communal. L'urbanisation de la commune a

¹ La CNR était à cette époque une entreprise publique.

² Comme le « Comité interdépartemental des expropriables par la CNR » et des associations plus locales telles que « le Comité de défense des expropriés de Courtine » mais aussi de Vallabrègues, la Barthelasse, Avignon...

³ « Avignon sur égout. Le barrage de la Compagnie Nationale du Rhône en amont de la Ville des Papes transformera-t-il le fleuve vif en marécage ? », *La Provence*, le 6 janvier 1961. Dans ce même article, le maire d'Avignon, qui critiquait le projet de la CNR, ne le remettait cependant pas en cause : « pourquoi s'y opposer ? Il est des nécessités contre lesquelles on ne peut rien. L'aménagement du Rhône en est une. Essayer de l'empêcher serait être comme... un Mérovingien. Et je ne suis pas un Mérovingien ».

explosé après les aménagements de la CNR, dans la croyance que ces derniers protégeaient des inondations. Or, aujourd'hui, la majorité des habitations sont situées en zone inondable.

« ce très important projet, dont la réalisation est maintenant assurée, est vital pour notre commune, nous a déclaré [le maire de Caderousse]. Caderousse était condamnée à une mort lente. Le canal marquera sa résurrection. Nous n'aurons plus à craindre les inondations, et d'autre part les ressources que nous apportera la centrale nous permettront de donner un essor nouveau à notre village par les réalisations qu'il nous sera alors possible d'envisager ».

« La poursuite des travaux du canal latéral du Rhône à l'ordre du jour », *Le Dauphiné*, 30 mars 1983.

Ce type de relations entre les riverains et les aménageurs, limité à la négociation d'indemnités, n'est pas original en France à cette période. Avant 1990, les habitants concernés par un aménagement n'étaient que rarement considérés comme légitimes pour discuter du bien-fondé du projet¹. On leur accordait plutôt la possibilité d'entrer en négociation avec l'aménageur pour tenter d'obtenir des réparations aux inconvénients potentiellement provoqués par le projet. Les aménagements de la CNR étaient présentés comme une entreprise de modernisation permettant de répondre aux intérêts locaux (par le développement de l'irrigation, de la navigation et la protection contre les inondations) et nationaux (par la production d'électricité). La réalisation de chantiers colossaux, qui ont complètement bouleversé la géographie et l'hydrologie locales, semble avoir été vécue par les habitants comme des événements exogènes avec lesquels il fallait compter. Ainsi, la construction des aménagements de la CNR sur le Rhône a engagé l'État et les habitants du Rhône restreints à leur qualité de « riverains-victimes », c'est-à-dire considérés comme des habitants dont la légitimité était limitée à la possibilité de demander des compensations en cas de préjudice avéré. L'objectif participatif affiché par le Plan Rhône visait à rompre avec ce mode d'action publique.

2.1.2 L'enjeu de la concertation du Plan Rhône : rompre avec une décision centralisée

En France, l'action publique dans le domaine de l'eau a intégré les principes de la concertation des parties prenantes par l'établissement de dispositifs participatifs assez institutionnalisés comme les Comités de bassin ou les Commissions locales de l'eau (Allain, 2001). Toutefois, ces dispositifs présentaient un caractère dialogique assez limité, les membres de ces commissions étant nommés par le préfet, et chargés de représenter des catégories d'usagers prédéterminées. La transposition en 2004 de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE)² ajouta à ces dispositifs l'obligation de consultation du public concernant l'élaboration de ces schémas de gestion territoriaux. La consultation, prévue dans l'article 14 de la DCE, vise à ce que les programmes de mesures de chaque bassin hydrographique soient systématiquement soumis « aux observations du public » à diverses étapes de l'élaboration et de

¹ L'Observatoire interrégional du politique a mis en évidence dans les projets d'aménagements la présence après les années 1990 de l'opinion selon laquelle il faut accorder le droit aux habitants d'une région de refuser un projet lorsqu'ils risquent de subir des inconvénients à cause de celui-ci (Fourniau, 2007).

² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. La DCE a conduit en France à l'adoption d'une loi de transposition du 21 avril 2004 qui a introduit des dispositions d'application de la DCE avant l'adoption d'une nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006 (la « Lema 2006 » : Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 - *JORF* du 31 décembre 2006.). La DCE a servi de modèle à la directive de 2007 concernant les inondations.

l'évaluation¹. Le domaine des inondations a intégré la norme participative de façon plus tardive et plus restrictive, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, section 1.3.

Sur le Rhône, l'ouverture à la participation fut le produit d'une récupération, par les services de l'État, de critiques leur étant adressées par des associations de riverains et des élus locaux. La capacité critique des acteurs ne date pas des inondations des années 1990, et s'était déjà construite en opposition à l'aménagement nucléaire (Hecht, 1998) ou ferroviaire (Blatrix, 2000; Lolive, 1997). Certaines de ces contestations sur le Rhône, relayées au niveau national, sont allées jusqu'à participer à l'annulation de projets nationaux comme le barrage de Loyettes ou le canal Rhin-Rhône dans les années 1990 (Pritchard, 2004). Concernant les inondations, les aménagements de la CNR avaient participé à créer un sentiment de sécurité auprès des riverains² qui fut remis en cause dans les années 1990 et 2000. Les inondations à répétition furent le terreau d'une mobilisation, qui prit la forme, en 2003, d'une critique de la part des élus locaux, et des associations de riverains, adressée à la CNR et à l'État. Ces critiques furent émises notamment au sein de scènes ouvertes par les Régions. Les trois Régions initiatrices de l'Appel du Grand Delta avaient organisé après 2003 des débats publics appelés les « États Généraux du Rhône », ouverts à tous, mais dans lesquels les associations de riverains et les élus locaux étaient particulièrement bienvenus. Dans ces instances, la critique se cristallisa autour de l'action des services de l'État et de la CNR. Afin de répondre à cette critique et la désamorcer, le préfet coordonnateur de bassin prit l'initiative d'organiser des instances participatives sur le Rhône qui remplacèrent les États Généraux. Le premier Comité Territorial de Concertation (CTC) a eu lieu le 3 mars 2005 à Nîmes. Comme ceux qui suivirent, il fut organisé par la Mission Rhône (DIREN), aidée d'un assistant à maîtrise d'ouvrage dédié à cette question.

Ouvrir la question des inondations à la concertation était présentée par les services de l'État comme une volonté de rompre avec un système de décision centralisé et technocratique. Cette volonté de changement s'explique par la situation de crise qui se déployait alors. Cette présentation duale, de la mise en place des CTC comme une volonté d'ouverture de la décision publique, et comme la réponse à une situation de crise, est exprimée dans les propos d'un agent de la Mission Rhône :

« Il faut dire que c'est un dispositif [les CTC] qui a pris naissance à l'issue d'un évènement dramatique, les inondations de 2003 [...] Au début il y a eu une crise. Et de cette crise forcément le citoyen lambda qui a été touché par l'inondation, qui a tout perdu, il est dans la détresse et il est dans une phase d'accusation vis-à-vis des pouvoirs publics - qu'est ce que vous faites ? Qu'est ce que vous avez fait pendant des années ? Et puis maintenant vous allez nous laisser tomber ? Donc il y a une détresse, il y a un climat d'accusation [...] ce en quoi l'Etat a fait d'énormes progrès c'est qu'il est rentré dans ce jeu de la concertation [...] on a une crise, à cette crise on répond par la nécessité de mettre en place une stratégie de prévention, mais cette stratégie l'État ne veut surtout pas la construire en chambre. D'où la nécessité de construire un partenariat avec les Régions, mais au-delà de ce partenariat la nécessité de vouloir impérativement associer les parties prenantes à la réflexion. D'où le dispositif des CTC. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 31 octobre 2012 (I23)

¹ « Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des Programmes de mesures des bassins hydrographiques. Les États membres veillent à ce que, pour chaque bassin hydrographique, [les Programmes de mesures] soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs », article 14 (DCE/2000/60/CE).

² Comme nous l'avons dépeint dans le chapitre 1.

Le préfet de bassin présentait bien les CTC comme des dispositifs présentant une rupture d'action publique, permettant la consultation¹ avant l'adoption d'une stratégie :

*« L'élaboration de ce pré-schéma relève d'une **démarche innovante** puisque la consultation a été menée simultanément à l'élaboration du projet et **non sur la base d'un projet préétabli, comme cela se pratique habituellement**. Ainsi dans le cadre du comité de suivi ou des CTC, chacun des acteurs concernés a pu exprimer ses attentes, faire des propositions et juger de la façon dont elles avaient été prises en compte. »*

Intervention du préfet de Bassin à au comité de pilotage du volet inondation du 7 juillet 2006 (source : site internet Plan Rhône).

Les CTC ont été initiés en 2005, avant la signature du CPIER et du FEDER, et plutôt en amont de la décision, la stratégie de gestion n'étant pas encore arrêtée. La concertation s'organisait à la fois comme un instrument d'apaisement, et comme un instrument de construction d'une stratégie de gestion. L'organisation des CTC illustre cet objectif dual, qui est résumé ici :

*« Un climat de méfiance s'exprime à l'égard des pouvoirs publics : d'un côté, les riverains réclament des mesures efficaces et rapides, de l'autre les réponses techniques des services de l'Etat ainsi que le temps des études considéré comme trop long, sont perçus comme des refus volontaires d'agir. Dans ce contexte, un dispositif de concertation est mis en place dès mars 2005 pour, **dans un premier temps renouer le dialogue**, puis à moyen terme instaurer un lieu d'échange entre tous les acteurs concernés **pour construire une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône** qui se déploie à travers un programme d'actions cohérent à l'échelle des solidarités amont/aval et rive gauche/rive droite. »*

Présentation des CTC sur le Site Internet du Plan Rhône

Les CTC furent instaurés sur demande du préfet coordonateur de bassin, et leur organisation dévolue à la Mission Rhône, qui engagea une assistante à maîtrise d'ouvrage pour l'aider dans cette tâche. La position de cette assistante, choisie pour cela par la directrice adjointe de la DIREN, organise les CTC pour faciliter, avant tout, l'écoute des riverains, et le rétablissement d'un « dialogue » avec les pouvoirs publics :

« dans un premier temps les CTC ça a été de recueillir, d'être un lieu avant tout d'écoute. Ca c'était fondamental. [...] un lieu pour venir aussi recueillir les attentes du terrain. Reconnaître aussi la réalité des choses, et notamment apporter une certaine reconnaissance, aux populations riveraines, et aux acteurs qui avaient vécu ces inondations de 2003, de ce qu'ils avaient vécu. De la part des pouvoirs publics cette reconnaissance était indispensable, notamment pour reconstruire le dialogue »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 31 octobre 2012 (I23)

Les CTC étaient présentés comme un dispositif collégial, associant différents acteurs, et s'inspirant de savoirs contradictoires, facilitant ainsi la décision éclairée. Ils étaient qualifiés de lieux de rassemblement « ouverts² » et « démocratiques³ », associant « tous les acteurs⁴ ». Les objectifs des

¹ Si ici le préfet présente les CTC comme une instance de « consultation », c'est souvent dans un objectif de « concertation » qu'ils sont présentés, comme en témoigne leur nom : Comités territoriaux de **concertation**. Nous discuterons de ces dimensions par la suite.

² Site internet plan Rhône. URL : <http://www.planrhone.fr/front/228-252-0-Concertation-%3A-les-CTC>

³ Idem.

⁴ Plan Rhône, document stratégique, volet inondation, 2005.

CTC étaient assez ambitieux, visant une ouverture large, pour produire une construction partagée de la stratégie de gestion des inondations entre l'État et les acteurs locaux :

*« une association des intéressés à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de prévention des inondations du Rhône » et
« une participation véritable, en vue de préparer des décisions appropriées, au double sens du mot, c'est-à-dire adéquates et partagées ».
« mettre en place un lieu de concertation permettant à l'ensemble des acteurs concernés par les inondations d'apporter leur contribution à la démarche lancée par le Préfet coordonnateur de Bassin : construire ensemble une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône et de ses affluents »*

Compte rendu du comité de pilotage du 14 janvier 2005.

Les CTC devaient dépasser le clivage entre experts et profanes, en permettant un partage de connaissances. Ces instances valorisaient le savoir empirique que les « profanes » pouvaient apporter aux scientifiques. En cela, les CTC semblaient construits sur le modèle du débat public conceptualisé par Michel Callon (1998). L'État, par la voix d'un sous-préfet de département, insistait sur :

« la nécessité de partager les connaissances acquises de part et d'autre, au cours des études mais aussi sur le terrain à partir de l'expérience des inondations, et de constituer une base de travail commune à tous ».

Extrait du compte rendu du premier CTC ayant eu lieu sur le Rhône aval à Nîmes le 3 mars 2005

Les CTC étaient aussi originaux du point de vue du découpage géographique. Ainsi, des CTC spécifiques furent organisés dans chaque entité infra-territoriale (CTC Rhône amont, CTC Rhône moyen et CTC Rhône aval), dans l'objectif affiché d'être au « plus près des territoires et des acteurs locaux¹ ». Ce découpage géographique était présenté, par la Mission Rhône, comme une innovation.

« [...] l'originalité des CTC c'est le périmètre géographique. Que ce soit sur la concertation réglementaire où là on est sur un périmètre géographique qui est souvent l'échelon communal voire éventuellement l'intercommunalité, quand on est à l'échelon d'un projet on a un périmètre géographique qui est assez réduit, dans le débat public c'est différent en ce sens où là aussi on a un périmètre souvent beaucoup plus réduit. Là on est sur des échelles géographiques qui sont quand même assez grandes, que ce soit pour les trois CTC, avec bien évidemment entre le nord ou le sud du Rhône aval les perceptions sont différentes. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 31 octobre 2012 (I23)

Nous l'avons vu, le découpage de ces entités infra territoriales fut opéré selon une logique hydraulique. Faire coïncider le périmètre des CTC avec celui du « territoire de risque » peut être vu comme propice à l'établissement d'une stratégie de gestion des inondations. Néanmoins, définir le périmètre du support à la définition du bien commun territorial limite les formes de ce bien commun. Car ils furent une scène de légitimation du territoire fonctionnel et du territoire de risque, les CTC semblent représenter un outil de territorialisation opéré par les organisateurs de la concertation, et donc de gouvernement.

¹ Site internet Plan Rhône, URL : <http://www.planrhone.fr/front/228-252-0-Concertation-%3A-les-CTC>

2.2 Les CTC comme outils de gouvernement

Les dispositifs participatifs peuvent être pensés comme des outils de prolongement et d'ouverture de la démocratie, répondant aux insuffisances du système représentatif. Mais ils peuvent également être interprétés comme des outils de gouvernement, donnant aux experts et aux gouvernants une légitimité supérieure sous couvert d'ouverture participative. L'effet de certains dispositifs participatifs ont été dénoncés pour leur objectif de contrôle des populations, de mise à l'écart de certaines catégories de l'action publique, de dépolitisation ou de disqualification de la critique sociale (Gourgues, 2012; Gourgues, Rui, Topçu, 2013; Neveu, 2011).

Dix CTC eurent lieu entre 2005 et 2011 sur le Rhône aval¹. C'est la Mission Rhône, le pilote du Volet Inondation, qui prit en charge leur organisation, qu'elle délégua souvent à des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) spécialisés, ou à des professionnels de la participation. Entre 2005 et 2007, la facilitation fut organisée par une AMO spécialisée dans l'animation et la concertation publique autour des projets d'environnement, déjà active dans la région. Dans cette première phase, les CTC furent envisagés comme une instance permettant aux services de l'État de restaurer une relation de confiance avec les élus et les riverains. Il s'agissait explicitement de désamorcer la critique des riverains et des élus locaux à l'encontre de l'État et de la CNR. A partir de 2007, une deuxième phase de concertation fut organisée, à la demande des services de l'État et des élus Régionaux : il s'agissait de construire une stratégie de gestion des inondations concertée avec les riverains. La facilitation était parfois organisée par la Mission Rhône elle-même, parfois par d'autres AMO spécialisés. Cependant, après six ans de procédures consultatives, une certaine fatigue de la concertation s'est installée du côté des organisateurs comme du côté des participants. Notre interprétation des CTC est que ces scènes furent un outil de gouvernement et de légitimation d'un territoire, d'une institution, et d'une solution technique. Mais sans s'arrêter à cette vision critique, il convient d'observer que les CTC ont également représenté une tribune pour la médiatisation et la structuration des mouvements sociaux. Les CTC furent créés afin de faire émerger les conditions d'expression de la solidarité amont-aval, mais nous verrons que les modalités de cette solidarité étaient imposées dans le cadre de la concertation. Cependant, loin de domestiquer les riverains et les élus, les CTC furent utilisés comme une scène pour publiciser et structurer la critique.

2.2.1 Une dimension délibérative limitée

La forme des CTC et le pouvoir de ces assemblées amènent à relativiser leur capacité délibérative. Dans le système de fonctionnement du Plan Rhône, et du volet inondation, les CTC représentaient l'instance au plus faible pouvoir. Ils n'avaient pas valeur décisionnelle mais consultative. De plus, les contours de leur mission étaient relativement flous.

Les CTC étaient affichés comme ouverts à la participation de « tous les acteurs » intéressés au problème inondation sur le Rhône. Mais dans la pratique, la participation aux CTC était limitée, car elle se faisait sur invitation de la part des organisateurs². De plus, les organisateurs avaient une

¹ Nous avons assisté à un CTC sur le Rhône Aval (celui du 17/11/2011, la 10^e Assemblée), et à un CTC sur le Rhône amont. En dehors de ces observations, les informations dont nous disposons sur les CTC sont principalement issues d'entretiens (avec les organisateurs), de comptes-rendus (réalisés de façon détaillée) ou de documents de préparation aux comités.

² Nous avons pu le constater en y participant. L'accès aux invitations se faisait sur internet, donc a priori de façon ouverte. Seulement, la publicisation de ces événements était limitée. De plus, l'usage de l'instrument

définition assez limitée de « tous les acteurs », s'arrêtant aux institutions et aux représentants institués du « public ». Ce dernier, dans sa diversité, n'était pas ciblé par les CTC :

« Ces trois instances [les CTC] rassemblent tous les acteurs : élus des conseils régionaux, des conseils généraux, des communautés de communes, des communes, parlementaires. Territoire Rhône, maîtres d'ouvrage d'aménagement de bassins ou de digues, SYMADREM, CNR. Représentants des socioprofessionnels, des usagers, des associations et des scientifiques. Services de l'État et Agence de l'Eau. »

Plan Rhône, document stratégique, volet inondation, 2005.

Dans les écrits des organisateurs des CTC, on se rend compte que ces instances avaient surtout un objectif d'information des participants, et étaient pensés comme un instrument pédagogique, contenant des attendus normatifs vis-à-vis du comportement des participants.

« Ces lieux de rassemblement ouvert et démocratique dédiés à la stratégie de prévention des inondations du Rhône ont d'abord apporté une visibilité sur cette stratégie ainsi que des informations sur des approches techniques en cours. Lieux d'écoute pour instaurer l'échange, lutter contre la désinformation et les malentendus [...] À plus long terme, leur finalité vise à faire évoluer les comportements en ouvrant les populations à la culture du risque. »

Site internet plan Rhône

Dans la forme qu'ils ont pris, les CTC ne furent pas tant construits pour permettre la co-construction d'une stratégie mais plutôt pour informer les riverains des études techniques en cours réalisées par la Mission Rhône. Il s'agissait pour les organisateurs de la concertation de justifier leurs choix techniques et d'entendre (et prendre en compte éventuellement) les critiques potentielles du public. Les CTC étaient plutôt des lieux de débat que de décision, justifié par le fait, selon l'expression de la DIREN adjointe, qu'il ne fallait « pas tout mélanger ». Ainsi, les CTC étaient le lieu de l'information du public, dans l'idée selon laquelle un public bien informé est plus à même d'entrer dans un débat constructif.

*« [enquêteur] les CTC avaient-ils pour but de définir une nouvelle stratégie, ou bien cette dernière était-elle déjà construite avant les CTC ?
- On avait travaillé dans le Plan Rhône à plusieurs niveaux. On avait bien distingué les niveaux de pilotage des niveaux de concertation, en disant faut pas tout mélanger. Et le CTC, c'était vraiment de la concertation. C'était concertation, au sens faire en sorte que les interlocuteurs soient le plus à niveau possible, donc leur apporter le maximum d'informations, avoir tous les éléments de compréhension, et avoir un dialogue. »*

Entretien avec l'ancienne adjointe du DIREN de bassin, le 26 mars 2012 (I17).

Un guide d'animation réalisé en vue du deuxième CTC illustre bien cette position :

« Pour assainir le climat de la concertation : faire passer l'idée que les acteurs sont entendus et respectés dans leurs attentes sans pour autant vouloir dire que les demandes vont être satisfaites ».

Guide d'animation du deuxième CTC (de la réunion CTC Rhône Aval le 3 juin 2005)

informatique disqualifie souvent les participants les plus âgés. Enfin, ce fonctionnement sur demande d'invitation impliquait, potentiellement, que l'organisateur de la concertation en limite l'entrée à certains participants.

Les CTC s'organisaient en deux temps. D'abord, un temps de parole était laissé aux coprésidents (un élu – souvent régional - et un représentant de l'État), et chacun prononçait un discours. Puis, un temps de présentation était laissé aux experts et aux personnalités invités par les organisateurs, qui réalisaient des présentations souvent techniques, sur une estrade, face au public. Cette première phase était qualifiée de « phase directive¹ » permettant la « sécurisation » des débats par le guide d'animation préparé en vue du premier CTC. Ce cadre assez formel devait permettre d'indiquer aux participants qu'il y avait « un pilote dans l'avion » et de ne pas laisser aller les débats sans cadrage. Après toutes les présentations, et seulement à la fin de celles-ci, le public était invité à s'exprimer, juste avant une pause méridionale. Cette deuxième phase, qualifiée de « non directive », se traduisait par la libre expression de l'assemblée, dont les interventions devaient être reformulées par les facilitateurs de la concertation. Cette phase d'« écoute » était présentée comme « préalable au débat afin de créer la confiance ». L'après-midi était parfois consacrée à des ateliers thématiques, qui associaient les experts, les organisateurs, et une partie des participants. Nous avons constaté ce mode d'organisation lors des CTC auxquels nous avons assisté, et ce mode opératoire est rappelé par l'ancienne directrice adjointe de la DIREN :

*« Il y a toujours deux temps dans les CTC. Un premier temps, **un peu long**, où il y avait des **exposés à la tribune**, les uns derrière les autres, où on **apportait énormément de matière**. Et ensuite une discussion avec la salle qui pouvait être assortie d'un atelier. L'idée c'était **de, pas de décider**, mais de tester, de comprendre, d'écouter, de reconnaître que les autres existaient, qu'ils avaient le droit d'avoir **leur point de vue**. [...] Il y avait des **exposés travaillés**, une **phase d'écoute**, tout était enregistré, et après la réunion on envoyait un **document travaillé** qui illustrait les thématiques et on sortait pour la prochaine réunion un cahier qu'on donnait en séance qui repartait des points qui avaient été identifiés comme **mal compris, posant problème, faisant objet de désaccord**, qu'on essayait de développer et une fois sur l'autre on essayait de faire un lien entre les séances et d'accumuler les acquis. [...] Je pense que les endroits où ça se décidait, c'était quand même **au Copil** mais je pense qu'au CTC on avait quand même un échange... je pense que les CTC **donnaient de la crédibilité**. Parce qu'un CTC Rhône aval avec 250 personnes... la parole était libre, alors **il fallait une reformulation** ».*

Entretien avec l'ancienne adjointe du DIREN de bassin, le 26 mars 2012 (I17).

Ainsi, les CTC étaient pensés comme un lieu d'information et de reconnaissance d'avis divergents sur la façon de construire une stratégie de gestion des inondations. Néanmoins, les organisateurs de la concertation ne tenaient pas forcément compte de l'avis des participants, mais tentaient de répondre à leurs sollicitations par la reformulation ou par l'apport d'information. Cependant, le lieu de décision était plutôt le comité de pilotage du Plan Rhône, rassemblant les organisations signataires. Les CTC étaient vus comme une scène permettant de justifier et de légitimer les décisions prises dans la sphère décisionnelle.

Dans ces dispositifs, les organisateurs de la concertation (les services de l'État) avaient beaucoup de pouvoir. Ils invitaient les experts, avaient un droit de regard sur les exposés de ces derniers, avaient pour ambition d'informer le public et de le former (en clarifiant les éléments « mal compris »), de reformuler leurs discours, en reconnaissant comme légitimes certains « points de vue »

¹ Cette expression et celles qui suivent entre guillemets sont extraites du Guide d'accompagnement de la réunion CTC Rhône Aval du 3 mars 2005.

par la réalisation, et la publication du compte rendu des dispositifs. Les organisateurs étaient également impliqués dans la décision, et se gardaient le pouvoir d'intégrer, ou non, les résultats du débat à la décision.

Les CTC peuvent ainsi être caractérisés comme un modèle hybride entre le débat et la commission publics. Les objectifs affichés des CTC sont proches de ceux du débat public. Ils visaient à recueillir et organiser, de manière ouverte, la parole d'une population concernée par un projet d'envergure (mettre en œuvre une politique de gestion des inondations). Cependant, les règles de paroles qui prévalent dans les débats publics (publicité, transparence, égalité du temps de parole ; neutralité ; indépendance et argumentation) n'étaient pas réunis formellement dans les CTC. L'objet du débat était cadré par des exposés réalisés par des experts, ou des élus, invités par les organisateurs. Contrairement aux débats publics, les CTC n'étaient pas organisés par une institution neutre et extérieure aux enjeux du débat, mais par les services de l'État, promoteurs d'une solution technique au problème inondation. Leurs objectifs avérés ressemblaient plutôt à ceux de la commission publique, dont la mission est orientée sur une information réciproque (Barbier, Larrue, 2011). Les CTC réunissaient des acteurs considérés comme défendant des intérêts particuliers, dont les interactions étaient présidées et cadrées par les organisateurs. Ils invitaient surtout les acteurs de la démocratie représentative, et au titre de la société civile, étaient surtout ouverts aux représentants d'associations. Les CTC, comme la majorité des commissions publiques, relevaient donc d'une forme de gestion néo-corporatiste de l'environnement local, si on entend par là une gestion partagée avec un nombre relativement restreint et stable de « représentants qualifiés » des principaux groupes d'intérêt (Barbier, Larrue, 2011). Les CTC peuvent donc être caractérisés comme une forme de commission publique faiblement institutionnalisée. Entre co-construction, information, et outil de pacification, leurs objectifs étaient assez flous, et les règles du jeu fluctuantes. Le cadre institué dans les dispositifs participatifs peut s'avérer être un facteur limitatif du débat, étant souvent négocié avec les acteurs plus puissants (Barbier, Larrue, 2011). Ici, il était construit par l'organisateur de la concertation, assisté d'un professionnel de la participation, dont il ne s'agit pas de nier l'effet, comme l'ont déjà souligné certains travaux (Gourgues, Rui, Topçu, 2013).

Les CTC ont été organisés suivant différentes approches, qui s'expliquent par un changement de positionnement de la Mission Rhône, et un changement du maître d'ouvrage l'assistant. Entre 2005 et 2007, les CTC étaient construits comme une scène facilitant l'écoute des participants par les pouvoirs publics. La facilitation instituait le cadrage des débats par des présentations d'experts, et laissait ensuite place aux participants, tout en reformulant leurs interventions. Les pouvoirs publics ne devaient pas répondre directement aux interventions des participants. Les réponses devaient être apportées de façon écrite par les organisateurs, plus tard, qui réalisaient des « cahiers » en retraduisant le message du public et en apportant des réponses depuis leurs bureaux.

Pendant cette période, les CTC étaient animés par un cabinet spécialisé dans la concertation publique en situation conflictuelle. De formation psychothérapeute, le facilitateur de la concertation privilégia une forme de concertation favorisant le règlement d'une situation conflictuelle. L'approche du facilitateur avait pour objectif de permettre l'écoute des riverains par l'État, considérée comme l'instrument de règlement de conflit. Cette approche ne privilégiait pas la co-construction, mais plutôt « l'écoute bienveillante » pour reprendre les termes du facilitateur, opérée par les services de l'État. Ils incitaient les organisateurs de la concertation à mettre en place des éléments de cadrage assez forts, puis à laisser la parole au public, libre, à laquelle les services de l'État ne devaient pas répondre. Cela

est présenté assez clairement dans le guide d'animation du 1^{er} CTC, dans lequel on voit que le cadre à la concertation est considéré comme un élément de sécurité et de garde-fou :

« Il serait particulièrement inefficace voire dangereux de vouloir aller trop vite dans la démarche concrète de co-construction d'une stratégie et d'un programme sans avoir assis ce cadre ».

Extrait du Guide de la concertation pour le 1^{er} CTC, rédigé par le facilitateur à destination de la Mission Rhône.

Selon le facilitateur, « l'écoute bienveillante » à laquelle devaient se livrer les services de l'État ne pouvait être constructive qu'à l'intérieur d'un cadre fort institué par les organisateurs de la concertation. Par ailleurs, le facilitateur préconisait aux services de l'État de ne pas répondre aux questions posées par les riverains :

« Donc j'ai proposé au contraire qu'on ait un cadre très fort tout en donnant la parole à des gens très en colère et qu'on allait les laisser dire sans leur répondre, mais qu'avant il fallait avoir un cadre très fort. Donc à chaque CTC j'ai instruit ce cadre, et le premier CTC le cadre a duré, ce que j'appelle le cadre c'est-à-dire l'introduction, ça a duré une heure et demie-deux heures [...] le cadre ça se fabrique selon la situation ».

Entretien avec le facilitateur des CTC entre 2005 et 2007, le 28 octobre 2012 (P6)

Pendant le temps du débat qui suivait ces présentations, la participation du public était laissée libre. Cependant les représentants de l'État ne devaient pas intervenir, ni répondre aux éventuelles interpellations.

« J'ai dit à [la directrice de la Mission Rhône] : c'est très bien que vous n'ayez pas les réponses, parce que dans mon système ce que je travaille le plus c'est la non réponse, ce qui correspond aussi à la posture du psychanalyste, la non réponse qui rejoint aussi la théorie de l'engagement, c'est pas ce qu'on raconte aux gens qui les fait changer d'avis, c'est pas de vouloir les convaincre, c'est de les écouter. Je lui disais, si vous n'avez pas la réponse, vous êtes fragile mais vous serez dans une posture de plus grande écoute [...] Pourquoi la non réponse ? Beaucoup de raisons, mais dès lors que vous répondez à quelqu'un vous l'empêchez d'exister, de prendre sa place. Vous lui avez cloué le bec. Bon. C'est fini. D'autre part, vous êtes obligé de le satisfaire, vous vous mettez dans la posture où ce que l'autre vous dit n'est pas une demande au sens existentiel, n'est pas une parole qui vient être, prendre une place, mais ça devient un besoin qu'il faut satisfaire ou refuser. C'est-à-dire que vous allez faire celui qui frustre ou celui qui satisfait la demande ».

Entretien avec le facilitateur des CTC entre 2005 et 2007, le 28 octobre 2012 (P6)

Cette approche psychanalyste était justifiée par la situation de « détresse » dans laquelle se situaient, selon le facilitateur, les participants :

« [...] Leur volonté [aux pouvoirs publics] ça va être de renouer le dialogue. Donc pour renouer le dialogue, quand tu es en situation de crise avec quelqu'un, tu lui dis pas : « on va se mettre autour de la table on va parler ». Une personne qui est en détresse tu l'écoutes. Donc pour renouer le dialogue il fallait écouter »

Entretien avec le facilitateur des CTC entre 2005 et 2007, le 28 octobre 2012 (P6)

Cette approche de la participation, construite comme un outil de règlement de conflit vu comme une pathologie, ne semble pas propice à la co-construction. Au contraire, elle favorise une distanciation entre les participants et les organisateurs. Les participants sont considérés comme atteints

d'une pathologie que l'écoute - sans assurance d'être entendus - doit soigner. La parole des participants est laissée libre, tout en étant fortement cadrée par les présentations initiales et la reformulation. Les acteurs interpellés par les participants ne devaient pas y répondre. Comment instaurer un rapport délibératif et dialogique si l'échange est évité? Plutôt que de la co-construction, il s'agissait d'un lieu où les services de l'État tentaient de convaincre les participants que leurs avis étaient entendus, et la liberté de parole totale, tout en cadrant fortement cette dernière.

Après 2007, il s'est agi au contraire pour les organisateurs d'apporter des réponses aux questions des participants. Ainsi, l'objectif délibératif initial s'est muté, dans la mise en œuvre, en une période d'écoute, puis en dialogue entre les participants et l'État, sous forme de questions-réponses.

*« Ce qui fait que l'ingénierie d'animation que l'on avait mise en place, qui était basée sur la médiation au bout d'un moment c'est un dispositif qui s'est essoufflé [...] l'animation qui a été mise en place pour les CTC, si tu veux le curseur s'est déplacé et même les acteurs, que ce soit nous parties prenantes qui pilotions tout ça, les acteurs qui étaient avec nous dans ce maelstrom, ont pas directement mais indirectement exprimé cette évolution, c'est-à-dire qu'il fallait **impérativement passer de l'écoute à la réponse.** »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 31 octobre 2012 (I23)

Ce type d'échange, qui institue les acteurs administratifs et les experts comme détenant les réponses, et qui présente les participants comme de simples émetteurs de questionnements, semble également de niveau dialogique assez faible.

Une autre limite du caractère délibératif des CTC est l'idéologie, courante au sein des dispositifs participatifs (Gourgues, Rui, Topçu, 2013), selon laquelle les positions conflictuelles sont nuisibles à un débat, qui se doit d'être « constructif ». Cela est illustré par un guide d'accompagnement de la concertation, référence partagée entre les organisateurs du premier CTC, qui définit un certain nombre de « messages » sur le fond du CTC et la forme, notamment :

*« établir d'emblée l'assemblée et les ateliers comme des lieux de travail et **non des lieux de revendications ou d'opposition.** L'écoute « bienveillante » mise en place laissera libres les interventions de ce type, car on ne peut les empêcher, mais **le cadre « constructif » sera gentiment rappelé chaque fois que possible.** »*

Guide d'animation de la réunion CTC Rhône Aval le 3 mars 2005

La limite du caractère délibératif des CTC tient évidemment au fait que les organisateurs de la concertation, les services de l'État, étaient ceux qui se sont impliqués dans la promotion d'une stratégie de gestion des inondations. Dans tous les CTC il s'est agi pour l'État de légitimer le cadre de la concertation, le territoire de compétence du Plan Rhône, et une solution technique : le programme d'optimisation de ZEC et le projet de restauration de la plaine de Piolenc-Mornas.

2.2.2 Instrument de légitimation d'un territoire et d'un dispositif

Au-delà du caractère délibératif limité des CTC, tenant à la façon de cadrer et d'organiser les échanges, on peut interpréter les CTC comme des outils de légitimation du dispositif participatif, de l'institution qui les organise et de son territoire de compétence. Les CTC furent, à l'instar de beaucoup de dispositifs participatifs, des instruments de légitimation du dispositif lui-même (Beuret, 1999; Garin, Richard-Ferroudji, 2008). Mais ils furent utilisés également pour légitimer le mandat du Plan Rhône et son territoire fonctionnel.

On remarque ceci dans l'utilisation, dans les discours véhiculés lors des CTC par les organisateurs, de termes visant à présenter le Plan Rhône comme une institution structurant un territoire pertinent. Souligner cette cohérence territoriale est une stratégie de communication tout à fait maîtrisée. On s'en rend compte en consultant le Guide d'animation visant à préparer le premier CTC, dans lequel les représentants de l'État, dans leur discours introductif, sont invités à souligner leur :

« satisfaction de co-présider un Comité Territorial de Concertation qui vise à associer l'ensemble des acteurs d'un même secteur hydro-géographique cohérent à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône et de ses affluents. Seule une perspective globale permettra d'éviter les erreurs du passé. »

Guide d'animation de la concertation pour le premier CTC, page 4.

Dans tous les CTC, on remarque le recours à des éléments de discours qui participent à légitimer le Plan Rhône comme institution compétente sur le fleuve. Par exemple, le fait que le préfet de bassin ait été nommé par le gouvernement pour construire une politique de gestion des inondations sur le Rhône est souvent répété dans les discours introductifs¹. Cela apparaît également dans le guide d'animation du premier CTC, comme « points forts sur lesquels s'appuyer » : « légitimité de la mission confiée au préfet » ; « faire apparaître légitimité du dispositif mis en place par le préfet² ».

Également, le facilitateur insiste sur l'importance de souligner l'accord qui règne entre les partenaires du Plan Rhône parmi les « points forts », comme la « convergence de vue des partenaires politiques qui se sont engagés dans cette mission ». Dans les éléments de langage à favoriser dans les discours introductifs on trouve des éléments valorisant la coopération qui seule permet de favoriser une « stratégie globale » :

« seuls des lieux d'échange institutionnalisés et transversaux entre les différents acteurs, qu'ils soient riverains, usagers, gestionnaires ou élus, feront évoluer la démarche de protection hétérogène qui existe aujourd'hui vers une doctrine globale de gestion des risques et une prise en compte des spécificités locales. »

Extrait du guide d'animation du premier CTC.

À l'issue du premier CTC, le compte-rendu insiste sur la coopération qui a régné pendant toute la réunion, notamment entre les élus régionaux et l'État, connus pour leurs relations conflictuelles sur plusieurs dossiers, dont les inondations. Ainsi, on revient sur le succès de ce CTC, auquel « les différents acteurs concernés du territoire Rhône aval [...] ont répondu en nombre³ ». Ceci peut être illustré d'autres manières :

« le représentant du Département du Gard, soulignait à la fois l'importance de la coopération entre les différents acteurs publics et l'urgence à rentrer dans un débat concret » ;

« le représentant du préfet de région Provence Alpes Côte d'Azur est revenu sur la nécessaire coordination entre tous les départements ainsi que sur l'association de l'ensemble des acteurs de la vallée du Rhône » ;

¹ Dans le compte rendu du premier CTC on peut lire : « Ce dispositif [les CTC] vise à mettre en œuvre les principes défendus par le Préfet coordonnateur Jean-Pierre Lacroix, dans le cadre de la mission officielle que lui a confiée le gouvernement, soit une cohérence d'actions tout le long du fleuve fondée sur une solidarité spatiale et financière. »

² Guide d'animation de la concertation pour le premier CTC.

³ Compte rendu du premier CTC.

« [...] la nécessité de partager les connaissances acquises de part et d'autre, au cours des études mais aussi sur le terrain à partir de l'expérience des inondations, et de constituer une base de travail commune à tous » ;
« [...] les CTC ont été créés pour permettre ce travail collectif ».

Compte rendu du premier CTC

Les rapports entre les Régions et les services de l'État sont particulièrement cités en exemple, et les différents acteurs du Rhône désignés, de façon structurante, comme des « hommes et femmes » unis sur « un même territoire autour d'une cause majeure » :

« Exprimant à son tour « **la volonté d'aller dans la même direction** » sans préjuger des orientations et des moyens qui seront mis en œuvre, [...], élu représentant le Comité de bassin et la région PACA, s'est dit confiant dans l'efficacité d'une démarche qui rassemble de manière exemplaire **les hommes et les femmes d'un même territoire autour d'une cause majeure**. Les Régions se sont mobilisées à la fois sur de nombreuses actions sur le Rhône, les canaux et les affluents et sur une participation attentive à la construction d'une stratégie globale avec l'État. »

Compte rendu du premier CTC.

Les interventions des acteurs appelés à présenter lors des CTC étaient soigneusement préparées avec les organisateurs de la concertation, comme en témoigne un agent de la CNR qui évoque ce travail de préparation avec le facilitateur. Cela illustre l'ambition des CTC d'afficher un travail partenarial, même entre la CNR et l'État :

« [...] l'exposé que j'ai fait, je l'avais travaillé, j'ai passé des jours, j'ai même fait valider par l'assistance communication de la DIREN qui a travaillé gratuitement pour moi ! [...] elle avait compris une chose, c'est qu'en termes de communication, en termes d'images et en termes de politique, **il fallait absolument que la CNR et l'État soient solidaires**. Elle disait : « si l'un tape sur l'autre, on est, on est mort. L'État doit soutenir la CNR, la CNR doit soutenir l'État ». Ce n'est pas toujours facile... les frères ennemis attachés par les menottes quelquefois ! Mais ça, elle l'avait bien compris, donc elle avait compris la nécessité du soutien qu'elle devait m'amener pour améliorer la communication aussi de l'État. »

Entretien avec un représentant de la CNR, le 20 octobre 2011 (P4)

Comme on peut le voir, le premier CTC a été la scène d'un affichage partenarial entre les partenaires du Plan Rhône, à une échelle territoriale pertinente. Les CTC furent une scène de légitimation d'un territoire de référence : le fleuve, notamment organisé en trois territoires qualifiés de « zones de cohérence territoriale ». Dans le document distribué aux participants du premier CTC on présente ce concept comme des « zones homogènes du point de vue de leur fonctionnement hydraulique et par-rapport à la nature des mesures susceptibles de diminuer l'aléa sur les zones à enjeux forts ». C'est bien le lien hydraulique qui légitime le périmètre du territoire de risque.

La légitimation de ce cadrage territorial est renforcée par la référence importante, par les organisateurs de la concertation, à la notion de « solidarité », présentée de façon préexistante et non problématique. Cela est illustré par plusieurs éléments. D'abord, dans un document de cadrage qui a circulé entre la Mission Rhône et le cabinet organisateur du premier CTC, avant l'organisation de ce dernier, on voit quels sont les « messages simplifiés à faire passer » dans les CTC, pour reprendre les

termes employés. La solidarité amont-aval faisait partie de ces « messages à faire passer », ainsi que sa traduction locale, pensée exclusivement en termes hydrauliques :

« prendre en compte la solidarité entre l'amont et l'aval : obligation pour l'amont de rendre compte à l'aval des aggravations d'aléa par suppression des capacités d'écrêtement et obligation pour l'aval de rendre compte à l'amont de la non aggravation de la vulnérabilité à l'occasion des protections »

Document de travail de la Mission Rhône, « Intentions et messages des ateliers » à faire passer au premier CTC.

Dans cette catégorie de messages à faire passer apparaît aussi l'idée que le schéma de gestion des inondations devait être défini de manière à « ne pas aggraver la situation en aval en préservant les ZEC existantes¹ ». La préservation de l'inondabilité de certaines zones était la traduction, définie par les organisateurs, du principe de la « solidarité amont-aval » en termes hydrauliques. À cette solidarité spatiale hydraulique était associée une solidarité financière. Dans le document qui fut distribué aux participants lors du 1^{er} CTC figuraient les « principes directeurs » de la stratégie de gestion, dont les suivants : « mettre en œuvre une véritable solidarité spatiale et financière amont-aval et rive droite-rive gauche, en veillant à une organisation des acteurs, cohérente sur le bassin, et une juste répartition des charges de chacun ». À la solidarité amont-aval était associée un autre type de solidarité : entre urbain et rural. On retrouve cette idée dans l'expression suivante :

« Pour ne pas aggraver encore plus la situation à l'aval il faut préserver les champs d'expansion actuels (dès lors que l'habitat n'est pas dense ; pour la protection des zones densément habitées en zone inondable) (...) et maîtriser l'urbanisation de ces secteurs ».

Extrait issu d'un document de travail de la Mission Rhône « Intentions et messages des ateliers » du premier CTC.

Les zones qui devaient rester inondables étaient donc celles où l'habitat n'était pas dense, en opposition aux zones densément habitées qu'il convenait de protéger. Ainsi, la solidarité amont-aval, principe directeur du schéma de gestion des inondations et des CTC, incluait le principe de solidarité entre zones peu peuplées et zone peuplées, selon lequel les zones peu peuplées (souvent assimilées aux zones rurales) devaient être « préservées » au bénéfice des zones urbaines à protéger. Le caractère inondable des zones d'expansion de crues, situées par leur définition même en zone rurale, était ainsi naturalisé :

« Même si les zones inondables du fleuve ont connu de multiples évolutions du fait de l'aménagement du fleuve, les zones d'expansion de crues sont inondables depuis toujours. Si des dégâts sont importants c'est bien du fait de l'occupation par l'homme de ces espaces ; mais ces dégâts sont de plus en plus mal acceptés »

Extrait issu d'un document de travail de la Mission Rhône « Intentions et messages des ateliers » du premier CTC.

Cette situation rendue « naturellement » inondable par l'expression « depuis toujours » s'oppose à la difficulté des riverains contemporains à accepter le risque comme facteur exogène. Ainsi, cela participe à légitimer la solution visant à laisser ces zones inondées.

¹ Extrait issu d'un document de travail de la Mission Rhône « Intentions et messages des ateliers » du premier CTC.

Ces documents de cadrage nous apprennent beaucoup des objectifs des organisateurs derrière la concertation. Les CTC étaient des lieux stratégiques où les organisateurs de la concertation tentaient de faire passer des *messages* aux participants, considérés comme condition non négociable de la construction d'un schéma de gestion des inondations sur le Rhône aval. Cela cadrerait la forme dont le bien commun territorial pouvait s'exprimer et illustre combien le principe de solidarité, et son expression hydraulique, était pour les organisateurs de la concertation, un préalable nécessaire à la construction d'une stratégie. Nulle part il n'est question du potentiel caractère problématique de cette solidarité. Au contraire, elle est considérée comme préexistante et naturelle. Faire exister cette solidarité, considérée comme latente, entre les territoires à l'échelle du Rhône aval, était un élément fondamental du cadrage des réunions de concertation par les organisateurs. En définissant le périmètre pertinent de la concertation et de l'expression de la solidarité (le Rhône aval), ainsi que les modalités d'expression de cette solidarité (le lien hydraulique, et le principe de préserver les zones inondables rurales), il ne restait que peu de place à la définition d'un bien commun territorial. Les modalités d'expression de ce bien commun étaient largement cadrées par la concertation. La restauration d'une zone d'expansion de crues, dont le principe était déjà privilégié par les services de l'État avant la concertation, était légitimée par le cadre instauré dans les dispositifs participatifs.

Cela est illustré par un élément du guide d'accompagnement de la concertation, qui émet des recommandations sur la forme apportée à la concertation, notamment sur les titres à accorder aux ateliers prévus lors du premier CTC. Le troisième atelier devait s'intituler « zones d'expansion de crues », dans l'objectif explicite « d'éviter la connotation guerrière de *mobilisation*¹ ». Ainsi, la solution technique visant à remobiliser une zone d'expansion de crues était déjà favorisée par les organisateurs de la concertation avant même la tenue du premier CTC. On peut le voir dans les « messages simplifiés à faire passer » dans cet atelier :

- « - les ZEC sont des zones inondables présentant des capacités de stockage significatives pour réduire l'aléa à l'aval. Plus le stockage est proche, plus l'écrêtement est important ;
- étudier si on peut optimiser l'utilisation des ZEC actuelles, en limitant l'inondation pour les crues faibles ou moyennes et en les gardant vides pour les remplir à la pointe de la crue
- étudier possibilité d'optimiser les ZEC existantes et de remobiliser de nouvelles ZEC
- pour faire face à des catastrophes il peut être imaginé de rendre à nouveau inondables des zones aujourd'hui entièrement protégées par les digues de la CNR : des études sont à conduire pour vérifier la faisabilité de tels projets.
- pour limiter les dégâts il faut essayer de limiter les volumes qui transitent en un moment donné : il faut donc retenir l'eau dans toute la mesure du possible en amont et évacuer l'eau à la mer le plus vite possible. »

Extraits du document de préparation des ateliers du premier CTC du Rhône Aval

De plus, dès le deuxième CTC, la directrice adjointe de la DIREN présentait les études réalisées par la Mission Rhône au sujet de la faisabilité du programme d'optimisation de ZEC, et en particulier la remobilisation de la plaine de Piolenc-Mornas, présentée comme non problématique d'un point de vue hydraulique. On voit bien dans l'extrait de la communication de la directrice adjointe que cette solution technique était la traduction de la solidarité amont-aval présumée par les services de l'Etat et pensée à une échelle présentée comme pertinente :

¹ Guide d'accompagnement au premier CTC Rhône Aval, le 3 mars 2005.

*«A l'amont de Beaucaire, l'équipe technique a lancé une réflexion pour estimer dans quelle mesure on pouvait optimiser les ZEC voire mobiliser des zones aujourd'hui complètement soustraites à l'inondation par l'aménagement CNR [...] Une solution moins complexe au plan hydraulique mais très complexe au plan social consiste à retrouver des ZEC aujourd'hui soustraites aux inondations. [...] Ce pré schéma, qui tient compte des débats du 3 mars, s'inscrit dans le cadre des principes directeurs de la stratégie et s'efforce de mettre en œuvre la solidarité amont/aval, rive droite/rive gauche. Il vise à explorer les pistes d'amélioration de la protection des populations riveraines en contenant le plus possible l'eau dans le lit du Rhône et en maîtrisant les déversements de façon équilibrée entre les deux rives pour les crues exceptionnelles. Il convient de préciser que **cette solidarité doit s'apprécier à une échelle suffisante.**»*

Extrait de la présentation de la directrice adjointe de la DIREN au 2^e CTC du Rhône Aval, le 3 juin 2005.

La concertation semble donc représenter une scène où il s'agissait, pour les organisateurs, de convaincre les participants du bien fondé d'une solution technique. On peut confirmer cela avec l'extrait d'un document établi par le facilitateur de la concertation pour préparer le troisième CTC Rhône aval, principalement consacré à la présentation de la stratégie de gestion proposée par les services de l'État. Ces deniers devaient convaincre les participants que la stratégie répondait à leurs attentes, et utiliser à cette fin un argumentaire environnemental :

« en quoi le pré-schéma répond-il aux attentes des riverains ? [...] toutes les occasions de valoriser la dimension environnementale de la prévention des crues seront saisies en cours d'assemblée, une évocation de la démarche WWF étant envisagée. »

Analyse du contexte et propositions stratégiques pour le CTC Rhône Aval du 20 juin 2006

Lors du cinquième CTC du Rhône aval, l'assistant à maîtrise d'ouvrage hydraulicien de la Mission Rhône, qui a été l'auteur du programme d'optimisation de ZEC, le présentait à l'aide d'une carte qui rendait visible l'intérêt de restaurer la plaine de Piolenc-Mornas par-rapport au niveau des inondations sur d'autres plaines en aval (Figure 28). Cette représentation figurative, qui fut réitérée sous d'autres formes lors de CTC ultérieurs, matérialise un lien hydraulique supposé entre la remobilisation de la plaine de Piolenc-Mornas et la diminution des inondations en aval. Cette représentation, qui légitime le projet de restauration de ZEC, prouve combien les CTC furent utilisés comme des dispositifs de légitimation d'un « territoire de risque » et d'une solution technique pertinente sur ce territoire. Cette solution est présentée comme l'expression de la solidarité amont-aval conceptualisée sous sa forme hydraulique par les services de l'État. Elle renforce le périmètre du territoire de risque, qui renforce à son tour la solution technique présentée à cette échelle.

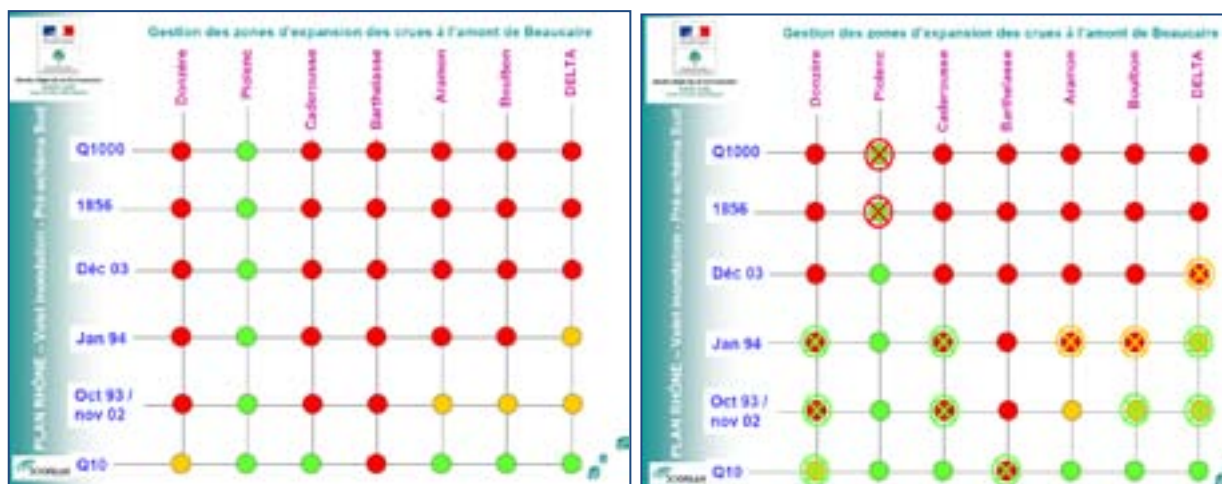


Figure 28 : La restauration de ZEC et le territoire de risque

Les principes de la stratégie de gestion des inondations (version préliminaire) présentés lors du CTC Rhône Aval du 23 janvier 2007, Source: Plan Rhône

Nb: Les ronds rouges représentent les crues (en ligne) pour lesquelles les plaines (en colonnes) sont inondées, et les ronds verts pour lesquelles elles ne sont pas inondées. La diapositive de droite désigne l'effet du programme d'optimisation de ZEC sur le niveau d'inondabilité des territoires. L'effet de la restauration de l'inondation Piolenc-Mornas est illustré par une moindre inondation des autres plaines.

Le facilitateur engagé par la Mission Rhône pour organiser la concertation connaissait personnellement l'AMO engagé pour la modélisation hydraulique, nous l'avons vu dans le chapitre 5 (section 2.2.2). Ainsi, c'est main dans la main, et soutenus par la Mission Rhône, qu'ils firent des CTC l'endroit où convaincre les participants d'une solution technique.

Après le quatrième CTC, la stratégie de gestion des inondations fut validée par le comité de pilotage du Plan Rhône¹. Ainsi, les CTC suivants ne consistaient plus à construire une stratégie de gestion, alors déjà adoptée dans ses grandes lignes. La communication des organisateurs de la concertation, lors des trois premiers CTC, était construite de façon à convaincre les participants de l'intérêt d'une solution technique, validée dans les instances décisionnelles du Plan Rhône peu de temps après. Les CTC étaient donc bien des lieux de légitimation d'un territoire hydraulique, d'une institution le représentant, et d'une solution technique derrière l'optimisation des zones d'expansion de crues. Néanmoins, malgré leur forte ambition de cadrage, les CTC n'éviteront pas l'émergence d'une critique vis-à-vis de la solution technique, ainsi que des principes présidant à l'élaboration de la stratégie de gestion. Ces critiques furent vécues de façon assez négative par les organisateurs, qui dénoncèrent la dimension conflictuelle que prirent les CTC.

¹ Lors du comité de pilotage du 7 juillet 2006, et cela est présenté lors du cinquième CTC : « Le programme des opérations du pré-schéma sud du volet inondation du plan Rhône a été approuvé par le comité de pilotage du 7 juillet 2006. Le principal objectif de ce schéma est d'assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs, tant en situation finale qu'en période de réalisation, pour ne pas exposer les secteurs concernés, en cas de crue, aux effets d'un manque de coordination entre les différentes actions. » (Avant-propos du dossier de séance du CTC Rhône Aval du 23 janvier 2007 à Nîmes).

2.2.3 La concertation vue comme une lutte entre intérêts particuliers

Après plusieurs années de concertation sur le Rhône aval, entre 2005 et 2011, « l'écoute bienveillante » initiale a été remplacée par la tentative de convaincre les participants de l'intérêt d'une solution technique. Or, ce cadrage a tout de même permis que s'exprime une certaine opposition de la part des participants, qui a été perçue par les organisateurs comme nuisant au bon fonctionnement de la concertation.

Les CTC ont cristallisé plusieurs critiques de la part des participants. Une première critique a été émise au sujet de la « solidarité », pourtant présentée comme non problématique par les organisateurs. À la solidarité amont-aval présentée comme naturelle et « nécessaire » par les organisateurs, les participants ont opposé une situation inéquitable et inégalitaire, du point de vue du partage de l'inondation, du traitement administratif du risque et du rapport urbain-rural. Cela s'exprime dès le 1^{er} CTC :

*« En premier lieu, la nécessaire solidarité, spatiale entre amont/aval, rive droite/rive gauche, technique entre les ouvrages, financière entre les acteurs, a suscité de nombreuses réactions et enrichi le débat. [...] Si l'attente d'une vraie solidarité est réelle, **l'inégalité des situations est fortement soulignée**. Celle-ci ne doit pas être oubliée, qu'il s'agisse de **l'inégalité de fonctionnement physique du Rhône** et de ses affluents d'un secteur géographique à l'autre, de **l'inégalité administrative** dans le traitement des dossiers d'un département à l'autre, ou de **l'inégalité « citoyenne »** entre urbains et ruraux, entre puissance économique et simple habitant. »*

Compte-rendu du premier CTC Rhône Aval, organisé à Nîmes en 2005.

Le premier CTC a également été le lieu où les participants ont exposé certaines conditions à l'adoption de la solution technique visant à préserver les ZEC et à en remobiliser une. Ils demandaient aux organisateurs de prouver l'intérêt de cette solution technique, la maîtrise technologique de cette solution, ainsi que l'impossibilité d'adopter d'autres solutions :

*« Concernant la gestion des zones d'expansion des crues, proposée comme un outil efficace de réduction du risque, les acteurs attendent que tout soit **d'abord mis en œuvre pour faire passer les eaux de crue dans le lit du Rhône** et écouler les eaux vers la mer. Les pouvoirs publics devront donc faire la démonstration que les zones d'expansion ne sont pas une solution de facilité. [...] D'autre part, et seulement dans la mesure où il s'avère indispensable d'avoir recours à ces champs d'expansion des eaux, les populations concernées sont prêtes à comprendre et accepter leur mise en œuvre si le **fonctionnement de ces champs est suffisamment maîtrisé et expliqué** »*

Compte-rendu du premier CTC Rhône Aval, organisé à Nîmes en 2005.

Le premier CTC a également fait émerger des demandes d'ordre réglementaire de la part des participants. Ces derniers ont revendiqué la reconnaissance d'un « droit de vivre en zone inondable », et exprimé un besoin de création réglementaire:

*« Cette approche conduit les habitants de certains secteurs à revendiquer **le droit de vivre en zone inondable** » avec des aménagements adaptés, qu'ils soient de nature réglementaire ou économique. Il s'agit pour beaucoup de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour trouver un équilibre entre une urbanisation débridée et le risque de désert économique. [...] Par*

ailleurs, la réglementation ne paraît plus adaptée aux situations vécues. La réforme de la réglementation, voire la création de nouvelles lois, est donc la solution proposée sur de nombreux thèmes. »

Compte-rendu du premier CTC Rhône Aval, organisé à Nîmes en 2005.

Le premier CTC a été également la scène de la publicisation d'une revendication émise par le conseil municipal d'une commune du Rhône aval : la reconnaissance d'un statut spécifique aux habitants des « zones d'expansion de crues ». À la même période, le député-maire d'Arles émit une proposition de loi visant à demander la création d'un statut pour les habitants des zones d'expansion de crues. Si cette proposition de loi n'a pas abouti, elle a été à plusieurs reprises publicisée par les participants des CTC. Clairement, les CTC ont provoqué la publicisation d'une revendication, qui a gagné en intensité par le biais de ces comités :

« Dans les premiers CTC sur le Rhône aval, quand on a commencé à parler de ZEC, où les gens ont vu qu'ils participaient, un petit peu à l'écrêtement des crues [...] ils ont dit mais pourquoi on mettrait pas en place un statut pour les gens qui vivent en ZEC ? Alors, leur argument, qui était relayé par les politiques locaux, et les élus régionaux, c'était est-ce qu'on pourrait pas mettre un statut pour ces habitants étant donné qu'ils participent à l'écrêtement des crues et que on leur applique un petit peu la double peine à ces territoires, c'est-à-dire que d'un côté, on va leur dire vous n'urbanisez pas parce que c'est inondable, et en plus il y a un risque aussi à l'avenir d'avoir un système d'assurances qui va être de plus en plus compliqué sur ces secteurs-là. Donc ils y voyaient que des inconvénients à être en ZEC alors qu'ils disent on profite quand même à quelqu'un ! Alors est-ce qu'on ne peut pas leur mettre un statut ? »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

Les organisateurs de la concertation prirent au sérieux cette demande, et créèrent un groupe de travail dédié à cette question. Après quelques réunions, ce groupe conclut sur l'impossibilité de la reconnaissance d'un tel statut. Mais en dépit de ces conclusions, la question du statut a refait surface dans tous les CTC, au point que les organisateurs de la concertation évoquent le fait que cette question vienne « polluer¹ » les CTC.

Par ailleurs, les CTC étaient vus aussi par les organisateurs comme une tribune dans laquelle certains élus et associatifs en profitaient pour favoriser des enjeux politiques :

« Qui venait aux CTC, oui. Oui, oui. Et qui en profitait aussi pour avoir une tribune. Parce qu'à un moment donné aussi, les courants politiques peuvent trouver un intérêt à utiliser aussi la tribune que constitue le CTC pour faire de la politique »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

Les organisateurs ont considéré que certains sujets étaient non souhaitables, entravant la bonne marche de ce qu'ils définissaient comme une concertation constructive. Notamment, la question du statut en faisait partie, ainsi que certaines critiques vis-à-vis du projet de restauration de ZEC. Les services de l'Etat auraient souhaité clore ces controverses. Cela ne fut manifestement pas la position des participants. La concertation se cristallisa dès lors autour des positions antagonistes entre des participants qui demandaient à l'État d'être mieux protégés contre les inondations et des experts qui

¹ Expression d'un agent de la Mission Rhône lors d'un entretien le 4 mai 2010 : « cette question du statut quelque part a toujours un peu pollué les débats dans tous les CTC. Ça revient... ça revient classiquement à chaque fois ».

soutenaient le bien-fondé d'une solution visant à restaurer des zones d'expansion de crues. Cette situation est évoquée par un agent de la DIREN de Bassin :

« En relisant les objectifs, on note qu'il s'agissait également d'aboutir à la co-construction d'un schéma. Une phrase a été souvent exprimée par un co-président « nous sommes le portage politique de la parole citoyenne ». Au bout de 8 CTC, les riverains et la population ne se sont pas approprié le Plan Rhône. On a des oppositions frontales dures maintenant. De ce point de vue, la co-construction a été ratée : car on a un Plan Rhône, une stratégie définie, et on passe dans la mise en œuvre de cette stratégie au travers de projets. Mais aujourd'hui il y a contestation sur les projets (notamment sur le pré schéma Sud) »

Témoignage d'un agent de la DIREN de Bassin lors d'un rapport d'évaluation sur la concertation menée au sein du Plan Rhône¹ p.35

Dans les CTC, les riverains étaient légitimes pour participer à l'élaboration du bien commun dans les limites définies par l'État : c'est-à-dire en considérant comme une donnée non discutable l'impossibilité de protéger tous les territoires rhodaniens ainsi que de leur reconnaître un statut particulier, tout en leur demandant d'accepter d'être plus inondés que dans les zones à fort enjeux économique. Les CTC sont devenus une scène de légitimation d'une solution technique portée par l'État plutôt que des dispositifs dialogiques. La forme des CTC reflète cette transformation. Ils furent plus espacés dans le temps². Les ateliers de discussion entre les riverains et les experts se faisaient de plus en plus rares. Les échanges observés entre riverains et experts illustraient une asymétrie de ressources importante. Les présentations des experts étaient systématiquement d'ordre technique, et les réactions de la salle plutôt dans le registre du sensible. Les questions politiques soulevées par les riverains étaient disqualifiées par le registre des participants et comprises comme des batailles de clochers et la défense d'intérêts privés. Ainsi, les organisateurs de la concertation qualifièrent peu à peu la participation aux CTC comme l'expression d'un comportement de type «NIMBY³», adoptant ainsi la posture typique d'un maître d'ouvrage se considérant comme porteur de l'intérêt général contre des intérêts particuliers (Lolive, 1997). Dans cette posture typique, les maîtres d'ouvrages attendent du public un rôle prédéterminé, et considèrent implicitement que les opérations de détachement, de dé-singularisation ou de montée en généralité (Lolive, 1997) sont des pré-requis à la participation légitime. En fait, cette posture a comme effet d'amplifier la participation « sauvage » qui s'organise à l'extérieur du dispositif, comme on le verra dans le chapitre suivant.

Après plusieurs années de concertation, les agents de l'État considéraient en 2012 le débat sans avenir. Du côté de la Mission Rhône ainsi que du public, il était possible de constater une certaine

¹ Il faut noter que la Mission Rhône s'est questionnée sur la pertinence du mode de concertation adopté, et a lancé une évaluation sur les CTC, qui a été réalisée par le bureau d'études Asconit (« Evaluation de la concertation développée dans le cadre du volet « Inondations » du Plan Rhône - Rapport de phase 1 », 2008).

² La première année (2005), trois CTC furent organisés sur le Rhône Aval. Entre 2006 et 2007, trois CTC furent organisés, puis 2 en 2009, 1 en 2010, 1 en 2011 et 1 en 2013.

³ L'expression « Not In My BackYard » ou « Pas de cela dans mon jardin », revient à qualifier d'égoïste le mouvement revendicatif de riverains s'opposant à un aménagement, qui se limiterait au refus de se voir concerné par un projet non souhaitable chez eux, mais néanmoins nécessaire pour la collectivité. Plusieurs auteurs ont montré que derrière ce comportement qualifié de NIMBY par les maîtres d'ouvrages il était possible de lire des tentatives de redéfinition de l'intérêt général. Nous pensons notamment aux travaux de Lafaye et Thévenot (1993), Lascoumes (1994) et Lolive (1997).

fatigue de la concertation¹. Les participants aux CTC se faisaient moins nombreux, les invitations envoyées plus tardives². Entre 2005 et 2012, la Mission Rhône a multiplié les études techniques et les CTC pour convaincre habitants et maîtres d'ouvrages potentiels du bien-fondé de restaurer l'inondabilité d'une zone d'expansion de crues. Les ingénieurs de la Mission Rhône ont eu le sentiment de se trouver à chaque fois face à des riverains dont ils considéraient la participation comme partisane et intéressée³. Pour les participants, la Mission Rhône n'écoutait pas leurs revendications et ne prenait pas au sérieux leurs alternatives. S'instaura alors un dialogue de sourds entre habitués des CTC qui ne fut pas de nature à faciliter les relations entre habitants et organisateurs de la concertation.

* *

*

Les objectifs des dispositifs participatifs mis en place dans le cadre du volet inondation du Plan Rhône ont évolué avec le temps. Initialement pensés pour permettre la co-construction d'une stratégie de gestion, ils ont représenté un lieu dédié à l'écoute des participants, bien que leur participation fut cadrée par les organisateurs. Puis ils ont évolué vers un lieu où les organisateurs transmettaient des informations aux participants. Les CTC ont par ailleurs laissé peu de place à la construction d'un bien commun territorial indéterminé. Au contraire, ils ont cadré de façon importante l'expression de ce bien commun, en instaurant le périmètre d'un territoire de risque dans lequel la solidarité, définie en des termes hydrauliques, devait s'exprimer. La façon dont cette solidarité devait s'exprimer était également cadrée par les objectifs de la stratégie, définis par les organisateurs de la concertation. Dès lors, les participants étaient appelés à s'emparer d'une solution technique déjà construite par les organisateurs de la concertation. La seule place qu'il restait à l'expression de « riverains-citoyens » fut celle de la critique et de la confrontation.

¹ Cela est constaté lors de discussions informelles avec les organisateurs de la concertation, ainsi que dans une analyse des CTC réalisée par un agent de la Mission Rhône, de formation doctorale en Anthropologie. Ce dernier évoque le fait que les instigateurs de la concertation soient déçus de l'absence d'un « riverain idéal » qui « partagerait les référentiels de l'action publique et adhérerait au discours de l'expertise ». Les instigateurs de la concertation perçoivent le CTC comme un « défouloir sur lequel s'expriment des intérêts particuliers à travers la voix d'un agriculteur « engagé politiquement », d'un propriétaire de terrain en zone inondable « soucieux de son patrimoine », d'un élu « démagogue avant les élections municipales ». Cette confrontation plus directe conduit progressivement à une certaine lassitude, à la conviction d'entretenir à travers l'arène de la concertation l'existence et l'importance de certaines associations qui campent sur leurs positions en restant sourdes aux avancées des projets » (Langumier, 2013p.161)

² Nous ne disposons pas des listes d'émargement nous permettant de comptabiliser la participation aux CTC dans le temps. Néanmoins, nous observons que depuis 2010 les invitations envoyées pour les CTC se font de façon tardive, qu'ils ont lieu à des dates ne facilitant pas la participation (comme pendant les vacances scolaires de Noël en 2010).

³ Cela fut observé dans les CTC où nous avons pu nous rendre entre 2010 et 2012 : l'écoute intégrale de l'enregistrement CTC sur le Rhône aval qui a eu lieu en décembre 2010, l'observation du déroulement d'un CTC sur le Rhône aval en 2011, ainsi que l'observation de deux autres CTC organisés sur le Rhône Moyen (territoire juste en amont), comparables à ceux qui ont lieu sur le Rhône aval.

Conclusion intermédiaire

Les dispositifs participatifs peuvent être des outils de gouvernement, notamment lorsqu'ils sont utilisés pour légitimer un territoire de compétence, une institution et une solution technique. Les instigateurs du Plan Rhône ont utilisé les CTC, comme d'autres scènes, pour légitimer l'existence du territoire fonctionnel. Le territoire de risque du Rhône aval était construit par l'usage de discours hydrauliques et naturalisant, mais également l'usage de cartes et de représentations mettant en exergue le lien hydraulique entre des territoires. Parce que la carte (ainsi que les schémas) a un pouvoir figuratif (Le Bourhis, 2003; Zittoun, 2007) elle peut donner à voir une réalité présentée comme tangible, renforçant alors une représentation spécifique d'un phénomène naturel ou d'un périmètre. Les cartes et les schémas ont un pouvoir figuratif non négligeable dont l'usage peut limiter les modes d'expression d'un bien commun territorial, ou légitimer un territoire et une solution technique. Ainsi, il convient de prendre au sérieux l'usage des outils dans la participation.

Néanmoins, les dispositifs participatifs ne sont pas seulement des outils de gouvernement des conduites. À l'instar de travaux qui reprennent le concept de « gouvernementalité » de Foucault pour questionner les dispositifs participatifs¹, il convient de les appréhender comme des outils de gouvernement des conduites et des territoires, mais auxquels les individus peuvent s'associer, ou au contraire s'opposer, voire détourner. Les CTC, organisés par les services de l'État, semblaient présenter un pouvoir dépolitisant dans la construction d'un bien commun territorial. La solidarité amont-aval était postulée par les organisateurs de la concertation, qui l'entendaient comme naturelle, et la limitaient à son mode d'expression hydraulique. La forme et les discours véhiculés dans les CTC naturalisaient un périmètre géographique dans lequel cette solidarité devait s'exprimer, légitimant par là une solution technique spécifique, la restauration d'une zone d'expansion de crues. Les CTC étaient organisés comme une réponse procédurale à une situation conflictuelle, vécue comme pathologique. Les organisateurs de la concertation ont hautement technicisé la possibilité même de construire le bien commun, et ont donc par là dépolitisé la question des inondations. Les participants devaient construire un bien commun dont les caractéristiques étaient déjà prédéfinies. Les services de l'État se positionnaient comme arbitres d'une redéfinition d'un bien commun territorial qu'ils avaient déjà défini. Cependant, malgré le pouvoir de cadrage et de dépolitisation des CTC, les participants se sont servis de ces arènes pour politiser le débat. Ils ont remis en cause la possibilité même de l'expression d'une solidarité, les principes guidant la stratégie de gestion du Plan Rhône, ainsi que le rôle de stockage des crues qu'on attribuait aux habitants en ZEC. Au contraire, les CTC ont été un tremplin pour trouver des alliés et défendre une cause qui se traduira par une proposition de loi.

Parce qu'ils ramenaient la dimension politique à une confrontation d'intérêts particuliers, les dispositifs participatifs ont déçu les organisateurs. Ces derniers ont eu le sentiment que les CTC avaient failli à leur mission de pacification des relations entre élus, représentant d'associations, CNR et services de l'État. Mais si les dispositifs participatifs sont conçus non pas dans une dimension fonctionnelle, où le conflit est considéré comme une relation pathologique, mais comme des scènes de médiatisation des rapports sociaux, parfois conflictuels, alors il faut souligner l'importance de ces lieux. Les CTC ont permis un rapport renouvelé et régulier entre des acteurs jusque là assez éloignés et peu enclins à l'échange. Ces lieux ont été l'occasion pour des experts publics de confronter leur expertise à des regards plus profanes, au risque de se confronter à la remise en cause de cette dernière.

¹ On pourra se référer au n°6 de la revue *Participations* de 2013 sur « Gouvernementalité et participation ».

Ils ont été l'occasion pour des élus et des associatifs de faire entrer dans le débat des idées ou des notions qui n'y avaient pas leur place de prime abord, comme le « droit de vivre en zone inondable » ou la question du statut. Ils ont ouvert la boîte noire de la stratégie de gestion des inondations, et y ont intégré des questionnements nouveaux.

Par ailleurs, le conflit n'est pas forcément une relation sociale pathologique mais peut être pensé comme constitutif du processus de définition d'un bien commun. Dès lors, le conflit n'est pas forcément le problème à régler mais un mode d'interaction potentiellement créateur de la définition d'un bien commun partagé. La participation peut alors être pensée pas seulement comme l'outil permettant de réaliser un rapport social coopératif mais également comme un mode d'acceptation des conflits (Barbier, 2011). Les conflits, car ils sont un mode d'expression d'une controverse, obligent les acteurs sociaux à justifier leurs décisions ou leurs pratiques, confrontent les modes de production des connaissances, amènent à reconsidérer des croyances et des représentations multiples, et représentent un processus d'apprentissage en puissance pour les acteurs sociaux. Rien n'indique que l'offre participative institutionnalisée se traduise par une baisse de la conflictualité. Nous allons mettre ceci en exergue dans le chapitre suivant, dans lequel nous étudions le conflit qui a opposé les élus des communes de Piolenc et Mornas et les agents de la Mission Rhône autour de traductions différentes d'une solution technique.

Chapitre 7

L'échec du territoire de risque.

Controverse autour d'un projet de restauration d'une zone d'expansion de crues.

Le Plan Rhône devait faire émerger la définition d'un bien commun territorial autour de la gestion des inondations par la construction d'une stratégie réorganisant le partage du risque existant sur le Rhône aval. Les services de l'État se positionnaient comme les pilotes de la définition de ce bien commun, présenté comme le produit d'une collaboration avec les élus locaux et les associations de riverains, notamment à travers les CTC. Cependant, nous l'avons analysé au chapitre précédent, les conditions de définition de ce bien commun, posées par les services de l'État, étaient assez restrictives. En particulier, l'expression de la solidarité amont-aval, supposée par la Mission Rhône, devait suivre un certain nombre d'objectifs qui légitimaient une solution technique particulière : la restauration d'une zone d'expansion de crues, et de façon spécifique, la plaine de Piolenc-Mornas. La Mission Rhône se positionnait comme promoteur de la cohérence d'un territoire (le territoire de risque), dont le périmètre et le rapport hydraulique entre les acteurs justifiait l'adoption d'une solution technique spécifique. Or, un projet de gestion des inondations est-il susceptible de faire territoire ? Le territoire de risque promu par la Mission Rhône a-t-il provoqué l'adhésion des acteurs impactés par cette construction territoriale, ou au contraire un mouvement de résistance, voire de redéfinition de ce territoire et l'expression d'un bien commun alternatif ?

Afin d'explorer la construction du projet de restauration de ZEC comme définition possible d'un bien commun territorial, et d'envisager des traductions alternatives à ce bien commun, nous mobilisons une littérature relative à l'analyse des discours. L'analyse discursive des politiques publiques permet d'étudier les discours comme une façon de construire des représentations du monde ou de la nature, potentiellement concurrentes. Pour les auteurs de ce courant, le discours est, tout d'abord, « ce par quoi les acteurs conçoivent le monde », mais il est aussi « le moyen qu'ils utilisent pour le transformer », et enfin « ce par quoi ils interagissent les uns avec les autres pour s'accorder tout autant que pour lutter » (Durnova, Zittoun, 2013). Or, les discours produits sur le problème inondation, qualifiés de scientifiques, ont tendance à échapper à l'analyse discursive et sont présentés comme techniques et apolitiques. Pourtant les discours sur la nature sont autant de façon de construire et de diffuser une représentation de cette dernière. Plusieurs auteurs en *Political Ecology*, et notamment des travaux contemporains, ont analysé la production de discours sur la nature. En particulier, ils ont montré que la nature était un élément ambigu, objet d'appropriation et de construction de représentations, et non pas simple objet, inerte, de connaissance scientifique (Forsyth, 2011a; Goldman, Nadasdy, Matthew, 2011; Robbins, 2001; Vandergeest, Peluso, 1995). Les discours sur la nature peuvent illustrer des rapports de pouvoir, désigner des acteurs plus ou moins légitimes pour s'exprimer à son sujet et rendre visibles certaines catégories plutôt que d'autres. Ils véhiculent des façons de construire les problèmes environnementaux et légitiment des solutions spécifiques pour

y répondre. Les discours qualifiés de « scientifiques » ou de « profanes » illustrent une légitimité plus ou moins institutionnalisée plutôt qu'une représentation univoque de la nature. Ces éléments nous amènent à prendre au sérieux la construction de discours sur la nature et sur les inondations, comme une façon de renforcer la légitimité d'une traduction d'un bien commun, ou d'une solution, comme appropriée pour répondre à un problème. Il s'agit d'étudier les discours comme des énoncés légitimant une solution spécifique et son attachement à un problème, tout en les replaçant dans leurs conditions d'énonciation (Zittoun, 2013).

Nous tâchons dans ce chapitre d'explorer la construction de discours autour de la gestion des inondations comme autant de traductions différentes, potentiellement concurrentes, d'un bien commun territorial. Nous partons des énoncés soutenant la traduction du bien commun construite par la Mission Rhône : le projet de restauration de la plaine de Piolenc-Mornas. Nous avons constaté l'émergence de discours concurrents à cette traduction, visant à légitimer une autre définition du bien commun. Nous étudions le travail de traduction de deux « coalitions discursives » après les avoir présentées (section 1). Puis nous étudions la façon dont ces discours construisent une réalité qui justifie l'une ou l'autre vision du bien commun territorial, autour de la construction de références historiques (section 2), du rôle de l'État et de l'utilisation de l'expertise (section 3) et de références spatiales concurrentes (section 4). Nous essayons de comprendre pourquoi, plutôt que de provoquer une redéfinition du bien commun, ces traductions concurrentes se sont opposées et ont abouti à l'abandon du projet, sans pour autant produire une traduction alternative négociée.

1. Deux coalitions discursives concurrentes : restaurer une zone d'expansion de crues et les ZEC Actives

Le projet visant à restaurer l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas, produit et par la Mission Rhône, a suscité des critiques, des oppositions, et a provoqué l'émergence d'une solution technique alternative. Deux « coalitions discursives » (Hajer, 2005) faisant la promotion de solutions techniques concurrentes sur un même espace, la plaine de Piolenc-Mornas.

Nous entendons les « coalitions discursives » à la manière de Maarten Hajer, comme un ensemble de discours, d'acteurs qui les utilisent et les pratiques à travers lesquelles ces discours exercent du pouvoir :

« the ensemble of a particular discourse, the actors that employ it and the practices through which a discourse exerts its power »

(Hajer, 2005).

Bruno Jobert complète cette définition, en soulignant que les « coalitions discursives », à l'inverse des « coalitions de cause » (Sabatier, 2006), ne présupposent pas un partage de croyances entre acteurs, mais seulement la stabilisation d'un énoncé :

« Celle-ci [la coalition discursive] implique seulement que les protagonistes de la coalition s'accordent autour des termes de définition d'une situation. Au-delà, il n'est pas nécessaire de présupposer le partage d'un même système de croyances. Une coalition discursive peut parfaitement réunir des acteurs qui ont des vues contraires des intérêts qu'ils entendent promouvoir, mais qui s'accordent sur le cadre cognitif et les institutions pour la gestion de leurs conflits »

(Jobert, 2004)

Nous analysons la façon dont deux « coalitions discursives » ont défini, de façon opposée, les termes d'une situation visant à privilégier une solution technique au problème inondation et à disqualifier la solution technique concurrente. Nous nous attachons à rendre compte des stratégies de diffusion des énoncés de chaque coalition discursive, visant à imposer une certaine définition du bien commun et renforçant leurs énoncés grâce à des outils spécifiques, ou à des alliances avec d'autres acteurs. Nous présentons ici ces deux coalitions discursives afin de replacer les discours étudiés dans leurs conditions d'élocution.

1.1 Deux coalitions discursives sur un même espace

Les coalitions discursives concurrentes que nous étudions dans ce chapitre ont porté deux traductions du bien commun territorial sur un même espace. Cet espace est appelé par les promoteurs du projet « restauration de ZEC » : « la plaine de Piolenc-Mornas ». Cette appellation, dont nous étudierons les effets territoriaux par la suite, fait référence à un espace situé entre deux communes de Vaucluse : Piolenc et Mornas. Ces deux communes, dont la population était estimée respectivement à 4 853 et 2 292 habitants en 2009¹, sont situées sur la rive gauche du Rhône. Nous avons déjà présenté l'historique de cette plaine vis-à-vis de l'inondation dans le chapitre 1.

Les aménagements de la CNR ont modifié leur exposition aux inondations, notamment par la construction d'une digue hydroélectrique massive devant leur territoire, les protégeant dès lors contre des inondations même très rares (millénales). Leur situation, entre deux usines hydroélectriques de la CNR, explique la présence de cette digue. En amont de la plaine, l'usine hydroélectrique CNR de Bollène est située sur le « canal de Donzère-Mondragon », construit et endigué par la CNR. En aval de la plaine est située l'usine hydroélectrique CNR de Caderousse. Entre ces deux usines, des digues continues furent construites par la CNR pour contenir l'eau du Rhône afin de stabiliser son niveau et d'optimiser les conditions de navigation et de production hydroélectrique. La plaine de Piolenc et Mornas, du fait de sa situation entre deux aménagements (figure 29), s'est trouvée protégée des inondations du Rhône par une digue de la CNR massive. Le projet de restauration de ZEC visait à permettre l'inondation de la plaine pour certaines crues.

¹ Selon les données de l'INSEE.

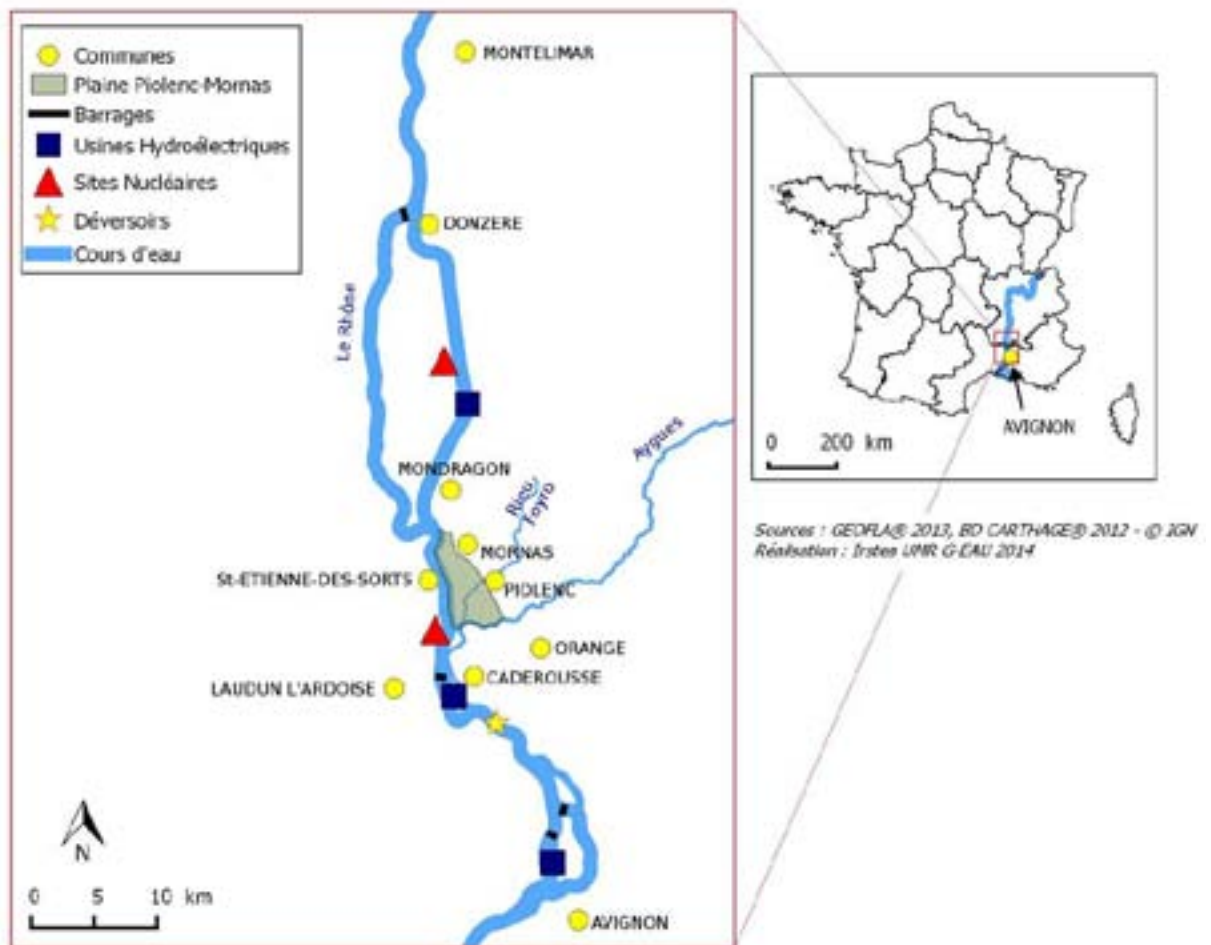


Figure 29 : Carte de situation de la plaine de Piolenc-Mornas

Source : Irstea UMR-G-EAU, 2014.

La « plaine de Piolenc-Mornas » est un espace délimité par plusieurs éléments. A l'ouest, elle est bordée par le Rhône et une digue millénaire. Au sud, elle est bordée par l'Aygues, un affluent du Rhône qui a été partiellement détourné par la CNR lors de l'aménagement de Caderousse. Une partie de la plaine est soumise aux débordements de l'Aygues ainsi qu'un de ses affluents, le Rieu Foyro, qui traverse la commune de Piolenc. À l'est, la plaine est délimitée par un massif montagneux (le Massif d'Uchaux), l'autoroute A7 et la nationale N7. Une ligne de chemin de fer LGV traverse la plaine, ainsi que des lignes à haute tension. Sur la rive opposée du Rhône se trouve l'installation nucléaire de Marcoule. Au nord de la plaine, on peut voir des tronçons d'une ancienne digue du Rhône qui protégeait Mornas avant la construction de la digue de la CNR. Aujourd'hui, une partie de la digue a été détruite, ayant perdu son rôle de protection des inondations. Ces éléments peuvent être visualisés sur la figure 30.

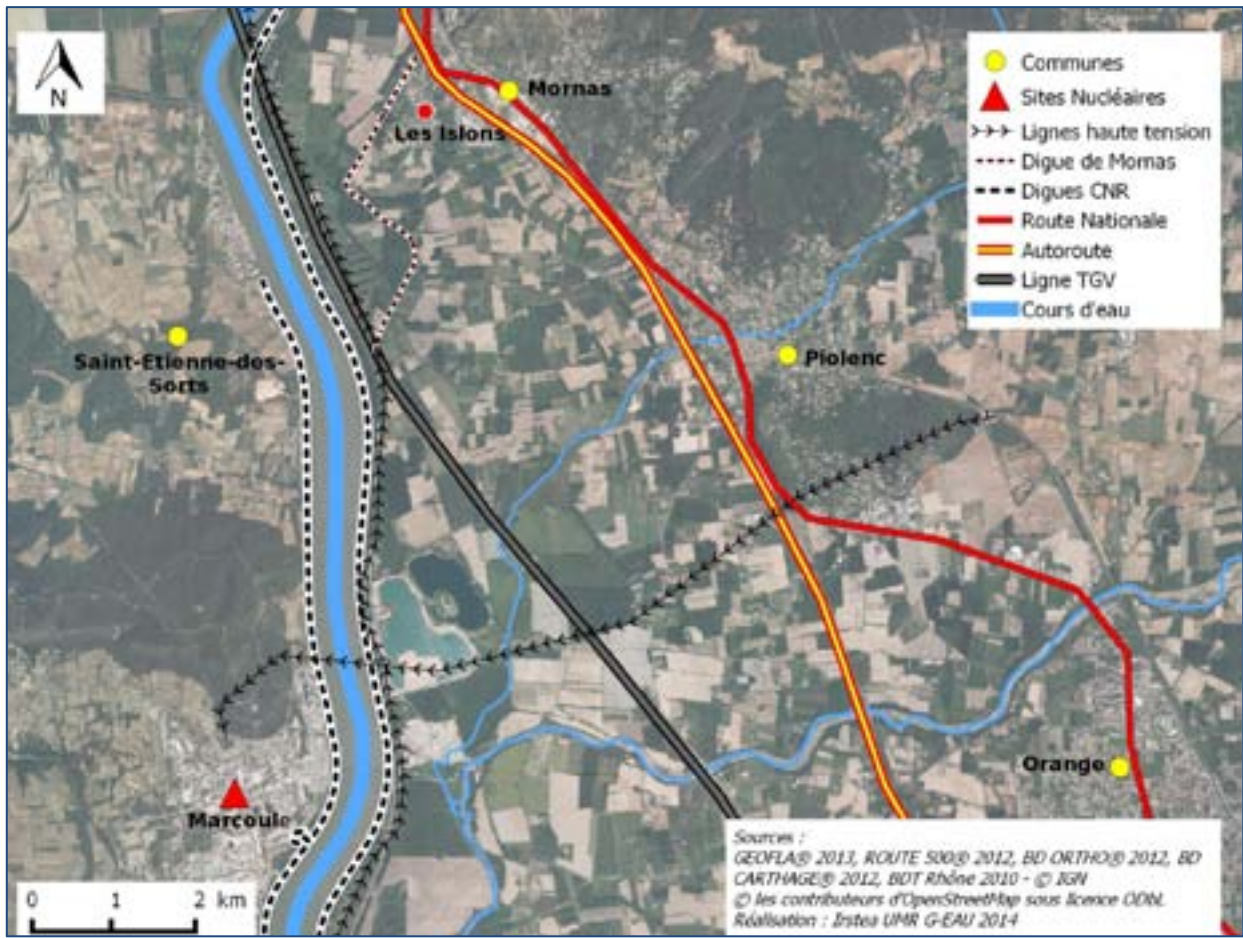


Figure 30 : Carte détaillée de la plaine de Piolenc-Mornas

Source : Irstea UMR-G-EAU, 2014.

Les niveaux d'inondabilité des plaines du Rhône aval sont très disparates et dépendent beaucoup des aménagements de la CNR. Après les crues dévastatrices de 2003, le préfet de bassin, le DIREN et son adjointe, ainsi que l'équipe de la Mission Rhône, proposèrent un projet visant à diminuer le niveau de protection de la plaine de Piolenc-Mornas en augmentant de dix fois son exposition aux inondations¹, afin d'augmenter la protection d'autres plaines concernées par des crues fréquentes (se produisant statistiquement tous les 30 ans) et mieux protéger le delta de Camargue. Or, le projet visant à restaurer l'inondation de la plaine de Piolenc et Mornas fut officiellement abandonné en 2012. Entre les premiers CTC, en 2005, où cette solution était déjà envisagée, et le courrier du préfet de Bassin du 17 Avril 2012 annonçant officiellement l'abandon du projet, sept années pendant lesquelles deux coalitions discursives concurrentes ont travaillé à renforcer cette solution technique, pour l'une, et s'attacher à la disqualifier tout en proposant une solution alternative, pour l'autre. Le « territoire de risque » projeté par la Mission Rhône n'a donc pas pris sur le terrain. Il convient d'analyser les opérations de construction d'énoncés par chaque coalition discursive, qui s'attachent à renforcer ou disqualifier une solution technique. Nous présentons ces deux coalitions ici.

¹ Le projet prévoyait de diminuer la protection de Piolenc-Mornas d'une inondation millénaire à une inondation centennale.

1.2 La coalition discursive « restauration de ZEC »

La coalition discursive soutenant le projet de « restauration de ZEC » était composée de la coalition de réformateurs à l'origine du Plan Rhône et leurs successeurs. Les différents préfets de bassin et les directeurs de DIREN successifs prirent en effet tous le parti de soutenir la mise en œuvre de ce projet. La Mission Rhône fut particulièrement motrice dans la promotion de cette solution technique. Ses agents étaient en partie à l'origine de la construction de cette solution, en collaboration avec leur assistant à maîtrise d'ouvrage hydraulicien, et œuvraient, à travers des études techniques qu'ils réalisaient ou déléguaient à des opérateurs, à analyser la faisabilité de cette solution et imaginer ses conditions de mise en œuvre optimales. Par ailleurs, ils organisaient et animaient les réunions au sujet de cette solution technique, les comités de pilotages du Plan Rhône, les réunions entre techniciens et élus ou les CTC. Ils jouaient de plus un rôle d'intermédiaire entre les partenaires du Plan Rhône et les élus locaux.

Cette coalition discursive soutenait l'intérêt du projet de restauration de ZEC par des énoncés construits autour de références à l'équité, à la solidarité, à la sécurité et à la pertinence d'un découpage géographique (le territoire de risque défini à l'échelle du Rhône aval). L'impact négatif du projet était à l'inverse présenté comme limité à deux communes, qualifiées de rurales, et d'exceptionnellement favorisées du point de vue de l'exposition aux inondations. Cet impact négatif était présenté comme négligeable face aux « gains » hydrauliques du projet pour d'autres communes, plus nombreuses ; abritant plus d'enjeux, et plus exposées aux inondations. Cette coalition discursive a tenté d'« intéresser¹ » ces communes (environ une dizaine) à ce projet en les qualifiant de « bénéficiaires » du projet de restauration de ZEC.

Si, en théorie, les partenaires du Plan Rhône, et certains territoires politiques, avaient validé les principes de ce projet, en pratique, nous verrons qu'ils ne faisaient pas partie de cette coalition discursive, à laquelle nous faisons référence par l'appellation « restauration de ZEC ». De façon générale, la stratégie de cette coalition discursive était essentiellement la technicisation du débat, et la présentation d'arguments de la coalition discursive opposée comme partiels, défendant des intérêts particuliers, et scientifiquement non fondés.

1.3 La coalition discursive « ZEC Actives »

Une coalition discursive concurrente, soutenant une solution alternative, s'est développée en opposition aux discours et aux pratiques de la coalition discursive précédente. La coalition « ZEC Actives », du nom de leur solution alternative, était surtout composée d'acteurs directement concernés par la restauration de ZEC : les maires des communes de Piolenc et Mornas. Ces derniers se sont appuyés sur une contre expertise produite par des professionnels (un urbaniste et un hydrologue professionnels, ainsi qu'un habitant de Mornas, enseignant-chercheur en hydrogéologie) pour disqualifier le projet de restauration de ZEC et produire une solution alternative. Cette coalition discursive a cherché à intéresser d'autres élus locaux à leur cause, et de détourner les élus de plaines qualifiées de « bénéficiaires » par la coalition discursive restauration de ZEC. Si cette coalition discursive des maires a pu être qualifiée de « Nimby » par la coalition concurrente, elle a proposé la définition d'un bien commun alternatif au projet de restauration de ZEC.

¹ Au sens de Callon (1986)

Cette solution technique alternative, intitulée « les ZEC Actives » ou « projet de cœur de plaine », a été principalement construite par les élus et leurs experts. Cette solution technique ne remettait pas en cause le type de solution à apporter au problème inondation construite par la coalition discursive de la Mission Rhône. Au contraire, ils reprenaient en partie les termes de l'énoncé « restauration de ZEC », sans remettre en cause ni la nécessité de diminuer la hauteur de certaines digues pour répondre au problème inondation, ni l'instrument restauration de ZEC comme solution au problème. Néanmoins, la coalition « ZEC Actives » a redéfini les conditions locales de la mise en œuvre de cette solution. En particulier, ils présentaient leur solution technique comme permettant de diminuer la capacité de stockage de l'eau prévue dans la plaine de Piolenc-Mornas, et de partager ce rôle de stockage hydraulique avec d'autres territoires. L'énoncé qui justifiait cette solution technique était construit de manière à présenter cette solution de façon positive, produisant un autre équilibre entre territoires, l'opposant à la solution concurrente de façon négative.

Nous revenons ici à la structuration de la controverse qui a opposé deux coalitions discursives. Elle s'est structurée notamment autour de la production de récits historiques divergents, présentant un même espace et une même histoire de façon à produire deux présentations différentes de la plaine de Piolenc-Mornas.

2. Deux histoires concurrentes : Piolenc-Mornas, entre privilégiés et victimes

L'analyse discursive des politiques publiques, ainsi que les auteurs en Political Ecology, ont en commun d'avoir pensé la construction d'histoires comme procédé puissant de légitimation d'un énoncé ou d'une solution. Les « storylines » de Maarten Hajer (2005), les « histoires causales » de Deborah Stone (1989), les « récits » de Radaelli (2000) ou encore les « narratives » des political ecologists (Cronon, 1992; Forsyth, 2003; Goldman, Nadasdy, Matthew, 2011; Neumann, 2005; Robbins, 2004) font tous référence à des discours impliquant l'identification d'un problème, d'une cause, et d'une solution, justifiés par une présentation spécifique de faits historiques.

Les récits et les histoires causales ont pour fonction de limiter l'incertitude inhérente aux situations réelles afin de faciliter une prise de décision. Ils ont souvent un caractère dramatique (Radaelli, 2000), et ont pour effet de légitimer une action publique spécifique. Dans la controverse qui nous intéresse, les références historiques et temporelles ont été mobilisées par les deux coalitions discursives, mais en reconstruisant l'histoire avec des éléments et des références temporelles opposées. L'histoire de la plaine de Piolenc-Mornas, parfois rapprochée de l'histoire des communes, fut mobilisée par les deux coalitions discursives dans des objectifs différents, construisant alternativement les communes de Piolenc et Mornas comme des privilégiées (2.1) ou comme des victimes (2.2). Cela illustre la capacité des acteurs à construire des histoires causales différentes à partir de mêmes faits historiques, produits sur un même espace.

2.1 Les protégés de la CNR

La coalition discursive soutenant le projet de restaurer l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas a construit une histoire causale qui présentait la plaine et ses communes comme des privilégiés, non méritants, de l'aménagement du Rhône par la CNR. Dans cette histoire, où le passé

faisait référence à l'aménagement de la CNR, et le présent à la situation actuelle, Piolenc-Mornas était présentée comme une plaine rurale indûment protégée par la CNR, et comme les « gagnants » de cet aménagement. Cette histoire mettait en avant le caractère abusif de leur niveau de protection contre les inondations, en présentant la plaine comme « naturellement » inondable, rurale, et comportant peu d'enjeux économiques. Ainsi, Piolenc-Mornas, les gagnants de l'aménagement de la CNR, étaient vus comme *trop protégés* contre les inondations vis-à-vis de l'occupation des sols de leur territoire, et vis-à-vis de la protection moindre d'autres plaines alentours. Cette histoire causale justifiait l'intérêt, et rendait acceptable, la solution visant à permettre l'inondation de la plaine, et à la présenter comme un retour en arrière par-rapport à une situation jugée anormale. Cet énoncé présentait le projet comme répondant à un problème de justice et d'équité entre les territoires.

2.1.1 La plaine comme un espace naturellement inondable

Dans cette histoire causale, la plaine de Piolenc-Mornas est présentée comme « naturellement » inondable. La référence à une qualité naturelle est une composante discursive assez puissante, notamment dans un contexte où l'action publique valorise les actions de restauration environnementale qui ont pour objectif de faire revenir les écosystèmes à un état dit *naturel*. Or, dans ces projets, la forme de cet état naturel, et de la référence historique à mobiliser pour définir cet état, peut faire l'objet de controverses, comme ce fut déjà le cas (Eden, Tunstall, Tapsell, 2000; Gobster, 2001). Si le projet de restauration de ZEC ne faisait pas référence à une action publique écologique, la coalition discursive, en mobilisant la référence à une condition inondable naturelle, la rendait compatible avec le paradigme de gestion durable des inondations, dans lequel les crues sont pensées comme des phénomènes naturels et favorables, alors que les digues de protection sont considérées comme artificielles et peu écologiques, voire dangereuses. Dès lors, faire référence à une inondation naturelle justifie le projet de restauration de ZEC.

On retrouve le lien entre l'image de Piolenc-Mornas comme une plaine rurale historiquement inondable, et la justification de restaurer son inondation, dans l'extrait d'un article de presse citant les propos du directeur de la DIREN. Dans ces propos, la plaine est présentée comme une « zone inondable » dont le Rhône a « besoin pour s'exprimer ». Le projet de restauration de ZEC est justifié par le caractère « naturel » de la « mise en eau » de la plaine et son utilité fonctionnelle :

« Comme l'explique le responsable [le directeur de la DIREN], les zones d'expansion de crues ont été (comme Piolenc-Mornas jusqu'en 1950 avec les travaux de la CNR) ou sont encore des zones inondables dont le Rhône a besoin pour s'exprimer en largeur : elles sont des zones à faibles enjeux, essentiellement de type agricole, et sont intéressantes pour ralentir les crues du Rhône. [...] La plaine de Mornas/Piolenc qui est à l'heure actuelle protégée des crues millénales « serait naturellement mise en eau en cas seulement de crues centennales par le jeu des déversoirs et des digues ».

Extrait d'un article de presse du *Dauphiné Libéré* du 12 juin 2008.

Dans cet énoncé, la référence temporelle privilégiée est l'aménagement de la CNR. Cette référence est utilisée pour présenter l'inondabilité de la plaine comme « historique », ce qui se rapproche le plus, sur le Rhône, d'une inondation *naturelle*. En effet, il est difficile de définir précisément les conditions d'inondation *naturelles* d'un fleuve autant aménagé que le Rhône. Or, mobiliser des événements historiques, ayant eu lieu dans un passé assez proche, a pour effet de construire une situation de référence dont l'utilisation peut se rapporter à un qualificatif *naturel*.

Cette qualification de la plaine de Piolenc-Mornas comme historiquement inondable est présente également dans les entretiens réalisés avec des agents de la Mission Rhône. Dans leurs propos, la plaine de Piolenc-Mornas est présentée comme une plaine indûment protégée contre les inondations par la CNR :

*« [les ZEC] c'est des zones qui **historiquement sont inondables**, qui **auraient jamais dû être construites**, la CNR les a un petit peu protégées mais c'était pas pour les protéger, si la CNR a endigué le Rhône, c'est pour avoir une ligne d'eau suffisante et des chutes pour produire de l'énergie [...] c'était pas du tout lié à la protection [...] c'est des terrains qui auraient dû rester agricoles. »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

« Il faut savoir que c'étaient des zones qui étaient anciennement inondables par le Rhône. [...] la plaine de Piolenc a été protégée par les aménagements de la CNR, qui a fait une belle digue qui les protège pour la crue millénale [...] »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

Le caractère historiquement inondable de la plaine est renforcé par la réalisation d'un guide visant à promouvoir la mémoire des inondations sur la commune de Piolenc. Le Plan Rhône, dans le cadre du volet inondation, a financé la réalisation de ce type de guides sur différents territoires inondables du Rhône aval. Ses objectifs visent spécifiquement le développement d'une solidarité amont/aval, l'émergence d'une « culture du risque » afin de favoriser l'adaptation des habitants au risque et leur responsabilisation. Ce sentier procède donc d'une construction discursive de ce territoire comme plaine :

« Ce projet a pour objectifs de développer la connaissance du Rhône pour permettre à chacun de se réapproprier le fleuve et de développer une plus grande solidarité amont/aval dans la gestion des inondations. Le réseau de sentiers vise également l'émergence d'une culture du risque par la connaissance, l'acceptation et l'adaptation des modes de vie au fleuve, afin de responsabiliser les personnes face au risque d'inondation et de les rendre ainsi moins vulnérables. »

« Piolenc, entre Rhône et Rieu ». Les topoguides, La mémoire du risque.

Dans ce guide, la toponymie des lieux est mobilisée pour souligner le caractère historiquement inondable de la plaine :

« Son terroir humide de paluds et de sources et qui reçoit, comme dans un entonnoir, toutes les eaux des collines voisines, a fait surnommer ses habitants du sobriquet de Grenouilletts [« Li Granoulié » en provençal*] ». [...]*

Un village comtadin, Gabriel Bernard, cité dans « Piolenc, entre Rhône et Rieu ». Les topoguides, La mémoire du risque.

« Ce que la toponymie nous dit. Vous allez remonter le Rieu en direction de la forêt du Paty, puis quitter le cours d'eau pour longer la Mayre des Paluds. En regardant la carte, vous constaterez que ce nom revient souvent dans les environs [...] Savez-vous ce qu'indique ce nom ? Il vient du latin palus, paludis qui veut dire « marais », « étang ». Par contraste avec les

collines environnantes, plutôt sèches puisque composées essentiellement de garrigues, s'étalait ici une zone marécageuse. »

« Piolenc, entre Rhône et Rieu ». Les topoguides, La mémoire du risque.

Par ailleurs, le guide fait référence à la plaine de Piolenc-Mornas comme une zone d'expansion de crues « naturelle » et historique, renforçant par là le caractère pertinent d'un projet visant à permettre l'inondation de revenir dans la plaine :

« Comme ailleurs, le Rhône et ses affluents ont été peu à peu oubliés à Piolenc. [...] A partir des années 70, plusieurs facteurs favorisant cet oubli se sont combinés : l'aménagement du Rhône ôtant à la plaine de Mornas-Piolenc son rôle naturel et pluriséculaire de zone d'expansion des crues [...] ».

« Piolenc, entre Rhône et Rieu ». Les topoguides, La mémoire du risque.

Enfin, le caractère historiquement inondable de ce territoire par le Rhône est élargit par la présentation de Piolenc comme un territoire soumis à des inondations historiques, et contemporaines, par les affluents du Rhône. Les crues de 2002 et 2003 du Rieu Foyro, qui ont provoqué des inondations à Piolenc, sont rappelées et mises en image dans le guide. Enfin, elles sont présentées comme des inondations non exceptionnelles, par le recours à des photographies d'inondations du Rieu Foyro plus anciennes :



Figure 31 : Piolenc, un territoire inondable

Source : « Piolenc, entre Rhône et Rieu ». Les topoguides, La mémoire du risque.

Dans les propos de la coalition discursive, le caractère inondable de Piolenc par les affluents du Rhône venait renforcer leur solution technique. Permettre à l'inondation de pénétrer un territoire qui

était inondable par le Rhône, et qui est toujours inondable par ses affluents, dédramatise l'impact du projet. Ainsi, les discours, et la pratique, de la coalition discursive ont opéré une mise en équivalence des inondations du Rhône et de ses affluents. Cela est illustré par la tentative, par les agents de la Mission Rhône, de négocier avec les élus. Les agents de la Mission Rhône proposaient de participer à améliorer diminuer les inondations du Rieu et de l'Aygues si ce territoire devenait inondable par le Rhône. Ainsi, il s'agissait pour les agents de tenter une transaction entre une inondation aggravée d'un cours d'eau contre une inondation atténuée d'un autre :

« On avait commencé déjà à l'époque à identifier les zones qui étaient très inondables par l'Aygues. En se disant, si ça se trouve, on pourra peut-être trouver aussi un terrain d'entente avec eux, en leur disant si on rend inondable par le Rhône on peut peut-être vous améliorer la situation par rapport à l'Aygues ou par rapports aux Rieu Foyro. Et ça peut-être que eux ça les aurait intéressés parce que c'est des crues beaucoup plus fréquentes, que nous les crues supérieures à la centennale. [Il montre la carte] Par rapport au Rieu, tu vois que tu as tout le bourg de Piolenc qui est inondable par le Rieu Foyro. Donc on s'était dit, éventuellement, on va voir si on peut pas de toute façon dans nos millions d'euros que l'on dépenserait si on remettait en eau, si on ne peut pas pour 1 million ou deux de plus, apporter des réponses à leurs problèmes assez récurrents »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

Faire référence au caractère inondable (historique et contemporain) de ce territoire avait un autre effet, celui de rendre problématique l'occupation du sol de la plaine. La plaine de Piolenc-Mornas était, dans l'histoire causale de la coalition discursive, caractérisée par de faibles enjeux économiques et humains.

En dehors des centres de village, la plaine de Piolenc-Mornas est assez peu habitée. Du côté de Piolenc, cela s'explique par une volonté du pouvoir municipal de favoriser l'activité agricole. Même après la construction de la digue de la CNR, peu d'habitations furent construites dans cette plaine. Le plan d'occupation des sols (POS) - adopté en 1974, juste après la construction de la digue CNR (1973) – interdit la construction dans la plaine récemment protégée, illustrant un volontarisme politique local de maintien de l'agriculture¹. Aujourd'hui, la construction dans la plaine est possible, mais uniquement de bâtiments à vocation agricole. En revanche, du côté de Mornas, un lotissement fut construit en 1978, donc quelques années après la construction de la digue CNR : le lotissement des Islons. Aujourd'hui, ce quartier rassemble un habitat pavillonnaire, essentiellement des maisons de plain pied sans vide sanitaire, contrairement aux fermes anciennes existant dans la plaine². La construction de ce quartier a été rendue possible par un vide réglementaire entre les aménagements de la CNR en 1975 et la création du premier plan d'occupation des sols en 1985. La construction du lotissement des Islons est présentée par la coalition discursive comme l'expression d'une volonté politique locale à augmenter la capacité urbanistique de la commune, quitte à construire dans un espace inondable. Ainsi, le lotissement des Islons, qui représentera un frein à la mise en œuvre du projet qu'elle soutient, est présenté par la coalition discursive comme un ancien marais « remblayé » par le pouvoir municipal pour installer de nouveaux habitants. En particulier, la coalition s'appuie sur les travaux d'un étudiant en stage encadré par un agent de la Mission Rhône (Anckière, 2008; Anckière, Langumier, 2009) :

¹ Cet élément sera confirmé par un habitant de Piolenc, ancien viticulteur (H4).

² Observations de terrain.

« le bourg de Piolenc et le bourg de Mornas ne sont pas forcément touchés par une remise en eau de la plaine. Ils sont touchés par les inondations des petits affluents, donc le Rieu-Foyro pour Piolenc qui traverse la commune. Et puis pour Mornas, c'est des petits réseaux de canaux. À l'exception d'un lotissement à Mornas qui est le lotissement... le quartier des Islons. Et là-dessus, Marie Anckière en parle bien, c'est intéressant de lire ce qu'elle met là-dessus. Parce qu'elle explique que les Islons, à l'origine c'est une ancienne zone humide, c'est un ancien marais où les anciens allaient pêcher la grenouille. Et que, petit à petit, après les aménagements CNR, quand ce n'était plus inondable par le Rhône... [...] les différentes municipalités ont fait en sorte de remblayer cette zone humide pour installer ces nouveaux habitants, qui sont restés historiquement dans la plaine, alors que les anciens étaient plus sur les coteaux dans le village.[...] ce lotissement des Islons, il y a 80 ou 100 maisons qui sont dans cette zone qui seraient... enfin qui est malheureusement dans un point bas en fait de la plaine.[...] »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

Les énoncés de la coalition discursive soutenant le projet de restauration de ZEC a construit une image de la plaine de Piolenc-Mornas comme soumise à des inondations historiques et contemporaines, et par là réalisait une mise en équivalence des inondations du Rhône et de ses affluents. Faire au caractère inondable de la plaine a pour effet de justifier le projet visant à les « remettre en eau ». L'utilisation de l'expression « remise en eau » ou « restauration » pour évoquer le projet soutenu par la coalition discursive illustre bien l'effet joué par l'utilisation de la référence temporelle d'avant les aménagements de la CNR. Elle permet de renforcer l'opportunité du projet, qui ne serait que le retour à une situation antérieure, historique, et jugée plus naturelle. Ajoutant à cela la présentation de la plaine comme rurale participe à construire le caractère injustifié de leur protection contre les inondations par une digue de la CNR, et à justifier le projet visant à les ré-inonder.

2.1.2 L'image d'une plaine rurale indûment protégée

Dans l'histoire causale que nous avons appelée les « protégés de la CNR », la plaine de Piolenc-Mornas est décrite comme une plaine rurale à faibles enjeux économique. Cette image venait renforcer le caractère injustifié de sa protection, déconnectée des enjeux économiques, et le faible impact économique que représenterait son inondation, présentant dès lors la plaine comme candidate pertinente à un projet de restauration.

La construction de la plaine de Piolenc-Mornas comme une zone rurale ou agricole est illustrée par sa qualification de zone d'expansion de crues. La définition de ce qu'est une ZEC fait en effet référence à un faible niveau d'urbanisation :

« des secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume d'eau important, comme les terres agricoles, espaces verts, terrains de sport, etc »

Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables.

Par ailleurs, rappelons-le, le choix de restaurer l'inondation de Piolenc-Mornas avait été en partie expliqué par son caractère faiblement urbanisé. D'autres plaines avaient été identifiées comme hydrauliquement pertinentes pour être ré-inondées, mais avaient été disqualifiées car considérées

comme trop aménagées¹. Les entretiens réalisés avec des agents de la Mission Rhône confirment l'image de Piolenc-Mornas comme une zone rurale, à faible enjeux. Le lien entre ce caractère et la justification du projet de restauration est exprimé dans les propos d'un agent selon lequel le projet de restauration de ZEC aurait pu prévoir un retour de l'inondation encore plus fréquent :

« [Enquêteur] Et les gens qui vivent sur cette plaine, sur Piolenc-Mornas, c'est des agriculteurs essentiellement ?
- Oui [silence]. Essentiellement des agriculteurs. [...] c'est une plaine agricole [appui sur le dernier terme]. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

« Tu as, allez, les trois quarts, je dirais même 90 % des zones inondables en France qui ne sont pas protégées contre la centennale. Et là, tu as une plaine agricole qui sera toujours protégée contre la centennale. Alors qu'on aurait pu afficher des objectifs encore plus ambitieux. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

Dans les propos des agents de la Mission Rhône, la mobilisation du caractère agricole de la plaine renforce la présentation de sa protection par une digue de la CNR comme injustifiée, et injuste, notamment par-rapport à d'autres territoires, plus construits, et plus inondables :

« dans le schéma d'optimisation des ZEC, toutes ces zones d'expansion de crues ont un fort caractère agricole. [...] trois niveaux d'injustice, pour moi. Le premier c'est les secteurs qui ont été mis hors d'eau pour les aménagements CNR, sans qu'ils aient rien demandé, qui bénéficient de ça, de fait, quoi. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I10)

L'histoire des « protégés de la CNR », composée par la construction de Piolenc-Mornas comme une plaine naturellement inondable et agricole, a été complétée par la présentation de leur caractère indûment protégé. Mobilisant la présentation d'un partage du risque inégal à l'échelle du *territoire de risque* (le Rhône aval), la plaine Piolenc-Mornas est présentée comme les privilégiés de ce partage, et d'autres communes, comme Caderousse, comme défavorisés. Cet énoncé présentait l'inondation de Piolenc-Mornas comme un rééquilibrage de cette situation inégale. Dans le discours des agents de la Mission Rhône, inonder Piolenc-Mornas était justifié par le bénéfice que cela permettrait pour des communes comme Caderousse, au nom de la solidarité amont-aval.

L'énoncé présentant l'inégale répartition du risque inondation à l'échelle du *territoire de risque* fut utilisé par les services de l'État lors d'une réunion de concertation avec les maires de Piolenc et Mornas. Devant les maires des communes qualifiées de « bénéficiaires » du projet (Caderousse et Orange), les agents de la Mission Rhône insistaient sur l'inégale exposition aux inondations entre les plaines du Rhône. Dans cet énoncé, la plaine de Piolenc-Mornas est implicitement désignée comme privilégiée vis-à-vis de l'exposition aux inondations :

« En l'état actuel certaines plaines sont inondées très fréquemment (Caderousse, etc.) alors que d'autres ne le sont jamais. »

Comité de pilotage entre les services de l'Etat et les mairies de Mornas et de Piolenc, 9 octobre 2008, Compte-rendu réalisé par la DIREN

¹ Nous avons explicité cela dans la Partie 2, Chapitre 5 (section 2.1.2).

À cet énoncé problématique, les agents de la Mission Rhône présentaient leur projet comme permettant de rétablir une certaine équité en privilégiant les plaines désignées comme défavorisées :

« [...] vers une harmonisation du système en fonction des enjeux réels, en protégeant les plaines les plus touchées actuellement contre les petites crues, tout en acceptant d'inonder pour les crues rares celles qui étaient le moins exposées »

Comité de pilotage entre les services de l'Etat et les mairies de Mornas et de Piolenc, 9 octobre 2008, Op. Cit.

La coalition discursive en faveur du projet de restauration de ZEC a construit une opposition entre les communes « bénéficiaires » du projet et les communes de Piolenc et Mornas. Notamment, lors d'une réunion entre les maires de ces communes, les promoteurs du projet de restauration ont affirmé que le projet « permet[tait] de mieux protéger des plaines comme Caderousse », tentant d'intéresser cette commune à la cause du projet. La coalition présentait même le projet d'inonder Piolenc-Mornas comme une condition nécessaire à la rehausse du déversoir de Caderousse :

« Le projet sur Mornas-Piolenc permet de rendre acceptable le projet global pour lequel les améliorations de protection de zones à enjeux fréquemment sollicitées peuvent avoir, pour certaines gammes de crues, un impact négatif sur les lignes d'eau ».

Comité de pilotage entre les services de l'Etat et les mairies de Mornas et de Piolenc, 9 octobre 2008, Op. Cit.

De cette manière, les élus de Piolenc et Mornas étaient incités à accepter le projet de restauration de ZEC. Dans le cas inverse, la protection contre les inondations de leurs voisins de Caderousse, face à eux lors de cette réunion, ne serait pas envisageable. Ainsi, la coalition discursive « restauration de ZEC » a intéressé d'autres communes en les présentant comme « bénéficiaires » du projet. Ainsi, l'opposition des élus de Piolenc et Mornas à accepter leur inondation était présentée comme le refus de l'expression d'une solidarité entre communes. Cette stratégie de mobilisation des alliés a semblé fonctionner, au moins initialement. Dans la presse, et dans les réunions de concertation, les maires d'Orange et de Caderousse se positionnaient aux côtés des services de l'État, disqualifiant la position d'opposition des maires de Piolenc et Mornas :

*« Jacques Bompard, maire d'Orange : « Dans le cas précis de Piolenc et Mornas, le détournement de crues centennales permettrait de sauver des quartiers entiers d'Orange et de Caderousse. [...] le respect de la loi, mais aussi **de la solidarité entre voisins**, devraient au moins permettre de limiter l'énorme accroissement des inondations centennales. [...] en refusant la solidarité prévue par la loi, en refusant de limiter les dégâts sur des zones d'habitations d'Orange et de Caderousse, les maires de Piolenc et de Mornas **révèlent une vision étriquée de leurs responsabilités d'élus et au mépris de leurs voisins** ».*

Le Dauphiné libéré, le 12 juin 2008.

*« Monsieur Bompard, maire d'Orange, [...] indique qu'à son sens, il n'est pas « normal » que Caderousse et Orange soient en partie inondées par les eaux du Rhône tous les ans **alors que d'autres communes riveraines, telles que Piolenc et Mornas, ne le soient jamais**. Pour lui, **la solidarité** consiste à soulager les communes les plus touchées, en acceptant que les communes actuellement protégées soient inondées de temps en temps. »*

Comité de pilotage sur l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas, le 9 octobre 2008, mairie de Piolenc.

Dans l'histoire causale des protégés du Rhône, la plaine de Piolenc-Mornas est un territoire agricole et naturellement inondable, qui fut indûment protégée par la CNR. Ainsi, le projet de restauration de ZEC était justifié par le retour à un état antérieur de la plaine, présenté comme naturel et fonctionnel, permettant d'alléger la situation d'autres communes voisines. Ainsi, le projet était présenté comme le règlement d'une situation considérée inéquitable. Cependant, une partie de cette histoire causale fut mise à l'épreuve par une étude détaillée demandée par les maires de Piolenc et Mornas.

2.1.3 Mises à l'épreuve d'une plaine rurale favorisée

Dans l'histoire causale des protégés de la CNR, l'image d'une plaine rurale fut mise à l'épreuve par une étude. À la demande des maires de Piolenc et Mornas, les agents de la Mission Rhône commandèrent à un bureau d'études en 2008 la réalisation d'une étude détaillée sur les « conditions d'inondation » de la plaine de Piolenc-Mornas. Jusque-là, l'intérêt du projet de restauration de ZEC avait été construit, et justifié, par des études réalisées à une échelle plutôt large, celle de tout le Rhône. Ainsi, une nouvelle étude devait caractériser de façon précise l'occupation du sol et la topographie de la plaine de Piolenc-Mornas, ainsi que modéliser le comportement des crues sur ce secteur en cas de mise en œuvre du projet. Or, cette étude représenta une mise à l'épreuve qui affaiblit considérablement l'histoire causale des « protégés de la CNR » et la légitimité du projet de restauration de ZEC.

Les résultats de l'étude ont provoqué le surgissement, dans la controverse, de nouveaux éléments. Alors que cela n'avait pas été anticipé par les agents de la Mission Rhône, l'étude mit en lumière l'occupation du sol de la plaine, agricole mais spécialisée dans des cultures à forte valeur ajoutée et particulièrement sensibles aux inondations. Par ailleurs, l'étude opposa à l'image d'une plaine agricole celle d'une plaine habitée et concernée par des enjeux économiques :

« Avec 75 % du territoire occupé (environ 1500 ha), les espaces agricoles sont prédominants. Toutefois, il ne faut pas négliger le fait que cette plaine est habitée et occupée par plusieurs entreprises ; l'occupation artificialisée (liée à l'Homme) représente tout de même 300 ha, soit 15 % de la surface totale. Avec 200 ha (10 %), les espaces naturels, boisés et en eau sont bien présents mais demeurent plus marginaux sur le plan de l'occupation de l'espace ».

BRL Ingénierie, 2008, « Étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange et notamment des conditions de remise en eau de cette plaine par le Rhône. Phase 1 et 2 : Approche hydrologique et analyse des enjeux », p. 39.

De plus, le caractère agricole de la plaine ne suffisait pas, selon les auteurs de l'étude, à conclure sur une adaptation de ces enjeux au risque inondation. En effet, l'étude soulignait le caractère particulièrement élevé du potentiel agronomique des terres et une particularité qui rendait les cultures peu vulnérables aux bactéries. Les auteurs notaient en plus que les cultures les plus vulnérables aux inondations étaient celles qui concentraient le plus d'emplois. Par ailleurs, selon les auteurs, les pépinières viticoles et le maraichage, présents dans la plaine, génèrent à l'hectare les marges brutes les plus élevées et sont les plus sensibles aux inondations. L'étude comptabilisait 40 exploitations agricoles sur la plaine, dont trois en conversion en agriculture biologique¹.

Par ailleurs, cette étude détaillée a dévoilé le fait que la plaine de Piolenc-Mornas hébergeait environ 900 habitants, en plus d'enjeux économiques et d'infrastructures sensibles au risque

¹ BRL Ingénierie, 2008, Op. Cit

inondation. L'étude a révélé que la plaine était concernée par la présence de 645 bâtiments, dont 389 habitations. Selon les estimations des auteurs de l'étude, 84 % des bâtiments de la plaine présenteraient un degré de vulnérabilité « sensible » aux inondations, notamment des entreprises, une aire d'autoroute, deux stations d'épuration, une station de traitement de l'eau, le siège d'une communauté de communes, une zone industrielle générant 150 emplois, deux centres équestres, deux silos à grain.

L'étude soulignait également la présence d'infrastructures potentiellement vulnérables aux inondations, comme l'autoroute et la ligne TGV. Elle mettait en avant le caractère potentiellement fragile de ces infrastructures, construites après la digue de la CNR, et dont l'élaboration ne prévoyait pas le retour des inondations du Rhône dans la plaine. L'étude rappelait le coût qu'avait provoqué l'arrêt du fonctionnement d'un tronçon de l'autoroute A54 pendant la crue de 2003 (1 million d'euros) afin de mettre en regard le potentiel coût d'un arrêt de l'autoroute A7 passant à l'est de Piolenc et Mornas. La mise en visibilité de ces infrastructures est illustrée par la carte ci-dessous, produite par les auteurs de l'étude, qui affiche en rouge l'autoroute A7, en jaune la ligne TGV, en rose une ligne électrique, et en violet une ligne à haute tension.



Figure 32 : Carte représentant les réseaux situés sur la plaine de Piolenc-Mornas

Source : BRL Ingénierie, 2008, « Etude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange et notamment des conditions de remise en eau de cette plaine par le Rhône. Phase 1 et 2 : Approche hydrologique et analyse des enjeux », page 38.

L'étude BRL conclut sur le caractère « agricole habité » de la plaine, et en livrait la description suivante :

« occupée par quelques activités industrielles et commerciales [...] plusieurs bâtiments de service public à forte valeur économique, [...] un développement des activités, des infrastructures et des constructions depuis

50 ans conçus et réalisés avec une certaine garantie du risque aux inondations du Rhône ».

BRL Ingénierie, 2008, *Op. Cit.*, p. 56.

Au-delà des nouveaux enjeux qu'elle identifia, l'étude mit en avant l'efficacité hydraulique limitée du scénario construit par la Mission Rhône. En effet, la topographie de la plaine avait été mal anticipée par les études hydrauliques. L'étude indiqua que la plaine était en pente vers le nord, ayant pour effet de concentrer les plus grandes hauteurs d'eau autour du quartier le plus vulnérable aux inondations, celui des Islons.

Ce qui surprend le plus dans les résultats de cette étude, est l'étonnement qu'ils provoquèrent chez les agents de la Mission Rhône. L'intérêt de restaurer l'inondabilité de la plaine de Piolenc-Mornas avait été justifié par des arguments relatifs à l'occupation du sol et à la capacité de stockage de la plaine. Or, ces deux arguments furent très affaiblis par cette étude. Entre 2003, date de publication de l'EGR¹, qui énonçait l'intérêt de restaurer l'inondabilité de Piolenc-Mornas, et 2008, aucune étude détaillée n'était venue analyser plus en détail la topographie de la plaine. L'EGR, réalisée à l'échelle de tout le fleuve, n'avait pas permis d'identifier les enjeux présents sur les communes de Piolenc et Mornas. Le projet de mise en eau de la plaine avait été jugé intéressant sans qu'un travail détaillé n'ait testé cette hypothèse. Deux scénarios hydrauliques avaient confirmé l'intérêt d'inonder la plaine de Piolenc-Mornas mais sans étudier les effets précis de cette inondation :

« À la fin de ce deuxième scénario, on s'est dit que c'était intéressant de continuer à étudier cette optimisation des ZEC. Donc là-dessus, on s'est dit « Maintenant sur Piolenc [...] ça vaut le coup d'étudier un peu plus finement les choses ». Parce que là on était à une échelle macro, donc on s'est dit « Maintenant on va quand même regarder d'un peu plus près les choses et comment est-ce qu'on peut remettre en eau cette plaine ». Et donc on a lancé... en partenariat entre guillemets avec la commune, on a lancé une étude hydraulique, et puis une étude d'analyse des enjeux avec un petit bout d'étude coût bénéfice. Donc c'est le bureau d'études BRL, en lien avec la chambre d'agriculture du Vaucluse, qui a travaillé pour nous. »

Entretien avec un membre de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

C'est lors d'une réunion organisée par le préfet coordonnateur de bassin entre les agents de la Mission Rhône et les maires de Piolenc et de Mornas, pour leur présenter le scénario hydraulique, que ces derniers émirent la demande d'étudier de façon détaillée les conditions d'inondabilité de la plaine :

« Dans le même temps, le préfet coordonnateur de bassin a souhaité réunir l'ensemble des communes concernées pour dire « Bon, ce scénario paraît intéressant à tous, maintenant, encore faut-il savoir qui peut le réaliser ». Et donc a demandé quels seraient les candidats pour être porteurs de ce projet-là. C'est à l'occasion de cette réunion que les maires de Mornas, Piolenc et Orange ont marqué leur désaccord pour la remobilisation de cette zone-là, et que le préfet coordonnateur de bassin a agréé sur leur inquiétude, en disant qu'il était indispensable de faire une étude fine des conditions de remobilisation de cette zone et de l'impact que ça aurait. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

¹ Il s'agit de l'étude globale Rhône réalisée en 2003 par Territoire Rhône.

Ainsi, les résultats de cette étude ont provoqué l'identification de nouveaux enjeux sur la plaine. C'est la confrontation des résultats hydrauliques de la Mission Rhône aux élus de la zone qui provoque un changement d'échelle des études et permet l'identification de ces enjeux. L'étonnement des agents de la Mission Rhône se lit alors dans leurs propos :

« donc là, on change d'échelle, on passe à une échelle plus micro sur une ZEC, celle de Piolenc Mornas, celle de la reconquête, et on commence à regarder, à voir, en tous les cas, que quand on regarde de plus près Piolenc Mornas, il y a des trucs qu'à grande échelle, en ne voyait pas et que notamment, Piolenc Mornas, ce n'est pas qu'une plaine agricole sans enjeu, et qu'il y a un lotissement, de l'agriculture à haute valeur ajoutée, des pépinières de vignes et de culture, etc. [...] »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I1)

L'étude détaillée permet aux ingénieurs de la Mission Rhône de se rendre compte du caractère peuplé de la plaine. Elle révèle des éléments qu'ils retraduisent comme des obstacles à leur stratégie : le manque d'efficacité du stockage de l'eau du fait de la topographie de la plaine et la présence du lotissement des Islons :

« il y a quand même une zone qui se retrouve finalement peu mobilisée, alors que nous escomptions la mobiliser. Donc une efficacité, je dirais, pas aussi importante que ce que l'on escomptait. Deuxième chose, il y a un secteur qui s'avère atteint par de l'eau, alors que nous n'imaginions pas qu'il puisse l'être. Ce qui, en tout cas de mon point de vue, ça devenait un obstacle. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

Ces nouveaux enjeux fragilisèrent fortement la position des services de l'État. Lors de la présentation des résultats de l'étude aux maires concernés, le préfet de Vaucluse déclara qu'il n'était « pas envisageable, compte tenu des enjeux présents sur le secteur, d'inonder la plaine sous de telles hauteurs d'eau »¹. En 2009, le directeur de la DIREN Rhône-Alpes énonçait au préfet coordonnateur de bassin que l'étude détaillée avait permis de mettre en avant que « l'habitat représent[ait] un enjeu fort² », qu'elle révélait que la topographie de la plaine était différente qu'anticipé, une partie étant « haute » et donc ne pouvait pas être mobilisée autant que prévu, et qu'à l'inverse une partie de la plaine était « faible », ce qui avait pour effet de diriger l'eau de crue vers la partie la plus vulnérable de la plaine, le lotissement des Islons³. En 2009, un autre rapport fut réalisé par des Ingénieurs Généraux, au sujet de la pertinence du projet. Il mit également en avant la problématique de l'occupation des sols de la plaine de Piolenc-Mornas, mettant en doute son caractère approprié pour un projet de remise en eau.

« La vallée du Rhône entre Montélimar et Arles est très occupée par des moyens de transports (autoroutes, ligne à grande vitesse,...) et par le développement de la population. Ré-affecter une priorité naturelle (l'expansion des crues) à des espaces en mutation où les activités se sont développées grâce à la sécurité apportée par les aménagements du XXème siècle serait très difficile, et en tous cas ferait à terme supporter au maître

¹ Comité de pilotage sur l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas, le 25 juin 2009, mairie de Piolenc, compte-rendu effectué par la préfecture de Vaucluse.

² Lettre du directeur de la DIREN Rhône-Alpes à Monsieur le Préfet coordonnateur de bassin Rhône méditerranée datée du 25 mars 2009

³ Lettre du directeur de la DIREN Rhône-Alpes à Monsieur le Préfet coordonnateur de bassin Rhône méditerranée datée du 25 mars 2009

d'ouvrage de lourds risques financiers. Cette ré-orientation n'est donc envisageable que pour des espaces peu habités, pour lesquels d'ailleurs une démarche régaliennne (vérifier que les protections actuelles ont bien été régulièrement autorisées) et foncière (s'assurer de la maîtrise des terres) doit être privilégiée. »

CGDD, 2009, « Maitrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion de crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques », Ministère de l'Environnement, p.41

Cette mise à l'épreuve de la plaine agricole et la mise en lumière d'une plaine à enjeux illustre l'importance de l'échelle dans la représentation des problèmes. La représentation du caractère agricole de la plaine par la coalition « restauration de ZEC » s'est trouvée mise en défaut par une étude réalisée à une échelle plus micro, faisant apparaître d'autres enjeux. Ainsi les échelles sont bien des niveaux de représentation, et produisent une façon de percevoir la réalité. La représentation d'un problème peut ainsi changer en fonction de l'échelle d'observation (Négrier, 2011). Ce changement de représentation illustre également la posture des agents de la Mission Rhône, assez éloignée du local¹, construisant une représentation de la plaine conforme à leur projet. Ce changement d'échelle d'observation a eu pour effet de changer la perception de la plaine de Piolenc-Mornas par les agents de la Mission Rhône. Ainsi, dans un entretien réalisé en 2011, à un moment où la faisabilité du projet est très incertaine, un agent met en avant les enjeux importants situés dans la plaine :

« on est quand même sur un territoire particulier. Moi, je pense que c'est une très mauvaise vision d'avoir une vision de ces territoires comme étant des territoires agricoles. On est tout près des centrales nucléaires, on est sur des secteurs qui ont été concernés par des aménagements monumentaux, une main-d'œuvre importante pour réaliser tout ça et donc, on est vraiment dans des bassins de vie et des bassins d'emploi denses, qui ne correspondent pas à du rural. [...] moi je crois qu'il faut la regarder comme ça, cette plaine de Piolenc Mornas. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

Ainsi, l'image d'une plaine rurale produite par la coalition discursive prônant le projet de restauration de l'inondabilité de la plaine Piolenc-Mornas a été remise en cause par une étude réalisée à plus petite échelle. La disqualification de l'image d'une plaine rurale a fragilisé la solution technique de la coalition discursive « restauration de ZEC », et a donné à l'inverse beaucoup d'arguments aux élus de Piolenc et Mornas pour s'opposer au projet. Non seulement la plaine ne pouvait plus être présentée comme indûment protégée, mais elle ne pouvait plus être inondée selon le scénario hydraulique prévu. Par ailleurs, la coalition discursive concurrente a opposé à cette histoire causale une image assez négative du projet, illustrant une concentration dans un même lieu d'aménagements publics créateurs de risques, présentant la plaine et ses habitants comme victimes d'injustices environnementales.

2.2 Les victimes d'injustices environnementales

La coalition discursive menée par les maires des deux communes a opposé à l'histoire causale des protégés de la CNR une histoire concurrente, présentant la plaine de Piolenc-Mornas non pas

¹ Les agents de la Mission Rhône, au sein de la DIREN de Bassin, sont basés à Lyon.

comme privilégiée mais à l'inverse comme la victime d'injustices environnementales. Cette histoire causale est construite sur des références temporelles différentes, et prend comme point de départ la période suivant les aménagements de la CNR, mettant en avant l'adaptation des activités et de l'habitat à l'absence d'inondations du Rhône. Cette histoire fait apparaître les plaines comme les réceptacles d'aménagements publics stratégiques provoquant localement des inconvénients et des risques. Ainsi, la protection de la plaine par les digues de la CNR n'apparaît pas comme une infrastructure protégeant des privilégiés, mais à l'inverse comme compensant une situation par ailleurs défavorable aux communes. Dans cette histoire, le projet de restauration de ZEC, qui est présenté comme un nouvel aménagement négatif pour ce territoire, fait apparaître la plaine comme un territoire défavorisé sur lequel se concentrent d'autres projets à impact négatif ou producteurs de risque. La coalition discursive menée par les maires a utilisé comme support la presse locale, ce qui a donné alors de l'écho à ce discours.

2.2.1 Un territoire qui cumule de nombreux risques

L'image que la coalition discursive « Zec Actives » a construite était tout à fait l'opposée de la plaine rurale privilégiée. À l'inverse, la plaine de Piolenc-Mornas, et les communes, furent présentées par les maires comme un réceptacle des politiques d'aménagements d'infrastructures d'intérêt national, et productrices d'effets néfastes et risqués.

Un exemple de cet énoncé apparaît dans un entretien mené avec chacun des maires, où les communes sont présentées comme les réceptacles de « contraintes » et de risques de toute sorte :

« Piolenc nous fusionnons toutes les contraintes sur notre territoire. Si je prends de l'est jusqu'à l'ouest, dans le PCS¹, vous trouverez la chute d'aéronefs de la base aérienne 115, après vous avez la ligne Paris-Lyon-Marseille, la SNCF où il y a le transport de tout ce qui est matières dangereuses, citernes, etc. Après vous avez la RN7 qui traverse Piolenc sur 1800m. [...] c'est aussi une contrainte puisqu'il passe jusqu'à 16 000 véhicules par jour dont 20% de poids lourds! [...] Après la RN7, vous avez l'autoroute A7 qui va jusqu'à 4 500 véhicules par heure, dont 30 % de poids lourds. Après, vous avez la voie TGV, après vous avez la ligne 2 fois 400 000 volts et vous avez le Rhône. En plus vous avez donc le PPR incendie, le PPR inondations [...] prochainement on aura le projet ERIDAN, c'est une canalisation de 1,20m de diamètre en acier, c'est un gazoduc, qui va transporter du gaz à 80 bars de pression depuis Fos jusqu'à Valras ; donc qui va passer aussi [...] avec des contraintes évidemment puisqu'on ne peut pas construire à moins de 35m du gazoduc, etc. des contraintes supplémentaires ! »

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2012 (E5)

« la plaine de Mornas, on a plusieurs nuisances, que ce soit la nationale, l'autoroute, la ligne 400 000 volts, maintenant le projet ERIDAN puisqu'il y a une canalisation de gaz qui va passer, l'épandage des boues ... »

Entretien avec le maire de Mornas, le 27 novembre 2012 (E7)

L'image de Piolenc-Mornas comme une plaine où se cumulent des aménagements producteurs de nuisances et de risques amène à présenter l'absence d'inondations du Rhône comme une mesure

¹ Le PCS est le Plan Communal de Sauvegarde, qui liste les risques auxquels la commune est soumise et prévoit des protocoles particuliers en cas d'alerte.

compensatoire, et le projet de restauration de ZEC comme une action publique qui « sacrifie » ce territoire. Cette histoire causale est résumée dans un entretien avec un agent de la Mission Rhône :

« Une des revendications des élus, c'est aussi de dire « Oui mais vous comprenez, on a l'autoroute, on a la voie de chemin de fer, on a eu la voie TGV, on a le Rhône, enfin on a les feux de forêt quand on va dans le versant. À un moment on est coincé quoi, ça suffit! Arrêtez de sacrifier notre terrain ».

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

Cet énoncé a été utilisé par les maires de Piolenc et Mornas, dans la presse communale et la presse régionale, pour justifier leur opposition au projet de restauration de ZEC et en particulier s'opposer à l'injonction, qui leur fut faite par la stratégie du Plan Rhône, d'être « solidaires » avec les autres territoires du Rhône Aval. Selon les maires, les communes participent déjà à la solidarité, mais à l'échelle nationale, en supportant les impacts négatifs d'aménagements stratégiques nationaux :

« Les plaines de Piolenc et Mornas ont été incluses dans le nouveau scénario « Plan Rhône » en avril 2007. [...] Dans certaines réunions nous avons été attaqués par rapport à notre manque de solidarité avec les communes inondées par le Rhône. Il me semble que c'est trop vite oublier que notre commune est traversée par l'autoroute, la nationale 7, deux voies de chemin de fer et une ligne à haute tension, n'est-ce pas là déjà de la « solidarité nationale » ? De plus la commune de Piolenc est touchée par les débordements de l'Aygues qui ne traverse pas notre commune mais qui peut l'inonder gravement [...]. Il en est de même pour les débordements du Rieu qui ont frappé très durement Piolenc en 2002 et 2003. Aussi taxer notre commune de « non solidaire », voilà bien là, « la goutte d'eau qui fait déborder le vase ».

Extrait du journal communal de Piolenc, décembre 2008, n°25, p.8.

*« Solidarité à sens unique. Le principe de solidarité mis en avant pour justifier la ZEC n'est pas recevable : « en termes de solidarité, nous avons déjà largement donné, expliquent les maires de Piolenc et Mornas : ligne PLM, canal du Rhône, autoroute, TGV, RN7, deux lignes très hautes tension... il reste une bande de terrain de 200 mètres de large, persifle Denis Dussargues [maire de Mornas], mais peut-être voudra-t-on en faire une piste d'atterrissage de secours pour les avions militaires ». Plus sérieusement : « on ne peut pas continuer à avoir une **solidarité à sens unique** ».*

Extrait d'un article de presse du *Dauphiné Libéré* du 6 juillet 2008.

La plaine de Piolenc-Mornas est soumise à deux risques naturels (le risque inondation par les cours d'eau Rieu Foyro et Aygues, et le risque incendie¹), mais aussi à des risques technologiques (nucléaire, de transport de matières radioactives, de pollution chimique liée à une ancienne usine de construction d'accumulateurs, au stockage de gaz, à une base aérienne militaire, au TGV, et à la ligne électrique à très haute tension passant à proximité du Rhône). Cette plaine est traversée par des aménagements et des réseaux créateurs de risque ou de pollution atmosphérique, sonore ou visuelle,

¹ Les communes de Piolenc et Mornas sont concernées par le risque de feux de forêts. Cela est illustré par le Plan de Prévention du Risque Incendie (PPRIF) du Massif d'Uchaux, restreignant la construction ainsi que soumettant les habitants à des contraintes liées à l'entretien de la végétation (http://www.vaucluse.gouv.fr/IMG/pdf/reglement_PPRif_Massif_d_Uchaux-2.pdf)

comme l'autoroute, la ligne TGV, la route nationale, les lignes à haute tension, ou encore le site nucléaire de Marcoule situé sur la rive en face. Un extrait du plan communal de sauvegarde de la commune de Piolenc illustre ce cumul de risques technologiques (Figure 33).

Les principaux risques technologiques

Accident industriel, chimique ou nucléaire

ENTREPRISE ou INSTALLATION	ACTIVITE	ADRESSE DU SITE	RISQUES	Existence d'un PPI ou d'un PPI
(HEMARDOU) COEMA, CIA natrie, MILUX, SOCOBI et CE bio international	Nucléaire	Espère sur Côte Douchon Codriet Cl. : 04 66 76 77 62	Radiotoxicité	Se reporter au PPI approuvé en 2002
Site TRICASTR	Nucléaire	Pierrelatte St Paul Trois Châteaux Bollée	Radiotoxicité	Se reporter au PPI approuvé en 2002
Accumulateurs Clément	Assemblage accumulateurs et batteries	Ruete de la Fabrique Piolenc 04 10 29 12 12	Pollution chimique et gazeuse	Non
FRMA (A2)	Stockage	ZA Crèpes Nord Piolenc 04 10 29 12 12	Explosion	Non
Bate aérienne Orange-Corlat	Aviation militaire	BA 113 Orange-Corlat 34300 CORLAT	- Perte d'ordonnée - Accident réelisé	Se reporter au PPI approuvé en mars 2002
TGV	Ligne ferroviaire grande vitesse	Piolenc entre FE 294,307 et FE 296,240	- Déraillement - Collisions - Incendie	Se reporter au PPI approuvé en juin 2001
Ligne EDF Très Haute Tension (THT) 2 x 630 kV	Distribution d'électricité	Piolenc sur 1,3 km bord de Rhône	- Électrocution - Incendie - Chute de conducteurs	Non

Transport de matières dangereuses

Recensement des voies concernées :

- Autoroute A7 (à proximité immédiate du village),
- Route Nationale 7 (traverse le village),
- Voie ferroviaire "Paris-Lyon-Marseille" (traverse le village).

Figure 33 : Principaux risques technologiques recensés par la commune de Piolenc

Source : Plan Communal de Sauvegarde, Commune de Piolenc

Le sentiment d'être concerné par de nombreux risques semble assez partagé par les habitants de Piolenc, comme nous l'avons constaté en entretien :

« Ah mais nous, on est bien placés ! On a tout ! On est très bien placés ! [au sujet du risque inondation et du risque nucléaire] »

Entretien avec un habitant de Piolenc, libraire, le 12 avril 2011 (H1)

« On a le même problème puisqu'on a tout nous. L'autoroute, la nationale, la voie de chemin de fer et le Rhône » (A2).

Entretien avec un habitant de Piolenc, membre d'une association environnementale, le 13 avril 2011 (A2)

« Si je rapproche la carte le PPRI inondation et le PPRI incendie : Piolenc il n'y a plus rien ! [comme surface constructible] »

Entretien avec un habitant de Piolenc, élu municipal d'opposition, le 17 novembre 2011.

Les communes de Piolenc et Mornas tirent peu profit de ces infrastructures, tout en subissant des impacts négatifs liés à ces dernières. Les communes de Piolenc et Mornas ont une ligne TGV sur

leurs territoires communaux mais pas de gare, une entrée d'autoroute mais pas de sortie (donc les camionneurs utilisent la nationale et traversent leur territoire pour desservir notamment les sites nucléaires alentours), un réseau de fibre optique mais ne peuvent pas s'y connecter. La commune de Mornas bénéficie un peu des retombées économiques liées à l'A7 car elle possède une aire d'autoroute, mais ce n'est pas le cas de Piolenc. Les communes n'ont pas de centrale nucléaire sur leur territoire – donc profitent peu des retombées économiques - mais sont soumises au risque nucléaire du fait de la proximité du centre atomique de Marcoule¹. Les usines hydroélectriques de la CNR ne sont pas situées sur leur territoire, et les communes n'ont donc que peu de retombées économiques directes liées à l'exploitation du Rhône par la CNR². Les habitants disent subir également l'impact de l'autoroute, de la nationale et du TGV en termes de pollution sonore et atmosphérique³.

Cet argument de l'inégalité économique entre les communes est utilisé par les maires et leurs experts pour disqualifier l'histoire causale des « protégés du Rhône ». Ils remettent en cause l'histoire selon laquelle Piolenc et Mornas seraient privilégiés au détriment de Caderousse. Dans l'histoire de l'injustice environnementale, si Piolenc et Mornas sont moins inondables que Caderousse, Caderousse profite d'un gain économique vis-à-vis de la présence de la CNR dont Piolenc et Mornas sont privées. La coalition discursive remplace alors l'inégalité vis-à-vis du risque inondation par une inégalité économique, présentant alors les communes inondables comme économiquement privilégiées. Ce discours était véhiculé par l'un des experts mandatés par la commune de Piolenc :

*« Oui, mais ce sont des personnes [les maires de Piolenc et Mornas] qui ont d'abord à l'esprit la protection de leur population et qui ne veulent pas rentrer dans des systèmes sous prétexte d'une fausse solidarité, parce que ça n'en est pas une, contrairement à ce qui a été dit pour vendre le projet.
- [enquêteur] pourquoi ça n'en est pas une ?
- Ça ne peut pas en être une. Vous avez des communes qui sont inondées comme Caderousse, mais qui depuis 40 ou 50 ans, touchent les royalties du barrage hydraulique. Donc, les communes qui n'ont pas les royalties depuis ce temps-là disent, « si vous voulez m'inonder, on va partager depuis 40 ans les revenus » [...] »*

Entretien avec l'expert urbaniste de Piolenc (Ex2)

Dans le discours de la coalition discursive « Zec Actives », les infrastructures qui traversent le territoire des communes, créatrices de risque, sont présentées comme des éléments négatifs compensés par la protection contre les inondations dont ils bénéficient. Ainsi, le retour des inondations du Rhône sur leur territoire, en sus des risques technologiques auxquels ils sont soumis, viendrait alimenter la thèse de l'injustice environnementale. Ce discours a été repris par les agents de la Mission Rhône pour expliciter le refus des maires vis-à-vis du projet de restauration de ZEC :

¹ Le site nucléaire de Marcoule est à vol d'oiseau à 4,5 km du centre de Piolenc.

² Les communes riveraines du Rhône bénéficient toutes d'une certaine participation financière de la CNR, notamment dénommée la « valeur locative de la force motrice de la chute et de ses aménagements », répartie de façon fixe entre les communes que la CNR a considéré comme impactées par l'aménagement. Concernant l'aménagement de Caderousse, en aval de la CNR, ce partage est réalisé de la façon suivante : les communes les mieux indemnisées sont, dans le Gard, Saint-Etienne des Sors (situé sur la rive en face de Piolenc, touche 13% de la VLFM) et en Vaucluse : Caderousse (47%), Mornas (10%) et Piolenc (4%). (Source : Cahier des charges spécial de l'aménagement de Caderousse, Art. 53, consulté à la CNR Avignon).

³ Une association environnementale locale : « Aménager sans nuire » a fait réaliser une étude par le bureau Airmarex intitulée « Piolenc-Mornas. Qualité de l'air autour de l'A7 du 26 octobre au 27 décembre 2004 », qui a conclu sur le dépassement de la valeur limite de dioxyde d'azote autour de l'A7 et de la N7.

« Eux ils nous ont dit que l'acceptation de certains autres projets était allée aussi de pair avec le fait que les inondations c'était fini. Ils ont dit, donc, avoir une autoroute, mais ne plus être inondable... ça peut se valoir. Je ne sais pas du tout si ça a été fait comme ça à l'époque mais... Du coup ça a été de dire : oui, nous on veut bien participer à la solidarité [...] mais pourquoi toujours nous ? Voilà, c'était un peu tous les arguments sur Piolenc »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

La coalition discursive autour des maires a présenté le projet de restauration de ZEC comme une sanction vis-à-vis à des territoires peu urbanisés. Ils présentaient le projet comme une « prime aux mauvais élèves¹ », prévoyant d'améliorer la protection de plaines où l'urbanisation s'était développée largement en zone inondable. Ils évoquèrent cela lors d'une réunion les réunissant avec les agents de la Mission Rhône au sujet du projet de restauration de ZEC :

« M. [expert hydraulicien] fait remarquer que dans cette affaire, les territoires peu respectueux des règles de précautions élémentaires au regard des dangers du fleuve, se retournent aujourd'hui pour demander de fait à l'État de pénaliser les communes les plus vertueuses. »

Réunion de concertation entre les services de l'État et les mairies de Piolenc et Mornas, le 8 juillet 2008.

Au-delà, ils diffusèrent cet énoncé en distribuant, lors d'un CTC, un poème aux services de l'État :

¹ Cet argument ne laissait pas les agents de la Mission Rhône sans réaction, eux déjà partiellement gênés pour justifier leur volonté de mieux protéger des plaines fréquemment inondées, mais peu peuplées : « tu as eu un petit peu une prime à celui qui construit mal et qui autorise à construire en zone inondable, et qui après va demander à ce que ce soit mieux protégé... Et il y a beaucoup de gens qui ont du mal à concevoir cela. Même nous parfois on a un petit peu de mal à justifier le fait que l'on va aller mieux protéger des zones qui ne sont pas non plus...c'est pas des centres-villes, c'est des petites communes, des fois c'est deux-trois habitants, mais c'est des personnes qui ont exprimé le souhait de vouloir construire et vu que à une époque ce n'était pas incompatible avec le fait d'optimiser la ZEC, on avait dit oui » (Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)).

« Propriétaire d'un champ aux abords de la ville,
Un homme patiemment avait arrondi son bien
Et à force de soins, l'avait rendu fertile.

L'homme avait deux enfants d'un lointain mariage.
Pensant à chacun donner chances égales,
Il renonce à sa terre, la leur donne en partage.

L'aîné aussitôt profite de l'héritage.
Il décape la terre et la met à l'encan
Ouvre une décharge où chacun en payant,
Par camions entiers déverse et entasse
Décombres, déchets, immondices et carcasses.

Le plus jeune au contraire amant
de la nature
Retourne son champ, bêche plante et bouture.
Jour après jours, il sème, arrose et plante encore
Fait si bien qu'un grand parc naît de ses efforts.

Arrive un urbaniste : homme de certitudes.
Chargé par les élus d'organiser l'espace
Fort de son savoir et de ses longues études
Il recense les fonctions et en fixe la place.
Du haut de ses photos prises en altitude,
Voyant le terrain encombré de carcasses
Cela doit cesser dit-il...il faut y construire.

Sur le terrain voisin si bien
entretenu
« Il faut qu'en l'état il soit conservé
Nous le classerons en espace boisé ».

Sur ce, le jeune frère, dans les frais engagé,
Ruiné par les impôts, sans cesse réclamés,
Veut la mort dans l'âme réaliser son bien.

Beau parc lui dit un amateur.
Mais trop cher d'entretien.
Sans intérêt lui dit le promoteur,
On ne peut y construire.
Pour le terrain voisin on offre une fortune.
Quelle vue sur le parc ! Et là on peut
construire !

L'aîné mena grand train, vécu
dans l'opulence
Tandis que le plus jeune semblait dans
l'indigence.

Méritaient-ils telle
récompense ? »

« Les deux frères et l'espace boisé ». Poème distribué en CTC par des opposants au projet de mise en eau de Piolenc-Mornas. (Source : Mission Rhône).

Les récits et les histoires causales n'ont pas besoin de dire la vérité, mais de certifier ou stabiliser des hypothèses d'explicitation du réel (Radaelli, 2006). Les données de l'INSEE ne semblent pas donner beaucoup de crédit à la thèse de l'injustice environnementale, mais cette dernière trouve pourtant sa place dans les médias régionaux.

Les données de l'Insee donnent assez peu de crédit à la thèse de l'injustice environnementale. En effet, les communes de Piolenc et Mornas ne semblent pas constituer l'archétype de communes sinistrées, au moins au point de vue économique. Dans ces communes, les retraités sont assez nombreux (29 % à Piolenc et 24 % à Mornas¹) et les actifs distribués de façon assez homogène entre employés (16 % et 18 %), ouvriers (13,7 % et 13,9 %) et professions intermédiaires (14,7 % et 12,5 %). Comparativement aux données nationales, les communes de Piolenc et Mornas présentent

¹ Les données de ce paragraphe proviennent des données INSEE, géographie au 01/01/2011 (<http://www.insee.fr>)

assez peu de cadres et de professions intellectuelles parmi les actifs (4,7 % pour Piolenc et 5 % pour Mornas, contre 8,7 % au niveau national). Le niveau de formation est néanmoins représentatif du niveau national, à noter seulement une sous-représentation des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur long (8,7 % à Piolenc, 6,4 % à Mornas et 12,7 % en France). Le chômage n'est pas particulièrement élevé par rapport aux moyennes nationales (7,5 % des actifs à Piolenc, 9,3 % à Mornas contre 8,1% au niveau national), le niveau de vie des habitants est également assez représentatif des données nationales (à peu près 54 % des foyers fiscaux sont imposables, et leur revenu net déclaré moyen s'élève à 34 894 € à Piolenc, à 31 337 € à Mornas contre 34 946 € en France). Les habitants sont principalement propriétaires de leur logement (à 69 % pour Piolenc et à 73 % pour Mornas). De plus, les communes de Mornas et Piolenc sont plutôt tournées vers le tourisme, en particulier Mornas¹, où 7,3 % des habitations sont des résidences secondaires (contre 1,8 % à Piolenc). En termes d'activité économique, les communes ne sont pas en reste. Le taux de création d'entreprises² était en 2011 de 16,7 % à Piolenc, de 18,1 % à Mornas contre 15,7 % au niveau national. Cependant, la majorité de ces entreprises sont individuelles (à 75 % à Piolenc et à 65 % à Mornas), donc faiblement créatrices d'emploi.

Au-delà de la santé économique des communes, les projets des municipalités illustrent un dynamisme local, surtout à Piolenc. Le maire actuel, Louis Driey, actuellement dans son quatrième mandat, a lancé plusieurs projets pour sa commune, comme la construction d'éoliennes, la création d'un parc photovoltaïque flottant, faisant ainsi figure de précurseur au niveau national³, nourrissant une image d'écologiste de droite⁴. Le plan d'occupation des sols fut modifié pour permettre d'étendre la zone de carrière existante et développer les capteurs photovoltaïques⁵. Le dynamisme municipal à Piolenc est corroboré par plusieurs habitants interrogés, ainsi que par la volonté du maire d'étendre l'urbanisation en dépit des efforts de la Préfecture pour limiter l'étalement urbain dans une zone à risques. Le maire a même tenté de négocier la cartographie du PPRI inondations et feux de forêts, qui ne laisse pas selon lui suffisamment de possibilité d'urbanisation⁶.

Le territoire de la commune de Piolenc semble être concerné par des enjeux fonciers importants, malgré son caractère inondable. Cela s'illustre par les tentatives répétées du maire d'ouvrir à l'urbanisation des terrains non constructibles. Par ailleurs, notre travail de terrain confirme cette

¹ Mornas disposait en 2010 d'une capacité d'accueil de 32 chambres d'hôtel et de 276 emplacements de camping (données INSEE).

² Pour l'INSEE, le taux de création d'entreprises est le rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année au stock d'entreprises au 1er janvier de cette même année (www.insee.fr)

³ Le 3 mai 2011, Piolenc apparaissait en première page du quotidien *Le Monde* au sujet d'un projet du maire d'installer des panneaux solaires flottants sur le lac créé sur une ancienne carrière, en bord de Rhône. L'article qualifiait cette innovation de « première » au niveau national.

⁴ « De l'éclairage public aux éoliennes, cet écologiste divers droite a engagé sa commune dans le combat des économies d'énergie et des énergies renouvelables. » (« Quand l'énergie solaire prend l'eau », *Le Monde*, le 3 mai 2011).

⁵ « Deux modifications du Plan d'occupation des sols ont été approuvées cette année : la première pour étendre la zone de carrières et créer un secteur de développement des capteurs photovoltaïques, à côté du plan d'eau » (Journal communal de Piolenc, n° 25, 2008).

⁶ « Deux modifications du Plan d'occupation des sols ont été approuvées cette année : [...] la seconde vise à ouvrir à l'urbanisation les quartiers Est de la commune entre *Le Puvier* et *Le Cade*. Cette dernière modification du POS a dû être corrigée après des observations de la Préfecture. Le projet a donc été modifié en conséquence, avec une zone d'urbanisation plus restreinte. Une nouvelle enquête publique va donc être lancée début 2009 en vue de l'approbation définitive de cette modification du POS » (Journal communal de Piolenc, n° 25, 2008).

dimension¹. De plus, un habitant témoignait être régulièrement démarché par des fabricants de panneaux solaires qui proposent aux agriculteurs de leur financer la construction d'un hangar agricole s'ils décident de l'équiper de panneaux solaires².

Ainsi, la thèse de l'injustice environnementale est à relativiser. L'image de Piolenc comme une commune défavorisée soumise à de nombreux risques est à opposer à une commune qui arrive à se développer malgré les risques auxquels elle est soumise, située entre différents « pôles d'excellence », avec une qualité de vie élevée, offrant « le Mont Ventoux à la fenêtre » de ses habitants, comme le disait un enquêté habitant de Piolenc et élu municipal d'opposition :

« On a [à Piolenc] un pôle d'excellence entre Marcoule et le Tricastin. Piolenc est à 25 km du Tricastin, et il est à 25 km de Marcoule par la route, sinon à vol d'oiseau on est à 500 m puisqu'on traverse le Rhône. On a Marcoule, on a Phoenix en face. Vous êtes à 30 km d'un pôle d'excellence, Avignon, sur l'agro alimentaire. Je dirais qu'entre trois pôles d'excellence Piolenc ça pourrait être un village sympathique pour accueillir beaucoup de choses. [...] Le jour où il y a la fibre optique, le village peut se développer avec des professions libérales. Moi je monte souvent sur Paris. Je pars le matin à 6h d'Avignon et je rentre le soir. Je suis à demi-heure d'Avignon avec l'autoroute. Donc ça veut dire que si je suis profession libérale je peux faire deux jours à Paris et rester dans mon village. J'ai le Mont Ventoux à ma fenêtre. »

Entretien avec un élu municipal d'opposition et habitant à Piolenc, le 18 novembre 2010 (E1)

La coalition discursive « ZEC Actives » tenait un discours paradoxal. D'une part elle construisait l'image d'une zone victime d'une injustice environnementale, mais d'autre part elle s'est appliquée à disqualifier l'image de la commune rurale construite par la coalition adverse pour y opposer une plaine dont l'occupation des sols ne la prédisposait pas à l'inondation. En effet, lors de la première réunion organisée entre la Mission Rhône et les élus de Piolenc et Mornas, ces derniers ont opposé au projet présenté par les services de l'État, des arguments relatifs à la présence d'enjeux humains et économiques dans la plaine de Piolenc-Mornas, la rendant difficilement éligible au retour de l'inondation. Ils ont souligné la présence dans la plaine de quartiers habités, de vignes, d'une zone industrielle, et de captages d'eau³. Lors de cette même réunion, des industriels se sont associés aux maires pour renforcer leurs discours, et présenter les entreprises situées sur la plaine comme respectant une démarche de « développement durable » et comme particulièrement vulnérables aux inondations. Un agriculteur élu au conseil municipal de Piolenc mit en avant le potentiel agronomique de la plaine, particulièrement du fait de l'absence de maladies, et de la présence de cultures à haute valeur ajoutée comme les pépinières viticoles. Ainsi, les maires et leur coalition discursive ont utilisé, lors de la première réunion face à la coalition discursive concurrente, des arguments visant à disqualifier l'image de Piolenc-Mornas comme une plaine rurale. Mais par ailleurs, ils ont nourri une image visant à présenter la plaine comme défavorisée et victime d'injustice environnementale.

¹ Notamment, lors d'une tentative d'entretien téléphonique infructueuse avec une ancienne chargée d'urbanisme à Piolenc, retraitée, à qui le mari refusa que je parle, m'accusant d'être un promoteur immobilier (Notes du carnet de terrain, entretien téléphonique du 27/04/2011).

² Entretien avec un habitant de Piolenc le 2 mai 2011 (H4)

³ Compte rendu réalisé par la DIREN du comité de pilotage du 9 octobre 2008 en mairie de Piolenc concernant l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Mornas-Piolenc-Orange.

Malgré l'ambivalence des discours, la thèse de l'injustice environnementale était renforcée par une distinction réalisée entre le type d'inondations auxquelles les communes sont soumises. La coalition discursive « ZEC Actives » a mis l'accent sur le caractère modifié des inondations du Rhône qui, si elles inondaient la plaine aujourd'hui, allaient causer des torts irrémediables à ce territoire.

2.2.2 Opérations de différenciation des inondations

La coalition discursive autour des maires s'est attachée à différencier les inondations. D'abord, les inondations passées et contemporaines du Rhône furent différenciées au nom du changement des conditions d'inondation. Cet énoncé disqualifiait alors la présentation de Piolenc-Mornas comme un territoire soumis à des inondations naturelles. Si les agents de la Mission Rhône avaient mis en équivalence les inondations du Rhône avec celles de ses affluents, les maires des communes ont également différencié les inondations de ces cours d'eau selon d'autres variables, comme la pollution. Dans ce discours, non seulement il n'était plus possible de rendre équivalentes les inondations du Rhône historiques et contemporaines, mais il n'était pas possible de rendre équivalente l'inondation d'un Rhône, présenté comme pollué, avec celle de ses affluents, non pollués.

Si la coalition discursive « ZEC Actives » n'a pas remis en cause la référence au caractère historiquement inondable de leur plaine par le Rhône, ils y ont opposé un changement des conditions d'inondation. D'abord, parce que depuis les aménagements de la CNR, le Rhône a été rehaussé, et présenterait, en cas de mise en œuvre du projet, un niveau d'inondabilité supérieur à la situation précédant les aménagements de la CNR. Cet énoncé fut utilisé dans la presse par un des experts, conseiller de la mairie de Piolenc :

« Autre motif avancé par les services de l'État : « autrefois, c'était déjà une zone inondable ». Certes, mais comme l'explique M. [conseiller-urbaniste de la commune de Piolenc], « la donne a totalement changé ». Le Rhône, endigué, passe maintenant sept mètres (!) au-dessus de la plaine. L'inondation n'aurait pas du tout les mêmes caractéristiques. »

« Les élus font barrage. Piolenc-Mornas. Une motion commune contre le projet de zone d'expansion de crues », Le Dauphiné Libéré, 6 juillet 2008.

Cet argument fut utilisé pour disqualifier l'idée selon laquelle le projet de restauration de ZEC reviendrait à retourner à un état antérieur. Le changement des conditions d'inondation rendait difficile la comparaison de l'inondation d'hier à celle d'aujourd'hui. Les maires de Piolenc et Mornas ont utilisé ces arguments de changement des conditions d'inondation lors des réunions avec les services de l'État pour s'opposer au projet de restauration de ZEC :

« Un conseiller municipal de Mornas indique qu'il faut bien prendre en compte les effets secondaires que pourrait avoir la mise en eau de Mornas-Piolenc : sauf à supprimer le barrage de Caderousse, il n'est pas possible de revenir à la situation antérieure de niveau des eaux du Rhône, qui est désormais plus haut que celui des plaines [...] aussi, monsieur C. en appelle à la raison et souhaite que le bon sens l'emporte. »

Extrait du comité de pilotage du 9 octobre 2008 concernant l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Mornas-Piolenc-Orange (lieu : Mairie de Piolenc. Source : DIREN de bassin).

Certains documents attestent que les habitants, même avant les aménagements de la CNR, craignaient plus les eaux du Rhône que celles de ses affluents. En 1935, Jean Millet, habitant de

Piolenc, se souvient dans ses mémoires d'une inondation du Rhône, et du fait que certains habitants circulent en bateaux. Il compare les inondations du Rhône aux inondations du Rieu, les premières étant selon lui bien plus dévastatrices.

« Les inondations locales du Rieu sont fréquentes car le lit est mal entretenu. Mais ce n'est rien, comparé aux inondations dues au Rhône. 1935 est une date remarquable par l'importance de la crue de novembre [...] Plusieurs fois par jour, les dépêches s'affichent en mairie pour alerter les riverains. Ceux-ci étaient pour la plupart équipés de bateaux et venaient se ravitailler à la rame. »

Jean Millet, 2008, « Souvenirs de Jean. Témoignage sur la vie et les mœurs à Piolenc au vingtième siècle », non publié.

Le témoignage de Jean Millet illustre la vision positive que certains habitants ou agriculteurs avaient vis-à-vis de la digue de la CNR :

« Au mois d'octobre 1960, il y a une grosse crue du Rhône. Ce sera la dernière avant la création du barrage de Caderousse, et la construction des énormes digues qui nous mettent à l'abri des inondations. (C'est trop beau pour être vrai!). A l'heure où j'écris ces lignes, une menace pèse sur ces digues : les villes d'Avignon et Arles réclament un déversoir et la création d'un champ de 1700 hectares inondables à hauteur de Piolenc et Mornas pour se protéger. »

Jean Millet, 2008, Souvenirs de Jean Millet. Témoignage sur la vie et les mœurs à Piolenc au vingtième siècle, non publié¹.

Un poème écrit par un habitant de Mornas confirme la crainte que les habitants nourrissaient à l'égard des inondations du Rhône :

*« La bête et la charrue ont remplacé les armes,
La joie et les labours la guerre et ses alarmes,
Plus besoin de remparts, plus besoin de donjons,
Chacun des habitants est maître en sa maison.*

*Mais le Rhône est tout près, qui menace à la porte,
Et c'est pourquoi Mornas est restée Ville forte,
Protégée par sa digue aux puissants contreforts
Qui des eaux en furie, arrête les efforts.*

*Rhône qui de Mornas fit les terres fécondes
Continue tes bienfaits, mais que jamais tes ondes
N'emportent la récolte et le toit protecteur*

¹ Extraits reproduits avec l'accord de la famille Millet.

Qui de tes riverains assurent le bonheur »

Extrait d'un poème écrit par le Général Jules Bonamour (1886-1941), intitulé « 'Mornas ». Source :
mairie de Mornas

Les opposants au projet de restauration de ZEC n'ont pas cherché à disqualifier l'image de leur plaine comme historiquement inondable. Mais ils ont différencié les inondations contemporaines des inondations passées. Un autre argument renforçant la thèse d'un changement des conditions d'inondation est celui de l'adaptation des habitants et des infrastructures locales à la situation d'une plaine protégée contre les inondations. Cette adaptation fut présentée comme empêchant de revenir en arrière. Un habitant de Mornas, conseiller pour la Mairie, évoquait ce changement de pratiques habitantes, qui s'illustre notamment par l'occupation des rez-de-chaussée des fermes, autrefois non utilisés à cause du risque inondation, et le démantèlement de la digue de Mornas après la construction de la digue de la CNR¹. Ce changement de pratique et d'aménagement du territoire justifiait, selon lui, l'opposition au projet de restauration de ZEC :

« [...] Le village était protégé par une digue. [...] Qui n'existe plus. Quand la CNR a canalisé le Rhône en faisant des digues et le contre-canal. [...] la CNR a dit « Ah non ! Le Rhône ne débordera plus jamais. Ça a été calculé entre les deux retenues ». Donc, la mairie de Mornas a fait abattre la digue pour que la population qui avait la digue sous le nez, les maisons, voient plus loin. [...] À la Calade, ils avaient tous le premier étage de la ferme où ils montaient les bêtes avec des plans inclinés, ils montaient tout. Quand le Rhône venait, il montait de 1,50 mètres dans tous les rez-de-chaussée, et ils montaient animaux, le matériel, tout à l'étage. Et ils venaient en barque, moi j'ai vu mes cousines, je vous dis, dans les années 50. Quand la CNR a dit « C'est endigué, le Rhône ne débordera plus jamais », ils ont abandonné tout ça, tout le monde s'est réinstallé au rez-de-chaussée, etc. [...] Mais quand on a entendu dire qu'on allait volontairement ré-ouvrir la possibilité d'inonder la plaine de Mornas-Piolenc-Orange, ça a été la levée des boucliers. Parce que depuis il y a des maisons, il y a des lotissements. Ils vont avoir... ils vont avoir de l'eau au premier étage ! »

Entretien avec un habitant de Mornas, hydrogéologue, conseiller pour la mairie de Mornas (Ex1)

Les maires de Piolenc et Mornas présentaient la construction de la digue de la CNR comme un progrès pour les communes. En insistant sur l'adaptation des pratiques et sur le développement de l'urbanisation sur base d'une protection totale contre les crues, les maires présentaient comme difficilement recevable l'idée d'un retour de l'inondation. Le maire de Mornas insista en particulier sur le fait que l'État ait accepté, dans le passé, que la mairie détruise sa digue de protection. Les maires utilisèrent cet énoncé dans la presse :

« A Mornas, on n'a pas vu de crues du Rhône depuis cinquante ans grâce aux travaux de renforcement de la digue entrepris par la Compagnie Nationale du Rhône ! » tempête le maire de Mornas, Denis Dussargues. « Depuis 1952, le Rhône est endigué » précise son homologue Louis Driey. [...] une zone de 1 800 hectares qui si elle n'est pas densément peuplée abrite néanmoins quelque « 200 habitations sur Mornas et 180 sur Piolenc,

¹ Les maisons agricoles anciennes, situées dans la plaine du Rhône, ont des Les « recati », des greniers permettant de monter les bêtes en cas d'inondation. De plus, certaines ont toujours une barque traditionnelle dans leur grenier, non utilisée depuis les années 1970 (constaté en entretien avec des habitants).

ainsi que plusieurs exploitations agricoles et des entreprises », comme le précisent les deux élus. « Que dire à nos administrés à qui on a accordé par le passé un permis de construire, si maintenant ils doivent désormais avoir les pieds dans l'eau ? » s'emporte Denis Dussargues. »

« Une coalition de maires contre le Plan Rhône », *Le Dauphiné Libéré*, le 12 juin 2008.

L'énoncé sur le changement des conditions d'inondation fut utilisé pour nourrir une dénonciation de l'incohérence des politiques publiques. Ainsi, l'État aurait permis que la plaine s'urbanise, et qu'une digue soit enlevée, pour cinquante ans plus tard, la rendre de nouveau inondable :

« M. le Maire de Mornas indique qu'il a du mal à comprendre la logique de l'État. En effet, suite à la création des digues le long du Rhône, la commune a été autorisée à construire dans la plaine et a été encouragée à développer l'agriculture sur ces terres riches en alluvions non polluée. Aujourd'hui ce projet de ZEC remet en cause ces deux orientations. »

Compte-rendu de la réunion entre BRL et les maires de Piolenc et Mornas le 8 septembre 2008¹

Dans cet énoncé, il est fait référence à plusieurs passés : avant les aménagements de la CNR, le progrès qu'a représenté leur construction, et le changement hydraulique qu'ils ont provoqué. Mais il est fait également référence à la période entre le début de la construction des aménagements et aujourd'hui, en soulignant que cette période fut propice à l'adaptation des pratiques à un caractère non inondable. Ainsi, si plusieurs références temporelles sont utilisées, l'énoncé insiste sur le temps long qui a caractérisé la période non inondable de la plaine, contrairement à la coalition discursive opposée, qui insistait sur la dimension récente du passé inondable de la plaine.

Une autre opération de différenciation fut opérée par la coalition discursive pour disqualifier la solution technique « restauration de ZEC », en qualifiant le retour potentiel de l'inondation par la construction d'un déversoir d'« inondations volontaires »², et en l'opposant aux anciennes inondations « naturelles » du Rhône. Pour renforcer cet énoncé la coalition fit référence à l'instrument « CatNat » permettant aux victimes d'inondation de voir leurs pertes couvertes par l'État, par l'intermédiaire des assurances. La coalition fit référence au risque de voir les futurs dommages liés aux inondations du Rhône être non éligibles à la couverture assurantielle et à celle de l'instrument CatNat, présentant un risque économique en cas d'inondation :

*« En l'état actuel, les hypothèses avancées telles, la création d'une brèche (déversoir) dans un ouvrage majeur (digue CNR) et la fermeture du casier Piolenc-Mornas par une digue le long de l'Aygues, signerait **une inondation volontariste** de la zone. Celle-ci ne pourrait dès lors être considérée comme catastrophe naturelle...ce serait une catastrophe provoquée ! »*

Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives »

L'opération de différenciation entre les inondations du Rhône passées et contemporaines fut renforcée par la question de la pollution. Le retour des inondations du Rhône sur la plaine de Piolenc-Mornas était présenté par les promoteurs du projet de restauration de ZEC comme un atout pour le territoire, liant ainsi l'histoire du développement de la plaine à son caractère inondable :

¹ DIREN Rhône-Alpes, 2008, « Etude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange et notamment des conditions de remise en eau de cette plaine par le Rhône. Phase 1 et 2 : Approche hydrologique et analyse des enjeux », réalisé par BRL, mars 2008

² Extrait du compte rendu réalisé par la DIREN du comité de pilotage du 9 octobre 2008 en mairie de Piolenc concernant l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Mornas-Piolenc-Orange.

« Si leur terrain aujourd'hui il est fertile, ou qu'il a un gros pouvoir agronomique, c'est aussi grâce au fait que c'étaient des terrains inondables. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône le 6 mai 2010 (I4)

Or, la coalition discursive « ZEC actives » a opposé à cet argument le changement des conditions d'inondation par le Rhône, du point de vue de la qualité des sédiments déposés par le fleuve en cas d'inondation. Les maires des communes de Piolenc et Mornas ont utilisé ce discours pour renforcer la thèse de l'injustice environnementale, en utilisant des images choc. Le risque de pollution que le Rhône pouvait amener, en déposant des sédiments pollués dans la plaine agricole, fut qualifié de « Tchernobyl au cœur de la Provence ». Cette image catastrophique, bien adaptée à un territoire exposé au risque nucléaire, fut amplement utilisée dans la presse, qui évoquait « une pollution inévitable¹ », et la possibilité que la pollution du Rhône « stérilise à jamais les 1800 hectares de « bonnes terres fertiles² », ou encore un risque de pollution « irréparable » des captages en eau potable³.

Ainsi, par une opération de différenciation entre les inondations passées et présentes du Rhône, mais également du Rhône et de ses affluents, les maires de Piolenc et Mornas disqualifiaient l'énoncé selon lequel il semblait plus acceptable d'inonder un espace déjà inondable :

« Un secteur déjà exposé. Autre argument développé par les deux maires : « Ce secteur est déjà exposé aux risques d'inondation du Rieu Foyro et de l'Aygues », souligne Louis Driey. Sauf que « les sédiments transportés par les crues de ces deux affluents du Rhône sont exempts de matières toxiques et de métaux lourds, donc affranchis de tout risque de pollution. Aussi accepter la création d'une ZEC c'est accepter de laisser déposer sur notre sol des sédiments emplies de matières toxiques et de métaux lourds, c'est donner à en héritage à nos enfants des sols condamnés à être mis en jachère, un « Tchernobyl au cœur de la Provence »

« Une coalition de maires contre le Plan Rhône », Le Dauphiné Libéré, le 12 juin 2008.

« Après l'A7, la RN7, les deux lignes hautes tensions, la ligne TGV, les deux petites communes ont déjà beaucoup donné pour cette indispensable liaison Nord/Sud. L'État leur demande maintenant d'accueillir les déversoirs, elles, voient venir ce qu'elles nomment « un Tchernobyl » en Provence ».

« Les dangers d'une crue maîtrisée », La Provence, le 6 juillet 2008.

Dans la presse régionale, la DIREN de Bassin et les élus s'opposaient vis-à-vis de la question de la pollution, montrant le caractère controversé de ce sujet :

« Il y aurait des risques de pollution de l'eau potable pour les 36 communes du RAO ». Pour le maire de Mornas Denis Dussargues, l'heure est à l'inquiétude. Faire de la plaine de Mornas une zone d'expansion de crues serait « dangereux » selon lui. [...] « Des crues du Rhône seraient synonymes de risques de pollutions de l'eau potable »

Le Dauphiné Libéré, le 12 juin 2008

« Et quant aux risques de pollution ? « Des études très précises viennent d'établir qu'il n'y aurait pas d'incidences des PCB présents dans les

¹ « Les dangers d'une crue maîtrisée », La Provence, le 6 juillet 2008.

² « Les élus font barrage », Le Dauphiné Libéré, le 6 juillet 2008.

³ « Les élus font barrage », Le Dauphiné Libéré, le 6 juillet 2008.

sédiments du Rhône, sur les cultures, les PCB n'étant pas solubles dans l'eau. De la même façon, il n'y aurait pas de risques vérifiés pour l'instant de contamination des puits de captage d'eau potable, au stade actuel des études », affirme le responsable [le directeur régional de l'environnement]. »

Le Dauphiné Libéré, le 12 juin 2008

Cette stratégie d'opposition aura pour effet de disqualifier l'argument utilisé par la Mission Rhône selon lequel les plaines de Piolenc et Mornas étant déjà inondables, y ajouter les inondations du Rhône ne serait pas un changement majeur. De plus, cet énoncé avait comme intérêt de rapprocher deux controverses : celle sur la restauration de ZEC de celle des PCB. La seconde, plus médiatique et proche d'une clôture favorable aux lanceurs d'alerte¹, apportait du crédit aux maires.

Le rapprochement entre les inondations et la pollution a été opéré par l'utilisation de la crise des PCB². Cette controverse, qui émergea sur le territoire du Rhône en 2005, suite à des alertes lancées par des pêcheurs, est assez connue dans l'espace public local³. La publicisation de ce problème entraîna l'interdiction de consommer les poissons pêchés dans le Rhône entre 2006 et 2009. Le croisement entre les inondations et les PCB semble avoir été opéré par les maires de Piolenc et Mornas. Ils invoquèrent l'impact potentiellement polluant des inondations du Rhône dans la plaine de Piolenc-Mornas. Les sédiments amenés par les inondations étaient présentés comme des vecteurs de pollution des sols, qualifiés de sains du fait de leur protection contre les inondations du Rhône depuis 40 ans. Ils invoquèrent le risque que représentait cette pollution face aux enjeux agricoles, notamment à l'agriculture biologique, et à la présence d'un captage d'eau potable dans la plaine. Les maires de Piolenc et Mornas ont utilisé principalement l'argument de la pollution pour rendre publique leur opposition au projet. Ils adoptèrent en 2008, lors d'un conseil municipal commun, une « motion de censure » adressée aux porteurs du projet de restauration de ZEC. Dans cette motion, l'argument de la pollution est mobilisé de façon dominante par les maires, afin d'opérer une mise à distance entre les différentes inondations de la plaine :

« La zone d'expansion de crues (ZEC) projetée dans la plaine de Piolenc/Mornas est certes déjà concernée par les risque d'inondations en provenance du Rieu Foyro et de l'Aygues, mais si ces crues occasionnent des dégâts, elles ne créent pas pour autant de situations irrémédiables. En effet, les sédiments transportés par les crues de ces deux affluents du Rhône et qui s'épandent sur les terres sont des sédiments ordinaires, exempts de

¹ En 2011, Irstea (ancien Cemagref) publiait une étude qui confirmait la relation entre la contamination aux PCB des sédiments et celle des poissons dans les rivières. Le terrain de cette étude était le Rhône (Babut M., Roy A., Lopes C., Pradelle S., 2011, « Contamination des poissons d'eau douce par les PCB et d'autres contaminants persistants dans le bassin Rhône-Méditerranée. Détermination de facteurs d'accumulation sédiments-poissons et d'une valeur seuil dans le sédiment au-delà de laquelle les poissons risquent de dépasser le seuil réglementaire de consommation », Cemagref).

² Les PCB sont des substances aujourd'hui interdites qui ont été largement utilisées des années 1930 aux années 1980 dans l'industrie, entre autres comme isolants. Rejetés en masse dans l'environnement, ces polluants toxiques pour les mammifères, dont l'homme, ont contaminé les sols, les rivières... et les poissons. Jusqu'à contraindre les pouvoirs publics à produire des arrêtés d'interdiction de consommation des poissons, totale ou partielle suivant le degré de contamination des espèces et leur capacité à accumuler les PCB, dans de nombreuses rivières françaises (Source : Irstea).

³ Cette analyse fut produite par un projet de recherche collectif sur les suites de la controverse sur les PCB du Rhône, financé par l'Observatoire Homme Milieux du Rhône : Allouche A., Armani G., Barthélémy C., Gramaglia C., Guerrin J., Nicolas L., 2013, « MICRORIGO - Sur la piste des micropolluants : risques et gouvernance du fleuve Rhône ».

matières toxiques et de métaux lourds, donc exempts de tout risque de pollution. »

Extrait de la motion des élus des communes de Piolenc et de Mornas sur le projet de zone d'expansion de crues, 2008.

La digue de la CNR est alors présentée non pas comme une digue protégeant des inondations, mais de la pollution. Creuser un déversoir sur cette digue signifie permettre la pollution de la plaine, et créer une situation comparée à celle d'un « Tchernobyl » provençal :

« Le territoire des communes de Piolenc et Mornas est, en l'état actuel, totalement à l'abri des débordements du Rhône, grâce en grande partie aux aménagements réalisés par la CNR. C'est une véritable bénédiction vu l'état d'extrême pollution du fleuve et de ses sédiments.[...] Accepter la création d'une ZEC, c'est accepter de laisser déposer sur notre sol des sédiments emplies de matières toxiques et de métaux lourds, c'est donner en héritage à nos enfants des sols condamnés à être mis en jachère, un no man's land de plusieurs dizaines d'hectares, un « Tchernobyl » au cœur de la Provence. »

Extrait de la motion des élus des communes de Piolenc et de Mornas sur le projet de zone d'expansion de crues, 2008.

La coalition discursive « ZEC Actives » a construit sa solution technique alternative sur l'opposition au projet de restauration de ZEC, présenté comme créant un risque de pollution. Dans un document visant à publiciser leur solution technique, ils présentent la plaine de Piolenc-Mornas comme des « plaines alluviales et agricoles qui n'ont jamais été polluées » et qui « le deviendraient par l'ouverture de ces ZEC¹ ». Le projet est critiqué au nom d'une faible dimension environnementale. La référence à des institutions et à la législation à plusieurs échelles est utilisée pour renforcer cet énoncé, comme le Grenelle Environnement, le Plan Bleu ou l'Union pour la Méditerranée. La coalition discursive « ZEC Actives » souligne qu'elle trouve légitime le principe de réduire les inondations du Rhône, mais elle s'oppose aux effets potentiellement polluants du projet de restauration de ZEC, qu'elle présente comme contraires aux orientations nationales et internationales, :

« Les projets actuels de ZEC doivent évoluer pour répondre aux exigences du développement durable. [...] la problématique des Zones d'Expansion de Crues (ZEC) est particulièrement aigue dans la mesure, où des plaines alluviales et agricoles qui n'ont jamais été polluées le deviendraient par l'ouverture de ces ZEC : citons tout particulièrement : la plaine de Mornas Piolenc [...]. Si le principe de réduction d'inondation de crues extrêmes est légitime, on peut cependant s'étonner du non respect des dispositions du Grenelle Environnement : Il est impérieux de réduire les pollutions de toute nature, désormais reconnues le long du Rhône et certainement pas de polluer davantage. Il faut aussi rappeler les actions du Plan Bleu, appuyé aussi par celles de l'Union pour la Méditerranée, qui vont dans le même sens, aux échelles internationale et européenne. Pourtant le Plan Rhône, se veut aussi un projet de développement durable qui concilie la prévention des inondations, l'amélioration du cadre de vie et qui veut assurer un développement économique. »

Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives » [l'emphase est d'origine].

¹ Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives ».

La coalition discursive « ZEC Actives » a déconstruit la référence au « développement durable » pour critiquer le projet d'optimisation de ZEC, qu'elle qualifiait de non durable. Ainsi, le développement durable fut reconstruit autour du principe de précaution, justifié par les incertitudes du changement climatique, et le potentiel impact polluant des sédiments. L'expert mandaté par les maires comparait le Plan Rhône au le Plan Bleu, dénonçant une approche non environnementale du premier. Par ailleurs, les maires mobilisaient des sujets médiatiques, comme le changement climatique ou l'agriculture biologique, pour s'opposer au projet de restauration de ZEC :

« Le maire de Piolenc anticipe le changement climatique et a peur que les inondations prévues par l'État dans la plaine de Piolenc se produisent plus souvent que prévu. [...] [intervention de l'urbaniste-expert de Piolenc et Mornas] Le Plan Bleu et le Plan Rhône ne sont pas cohérents, ce qui prouve que le Plan Rhône ne fait pas du développement durable. Le principe de précaution voudrait que l'on ne remette pas en eau la plaine de Mornas Piolenc par les eaux du Rhône, tant que l'on ne connaît pas l'impact qu'auront les PCB sur le milieu, d'autant plus qu'il y a des projets d'agriculture et de pisciculture bio sur le secteur ».

« Réunion de concertation entre les services de l'Etat et les Mairies de Mornas et de Piolenc, le 8 juillet 2008, Compte-rendu réalisé par la Mairie de Piolenc

La coalition discursive a construit un énoncé hybridant des arguments relatifs à la sécurité hydraulique, environnementale, et aux incohérences d'action publique, utilisés lors de deux réunions¹ organisées entre l'État et les communes. Les maires accolèrent à cet enchaînement discursif des éléments relatifs à la sécurité publique et aux incertitudes liées au changement climatique : si le projet prévoyait de mettre en eau la plaine pour des crues rares, ces dernières pourraient « devenir courantes dans le futur ».

Ces diverses opérations de différenciation rendirent impossible la transaction proposée par le Mission Rhône d'améliorer les conditions d'inondation liées aux affluents en échange d'un retour des crues du Rhône dans la plaine. D'autres éléments ont précipité l'abandon de cette transaction. D'abord, parce que la solution technique visant à faire des aménagements pour diminuer les inondations du Rieu était soutenue non pas par les maires de Piolenc et Mornas, mais par l'équipe municipale d'opposition de Piolenc. À Piolenc, une association environnementale s'est constituée autour du Rieu Foyro, présidée par un des principaux opposants au maire, membre du conseil municipal et tête de la liste d'opposition, particulièrement investi autour du problème inondation². Cette association soutenait une solution technique visant à construire un canal de dérivation du Rieu Foyro de façon à l'éloigner du centre du village de Piolenc. En 2007, l'association fit réaliser une étude de faisabilité de ce projet par un bureau d'études³. Ce projet représentait une alternative à la stratégie du maire de Piolenc. Le bureau d'études a jugé le projet « techniquement faisable ». Néanmoins, parce qu'elle émanait de l'opposition, et parce qu'elle présentait un coût important, le

¹ Extrait du compte rendu réalisé par la DIREN du comité de pilotage du 9 octobre 2008 en mairie de Piolenc concernant l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Mornas-Piolenc-Orange ; « Réunion de concertation entre les services de l'Etat et les Mairies de Mornas et de Piolenc, le 8 juillet 2008, quant à l'éventualité de la création d'une zone d'expansion de crues du Rhône dans les plaines de Mornas et de Piolenc », Compte-rendu réalisé par la Mairie de Piolenc

² Il fait lui-même le lien, en entretien, entre les inondations du Rieu en 2002 et 2003, l'inondation de sa maison, et son entrée en politique (Entretien avec un élu d'opposition de Piolenc, E1).

³ ARPE, 2007, « Etude de faisabilité d'un chenal de dérivation pour la protection contre les crues à Piolenc », Financé par une aide du député Thierry Mariani.

maire de Piolenc n'a pas soutenu cette initiative¹. Enfin, pour des raisons apparemment de faisabilité technique, la Mission Rhône a jugé la solution inadaptée. L'impossibilité de mener cette transaction à son terme a été un échec pour la Mission Rhône :

« il n'y avait pas vraiment de moyen d'améliorer la situation. C'est-à-dire qu'il aurait fallu améliorer depuis l'amont, et depuis l'amont c'est des travaux impossibles à faire, en souterrain dans la ville... Donc on a abandonné cette piste alors qu'on avait tout espéré là-dessus, en se disant... au niveau des élus ils auraient pu entendre, on aggravait d'un côté pour améliorer pour des inondations très fréquentes du Rieu. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône le 6 mai 2010 (I4)

La coalition discursive « ZEC Actives » a construit un énoncé qui dépeint le projet de restauration de ZEC de façon négative, risquée et peu environnementale, pour y opposer une présentation positive de sa solution technique alternative. Les arguments relatifs à la préservation de l'environnement et au développement durable furent utilisés autant pour renforcer leur solution que disqualifier la solution concurrente. À la mise en équivalence des inondations élaborée par les services de l'État, elle opposa une « mise à distance » (Lemieux, 2008) entre d'une part, les inondations du Rhône passées et contemporaines, et d'autre part, les inondations du Rhône et celles des affluents. Ainsi, ils politisèrent les inondations (Lagroye, 2003), dans le sens où ils construisirent une catégorisation de l'inondation selon une nouvelle variable, comme la pollution.

* *
*

La plaine de Piolenc-Mornas a été intégrée dans deux histoires causales, justifiant la solution restauration de ZEC ou la disqualifiant. L'histoire qui présentait Piolenc-Mornas comme les « protégés de la CNR » a été fragilisée par la mise à l'épreuve du caractère rural de la plaine. Les maires de Piolenc et Mornas ont eux bien exploité, et diffusé, la thèse de l'injustice environnementale. Leurs discours, bien qu'ambivalents, présentant d'un côté la plaine comme une zone à enjeux et de l'autre la plaine comme un lieu de cumul d'aménités négatives, a semblé être bien repris par les médias régionaux. Les opérations de différenciation entre les inondations du territoire ont remis en cause les tentatives de transaction initiées par la Mission Rhône. Au-delà de deux histoires causales, les discours de chaque coalition discursive présentaient une version opposée du rôle de l'État et de l'expertise.

3. L'État, les élus et les experts : entre représentation de l'intérêt général et technocratie

Comme de nombreuses controverses au sujet d'un projet d'aménagement (Jobert, 1998; Lolive, 1997), celle-ci a impliqué des luttes de légitimité des porte-paroles de l'intérêt général. Faire référence à l'intérêt général a une fonction de légitimation d'une décision. Les services de l'État sont bien placés pour utiliser ce type d'arguments, surtout lorsque les projets provoquent des conséquences négatives locales ou ponctuelles pour un « intérêt général » supérieur et transcendant. Or, cette formule peut

¹ Le projet était estimé à 20 millions d'euros.

traduire des rapports de domination ou des intérêts particuliers en faveur d'un aménagement ou d'une décision, tout en conservant intacte « l'affirmation démocratique d'un gouvernement au service de tous » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Dans la controverse qui nous intéresse, les services de l'État tenaient une position assez classique, de représentation non problématique d'un intérêt général existant au-dessus des intérêts particuliers. Toujours assez classiquement, ils tentèrent de dépolitiser les énoncés de la coalition discursive concurrente en les ramenant à une pratique « Nimby » et à la défense d'intérêts bien compris. De l'autre côté, les élus dénoncèrent un comportement technocratique de l'État (3.1). En revanche, ce qui fut moins classique fut la façon dont chacun mobilisa l'expertise (3.2). Les services de l'État, détenant les compétences et les moyens financiers à la réalisation d'expertises poussées, les poussèrent à leur paroxysme de façon à renforcer autant que possible leur solution technique. Les élus mobilisèrent les compétences de deux experts universitaires, moins dotés, qui produisirent deux rapports assez courts et peu techniques. Cependant, les ressources des premiers furent finalement un handicap face à la liberté des seconds. Ainsi, la mobilisation de l'expertise fut un frein à la solution promue par les services de l'État et un avantage pour les élus.

3.1 Luttres entre porte-paroles de l'intérêt général

Faire référence à la nature, à la justice, ou à l'intérêt général, sont autant de façons de « monter en généralité » afin de renforcer un énoncé (Lolive, 1997). Or, l'intérêt général n'est pas une catégorie exempte d'ambiguïté. Qu'est ce que l'intérêt général et qui peut prétendre le représenter ? Longtemps, l'intérêt général a été l'apanage de l'administration. Or, depuis plusieurs années s'impose l'idée selon laquelle les élus locaux et le public sont légitimes pour participer à construire, ou à stabiliser, un intérêt général local ou territorial (Jobert, 1998; Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Dans la controverse qui nous intéresse, nous avons observé une lutte de légitimité entre des acteurs se positionnant comme les porte-paroles, ou les représentants, d'un intérêt général. Les services de l'État présentaient leur solution technique comme permettant de défendre l'intérêt général, compris comme celui des plaines inondables, au-delà de l'intérêt particulier de deux communes. Ils ramenèrent l'opposition des élus à la défense d'intérêts bien compris, notamment à travers ce qu'ils appelèrent une « culture de l'arrangement ». À l'opposé, les élus critiquèrent le projet de restauration de ZEC et l'action des services de l'État pour leur positionnement technocratique. Dès lors, se cristallisa une lutte entre porte-paroles de l'intérêt général et du bien commun territorial.

3.1.1 L'État représentant de l'intérêt général, les élus opportunistes

Les services de l'État promoteurs de la solution « restauration de ZEC » se positionnaient comme porte-paroles d'un intérêt général qu'ils exprimaient par l'amélioration des conditions d'inondation de plusieurs territoires au prix de l'aggravation de l'exposition d'une plaine, Piolenc-Mornas. L'énoncé justifiant l'intérêt de leur solution technique se trouvait renforcé par le statut des énonciateurs, membres de l'administration, donc bien positionnés pour représenter l'intérêt général. En revanche, ils disqualifiaient l'énoncé opposé en disqualifiant ses énonciateurs, élus, et présentés comme porte-parole des intérêts de leur commune, opposés à l'intérêt général. Cette position dominante fut néanmoins freinée par plusieurs éléments. D'une part, les services de l'État, par leur position, ne purent se substituer à la maîtrise d'ouvrage de la solution technique. Il leur fallait trouver des élus susceptibles d'adopter la même définition de l'intérêt général et volontaires pour endosser sa

mise en œuvre. D'autre part, les expertises techniques qu'ils réalisèrent mirent à l'épreuve la pertinence de la solution technique comme illustration de l'intérêt général.

Les services de l'État promoteurs du projet de restauration de ZEC exprimaient l'intérêt du projet par l'écrêtement des crues qu'il permettait, c'est-à-dire la diminution du volume d'eau amené par les crues. Restaurer l'inondabilité de Piolenc-Mornas permettait de stocker l'eau de crues dans la plaine et de diminuer le volume circulant dans le fleuve. Ainsi, la conception de l'intérêt général était traduite de façon hydraulique :

« Mais s'il n'y a pas en fait une remobilisation de Piolenc et de Mornas, il n'y a pas un intérêt véritablement d'écrêtement sur les grandes crues. L'optimisation des ZEC cherchait à atteindre plusieurs objectifs en même temps. Il y avait celui-là [l'écrêtement sur les grandes crues] qui à mon avis constitue un intérêt général. [...] il va falloir démontrer qu'il y a un intérêt général. Et cet intérêt général, tel qu'on l'a rédigé à l'intérieur du SDAGE, il était lié au fait qu'il y ait une remobilisation sur des crues importantes. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône le 5 mai 2010 (I2)

Le fait que le projet permette d'améliorer le stockage de l'eau en cas de crues justifiait aux yeux de la Mission Rhône que l'État le porte. En revanche, si le projet de restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas n'avait pas lieu, pour les services de l'État, le programme d'optimisation de ZEC, visant à mieux protéger des ZEC inondables fréquemment, ne relevait plus de l'intérêt général :

« je pense qu'il n'est pas du tout évident qu'on puisse utiliser cette ouverture réglementaire dans le cas où on ne remobilise pas Piolenc-Mornas. Parce qu'il faudrait dire que l'intérêt général est constitué. [...] Et savoir à ce moment-là s'il est légitime de le pousser jusqu'au bout ou si l'État doit s'arrêter de parrainer, de piloter ce projet parce qu'il n'y a pas d'intérêt général. Auquel cas, s'il n'y a pas cet intérêt général fort, c'est des projets qui sont locaux. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône le 5 mai 2010 (I2)

Cet intérêt général trouve son expression à l'échelle du territoire de risque, le Rhône Aval. Étant donné que la restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas apportait un bénéfice hydraulique à des territoires aux enjeux humains et économiques plus importants, alors il devait relever de l'intérêt général, même s'il équivalait à l'aggravation de la situation pour deux communes :

« Tu ne peux pas le dire mais il y aurait une crue millénale sur le Rhône, c'est pas les trois agriculteurs de Piolenc qui pèseront le plus lourd. Il y aura des dégâts un petit peu partout, mais c'est pas les 2 mètres d'eau qu'il y aura eu dans les champs à Piolenc... Tu as des villes comme Avignon ou comme Arles qui eux auraient 2,5 m d'eau sur les remparts d'Avignon. Nous on a toujours un peu eu l'esprit bassin. L'intérêt général par rapport à tout le monde. C'est vrai qu'après au niveau local tu peux avoir des conflits... »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, 6 mai 2010 (I4)

Au-delà de l'intérêt hydraulique, le caractère d'intérêt général était défini par la coalition de cause par une pertinence économique, qui devait notamment être démontrée par une analyse coût-bénéfice :

« il faut montrer l'intérêt général, donc refaire une ACB, refaire une hydraulique pour bien finaliser le tout »

Entretien avec un directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

Au-delà de cette construction discursive de l'intérêt général, des considérations réglementaires ont amené à préciser la définition de cette notion. En effet, le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse rendait possible le programme d'optimisation de ZEC visant à mieux protéger certaines ZEC en ré-inondant Piolenc-Mornas, à certaines conditions, et notamment que : « le projet global doit être reconnu d'intérêt général par l'État¹ ». Si la référence à l'intérêt général est souvent une construction discursive, ici elle devait s'exprimer en termes réglementaires. Alors, les services de l'État développèrent une réflexion afin de savoir comment faire reconnaître le projet « d'intérêt général ».

En parallèle, la coalition discursive produisait un discours de nature à dépolitiser la résistance des maires de Piolenc et Mornas au projet de restauration de ZEC en la ramenant à une posture « Nimby », refusant de supporter le coût de l'expression de l'intérêt général. Ainsi, si les agents de la Mission Rhône admettaient que les élus de Piolenc et Mornas s'opposent au projet, cette attitude compréhensive provoque une dépolitisation de leur résistance, ramenant leur opposition à un intérêt électoral :

« Il en voulait pas parce que, pour un maire, aller expliquer, accompagner un projet qui va rendre inondable une zone qui n'est pas inondable de sa population, c'est quand même compliqué. De toute façon, quelque part, clairement sur un projet comme ça, le maire de Piolenc, le maire de Mornas, les habitants ne peuvent pas être pour. Je veux dire, on ne peut pas leur demander d'être pour »

Assistant à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône, le 2 octobre 2012 (P5)

« Comment dire, moi je trouve dans... dans l'optimisation des ZEC, des gens qui sont nettement plus retors. Ceux-là [les maires], je les trouvais... préservation de leur territoire, de leur intérêt, sur la revendication d'un certain nombre d'impacts déjà qu'avait vécu leur territoire... »

Entretien Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

Cette dépolitisation de la résistance des maires s'est trouvée renforcée par le recours à une étude réalisée par un stagiaire encadré par les services de la Mission Rhône. Ce travail, qui a principalement été mené sur la plaine de Piolenc-Mornas, a conclu que les habitants et les élus de ce territoire étaient caractérisés par une « culture de l'arrangement » qui s'était construite à travers les aménagements publics successifs qui s'étaient implantés dans cet espace (Anckière, 2008; Anckière, Langumier, 2009). L'expression « culture de l'arrangement », naturalise chez les élus en question une pratique opportuniste vis-à-vis des aménageurs. A travers l'étude de l'histoire des mobilisations locales face à plusieurs aménagements (en particulier l'autoroute et le TGV), l'auteur tente de démontrer que les habitants et les élus partageraient une « culture » de la négociation avec les porteurs de projets et une propension à tirer profit de la présence d'aménageurs, pour dégager des avantages locaux. Ainsi, les maires de ces communes partageraient une culture de la négociation aux grandes infrastructures publiques, profitant de la venue des aménageurs pour faire valoir leur intérêt en échange d'une absence d'opposition aux projets. Cela a amené les services de l'État à penser qu'il serait tout à fait possible de négocier une sortie de crise. Cette analyse décrédibilise et dépolitise l'opposition des maires au projet de restauration de ZEC, la ramenant à une pratique ancrée de ces habitants et de ces élus, qui ne viserait que la satisfaction d'intérêts locaux, souvent négociables ou monnayables. L'usage de cette « culture de l'arrangement » produite par la coalition discursive « restauration de

¹ SDAGE RMC, orientation n°8, page 202.

ZEC » illustre cette tentative de disqualification du mouvement d'opposition des élus locaux. Ils sont ramenés à des représentants d'intérêts locaux, ayant « la culture de tirer profit » des projets d'aménagements, s'opposant à « l'intérêt général » représenté par les aménageurs :

« [...] tu le liras peut-être dans le TFE de Marie Anckière, mais sur Piolenc ils n'ont jamais dit non, on arrête tout, on se bloque à tout. [...] Ils ont un petit peu toujours eu la culture d'essayer de tirer profit de tous les projets qui passent chez eux. [...] tu as la ligne Paris Lyon Marseille, la voie TGV, tu as l'autoroute, tu as la nationale 7... Tu as tous les moyens de circulation. Tu as même un pipeline qui passe au milieu. Bref, ils ont tout eu, et ils ne se sont jamais opposés. Enfin ils n'ont jamais pu. Ils savent bien qu'ils ne peuvent pas résister à l'intérêt général. Donc à chaque fois c'était ok mais, qu'est-ce que tu me donnes ? Donc là quand on est arrivé en comité de pilotage, ils ont essayé au contraire pas d'arrêter le projet, mais de dire qu'on va étudier les scénarios les pires qui pourraient arriver pour voir ce que nous il serait possible que l'on subisse quand il y a des inondations. Et eux, plus ils ont ces éléments-là en termes de hauteur d'eau, de vitesse, d'enjeux présents dans la plaine, plus ils peuvent négocier. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

« d'un refus total, ils sont arrivés à une situation où ils se sont dit « Tiens, mais c'est super intéressant que le Plan Rhône débarque chez nous. Quitte à ce qu'il débarque chez nous, je vais faire traîner les choses » Je pense que c'est ça, hein ! Puisqu'ils ne me l'ont pas dit clairement, mais je pense que c'était ça leur stratégie. C'est-à-dire d'attraper le Plan Rhône à travers le volet inondation, ou avec le volet inondation dire « Ben écoutez, en tout cas ça se discute, mais moi j'ai tel ou tel projet de développement ». [...] Et qui, simplement, essaye de s'accrocher aux différentes thématiques du Plan Rhône pour demander de l'argent en fait. [...] Et ça, oui, moi j'ai vu le maire de Piolenc qui finalement, à la dernière réunion où on disait « Écoutez, nous, ces résultats ils nous incitent plutôt à regarder une solution... une solution moindre, voire à tester un certain nombre de choses, mais on se donne le temps de voir ». J'ai senti que le maire de Piolenc était tout d'un coup inquiet qu'on s'en aille. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

La présentation des énonciateurs concurrents comme intéressés et ayant la culture de l'arrangement disqualifie leur compétence et leur légitimité à représenter un intérêt général local. Au contraire, ce discours justifie que l'intérêt général soit seulement l'apanage de l'Etat. Cependant, malgré la présentation des maires comme intéressés par les compensations et ouverts à la négociation, celle-ci n'a pas abouti. En revanche, la coalition discursive opposée a critiqué la posture des énonciateurs, et notamment leur action technocratique et leur manque de légitimité à représenter le bien commun territorial.

3.1.2 L'État technocratique et peu légitime

La coalition des maires élaborait une opération de « montée en généralité » en critiquant les modalités selon lesquelles les services de l'État avaient communiqué au sujet du projet de restauration de ZEC. Par ailleurs, elle mit en doute la légitimité des énonciateurs, en tant qu'acteurs publics, à intervenir sur les territoires. En particulier elle dénonça une action publique technocratique caractérisée par une faible dimension dialogique. Cette critique fut étayée par le nombre assez restreint

de réunions organisées entre les services de l'État et les maires, et leur moment tardif vis-à-vis de la conception du projet.

Afin de remettre en cause la dimension collaborative affichée par les services de l'État, notamment par l'intermédiaire des CTC, les maires ont mis en avant le moment et la manière dont ils furent informés que leur plaine était concernée par le projet de restauration de ZEC. Ils dénoncèrent une « information partielle et brutale »¹ dont aurait fait preuve la Mission Rhône à leur égard. Les maires de Piolenc et Mornas disaient avoir été informés du projet de restauration de ZEC en 2008, à Lyon, lors d'une réunion avec tous les maires des communes Rhodaniennes. Ce jour-là, les deux maires s'opposèrent, selon leurs dires, publiquement au projet.

« Nous, on a été mis devant le fait accompli, on n'a jamais fait partie des premières réunions, jamais, ils ont fait exprès pour pas qu'on s'excite au début et on l'a appris par la chambre d'agriculture qui nous dit un jour : vous savez monsieur, la plaine de Piolenc fait partie d'un projet de zones inondables, de zone d'un déversoir qui va être construit entre Piolenc et Mornas, au sud de Mornas, au nord de Piolenc. »

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2012 (E5)

Le Maire de Mornas lui, dénonçait la faible dimension dialogique des services de l'État en soulignant le fait qu'il n'ait pas été, officiellement, invité aux réunions.

« Au tout début, la première fois que j'ai assisté à ce genre de concertation, c'est à Lyon, et c'est mon collègue Maire de Piolenc qui m'a dit, mais tu viens à Lyon, la semaine prochaine ? J'ai dit mais, à Lyon, qu'est ce qu'il y a ? Il me dit mais parce qu'on a une réunion à la Préfecture de Lyon concernant les zones d'expansion de crues. Alors je lui dis, je monterai avec toi et je m'inviterai. Alors, quand j'étais arrivé là-haut, on m'avait dit que c'était un oubli de la part des services de l'État qui avaient omis de me convier là-dessus. »

Entretien avec le maire de Mornas, le 27 novembre 2012 (E7)

Afin de contrer ces attaques de faible dimension dialogique, les agents de la Mission Rhône mirent en place des réunions qu'ils qualifièrent « de concertation » entre eux et les mairies de Piolenc et Mornas, spécifiquement autour du projet de restauration de ZEC. Plus tard, ils appelèrent ces instances « comité de pilotage ». Aux dires des agents de la Mission Rhône, ils se réunirent deux fois².

Les maires de Piolenc et Mornas ne sont officiellement conviés à une réunion pour évoquer le projet de restauration de ZEC qui prévoit d'inonder une partie de leur commune que le 8 juillet 2008, trois ans après que le projet ne fut évoqué au premier CTC. Cela peut paraître surprenant, mais s'explique par le fait que ce projet fut plusieurs fois évoqué dans les CTC. Or, les maires de Piolenc et Mornas ne s'y rendaient pas, ne se sentant pas concernés par les inondations du Rhône. Cela s'illustre dans un extrait d'entretien avec le maire de Piolenc :

« [enquêteur] est ce que vous avez suivi les réalisations du plan Rhône ?

¹ « Réunion de concertation entre les services de l'Etat et les Mairies de Mornas et de Piolenc, le 8 juillet 2008, quant à l'éventualité de la création d'une zone d'expansion de crues du Rhône dans les plaines de Mornas et de Piolenc », Compte-rendu réalisé par la Mairie de Piolenc

² D'après les invitations et les comptes-rendus, une première « réunion de concertation » eut lieu en mairie de Piolenc le 8 juillet 2008, puis un « comité de pilotage » le 9 octobre 2008 et un autre le 25 juin 2009.

- alors, premièrement, Piolenc n'est pas inondé par le Rhône, grâce au barrage de Caderousse, hydroélectrique, et des digues ont été construites donc on n'est pas inondés, donc on n'est pas concernés par le Rhône. Donc, aujourd'hui, qu'on ne me parle pas du Rhône sur ma commune, depuis 1856 on n'est plus inondés par le Rhône. Le fait d'en parler, c'est d'accepter de revoir de l'eau. [...] Donc, aujourd'hui, je ne suis pas impacté par les inondations du Rhône, je n'ai pas à entrer dans une discussion sur le Rhône ! que ceux qui sont inondés par le Rhône discutent et je suis solidaire avec eux mais j'ai pas été inondé ! vous comprenez ? alors, il y a un plan Rhône, c'est bien ! mais le plan Rhône, on doit pas inonder des communes comme nous qui sont pas inondées ! »

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2012 (E5)

Lors de la première « réunion de concertation », les maires critiquèrent la faible approche dialogique des services de l'État :

« Messieurs les maires des deux communes Mornas et Piolenc [...] s'insurgent [...] contre cette affirmation de collaboration des communes au dossier : en aucun cas il ne peut être question de collaboration voire de concertation. Au mieux, il est permis de parler d'information partielle et brutale ».

Réunion de concertation du 8 juillet 2008, *Op. Cit.*

Ils assimilèrent ce manque de concertation à un manque d'intérêt porté aux élus :

« Monsieur les maires dénoncent le peu d'intérêt porté aux élus, dans la mesure où leurs propos n'ont même pas été repris dans le compte rendu de la réunion de Lyon ; plus grave, les dits propos ont été transformés pour laisser apparaître un semblant d'accord de leur part ! »

Réunion de concertation du 8 juillet 2008, *Op. Cit.*

Cet énoncé critique vis-à-vis d'un mode d'action technocratique de la part des services de l'État fut diffusé par la coalition des maires à travers la motion qu'ils adoptèrent contre le projet de restauration de ZEC, et à travers la presse communale :

« [...] Si, comme cela semble se dessiner, **l'État décrète et impose**, sans tenir compte de ce danger ni de la parole des élus qui le mettent en exergue, que nos terres doivent être sacrifiées sur l'autel de la solidarité avec les communes en aval, nous considérons que ces terres ne font plus partie de notre territoire, ne voulant pas assumer les risques qui en découleront. »

Extrait de la motion de censure des élus des communes de Piolenc et de Mornas contre le projet de restauration de zone d'expansion de crues.

« Les plaines de Piolenc et Mornas ont été incluses dans le nouveau scénario « Plan Rhône » en avril 2007. C'est une décision lourde de conséquences pour nos villages en termes d'urbanisme, d'économie et d'agriculture. En effet la plaine serait à nouveau inondable par le Rhône avec des hauteurs d'eau supérieures à 2 mètres par endroits. **Face à la précipitation de l'Etat les communes de Piolenc et Mornas ont refusé d'être mises devant le fait accompli.** Elles ont voté une motion commune en conseil municipal et après de multiples réunions ont réussi à montrer à l'Etat que l'impact du projet avait été sous estimé. »

Extrait du journal communal de Piolenc, n° 25, 2008, « Piolenc sous les eaux (du Rhône) »

Cet énoncé est renforcé en demandant à l'État d'aller plus loin dans son mode opératoire, c'est-à-dire en assumant le sacrifice demandé aux communes, notamment par le rachat des terrains inondés. Cette demande fut diffusée par l'intermédiaire de plusieurs supports (motion de censure, réunions de concertation) et a pour effet de présenter l'action de l'État comme extrêmement technocratique, assimilant le projet au sacrifice d'un territoire :

« Monsieur le maire de Piolenc [...] estime que le projet présenté est un projet incomplet, qui ne prend en compte qu'un aspect partiel de la seule thématique hydraulique [...] en conséquence, il demande à l'État d'aller au bout de sa logique [...] propose que l'État rachète les 1800 ha de la plaine, pour créer un vrai bassin de rétention, avec mise en place d'endigements ou plus exactement d'un barrage en aval [...] il considère que l'État n'est pas assez ambitieux avec le projet tel qu'il est défini aujourd'hui ».

Réunion de concertation du 8 juillet 2008, *Op. Cit.*

« Nous demanderons que la future zone d'expansion de crues soit classée en zone interdite pour risque avéré de pollution dans notre futur document d'urbanisme. Nous ferons estimer la valeur vénale de ces terres, ainsi que le préjudice subi par les entreprises, les agriculteurs et la collectivité au titre des activités actuelles ou futures, et nous demanderons à l'État le paiement de l'acquisition de ce territoire et des indemnités liées au préjudice subi. »

Extrait de la motion de censure des élus des communes de Piolenc et de Mornas contre le projet de restauration de zone d'expansion de crues.

La question de la légitimité de l'État ou des élus à être le porte-parole de l'intérêt général fut explorée sur demande du ministère de l'Environnement. En 2008, le ministre Jean-Louis Borloo commandait au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹ une mission d'expertise afin d'étudier les possibilités de mise en œuvre du programme d'optimisation de la gestion des ZEC du Rhône aval. En particulier, il souhaitait « que les inspections [l'] éclairent sur la meilleure option à retenir pour ce porteur de projet entre un portage local et un portage par l'État² ». La mission d'inspection fut assez critique de l'opportunité de la restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas ainsi que de la volonté d'une meilleure protection des zones fréquemment inondées. Concernant le portage, elle émit des réserves sur l'opportunité de la part de l'État à mettre en œuvre directement le projet, vis-à-vis des risques juridiques et politiques qu'il présentait, de son efficacité hydraulique relative, et du risque de freiner le mouvement de décentralisation³. Elle émit l'idée que les communes bénéficiaires du programme prennent elles-mêmes en charge sa mise en œuvre, tout en avançant des réserves vis-à-vis de la volonté de ces dernières à le prendre en charge, du fait de son

¹ Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est issu de la fusion du conseil général des ponts et chaussées et du service de l'inspection générale de l'environnement. Ses missions sont essentiellement d'informer et de conseiller les ministres et les pouvoirs publics, d'auditer et d'inspecter les services placés sous l'autorité des ministres. (Source : Site internet du ministère de l'Environnement, URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-conseil-general-de-l.html>)

² Lettre du ministre de l'Environnement adressée à Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable le 28 août 2008.

³ « Une initiative forte de l'État reste possible, mais pourrait-elle être jugée opportune compte tenu des résultats limités à en attendre en matière de maîtrise des inondations à l'aval, des risques juridiques et d'opposition locale, et d'une incitation indirecte des collectivités locales à se dé-engager ailleurs en France qui pourraient en être induits ? » (CGEDD, 2009, « Maîtrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion des crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques », p. 39).

caractère controversé, du risque juridique qui pèserait sur une collectivité ayant organisé l'inondation d'une autre, ainsi que des problèmes de coordination avec la CNR¹. À l'issue de cette mission d'inspection, la Mission Rhône lança la réalisation d'une étude juridique afin d'explorer la faisabilité juridique de la mise en œuvre du programme d'optimisation de ZEC, et en particulier du projet de restauration de Piolenc-Mornas. Les résultats de cette expertise, rendue en 2011, confirmèrent les freins juridiques vis-à-vis du portage du programme. Selon les auteurs de l'étude, une maîtrise d'ouvrage réalisée par l'État ne semblait pas juridiquement réalisable². L'expertise juridique concluait sur le caractère « très difficile », au plan juridique, de mettre en œuvre le schéma d'optimisation de ZEC.

Les conclusions de ces expertises furent assez décevantes pour la DIREN et le préfet coordonnateur de bassin. D'après leurs services, le directeur de la DIREN et le préfet avaient envisagé la possibilité que l'État prenne en charge la mise en œuvre du programme.

« ils estiment, en tout cas, que l'État ne peut pas être celui qui mettra en œuvre cette chose-là. Alors ça, c'est une chose qui est difficile en interne, parce qu'il faut savoir que le préfet, avant, était pour une politique très interventionniste de l'État sur le sujet. Le ministère, beaucoup plus prudent. Notre directeur et le préfet actuel, plutôt assez position courageuse, entre guillemets. Il faut des positions courageuses, etc. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Ainsi, malgré leur position volontariste, le préfet coordonnateur de bassin et le DIREN de Bassin ne purent prendre en charge eux-mêmes la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC. Afin que ce projet soit mis en œuvre, il fallait que les communes qualifiées de « bénéficiaires » se et organisent l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas. Il fallait également qu'elles négocient directement avec les communes inondées les indemnités liées à ce projet. Les services de la Mission Rhône tentèrent d'intéresser les communes qu'ils qualifiaient de « bénéficiaires » à mettre en œuvre le projet³. Cependant, cette opération d'intéressement ne fut pas concluante. Les communes « bénéficiaires » n'allèrent pas au-delà d'une déclaration d'intention de leur intérêt de voir la plaine de Piolenc-Mornas inondée. Cela s'explique par différentes raisons, notamment les doutes quant à l'intérêt hydraulique de ce projet, son coût économique, les risques juridiques associés à sa mise en œuvre, ainsi que le coût politique pour des élus d'organiser l'inondation de communes voisines.

3.2 Mobilisations de l'expertise scientifique

En France, l'État a construit un certain monopole de la production d'expertise, notamment dans le domaine du risque inondation⁴. Cependant, depuis les années 1980 des auteurs et philosophes ont

¹ CGEDD, 2009, « Maîtrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion des crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques », p. 41.

² DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique sur les conditions de mise en œuvre du schéma de gestion des inondations du Rhône en aval de Viviers dans le cadre du plan Rhône », étude réalisée par le cabinet Ledoux consultants et Me Larrouy-Castera.

³ Notamment les réunions organisées avec les maires de Piolenc et Mornas, où d'autres maires étaient conviés par la Mission Rhône et s'exprimaient sur l'intérêt, pour leur commune, de ré inonder la plaine de Piolenc-Mornas (Comité de pilotage du 9 octobre 2008 autour de l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas).

⁴ Notamment à travers la délégation à des corps d'ingénieurs d'État de la responsabilité et du monopole de production d'expertise sur les aménagements publics hydrauliques (comme nous l'avons montré en chapitre 1).

développé une approche assez critique de ce monopole de l'expertise légitime (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001; Granjou, 2003). C'est autour de la question des risques, et notamment du concept de « risque majeur », que la critique du monopole de l'expertise publique s'est développée. En mettant en avant la difficulté pour l'expertise scientifique de prévoir et maîtriser les risques liés à certaines technologies, les décisions politiques se devaient de permettre une ouverture à la participation citoyenne (Lagadec, 1979). Il convient ici de questionner la façon dont l'expertise a été utilisée dans la controverse qui nous intéresse, autant du point de vue des services de l'État que des élus. Notre analyse suggère que les services de l'État se sont soumis à une exigence d'expertise scientifique assez forte, justifiée par plusieurs éléments. D'abord, par la position qu'ils adoptèrent de présenter les résultats des études dans chaque CTC, les soumettant alors à la critique du public. Également, dans l'objectif de persuader les élus (de la plaine de Piolenc-Mornas et des communes « bénéficiaires ») de l'intérêt du projet. Enfin, parce que leur approche était assez expérimentale, produisant la justification de leur projet en même temps qu'ils décidaient des détails de sa mise en œuvre. Or, la mobilisation de cette expertise eut pour effet de rendre visible les failles du projet du point de vue de la rationalité scientifique. Ces failles furent alors exploitées par la coalition discursive concurrente. Cette dernière, bien qu'ayant produit une expertise très succincte et assez peu détaillée, ne fut pas soumise à la critique scientifique. Paradoxalement, ses faibles capacités de recours à l'expertise renforcèrent sa position d'opposition ainsi que la justification de sa solution technique.

3.2.1 L'expertise, entre disqualification et construction d'une solution technique

La coalition représentée par les services de l'État utilisa l'expertise afin de disqualifier la solution technique concurrente et justifier la leur. On peut caractériser leur position vis-à-vis de l'expertise par la référence à la « science règlementaire » (Jasanoff, 1995). Selon Sheila Jasanoff, la science règlementaire est une science appliquée à la décision publique. Elle est réalisée avec des objectifs, un fonctionnement, une temporalité et des institutions différents de ceux de la science académique. Les agents de la Mission Rhône avaient presque tous suivi une formation d'ingénieur. En tant que tels, ils bénéficiaient de compétences techniques et étaient sensibles à la rationalité scientifique pour justifier ou disqualifier une solution technique. Leur poste n'impliquait pas la réalisation d'expertises scientifiques, mais ils étaient susceptibles d'en commander auprès de prestataires. Ils n'étaient pas donc pas les auteurs des expertises sur lesquelles ils s'appuyaient, mais en détenaient la maîtrise d'œuvre. Ils commandaient leurs réalisations à des maîtres d'ouvrages, rédigeaient le cahier des charges, suivaient l'évaluation de l'étude et éventuellement orientaient les auteurs sur les hypothèses à adopter. Ils s'appuyèrent beaucoup sur les expertises scientifiques pour construire leur solution technique. Au-delà, ils tentèrent de disqualifier l'énoncé de la coalition discursive concurrente au nom d'une faible compétence technique de ses énonciateurs.

Utiliser l'expertise pour disqualifier une solution technique

La coalition discursive « restauration de ZEC » aurait pu tenter d'entrer dans une négociation avec les promoteurs de la solution technique alternative. Or, cette dernière n'a pas été jugée assez intéressante aux agents de la Mission Rhône. Cela s'explique en partie par les différents types d'expertise mobilisés par les coalitions.

Les agents de la Mission Rhône reçurent la solution technique « ZEC Actives » avec ironie et scepticisme. Ils furent assez critiques du type d'expertise mobilisée par les énonciateurs de cette solution. En particulier, ils émirent des réserves vis-à-vis de la rigueur scientifique de la solution

technique, ainsi que du statut de ses énonciateurs, qu'ils qualifiaient d' « experts retraités »¹. Ils opposaient à la faible technicité de la solution alternative la complexité et la durée des études sur lesquelles ils fondaient l'intérêt de la solution « restauration de ZEC ».

*« à la fin, ils [les maires de Piolenc et Mornas] avaient fini par missionner deux experts, un hydrogéologue et un urbaniste, qui sont en fait **des retraités**. [...] ils avaient l'impression qu'on n'avait pas réfléchi à comment est-ce qu'on pourrait faire autrement pour prévenir les inondations sur le Rhône. Ils avaient l'impression qu'on était parti bille en tête sur la remise en eau, et qu'on n'avait pas forcément étudié le reste. [...] **il y a quand même eu près de peut-être 5 ans d'études** pour aboutir et dire « Maintenant on va regarder l'optimisation des ZEC ». [...] Donc la mairie avait missionné ces deux experts, et les deux experts sont venus nous voir en nous demandant « Mais qu'est-ce que vous avez étudié d'autre avant de partir sur cette position ? », « Écoutez, en une réunion ça va être dur de tout vous expliquer », je ne sais pas s'ils ont bien compris, mais bon. »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

En demandant aux agents de la Mission Rhône quelles avaient été les alternatives étudiées avant de conclure sur l'intérêt de restaurer une zone d'expansion de crues, les maires et leurs experts obligeaient les ingénieurs à justifier leur approche, et à ouvrir la « boîte noire » de leur solution technique. Or, nous l'avons vu plus tôt², la rationalité scientifique ne suffisait pas à expliquer l'intérêt du projet restauration de ZEC, qui était justifié également par une rationalité règlementaire et financière. Lorsque les agents de la Mission Rhône accueillait la solution technique « ZEC Actives » avec scepticisme et ironie, ils défendaient en quelque sorte leur identité, en défendant leur monopole à produire, ou à commander, la seule expertise technique légitime. Ce scepticisme s'exprimait par exemple par la qualification des experts mobilisés par les maires comme « incompetents », ayant produit une « usine à gaz » « irréaliste », avec l'objectif unique de disqualifier le projet de restauration de ZEC :

*« Tout le projet de développement qui était fait par ce Monsieur G. [expert urbaniste], qui faisait une sorte d'énorme **usine à gaz** complètement imbitable et complètement **irréaliste**. Où il mélangeait des projets aussi ambitieux que de faire un port de navigation, comme de tout transformer en agriculture bio certifiée. Enfin, des choses dont il ne maîtrisait rien. [...] un gars qui, à mon avis, **était assez incompetent**, voire complètement incompetent. Et qui avait plus ou moins mandat, je pense, d'essayer de plomber le dossier autant qu'il pouvait. Et il était assez **faiseur de leçons**, et demandeur d'explications générales. Et, à mon avis, pour les communes il n'était pas d'une grande aide. Enfin je pense qu'il leur a fait perdre du temps ».*

Entretien avec l'ancienne responsable de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

¹ Docteur en urbanisme, Monsieur G. est un senior qui est spécialisé sur l'aménagement du territoire en milieu rural. Il a un cabinet à Avignon, a travaillé avec des collectivités locales et des entreprises. Il travaillait déjà avec la commune de Piolenc avant que le projet de restauration de ZEC n'émerge. Il est sensible aux approches liées à la protection de l'environnement et au développement durable. Il dit s'être entouré, pour le conseil des communes de Piolenc et Mornas au sujet du projet de restauration de ZEC, d'un expert hydraulicien à l'international, qui travaille beaucoup en Afrique, Y. Glard. Tous deux avaient déjà travaillé ensemble précédemment (Entretien avec l'expert urbaniste de Piolenc, Ex2).

² Dans la Partie 2, Chapitre 5, section 2.2.3.

Cependant, ils invitèrent à une réunion les experts mobilisés par les communes afin d'étudier plus en détail leur solution technique. Or, le compte-rendu de cette réunion fait état du regard critique des agents de la Mission Rhône. Notamment, ils opposaient à la solution technique « ZEC Actives » sa faible efficacité hydraulique et sa faible compatibilité avec les instruments réglementaires existants¹. Cependant, toutes ces critiques pouvaient être retournées à la solution technique que défendaient les agents de la Mission Rhône. En effet, la solution « restauration de ZEC » a souffert des mêmes insuffisances vis-à-vis de l'efficacité hydraulique, économique et réglementaire. La coalition discursive « ZEC Actives » s'est saisie des mêmes arguments pour disqualifier la solution « restauration de ZEC ».

L'expertise pour construire une solution technique

Il faut dire que les agents de la Mission Rhône ont adopté une approche que l'on peut qualifier d'« expérimentale » pour construire leur programme Optimisation de ZEC, et ainsi justifier le projet visant à restaurer l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas. Malgré les éléments de discours, et l'usage d'instruments, utilisés par la coalition discursive pour renforcer leur solution technique, plusieurs éléments sont venus mettre en difficulté les porteurs de projets. Les incertitudes scientifiques liées à la dimension expérimentale de leur approche, et l'efficacité hydraulique limitée du projet, ont ouvert des failles dans lesquelles s'est engouffrée la coalition discursive concurrente.

Le caractère expérimental de l'approche des ingénieurs est illustré par l'importante succession d'études réalisées autour du programme d'optimisation de ZEC, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous :

¹ Compte-rendu de la réunion entre la Mission Rhône et les experts de Piolenc et Mornas le 24 février 2011.

Année	Objet de l'étude	Auteur	Maitre d'œuvre
2005	Remise en eau de Piolenc-Orange	CNR Ingénierie	DIREN Rhône Alpes
2007	Scénario 1 du programme d'optimisation de ZEC	Sogreah	DIREN Rhône Alpes
2008	Scénario 2 du programme d'optimisation de ZEC	Sogreah	DIREN Rhône Alpes
2008	Analyse économique du scénario 2	Sogreah	DIREN Rhône Alpes
2008	Etude détaillée des conditions d'inondation de Piolenc-Mornas – Phase 1 et 2	BRL	DIREN Rhône Alpes
2009	Rapport d'évaluation du projet d'optimisation des Ingénieurs Généraux	IG Ministère de l'Environnement	Ministère de l'environnement
2010	Etude détaillée des conditions d'inondation de Piolenc-Mornas – Phase 3 et 4	BRL	DIREN Rhône Alpes
2010	Scénario 3 et 4 du programme d'optimisation de ZEC	CNR Ingénierie	DIREN Rhône-Alpes
2011	Scénario de synthèse du programme d'optimisation de ZEC	CNR Ingénierie	DIREN Rhône-Alpes
2011	Analyse Coûts Bénéfices du scénario de synthèse	Ledoux consultants	DIREN Rhône-Alpes
2011	Étude sur la résistance du remblai LGV de la plaine de Piolenc-Mornas	ISL	DIREN Rhône-Alpes
2011	Étude sur la mise en place d'un déversoir mobile sur la plaine de Piolenc-Mornas	ISL	DIREN Rhône-Alpes
2012	Étude juridique	Ledoux consultants	DIREN Rhône-Alpes

Figure 34 : Études techniques réalisées au sujet du programme d'optimisation de ZEC

Ce nombre important d'études peut illustrer plusieurs phénomènes. Au premier abord, ce peut être l'illustration d'un gage de scientificité et de robustesse d'une solution technique. Cependant, à l'examen de ces études, et de la façon dont les ingénieurs en parlent, nous interprétons leur grand nombre comme lié à leur nature expérimentale. Les études sont autant de tentatives de surmonter les difficultés techniques que le projet présentait. Cela illustre également la motivation des porteurs de projets, convaincus de l'intérêt de leur solution au point de souhaiter dépasser les obstacles s'opposant à sa mise en œuvre.

Cette approche expérimentale fut nécessaire car la coalition discursive communiqua très tôt sur l'opportunité de restaurer l'inondabilité de Piolenc-Mornas, en CTC. Une fois que la DREAL, engageant l'État, avait publiquement déclaré son intérêt à soutenir cette solution technique, il fallait que derrière, la rationalité scientifique étaye cet engagement. Or, en essayant de justifier leur projet par le recours à la rationalité scientifique, ils furent confrontés à des difficultés techniques qu'ils tentèrent de dépasser en réalisant d'autres études techniques. Quelques extraits d'entretiens¹ illustrent cette interprétation :

« ce que je pense aussi, c'est qu'il est extrêmement difficile d'opérer des virages de ce type-là. [...] la DREAL, elle s'est positionnée en étudiant mais elle s'est positionnée en étudiant et en présentant les choses de telle manière à obtenir l'adhésion. Je pense que l'attitude prudente qu'on a pu avoir, on a

¹ Nous avons souhaité restituer ici l'approche expérimentale des agents de la Mission Rhône en leur laissant la parole, c'est pour cela que nous avons choisi des extraits d'entretiens plutôt longs.

dû l'abandonner à un moment donné, dans la façon aussi de communiquer. Dans la façon de présenter. Et même si intellectuellement nous savions que nous étions en train de faire des études, notre conviction était qu'elles allaient aboutir. Et... donc on a transmis ça. Et très clairement, on a transmis ça. [...] À tout le monde [...] je pense que là-dessus, la plupart des gens étaient convaincus que c'était une opération qui allait se faire, qui existait, qui avait de très bonnes chances de se réaliser. Et je dirais que même si on a eu des précautions oratoires en disant que c'était une étude de faisabilité... Je pense que toutes ces précautions oratoires, par rapport ensuite à la façon dont on a communiqué, à ce qu'on a pu porter, elles ne sont pas compréhensibles ou lisibles par nos interlocuteurs. Enfin, il faut être honnête. [...] Et il n'y a pas que la DREAL, je veux dire, il y a le Préfet aussi qui s'est fortement impliqué. Donc tout ça fait que les choses apparaissent plausibles. Et puis, il n'y a pas que ça, il y a le fait que c'est inscrit dans des documents financiers, dans des documents contractuels [...] C'est presque existant [...] on l'a présenté dans des instances tellement larges, que pour beaucoup de gens c'est une quasi-réalité. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

« Donc, le projet d'optimisation des ZEC naît [...] de modélisation hydraulique, sur une grande échelle territoriale donc, sur une échelle des linéaires de Rhône d'une centaine de kilomètres. En gros, on regarde ce qu'il se passe quand on remplit un peu différemment, ce que l'on pourrait appeler des baignoires, qui sont les grandes zones inondables, les grandes plaines inondables du Rhône, y compris celles soustraites par les aménagements de la CNR. Donc, on regarde ça, modélisation à grande échelle et là-dessus, on va faire quand même un peu de la concertation avec les élus locaux, les collectivités concernées. Et on va comme ça, ajuster un scénario. Donc, c'est de là, qu'est née l'idée d'avoir un scénario d'optimisation des zones d'expansion des crues, le scénario étant, comment on modifie ces seuils de déversement, pour remplir nos différentes baignoires. Donc, on modélise une première fois. Concertation avec les élus ; les élus commencent à demander des trucs, donc, ont fait un deuxième scénario où il y a plus d'opérations qui sont prises en compte et c'est ce scénario 2, qu'on valide en fait, un peu officiellement en COPIL Plan Rhône et sous réserve, qu'on étudie maintenant les mises en eau locales. C'est-à-dire, la faisabilité, vraiment, de remise en eau de Piolenc-Mornas en premier lieu. Et donc là, on change d'échelle, on passe à une échelle plus micro sur une ZEC, celle de Piolenc Mornas, celle de la reconquête, et on commence à voir que quand on regarde de plus près Piolenc Mornas, il y a des trucs qu'à grande échelle, en ne voyait pas et que notamment, Piolenc Mornas, ce n'est pas qu'une plaine agricole sans enjeu, et qu'il y a un lotissement, de l'agriculture à haute valeur ajoutée, des pépinières de vignes et de culture, etc. Donc, on voit les premières difficultés arriver, mais on est toujours dans une logique plutôt technique [...] on continue des études techniques sur de la modélisation plus fine, de nouveaux ouvrages hydrauliques, qui permettent de limiter le niveau d'eau dans la plaine, etc. Et à un moment, on arrive un peu au bout de tout ce premier dégrossissage, on va dire, technique et on commence à se poser la question [...] : c'est, qui est légitime pour faire cela, c'est-à-dire, qui peut être le maître d'ouvrage ? Et là, on a du mal à trouver une réponse, parce qu'il n'y a rien d'évident que ce soit à l'État de le faire »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

Au-delà des extraits d'entretien, on peut constater la dimension expérimentale de l'approche des ingénieurs en étudiant le contenu des études techniques, et en les replaçant dans leur contexte de réalisation. Les représentants de l'État, par l'intermédiaire du préfet de bassin, se sont engagés lors de la contractualisation CPIER 2007-2013 à étudier la faisabilité du programme d'optimisation de ZEC. À ce moment-là, des études techniques ont déjà été réalisées. En 2005, la DIREN de bassin a commandé au bureau d'études de la CNR une étude hydraulique pour modéliser les effets d'une potentielle remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas. L'étude établit que la plaine de Piolenc-Mornas avait la capacité de stocker une quantité d'eau équivalente à 46 millions de m³, estimant que cela provoquerait une submersion de la plaine de 2,15 mètres d'eau pendant plusieurs jours pour des crues rares¹, et que cela aurait pour effet de diminuer la crue en aval de 330 m³/s. Plusieurs scénarii furent produits pour tenter d'établir les conditions techniques nécessaires à l'utilisation de ce potentiel de stockage.

Les études hydrauliques ont été produites par le bureau d'études de la CNR, le seul à disposer des données hydrauliques sur le Rhône. Ces données ont été analysées et traduites par des assistants à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône. Un premier scénario fut produit par le consultant de la Sogreah, pour le compte de la DIREN de Bassin, en 2007². Cependant ce scénario ne permit pas d'atteindre le potentiel de stockage de la plaine, se limitant à un effet sur la crue de 100 m³/s, donc trois fois inférieur à l'effet potentiel. Cette capacité de stockage était considérée par l'auteur et les agents de la Mission Rhône comme trop limitée.

Un deuxième scénario fut réalisé en janvier 2008, par le même consultant³, visant une remise en eau supérieure de la plaine de Piolenc-Mornas. Ce deuxième scénario prévoyait la construction d'un déversoir plus long, permettant de faire entrer plus d'eau dans la plaine. Le stockage permis par cette solution technique était largement supérieur au premier, mais provoquait des niveaux d'eau importants dans la plaine, entre 50 centimètres et 1 mètre pour des crues centennales, et jusqu'à 3 mètres pour une crue millénale. Les résultats communiqués montrent que les auteurs ne disposaient pas de données concernant la topographie de la plaine, qui est vue comme recouverte de niveaux d'eau relativement homogènes. Ce scénario prévoyait de permettre le stockage de l'eau dans la plaine par des infrastructures, comme une digue sur la rive droite de l'Aygues pour retenir l'eau du Rhône, et d'y ajouter une « porte de ressuyage » pour pouvoir « vider » la plaine après la crue. Ce rapport ne faisait aucunement référence à l'impact potentiel que pourrait provoquer l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas, et notamment sur le lotissement des Islons, qui ne semble pas avoir été identifié par les auteurs du rapport. Le rapport indiquait seulement la nécessité de réaliser des études hydrauliques plus fines et une analyse coût-bénéfice afin de « mettre en évidence les gains de ce scénario, au regard des coûts générés », ainsi qu'une « étude détaillée sur la plaine de Piolenc-Mornas [qui] permettra de préciser les mesures compensatoires et indemnitaires nécessaires⁴ ».

Un comité de direction et de pilotage du Plan Rhône validait en février 2008 les principes de ce deuxième scénario, tout en prenant l'engagement d'étudier de façon détaillée l'impact de l'inondation

¹ Au-delà de la crue centennale.

² DIREN Rhône Alpes, 2007, « Analyse des scénarios d'optimisation de ZEC. Analyse du scénario 1 et perspectives », réalisé par Sogreah.

³ DIREN Rhône Alpes, 2008, « Analyse des scénarios d'optimisation des ZEC. Analyse du scénario n°2 », réalisé par Sogreah, janvier 2008.

⁴ DIREN Rhône Alpes, 2008, « Analyse des scénarios d'optimisation des ZEC. Analyse du scénario n°2 », réalisé par Sogreah, janvier 2008.

potentielle de la plaine de Piolenc-Mornas, ainsi que les conditions précises de « son remplissage » au vu de sa topographie¹. Cette demande émanait directement des élus de Piolenc et Mornas, rencontrés lors d'une « réunion de concertation »². Avant de réaliser cette étude plus détaillée, une analyse économique³ de ce scénario fut réalisée, en mai 2008, par le même assistant à maîtrise d'ouvrage⁴. Elle conclut sur le fort intérêt économique de ce scénario, et sur un « coût des remises en eau (notamment Piolenc) modéré ». Le rapport annonçait qu'une étude plus détaillée devait être réalisée sur ce secteur pour vérifier les ordres de grandeurs et mieux prendre en compte les dommages potentiels d'une crue sur les activités agricoles.

Cette étude détaillée, que nous avons déjà présentée plus haut, mit en péril les conclusions du scénario 2. En mars 2008, la première phase de l'« étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange » était rendue par le bureau d'études BRL⁵. Cette étude cherchait à identifier les enjeux présents dans la plaine de Piolenc-Mornas. Elle identifia des enjeux supérieurs à ceux identifiés par les études précédentes, et annonça des conditions d'inondation localement plus importantes aux hauteurs d'eau prévues par le scénario 2. Cette étude apporta un nouvel éclairage sur la topographie de la plaine, à l'endroit du lotissement des Islons, en pente. Elle mit en exergue le fait que la capacité de stockage d'eau dans la plaine était permise par le stockage de l'eau autour du lotissement, provoquant des inondations de l'ordre de 3 mètres d'eau pour des crues très rares (millénale)⁶. Le 9 octobre 2008, et le 25 juin 2009, deux réunions furent organisées en mairie de Piolenc afin de présenter aux élus les conclusions de cette étude⁷. Devant ces chiffres, les élus réitérèrent leur opposition au projet, cette fois grâce à des données chiffrées. Devant ces résultats, le préfet de Vaucluse qualifia d'« inacceptable » le scénario 2, ce que le Comité de Pilotage du Plan Rhône, réuni le 7 juillet 2009, confirma. Le comité de pilotage s'engagea alors à étudier d'autres scénarii en diminuant de moitié les objectifs de stockage prévus⁸.

Ces conclusions provoquèrent l'intérêt du ministère de l'Environnement, qui commanda une mission d'inspection au CGEDD⁹ visant à évaluer la faisabilité du programme d'optimisation de ZEC,

¹ Tiré de la « note à l'attention de M. le Préfet coordonateur de bassin. Projet d'optimisation de la gestion des zones d'expansion de crues, 30 avril 2010 ». Auteur et source : Mission Rhône.

² Lettre du directeur de la DIREN Rhône-Alpes à Monsieur le Préfet coordonateur de bassin Rhône méditerranée datée du 25 mars 2009.

³ Il s'agissait d'une analyse économique calculant les coûts des inondations sur tout le tronçon du Rhône aval comparé aux coûts évités par le projet d'optimisation des ZEC. Au lieu de calculer les « bénéfices » du projet, l'étude calcule les « dommages évités ».

⁴ DIREN Rhône Alpes, 2008, « Analyse économique du scénario d'optimisation des zones d'expansion de crues entre Viviers et Beaucaire », réalisé par Sogreah, mai 2008 ».

⁵ DIREN Rhône-Alpes, 2008, « Etude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange et notamment des conditions de remise en eau de cette plaine par le Rhône. Phase 1 et 2 : Approche hydrologique et analyse des enjeux », réalisé par BRL, mars 2008.

⁶ Tiré de la « note à l'attention de M. le Préfet coordonateur de bassin. Projet d'optimisation de la gestion des zones d'expansion de crues, 30 avril 2010 ». Auteur et source : Mission Rhône

⁷ Compte rendu du comité de pilotage du 9 octobre 2008 élaboré par la DIREN, réunion tenue en mairie de Piolenc ; Compte rendu du comité de pilotage du 25 juin 2009 élaboré par la Préfecture de Vaucluse, réunion tenue en mairie de Piolenc.

⁸ Lettre de Monsieur le Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet coordonateur de bassin Rhône Méditerranée à Monsieur le Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, datée du 23 septembre 2009.

⁹ Conseil général de l'environnement et du développement durable.

et en particulier du projet de restauration de Piolenc-Mornas¹. En 2009, les conclusions des ingénieurs généraux furent assez défavorables au projet. Le rapport d'inspection soulignait l'incertitude relative aux effets hydrauliques du projet, la difficulté pour l'État d'organiser l'inondation d'une plaine dont la protection avait été reconnue d'utilité publique dans les années 1970, critiquèrent la méthode ACB utilisée par les porteurs de projets, identifièrent des problèmes juridiques que ce projet pourrait poser, et soulignèrent la difficile « acceptabilité sociale » que pourrait présenter l'inondation d'une plaine sous trois mètres d'eau. Les ingénieurs généraux remettaient en cause le principe même du programme d'optimisation de ZEC, qui prévoyait de ré-inonder Piolenc-Mornas pour mieux protéger certaines ZEC². Cette évaluation aurait pu suffire à la DIREN, si elle l'avait souhaité, à se désengager du projet.

Néanmoins, la Mission Rhône, soutenue par le directeur de la DIREN et le préfet de Bassin, ont défendu leur projet en émettant des corrections au rapport d'inspection, illustré par une lettre de 8 pages adressée par le préfet coordonnateur de bassin au ministre de l'Environnement³. Dans cette lettre, la DIREN s'engageait à étudier un scénario de mise en eau de la plaine de Piolenc plus limité. La réponse du directeur de cabinet du ministre de l'Environnement⁴ fut favorable à la DIREN. Elle autorisait « les partenaires du Plan Rhône [à] poursuivre le projet d'optimisation de la gestion des zones d'expansion de crues », mais selon des critères particuliers, notamment la réalisation d'un cadrage réglementaire global assurant une reconnaissance réglementaire de l'intérêt du projet (en délivrant un Projet d'Intérêt Général, ou PIG). Il faut noter que ce directeur de cabinet, Jean-François Carencio, fut nommé préfet coordonnateur de Bassin du Rhône l'année d'après, en 2010.

La Mission Rhône lança alors la réalisation de deux autres scénarii, 3 et 4, modélisés par la CNR⁵. Le scénario 3 étudiait les effets potentiels de l'absence de remise en eau de Piolenc-Mornas sur le programme d'optimisation de ZEC. Le scénario 4 étudiait les conséquences d'une mise en eau partielle de la plaine de Piolenc-Mornas, en réduisant la longueur du déversoir, et en prévoyant de ne pas dépasser une limite entre 1 et 2 mètres d'eau dans le quartier des Islons en cas de crue exceptionnelle. Mais alors, la capacité de stockage de la plaine était réduite à 300 m³/s. L'impact hydraulique de la mise en eau de Piolenc se limitait alors à un abaissement de 10 centimètres de l'eau en aval, notamment à Avignon, en cas de crue générale exceptionnelle. En cas de crue centennale, le programme d'optimisation de ZEC aggravait le niveau des crues en aval, que la plaine de Piolenc soit remise en eau ou non. Ces deux études concluaient sur le faible effet hydraulique de la restauration de la plaine de Piolenc-Mornas, mais sur la nécessité de mettre en œuvre ce projet en cas de crues rares, pour pouvoir mieux protéger d'autres ZEC sans aggraver la situation pour les communes en aval.

¹ Lettre de Monsieur le ministre d'Etat Jean-Louis Borloo à Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable, le 28 Aout 2008.

² CGEDD, 2009, « Maitrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion de crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques », Ministère de l'Environnement.

³ Lettre de Monsieur le Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet coordonnateur de bassin Rhône Méditerranée à Monsieur le Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, datée du 23 septembre 2009

⁴ Lettre du directeur de cabinet du ministre d'Etat à Monsieur le préfet coordonnateur de bassin Rhône Méditerranée, Préfet de la région Rhône Alpes, et Messieurs les Préfets de la Drôme, de l'Ardèche, du Gard, du Vaucluse, des Bouches du Rhône, datée du 10 décembre 2009.

⁵ DIREN Rhône-Alpes, « Simulations de scénarios d'aménagement sur le Rhône entre Viviers et Beaucaire pour l'optimisation de la gestion des Zones d'Expansion de Crues, Scénarios 3 et 4 », Rapport réalisé par la CNR, Février 2010.

Après ces résultats, la Mission Rhône lança un dernier scénario, visant à faire la synthèse de tous les scénarii réalisés précédemment. Cette étude fut à nouveau réalisée par la CNR¹. Ce scénario de synthèse visait à mettre en eau la plaine de Piolenc de façon à atteindre un niveau d'eau « maximal limité ». Il prévoyait d'inonder la plaine de Piolenc-Mornas sous des hauteurs de 2,54 m (pour la zone située au sud, peu habitée) et de 1,65 m (pour la zone la plus peuplée, des Islons), en cas de crue très rare (la crue « générale exceptionnelle »), tout en prévoyant un stockage de l'eau assez élevé (jusqu'à 450 m³/s). Ce scénario montra que le programme d'optimisation des ZEC avait un effet d'aggravation du niveau de crues fréquentes, et un effet d'abaissement du niveau des crues rares. Cependant, cet effet bénéfique à attendre, uniquement sur les crues rares, était assez limité, estimé entre 6 et 8 centimètres au niveau d'Avignon. Par ailleurs, afin de permettre un stockage de l'eau optimal tout en ayant une hauteur d'eau limitée, le scénario prévoyait le creusement d'un déversoir, accompagné de tout un ensemble d'infrastructures assez lourdes et coûteuses.

La Mission Rhône lança une analyse coût bénéfique de ce scénario de synthèse, qui fut rendue en 2011². Ce scénario prévoyait la mise en place d'un déversoir sur la digue de la CNR, mais également la construction d'une digue de protection autour du lotissement des Islons, d'une digue sur la rive droite et la rive gauche de l'Aygues pour stocker l'eau du Rhône (afin qu'elle ne retourne pas dans le Rhône par l'Aygues) tout en n'aggravant pas les inondations de l'Aygues en aval, d'un ouvrage de ressuyage, et d'un déversoir sur la digue de l'Aygues (afin de « vider » la plaine après la crue). Le coût de ces travaux était estimé à 10,4 M€ rapportant le coût total des travaux liés au programme d'optimisation à 54,5 M€ (et 33 400 €/an en termes d'entretien). En sus de ces coûts de construction, l'étude analysait plusieurs scénarii pour évaluer le coût économique potentiel des compensations à verser aux habitants de la plaine de Piolenc-Mornas. Plusieurs possibilités furent analysées : le coût du projet en ne versant aucune indemnisation aux propriétaires inondés ; le coût du projet en versant une indemnisation aux propriétaires inondés égale à 10% de la valeur des biens ; le coût du projet en rachetant l'intégralité du bâti présent dans la zone inondée ; le coût du projet en rachetant l'intégralité du bâti et non bâti dans la zone, donc de l'intégralité des terres inondées. L'étude montra que le projet était économiquement justifié en cas de non versement d'indemnités aux habitants. En revanche, l'acquisition mobilière grevait le coût total de l'aménagement, conduisant à une opportunité économique discutable du projet, les « bénéfiques » devenaient supérieurs aux « coûts » au-delà de 50 ans.

Deux autres études techniques furent en sus commandées par la Mission Rhône : une première sur les conséquences d'une inondation prolongée sur la résistance du remblai LGV présent dans la plaine de Piolenc-Mornas. Elle démontra que les caractéristiques du remblai n'étaient pas compatibles avec une mise en eau prolongée de la plaine³. Le renforcement de cette ligne pouvait être envisagé mais pour un coût assez prohibitif (entre 15 et 20 M€ dans son estimation la plus économe). Une seconde étude fut réalisée afin d'évaluer la possibilité de mettre un ouvrage mobile sur la digue CNR

¹ DIREN Rhône-Alpes, « Simulations du scénario de synthèse d'aménagement sur le Rhône entre Viviers et Beaucaire pour l'optimisation de la gestion des Zones d'Expansion de Crues », Rapport réalisé par la CNR, Octobre 2011.

² DIREN Rhône-Alpes, « Analyse Coût-Bénéfice du Schéma d'optimisation des zones d'expansion des crues du Rhône en aval de Viviers », réalisée par le cabinet Ledoux, Décembre 2011.

³ DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Compléments techniques à l'étude de faisabilité de remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas-Orange. Problématique liée à la présence de la ligne LGV », étude réalisée par ISL Ingénierie, Décembre 2011.

et ne remettre en eau la plaine de Piolenc-Mornas que de façon contrôlée. Elle conclut sur la difficulté de mettre en place un tel type d'ouvrage, pour des raisons de coût, de partage des responsabilités, et d'acceptabilité sociale d'un tel ouvrage¹.

Enfin, une expertise juridique fut lancée pour évaluer la faisabilité réglementaire du programme d'optimisation de ZEC et du projet de restauration de la plaine de Piolenc-Mornas. Ce rapport qualifia la mise en œuvre du projet juridiquement « irréaliste ». Les obstacles juridiques étaient nombreux. D'abord, la CNR a émis des réticences à laisser l'État modifier ses digues, et l'étude évoquait la difficulté réglementaire à y contraindre la CNR². L'étude soulignait le fait que l'État ne pouvait être maître d'ouvrage des travaux à moins qu'une loi dédiée ne le permette. Enfin, l'étude avançait des doutes sur l'obtention, nécessaire, d'une reconnaissance de l'utilité publique de l'expropriation du lotissement des Islons³.

Ainsi, c'est au moins 13 études qui furent lancées, organisées, et contrôlées par la Mission Rhône entre 2005 et 2012 concernant le projet de mise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas⁴. Cette succession d'études, et leur contenu, prouvent le caractère expérimental du programme d'optimisation de ZEC, et la faiblesse de la justification scientifique derrière l'opportunité de restaurer l'inondabilité de Piolenc-Mornas. Les ingénieurs de la Mission Rhône n'ont eu de cesse, pendant 7 ans, de lancer des études pour trouver des réponses techniques aux difficultés soulignées par les études précédentes, procédant à chaque fois à des adaptations, et des ajustements, afin de justifier l'intérêt du projet.

À force d'études techniques, la question des incertitudes a fini par avoir le pas sur l'optimisme réformateur des membres de la Mission Rhône. Ces derniers témoignent que les incertitudes les plus préjudiciables au projet étaient l'impact d'une inondation prolongée sur la solidité du remblai de la ligne ferroviaire LGV⁵, ainsi que la difficulté de modifier une digue de la CNR. Or, ce qui frappe à l'analyse de ces études techniques, est la sous-estimation de ces difficultés par les ingénieurs. Il

¹ DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Compléments techniques à l'étude de faisabilité de remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas-Orange. Problématique liée à la mise en place d'un ouvrage mobile », étude réalisée par ISL Ingénierie, Décembre 2011.

² DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique [...] » : « Le recours à la procédure d'avenant semble ainsi exclu, opinion du reste partagée par le conseil juridique de la CNR consulté dans le cadre de la prestation. En effet, selon le conseil de la CNR l'objectif nouveau de lutte contre les inondations s'écarterait des missions actuelles confiées au concessionnaire, entraînant une modification substantielle, et qui pourrait venir contrarier le principe de transparence des ouvrages de la concession aux crues de Rhône, ce qui, selon la CNR, n'est « pas concevable » (p.18). « Cette analyse « extensive » des dispositions du 8ème avenant n'est pas partagée par le conseil juridique de la CNR qui considère qu'il n'habilite en aucune manière la CNR à intervenir dans la lutte contre les inondations. Aussi, la voie conventionnelle risque de s'avérer délicate en pratique, l'accord des parties en présence étant rendu nécessaire pour l'aboutissement de ce procédé » (p.19). « En conclusion de ce qui précède, la modification unilatérale sur ce fondement n'apparaît que difficilement envisageable ».

³ DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique sur les conditions de mise en œuvre du schéma de gestion des inondations du Rhône en aval de Viviers dans le cadre du plan Rhône », étude réalisée par le cabinet Ledoux consultants et Me Larrouy-Castera.

⁴ Il convient de noter que ce nombre est sous estimé étant donné que nous n'avons pas pris en compte les études réalisées sur la faisabilité de la mise en eau des Iles Lamotte et L'oiselet, projet que nous avons pris le parti de ne pas étudier dans nos travaux.

⁵ « la goutte d'eau qui a fait déborder le vase c'était l'histoire du remblai TGV, dont notre remise en eau pouvait l'amener à être mis en eau de manière plus grande que ce pour quoi il avait été dimensionné donc personne ne s'imaginait reprendre ce remblai LGV donc voilà, à un moment on a arrêté là-dessus... en gros ça voulait dire de couper une ligne TGV de reconstruire un remblai donc voilà là on n'était plus du tout dans le possible » (Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 30 octobre 2012 - I11).

semble que cela s'explique par l'échelle à laquelle ils ont cadré le problème pour définir une solution technique. En se focalisant sur l'échelle du territoire de risque, ces derniers n'ont pas vu les caractéristiques de la plaine de Piolenc-Mornas, et furent surpris de sa topographie ainsi que de l'occupation du territoire. Ils ne virent pas non plus la présence d'aménagements publics (LGV et digue CNR) comme problématique. Cela s'explique par leur croyance de pouvoir influencer sur les arbitrages menés à des niveaux ministériels, pour régler ces problèmes dans la sphère publique¹. Or, les arbitrages ne furent pas en leur faveur.

Ce phénomène illustre la propension des énonciateurs à voir dans la nature, ou le paysage, des éléments qui conviennent à leurs croyances ou leurs intérêts (Robbins, 2001). Comme Paul Robbins le montre dans la façon d'interpréter les images satellites, les acteurs voient dans la nature des éléments que leur façon de cadrer les problèmes leur indique. Pour les ingénieurs de la Mission Rhône, le problème des inondations était un mauvais partage du risque à l'échelle du territoire de risque, le Rhône Aval, qui devait être réglé par l'ouverture d'une nouvelle ZEC. À l'échelle du territoire de risque, ils ne pouvaient voir ni la topographie de la plaine qu'ils avaient prévu d'inonder, ni les problèmes liés aux infrastructures publiques qui dépassaient leur cadre. Or, les études techniques qu'ils réalisèrent afin de renforcer leur solution par des éléments scientifiques mirent en avant les failles de leur programme. Les opposants à cette solution technique ne manquèrent pas de s'engouffrer dans ces failles pour disqualifier le projet de restauration de ZEC à l'aune des critères de scientificité émis par les agents de la Mission Rhône eux-mêmes.

3.2.2 Les incertitudes comme ressource d'opposition

Les études techniques réalisées par la Mission Rhône ont mis en lumière un niveau d'incertitude qui s'est avéré plus problématique que ce qui avait été anticipé. Des incertitudes de plusieurs natures ont été identifiées : hydraulique, économique, réglementaire, et vis-à-vis de « l'acceptabilité sociale ». Celles-ci, ainsi que la faiblesse de l'intérêt hydraulique du projet, ont largement contribué à le fragiliser. Les incertitudes dévoilées par les études techniques de la Mission Rhône furent reprises par la coalition discursive opposée. Par ailleurs, ces incertitudes ont fragilisé le projet « restauration de ZEC » car elles ont freiné la potentielle adhésion des communes présentées comme « bénéficiaires », qui auraient pu organiser la mise en œuvre du projet. Elles ont aussi fragilisé la solution technique aux yeux des ingénieurs généraux du CGEDD, dans leur expertise élaborée afin de faciliter la prise de décision ministérielle.

Dès les premiers CTC, l'efficacité hydraulique était l'argument principal utilisé par la Mission Rhône, au moins en public, pour justifier de l'intérêt du projet de « restauration de ZEC ». Or, les rapports d'expertise successifs mirent en avant le caractère plus limité de cette efficacité hydraulique que ce qui avait été anticipé. Le fait que le projet ait un impact aggravant sur des crues se produisant très régulièrement, et qui sont celles contre lesquelles les élus des plaines inondables aimeraient se

¹ Les entretiens avec des agents de la Mission Rhône traduisent leur croyance, et celle du DIREN de Bassin, de pouvoir inciter la CNR à accepter la modification d'une digue par voie contractuelle, ou réglementaire : « [le DIREN de Bassin] pense que, d'un grand concessionnaire de l'État comme la CNR, on pourrait attendre une posture qui soit une posture moins frileuse [...], et il a reproché à la CNR d'avoir une approche plus du type avocat, [...] que celle de corps technique ou d'ingénieur. Donc c'est vraiment [son] positionnement, qui dit « là, de la part d'un concessionnaire, je trouve ça inacceptable. C'est un concessionnaire, il a un certain nombre de missions d'intérêt général. Et là, il fait parler plus ses avocats que la grandeur de son entreprise, et il pourrait faire autrement » (Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 – I2).

voir protégés, a été très critiqué par les Ingénieurs Généraux lors de la mission d'inspection¹. Leur rapport émet des réserves sur le projet de restauration de ZEC vis-à-vis de l'incertitude hydraulique derrière les modélisations, qui prévoyaient plusieurs scénarii de crues, mais sans couvrir toutes les interactions possibles entre les crues du Rhône et celles des affluents². Les ingénieurs généraux adoptèrent une démarche proche du principe de précaution. En situation d'incertitude, ils favorisèrent la sécurité civile au-delà de l'efficacité du stockage de l'eau, en émettant des réserves sur la faisabilité d'un projet qui présentait le risque d'augmenter la construction dans les plaines mieux protégées, de provoquer des dégâts dans la plaine de Piolenc-Mornas, et d'augmenter le niveau des crues fréquentes en aval. Le gain hydraulique, assez faible, et limité aux crues rares, leur paraissait trop incertain pour compenser les risques³.

La position de la Mission Rhône vis-à-vis de l'incertitude était différente. Il s'agissait au contraire de considérer que les incertitudes, bien qu'élevées, pouvaient être contrôlées. Pour eux, émettre des réserves en prenant en compte un scénario de crues ayant très peu de chances de se produire, était accorder trop de poids aux incertitudes. Ce positionnement s'illustre par la réponse du préfet de bassin, s'adressant au ministre de l'Environnement au sujet du rapport des Ingénieurs Généraux, où on voit combien les questions d'incertitude sont présentées comme connues par les techniciens, et contrôlées :

« Sur un plan plus technique, le rapport indique avec pédagogie que l'échantillon des 12 crues représentatives, choisi pour les modélisations hydrauliques, ne peut évidemment prétendre représenter l'ensemble des crues du champ du possible. Cet élément connu des techniciens est utile à rappeler aux décideurs. »

Lettre du Préfet coordonateur de Bassin au ministre de l'Environnement, datée du 24 septembre 2009.

Dans l'échange entre le préfet coordonateur de bassin et le ministre de l'Environnement, une annexe présente les éléments techniques transmis par la DIREN à la mission d'inspection. On voit alors différentes façons de considérer l'incertitude, notamment lorsque la DIREN qualifie de « conservatoire » la position des ingénieurs généraux. Derrière ces termes on peut lire la volonté, de la part de réformateurs, de dépasser la posture prudente d'ingénieurs plus âgés⁴, qualifiée de peu propice à l'innovation, notamment du point de vue environnemental, et donnant une plus grande importance à la sécurité civile :

« La position développée par les inspecteurs p.40 dans la recommandation 4 (« Ne pas mettre en œuvre les aménagements du lit mineur envisagé à Donzère ») sur la remobilisation des marges alluviales est très conservatoire et va à l'encontre d'un des objectifs du volet Inondations du Plan Rhône : redonner de l'espace de liberté au fleuve en cas de crue [...] »

Lettre du Préfet coordonateur de Bassin au Ministre de l'environnement, datée du 24 septembre 2009, Annexe.

¹ CGEDD, 2009, « Maitrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion de crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques », Ministère de l'Environnement, page 21.

² Idem, page 20.

³ Idem, page 41.

⁴ Les Ingénieurs Généraux sont des ingénieurs souvent proches de la retraite

Les incertitudes ont également fragilisé l'opportunité du projet vis-à-vis des coûts. L'opposition des maires de Piolenc et Mornas aurait éventuellement pu être dépassée si l'État avait acheté les terres des communes consacrées par la ré-inondation. L'incertitude pesant sur la stabilité du remblai LGV aurait pu être limitée par des travaux de renforcement. La capacité de stockage de la plaine de Piolenc Mornas aurait pu être augmentée, ou limitée, par la construction de divers aménagements. Mais ces alternatives imaginées par la Mission Rhône avaient en commun un inconvénient : un coût financier élevé. En effet, le scénario 2 tel qu'il avait été proposé en 2008 par l'assistant à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône prévoyait pour le projet de restauration de la plaine de Piolenc un coût de 3,2M€¹. Tout le programme d'optimisation de ZEC était alors évalué à 51M€¹. Cependant, une analyse coûts-bénéfices réalisée plus tard, prenant en compte la compensation financière liée à l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas, évalua des coûts plus importants. Le rachat possible des terres de la plaine de Piolenc-Mornas était évalué à 41M€ pour les bâtiments et 14M€ pour les terres agricoles², montant auquel s'ajoutait le coût des travaux. L'option visant à permettre de stocker l'eau dans la plaine tout en protégeant les habitants des Islons, sans le rachat des terres, ni l'octroi d'indemnisation aux habitants, était évaluée à 10.4 M€³, donc trois fois plus que ce que prévoyait le scénario 2. Enfin, les travaux permettant une sécurisation du remblai LGV étaient évalués au plus bas à 50M€ Face à ce coût important, l'analyse coût-bénéfice fut également peu favorable au projet vis-à-vis des « bénéfiques » prévisibles. Sur un horizon de temps relativement proche, le projet était économiquement justifié au bout de 15 années si l'aménageur prévoyait d'indemniser les dommages aux habitants, au bout de 58 ans s'il s'agissait d'acquérir les bâtiments, et de 78 ans s'il s'agissait d'acquérir les bâtiments et les terres agricoles⁴.

La question des incertitudes a été saisie par la coalition discursive opposée au projet de restauration de ZEC, pour le disqualifier. Les maires de Piolenc et Mornas ont critiqué le projet du point de vue de son efficacité hydraulique limitée. Le gain hydraulique faible que ce projet proposait sur les plaines en aval ne pouvait justifier, selon eux, l'inondation de leur plaine, et le « gel » de leur territoire :

« Il y a là comme un gel de territoires touchés par une apparente solidarité entre les territoires. En effet, celle-ci reste à démontrer, vu le faible gain hydraulique qui, pour l'instant, en résulte (retenue de quelques dizaines d'heures de l'écrêtement des crues extrêmes et insuffisance d'analyses des incidences hydrauliques sur les affluents, tels l'Aygues...) »

Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives ».

¹ DIREN Rhône Alpes, 2008, « Analyse économique du scénario d'optimisation des zones d'expansion de crues entre Viviers et Beaucaire », réalisé par Sogreah, mai 2008 ».

² DIREN Rhône-Alpes, « Analyse Coût/Bénéfice du Schéma d'optimisation des zones d'expansion des crues du Rhône en aval de Viviers », réalisée par le cabinet Ledoux, Décembre 2011

³ Idem

⁴ Idem

Plusieurs fois, les maires demandèrent aux porteurs de projet de leur prouver l'intérêt hydraulique, pour les territoires en aval, de la restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas, lors des réunions de concertation organisés avec les services de l'État¹ ou auprès des bureaux d'études :

« M le Maire [de Mornas] précise également qu'il n'est pas convaincu de la nécessité et de l'efficacité de cette ZEC pour la protection des communes situées en aval. Il demande à ce que lui soit expliqué/démontré l'intérêt de la remise en eau de la plaine de Mornas-Piolenc. »

Compte-rendu de la réunion entre BRL et les maires de Piolenc et Mornas le 8 septembre 2008²

« M. le Maire indique qu'il n'est pas contre le projet si on lui garantit que la ZEC n'inondera pas la zone urbaine de Piolenc, et si on lui démontre l'intérêt de l'aménagement. Il expose également sa crainte que le déversoir ne soit modifié dans le futur sans prendre en compte les risques d'inondation sur Piolenc. »

Compte-rendu de la réunion entre BRL et les maires de Piolenc et Mornas le 8 septembre 2008³

La coalition discursive « ZEC Actives » utilisa dans la presse l'argument de la faiblesse des gains hydrauliques du projet pour le disqualifier. L'intérêt hydraulique était présenté comme disproportionné vis-à-vis des pertes que cela pouvait provoquer localement :

« Le premier [argument d'opposition] concerne « l'aspect négligeable » des répercussions d'une inondation volontaire de deux mètres de hauteur dans la plaine : « comment peut-on faire autant de dégâts dans deux communes épargnées depuis plus de cinquante ans par les crues du Rhône, pour aussi peu de résultats pour les communes inondées en aval, quelques centimètres de moins ? »

« Les élus font barrage », Le Dauphiné Libéré, le 6 juillet 2008.

La faible efficacité hydraulique fragilisa la potentielle adhésion des communes qualifiées de « bénéficiaires » du projet de restauration de ZEC. Ainsi, la commune de Caderousse, qui devait voir sa digue de protection rehaussée dans le cas où la plaine de Piolenc-Mornas était inondée, faisait partie des bénéficiaires du projet. Or, la municipalité, dans une des réunions entre les services de l'État et les mairies, émit des réserves quant à l'intérêt d'un programme qui améliorerait les crues rares et aggravait les crues fréquentes⁴. Cette rhétorique était alimentée par les experts mobilisés par les maires de Piolenc et Mornas, qui présentaient le projet de « restauration de ZEC », devant les difficultés techniques et les incertitudes vis-à-vis du gain hydraulique, comme créant plus de problèmes que de solutions. Ils présentaient les élus des communes « bénéficiaires », initialement alliés de la Mission Rhône, comme les alliés des opposants aux projets :

¹ « Réunion de concertation entre les services de l'Etat et les Mairies de Mornas et de Piolenc, le 8 juillet 2008, quant à l'éventualité de la création d'une zone d'expansion de crues du Rhône dans les plaines de Mornas et de Piolenc », Compte-rendu réalisé par la Mairie de Piolenc

² DIREN Rhône-Alpes, 2008, « Etude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange et notamment des conditions de remise en eau de cette plaine par le Rhône. Phase 1 et 2 : Approche hydrologique et analyse des enjeux », réalisé par BRL, mars 2008

³ DIREN Rhône-Alpes, 2008, « Etude approfondie des conditions d'inondation de la plaine Mornas-Piolenc-Orange et notamment des conditions de remise en eau de cette plaine par le Rhône. Phase 1 et 2 : Approche hydrologique et analyse des enjeux », réalisé par BRL, mars 2008

⁴ « Monsieur l'adjoint au Maire de Caderousse précise que ce sont les petites crues qui occasionnent le plus de gêne auprès des populations. » (Comité de pilotage du 25 juin 2009 sur l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Mornas-Piolenc)

« Techniquement ça ne marche pas, on l'a démontré. Et qu'en réalité, ça leur créerait plus de problèmes. Ça, ils ont eu du mal à le comprendre au départ. Parce que des communes comme Orange et Caderousse étaient très volontaires pour le Plan Rhône et disaient à Piolenc, Mornas et les autres, 'ouais, tu n'es pas solidaire, ce n'est pas bien et tout'. Et puis, quand ils ont vu le résultat, ils ont dit, 'oh la, la, bien sûr, ce n'est pas acquis faut faire'. Donc, aujourd'hui ce sont des alliés ... »

Entretien avec l'expert urbaniste de Piolenc (Ex2)

Enfin, la faible efficacité hydraulique représentait également un frein à la reconnaissance du programme comme représentant un intérêt général. L'étude juridique réalisée pour la Mission Rhône émit des réserves sur le « caractère d'utilité publique » du programme, condition rendue nécessaire par le SDAGE pour mettre en œuvre le programme d'optimisation de ZEC. À l'épreuve de la « théorie du bilan », étant donné sa faible efficacité hydraulique et ses coûts importants, le programme risquait de ne pas pouvoir bénéficier d'une déclaration d'utilité publique (DUP) ou d'un projet d'intérêt général (PIG)¹.

* *
*

Si les services de l'État présentaient le programme d'optimisation de ZEC, ainsi que le projet de restauration de la plaine de Piolenc-Mornas, comme d'intérêt général, cet énoncé fut fragilisé par les résultats des études techniques. Le nombre et le fond de ces études révèlent l'approche de la Mission Rhône, qui tente de justifier sa solution technique par la rationalité scientifique en même temps qu'elle en précise les modalités de mise en œuvre. Or, ces études firent apparaître de nombreuses difficultés qui fragilisèrent la faisabilité du projet de restauration de ZEC. Repris par la coalition discursive concurrente, ces résultats provoquèrent un manque d'intérêt de la part des communes « bénéficiaires », qui auraient pu être des alliés importants pour les services de l'État. Par ailleurs, ils représentaient un obstacle à la qualification réglementaire du programme comme l'expression de l'intérêt général. Ici, la référence à l'intérêt général fut un énoncé discursif qui ne résista pas à l'usage de l'expertise. Les ingénieurs firent appel à la rationalité scientifique pour renforcer leur projet, mais cela desservit finalement sa justification. La légitimité de leur positionnement comme porte-paroles de l'intérêt général fut mise en défaut par la rationalité scientifique.

4. Les territoires politiques contre le territoire de risque

La coalition discursive « restauration de ZEC » justifiait l'intérêt de sa solution technique en prenant comme référence spatiale le « territoire de risque ». La pertinence du projet de restauration de ZEC s'appréciait à l'échelle du Rhône aval, dans le cadre du programme d'optimisation de ZEC qui proposait un nouveau partage du risque. Malgré les tentatives de construction territoriale présentées dans le chapitre 6, le territoire de risque ne fut pas saisi par les élus locaux. Au contraire, la coalition discursive « ZEC Actives » critiqua la pertinence de cette construction territoriale par le recours à des références territoriales opposées. Afin de s'opposer au projet et de mobiliser des alliés, les élus de

¹ DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique sur les conditions de mise en œuvre du schéma de gestion des inondations du Rhône en aval de Viviers dans le cadre du plan Rhône », étude réalisée par le cabinet Ledoux consultants et Me Larrouy-Castera.

Piolenc et Mornas firent appel à des territoires politiques et à des territoires vécus qui ne coïncidaient pas avec le territoire de risque. Il s'agit à présent d'étudier la façon dont les références territoriales ont été mobilisées par les acteurs de la controverse, et d'analyser leur poids dans la prise de décision.

Qualifier des territoires en ZEC peut être interprété comme l'assignation d'une fonction hydraulique à un territoire, présentée comme naturelle. Dans la controverse que nous étudions, différents types de territoires ont été qualifiés de ZEC, construisant une définition assez ambiguë de cette catégorie. Or, nous allons voir que des acteurs se sont opposés à cette construction, notamment par la voie législative, tentant par-là de participer à la co-production d'une catégorie ayant des conséquences importantes sur la trajectoire des territoires (4.1). Les diverses remises en cause et tentatives de co-production de la catégorie ZEC illustrent différentes visions du bien commun territorial et la référence à des territoires vécus différents. Par ailleurs, dans leur opposition, les maires de Piolenc et Mornas ont détourné les références territoriales utilisées par la coalition discursive des services de l'État pour s'opposer au projet, et ont mobilisé des références territoriales concurrentes (4.2). Enfin, la solution alternative promue par les maires montre un décalage des territoires de référence mobilisés entre les deux coalitions. L'abandon du projet de restauration peut être expliqué en partie par l'échec à faire coïncider territoire de risque et territoire vécu.

4.1 Co-production de la fonction hydraulique d'un territoire

Qualifier des territoires de « zones d'expansion de crues » revient à leur assigner une fonction hydraulique présentée comme naturelle. La catégorie « ZEC » a été produite en France par l'État. Elle est cependant très ambiguë et faiblement institutionnalisée. Des élus locaux, en réaction à la stratégie de gestion des inondations du Plan Rhône, ont tenté de participer à la construction de cette catégorie par la voie législative, en mobilisant leurs représentants politiques ainsi que des alliés au niveau national. Derrière cette tentative de co-production, dans les discours et par la voie institutionnelle, se jouaient des enjeux symboliques et matériels. La catégorisation qui fut institutionnalisée fut préjudiciable aux intérêts des élus locaux, mais paradoxalement desservit également les intérêts de la coalition discursive des services de l'État.

4.1.1 La ZEC, assignation d'une fonction hydraulique naturelle à un territoire

La ZEC fait partie des « stratégies dénomminatives » caractéristiques de la politique de l'eau en France : la « siglaison » (Fèvre-Pernet, 2011). Cette activité de production normative peut être appréhendée comme une stratégie consciemment élaborée par des acteurs publics pour répondre à des problèmes et mettre en œuvre des objectifs (Fèvre-Pernet, 2011). Mais on peut aussi l'interpréter comme le résultat d'interactions entre acteurs pris dans un jeu politique local et, en situation d'incertitude, tentant de donner du sens à leur action. La ZEC est une catégorie peu institutionnalisée qui a été co-produite par des discours et des institutions. Le faible niveau de formalisation des ZEC a permis à divers acteurs de s'appropriier cette notion et de la redéfinir afin de la faire coïncider avec leurs croyances et leurs intérêts. Le Plan Rhône a donné lieu à une nouvelle tentative de co-production de cette catégorie, à laquelle plusieurs types d'acteurs ont tenté de participer : les services de la DIREN de Bassin du Rhône et certains élus de communes riveraines du Rhône aval. Le ministère de l'Environnement a encadré la construction de cette catégorisation, renforçant la position des services de l'État au détriment des élus locaux. Cependant, à plus long terme, cette co-production a desservi la faisabilité du projet de restauration de ZEC soutenu par les services de la DIREN.

La ZEC, une catégorie faiblement institutionnalisée

La qualification de Piolenc-Mornas comme une ZEC est le produit d'une traduction opérée par la coalition discursive soutenant le projet « restauration de ZEC ». En France, les « zones d'expansion de crues » ne font pas référence à une norme réglementaire. Au contraire, leur définition est assez floue et faiblement institutionnalisée. En France, les ZEC furent uniquement définies par deux circulaires (du 24 janvier 1994¹ et du 24 avril 1996²) émises à destination des préfets afin de préciser leur action en vue de limiter l'urbanisation des zones inondables. En plus de leur faible portée réglementaire, ces circulaires laissent une grande place à l'interprétation dans la définition de ce qu'est une ZEC. Pour rappel, la circulaire de 1994 définit les ZEC selon la nature de l'occupation du sol d'un territoire, et sa fonction hydraulique :

« Le second principe qui doit guider votre action est la volonté de contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues, c'est-à-dire les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume d'eau important. »

Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, destinée aux préfets.

La circulaire de 1996 complète cette définition par des exemples :

« les zones d'expansion de crues à préserver, qui sont les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume d'eau important, comme les terres agricoles, espaces verts, terrains de sport, etc. ».

Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables

Ces définitions laissent une grande place à l'interprétation. Qu'est ce qu'un « volume d'eau important » ? À partir de quand peut-on qualifier un territoire de « peu urbanisé » ? Par ailleurs, la loi sur les Risques de 2003 (art.48) a introduit une nouvelle notion, la « sur-inondation » et les « ZRTE » (zones de rétention temporaire des eaux de crues) :

« Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne. Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

- Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval [...]

Les dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel mort ou vif, les véhicules terrestres à moteur et les bâtiments causés par une sur-inondation liée à une rétention temporaire des eaux dans les zones grevées de servitudes [...] ouvrent droit à indemnités pour les occupants. [...] Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de

¹ Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, émise par les ministres de l'Environnement, de l'Équipement, et de l'Intérieur.

² Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables émise par les ministres de l'Équipement et de l'Environnement.

la servitude. Elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département. »

Article L211-12 du Code de l'Environnement, Créé par loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 48.

La présence de différentes catégories, les ZEC, les ZRTE, la restauration de ZEC ou la sur-inondation, faisant référence à des notions plus ou moins institutionnalisées, fut saisie par les acteurs interagissant autour de la construction d'une stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval. Le caractère indéterminé de la catégorie ZEC, et sa faiblesse juridique, a laissé de la place à l'interprétation de cette catégorie. La traduction de ce qu'est une ZEC a représenté un enjeu stratégique pour les deux coalitions discursives que nous étudions.

Les ZEC comme « baignoires » ou « bacs à glaçons »

La DIREN de bassin du Rhône a produit une définition de la ZEC en insistant sur leur rôle hydraulique, sur l'occupation du sol, ainsi que sur le caractère « naturel » de l'inondation. Dans le discours des porteurs du projet, la qualification de la plaine de Piolenc-Mornas comme une ZEC a pour effet d'assigner une fonction hydraulique à ce territoire. Cela est illustré par ces extraits d'entretien, où les zones d'expansion de crues sont comparées à des « baignoires » ou des « bacs à glaçons », dont le projet d'optimisation de ZEC prévoyait de modifier le « remplissage » afin d'« optimiser » leur « rôle », celui de stocker l'eau de crue :

*« On regarde ce qu'il se passe quand on **remplit** un peu différemment, ce que l'on pourrait appeler des **baignoires**, qui sont les **grandes zones inondables**, les grandes plaines inondables du Rhône, y compris celles soustraites par les aménagements de la CNR : donc, Piolenc- Mornas »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

*« [...] l'axe de travail principal c'était de travailler sur les Zones d'Expansion de Crues. Parce qu'on en avait un certain nombre sur ce secteur-là et qu'on pensait qu'on pouvait **optimiser leur gestion**, pour faire en sorte qu'elles écrètent un peu mieux les crues les plus dommageables, donc les crues très importantes. **C'est comme une histoire de baignoire en fait, on remplit la baignoire un peu plus tard, comme ça elle joue pleinement son rôle quand vraiment le pic de la crue arrive.** »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

*« au plan technique il pouvait être possible de jouer un peu différemment sur le **remplissage** comme dirait [l'ancien directeur de la DIREN] des « **bacs à glaçons** » pour essayer de dire si on arrive à mettre un peu plus d'eau [ici] il y en aura un peu moins [là], ça se fait au bon moment, et cætera ».*

Entretien avec le chef de service Risques de la DIREN de Bassin, le 30 octobre 2012 (I21)

Pour les agents de la Mission Rhône, les ZEC sont avant tout des territoires qui ont pour fonction un rôle de stockage de l'eau. Une *bonne* ZEC, dans ces conditions, semble être une plaine assez grande, dont l'inondation permet de stocker beaucoup d'eau et ainsi de diminuer les crues en aval. Piolenc-Mornas était qualifiée de ZEC car elle présentait une taille importante, et son inondation permettait de mieux protéger la ville d'Avignon en aval :

« [Enquêteur] Est-ce qu'on a considéré l'option de mutualiser le stockage entre plaines au lieu de restaurer l'inondabilité d'une seule plaine, Piolenc Mornas ?

- Non, les grandes zones coupées du fleuve il n'y en avait pas tant que cela. De plus, l'efficacité s'atténue au fil du fleuve. A partir du moment où l'eau coule vers le lit, on a plus de mal à maîtriser le résultat obtenu. Il fallait prélever l'eau à l'amont des zones vulnérables, comme Piolenc-Mornas pour Avignon [...]...il n'y a pas d'autres plaines aussi grandes que la plaine de Piolenc Mornas. »

Entretien avec l'ex DIREN adjointe, le 26 mars 2012 (I17)

Les plaines qualifiées de ZEC désignent des situations très différentes sur le Rhône. Ainsi, peuvent être qualifiées de ZEC des plaines non protégées contre les inondations, mais aussi des plaines protégées (comme Piolenc-Mornas), présentées comme inondables. Or, cette qualification de plaine « inondable » peut être sujette à interprétation, selon si on se réfère à une situation avec ou sans aménagements, ou à une inondation historique ou une inondation potentielle, prévue par des modèles. On voit que même pour les agents de la Mission Rhône la définition de ce qu'est une ZEC n'est pas exempte d'ambiguïtés :

« La première question que tu te poses c'est « qu'est-ce que c'est une ZEC ? ». Sur le Rhône tu as des ZEC **qui sont inondables et pas protégées**, tu en as **qui sont protégées mais jusqu'à un certain niveau et pas mises en eau**, il y en a qui sont, comme on dit, « **soustraites aux inondations** ». Mais en fait il existe toujours un scénario qui fait **qu'elles peuvent être inondables**, mais ce serait au-delà de la millénaire. [...] c'est-à-dire que cette appellation ZEC elle existe depuis qu'on a appelé ça « scénario d'optimisation des ZEC ». Mais en plus je pense que ce n'est pas exhaustif. La liste de ZEC c'est juste... Par exemple Printegarde c'est une ZEC, mais ça fait pas partie du projet d'optimisation des ZEC. Donc, qu'est-ce que c'est une ZEC...?[silence]. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

Qualifier de ZEC la plaine de Piolenc-Mornas revenait donc à insister sur son rôle de stockage des crues. Or, cette qualification n'était pas sans effet. Malgré le flou réglementaire entourant la notion de ZEC, cette qualification avait des effets propres, notamment en termes de capacité à urbaniser ces zones¹. Cette qualification peut être comprise comme l'assignation, de la part de la puissance publique, d'une fonction particulière (de stockage des eaux) à un territoire (agricole et habité), en la présentant comme naturelle.

4.1.2 Qu'est ce qu'une ZEC ? Co-production d'une catégorie.

Au-delà des discours, la catégorie ZEC a été construite par des institutions. La coalition discursive favorable au projet de « restauration de ZEC » a produit sa propre définition de la ZEC, mais des élus locaux ont tenté de redéfinir cette catégorie, par la voie législative. Cette opération de co-production, qui s'est cristallisée autour d'une mise en équivalence pour les uns, et d'une différenciation pour les autres, de deux notions, a fait émerger des enjeux symboliques et matériels derrière la catégorie de ZEC.

¹ Nous l'avons vu dans le chapitre 6, les PPRI peuvent détenir des prescriptions particulières pour les territoires qualifiés de ZEC. Dans sa doctrine commune sur les PPR, le Plan Rhône a produit un régime spécifique pour les ZEC, interdisant la construction dans ces zones.

ZEC et ZRTE, stratégie de mise en équivalence ou de différenciation

Le Plan Rhône a produit sa propre définition des ZEC, par l'intermédiaire d'un ouvrage collectif¹, qui mettait l'accent sur la dimension « naturelle » des ZEC, l'occupation du sol, et leur rôle hydraulique. Cette définition, non institutionnalisée, est le produit d'une hybridation entre plusieurs éléments :

*« Une zone d'expansion des crues (ZEC), aussi appelée champ d'expansion des crues, est une zone inondable subissant **des inondations naturelles**. Ce terme est utilisé pour désigner « des secteurs non ou **peu urbanisés et peu aménagés**, et où la crue peut stocker un volume d'eau important, comme les zones naturelles, les terres agricoles, les espaces verts urbains et périurbains, les terrains de sports, les parcs de stationnement... » (Circulaires du 24 janvier 1994 et du 24 avril 1996). On donne aussi à l'utilisation de ce terme un rôle plus complet ou complexe qui est de jouer **sur l'écrêtement des crues**. [...] les zones d'expansion des crues présentent un intérêt majeur dans la dynamique des crues : elles permettent l'écrêtement, c'est-à-dire le stockage des eaux pour étaler et amortir le pic de crue. Ce rôle hydraulique essentiel justifie leur préservation et la recherche de leur optimisation, afin d'atténuer les inondations à l'aval, dans un souci de solidarité de bassin amont-aval. Elles ne doivent **pas être confondues avec les zones de sur-inondation**, qui s'inspirent d'une logique différente. »*

Le Rhône en 100 questions, chapitre 5-07 (« Qu'est-ce qu'une ZEC ? Qu'est-ce qu'une « sur-inondation » ?), p. 124.

On comprend à la lecture, que cette définition, qui n'a pas valeur juridique, est une hybridation entre les circulaires de 1994 et de 1996. Elle différencie explicitement les ZEC de la « surinondation ».

La DIREN a également produit une définition des ZEC sur un autre support. En réponse à des sollicitations d'élus locaux, le service juridique de la DIREN a produit en 2006 une note pour préciser, et renforcer, la définition des ZEC et son « régime juridique² ». Dans cette note, les ZEC sont surtout définies par le caractère « naturel » de leur exposition aux inondations, et sont utilisées comme synonymes de « champs d'expansion de crues » :

*« Les zones d'expansion des crues sont au sens strict « **des zones subissant des inondations naturelles** ». Elles font toujours partie, par définition, du lit majeur d'un cours d'eau, lequel est délimité notamment dans les atlas des zones inondables. Les ZEC correspondent en général à des secteurs très peu urbanisés, qualifiés de zones ou de champs d'expansion des crues en raison des faibles dommages qu'ils sont susceptibles de subir en cas d'inondation, et de l'intérêt que représente leur préservation dans le cadre de la gestion du risque inondation à l'échelle du cours d'eau. **Un point clé de la définition des ZEC est donc le caractère naturel** de leur exposition à l'aléa ».*

DIREN Rhône-Alpes, 2006, « Zones d'expansion de crues. Régime juridique »

¹ Nous avons présenté cet ouvrage dans le chapitre 6, section 1.3.

² DIREN Rhône-Alpes, 2006, « Zones d'expansion de crues. Régime juridique ». Service des Données, de l'Évaluation, de la Promotion de l'environnement et des Affaires Générales - Affaires Juridiques, le 22 février 2006.

Cette note semble faire référence à une définition existante des zones d'expansion de crues, susceptible de lui en donner un « sens strict ». Or, pour produire cette définition, la note se base sur la réponse du ministère de l'Environnement à une question parlementaire publiée au Journal Officiel le 4 octobre 2005. À l'examen de cette question parlementaire, on comprend qu'elle émergea pour préciser la définition et le régime juridique des ZEC du Plan Rhône. Cette question parlementaire fut posée par un élu du Rhône aval émettant une demande afin que les habitants des zones d'expansion de crues délimitées par le Plan Rhône bénéficient d'un statut spécifique.

C'est un député de l'Ardèche, Pascal Terrasse, qui posait cette question au ministère de l'Environnement. Ce député socialiste était à l'époque également le président de Territoire Rhône, et il avait soutenu des élus demandant un statut spécifique pour les habitants en ZEC. La question parlementaire visait à préciser la définition de plusieurs termes, illustrant une imprécision réglementaire au sujet de la différenciation entre ZEC, champs d'expansion de crues, et zones de rétention temporaire des eaux de crues (ZRTE).

*« M. Pascal Terrasse appelle l'attention de Mme la ministre de l'Ecologie et du développement durable sur les modalités qui seront retenues pour la définition des champs d'expansion des crues. La loi du 30 juillet 2003 définit en son article 48 des **zones de rétention temporaire des eaux de crues** ou de ruissellement destinées à réduire l'impact des crues dans les secteurs urbanisés ou aménagés situés en aval. Ces zones, plus communément appelées **zones d'expansion de crues**, s'apparentent à une forme de servitude d'utilité publique. Or, les **champs d'expansion de crues** ne sont pas définis clairement comme étant des aménagements hydrauliques. Ainsi, les compensations auxquelles devrait légitimement ouvrir droit la perte de jouissance pour les propriétaires des biens concernés n'apparaissent pas clairement et il est à craindre qu'elles ne soient pas déterminées à la hauteur des préjudices réellement encourus [...]. Aussi, **il lui demande de lui préciser quelle est la définition précise que l'Etat entend retenir pour les zones d'expansion de crues [...].** »*

Question de M. Terrasse Pascal (Socialiste - Ardèche) au ministère de l'Environnement publiée au JO le 05/07/2005, p. 6527.

La question du parlementaire vise à demander que les « champs d'expansion de crues » ou les ZEC puissent bénéficier du même régime juridique que les ZRTE. Ainsi, il met en équivalence les ZEC et les ZRTE, transposant le régime juridique existant des ZRTE aux ZEC. L'enjeu de cette transposition semble de deux ordres, matériel et symbolique. En effet, transposer le régime juridique des ZRTE aux ZEC signifie que les habitants en « ZEC » puissent se voir reconnaître des indemnités en contrepartie de leur participation au stockage des crues. De façon plus symbolique, cela revient ici à faire reconnaître le stockage des crues comme un service opéré par les zones rurales inondées au profit des zones urbaines protégées. Ainsi, ce qui est à l'œuvre derrière cette question parlementaire est la volonté de renforcer la catégorie des ZEC pour que les territoires inondables du Rhône puissent bénéficier d'un statut à part entière¹.

Cependant, la réponse de la ministre de l'Environnement crée à l'inverse une différenciation entre ces catégories, principalement sur la variable de naturalité des inondations. Les ZEC et les champs d'expansion de crues sont définis comme des zones subissant des inondations « naturelles », et

¹ Nous reviendrons sur cette demande de statut dans la sous-section suivante.

ne donnent pas droit à la reconnaissance d'indemnités spécifiques. Les ZRTE sont à l'inverse définies comme des zones permettant un « surstockage », présenté comme artificiel :

« Les zones définies à l'article 48 de la loi du 31 juillet 2003 sur les risques, codifiées à l'article L. 211-12 du code de l'environnement, sont des zones permettant le surstockage des crues, appelées aussi zones de « surinondation », qui comme leur nom l'indique, ne doivent pas être confondues avec les zones naturelles d'expansion de crues. [...] les zones d'expansion des crues proprement dites sont des zones subissant des inondations naturelles qui ne sont pas indemnisables hormis, le cas échéant, dans le cadre du dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles, pour les biens assurés. »

Réponse de la ministre de l'Environnement à la question de M. Pascal Terrasse, publiée au JO le 4/10/2005, p.9203

Dès lors, par cette opération de différenciation, le ministère de l'Environnement renforce le caractère non juridique des ZEC, et ne donne pas aux habitants des ZEC du Rhône la reconnaissance d'un statut spécifique. De façon plus matérielle, cette différenciation ne permet pas aux habitants en ZEC de demander des indemnités quelconques en contrepartie de leur caractère inondable.

Cette différenciation est renforcée par le Plan Rhône sur différents supports. D'abord dans la définition qu'il produit dans l'ouvrage « Le Rhône en 100 questions » que nous avons présentée plus haut¹. Mais également dans la note produite par la DIREN en 2006, qui oppose la définition des ZEC et la surinondation. Enfin, sur le site internet du Plan Rhône :

« Appelée également champ d'expansion des crues, une zone d'expansion des crues est un secteur inondable peu ou pas urbanisé et peu aménagé, d'une certaine dimension, où un volume de crue important peut être stocké (cf. zone naturelle, terre agricole, etc.). Ce qualificatif technique (cf. circulaire du 24 janvier 1994) n'a aucune portée juridique, et comme sur l'ensemble des plaines inondables, les seuls régimes d'indemnisation applicables en cas d'évènements majeurs sont le dispositif CAT NAT (catastrophe naturelle) et celui des calamités agricoles ».

Site Internet Plan Rhône²

Cette opération de différenciation entre ZEC et ZRTE/sur-inondation contient différents enjeux. Dès les premiers CTC, et la qualification par la Mission Rhône de certains territoires en ZEC, les participants se sont saisis de cette catégorie pour demander la reconnaissance de l'utilité de leur inondation. Ainsi, c'est le programme « optimisation de ZEC », en qualifiant des territoires en ZEC, qui a provoqué l'émergence de cette demande de statut. Cette demande faisait écho à la volonté des élus des territoires déclarés en ZEC de faire reconnaître l'utilité de leur inondation.

Reconnaitre l'utilité de l'inondation

Les élus des territoires qualifiés de ZEC ont découvert avec le projet d'optimisation de ZEC que l'inondation de leur territoire pouvait être utile à d'autres. Ils ont demandé que cette utilité soit reconnue par l'Etat, et compensée en conséquence. Par là, ils remettaient en cause la dimension « naturelle » attachée à la définition des ZEC construite par les services de l'État. La reconnaissance de cette utilité a été traduite par la demande de création d'un statut spécifique. La qualification de

¹ « Elles ne doivent pas être confondues avec les zones de sur-inondation, qui s'inspirent d'une logique différente. » (*Le Rhône en 100 questions*, chapitre 5-07 (« Qu'est-ce qu'une ZEC ? Qu'est-ce qu'une « sur-inondation » ?), p. 124.)

² http://www.planrhone.fr/front/242-252-0-Preserver-et-optimiser-la-gestion-des-zones-d_expansion-d...

communes en « ZEC » a donc fédéré les élus concernés pour demander des compensations à l'utilité de leur inondation.

Le lieu d'émergence de cette demande de reconnaissance fut les CTC. Cette demande de statut émergea dès la première réunion de concertation. Le premier CTC eut lieu en mars 2005 et évoquait le fonctionnement des ZEC et l'intérêt de les ré-inonder. Lors de cette réunion les participants soulignaient l'importance de reconnaître le rôle utile des ZEC vis-à-vis des zones qu'elles permettaient de mieux protéger. Une demande de reconnaissance de leur rôle fut exprimée dès ce moment :

« La mise en avant de l'importance et du rôle des champs d'expansion des crues, soit la reconnaissance des zones inondables, suscite de la part des occupants une demande de reconnaissance sociale au nom de la solidarité. Dès lors, aux yeux des acteurs la demande d'indemnisations paraît devoir s'étendre de manière systématique à l'utilisation des plaines inondables au delà de l'analyse des sinistres réellement vécus ».

Extrait du compte rendu du CTC du 3 juin 2005.

C'est un mois après le premier CTC que le député Pascal Terrasse questionna la ministre de l'Environnement au sujet des compensations potentiellement reconnues aux occupants des ZEC. Cette question contient de façon sous-jacente une demande de reconnaissance de l'utilité de l'inondation des ZEC, présentée comme une compensation à l'inégalité du partage du risque inondation sur le Rhône, et l'expression d'une « solidarité amont-aval » si souvent citée par les agents de la Mission Rhône :

« L'absence d'une juste compensation de la perte de jouissance occasionnée par la délimitation des zones d'expansion de crues pourrait, a contrario, s'apparenter à une forme de rupture d'égalité devant la loi. [...] Il lui demande par ailleurs de lui préciser quelles sont les pistes sur lesquelles travaillent ses services pour élaborer un système de compensation de la perte de jouissance occasionnée par la délimitation des zones d'expansion de crues sans lequel la solidarité amont-aval que se doivent les populations et activités riveraines d'un même cours d'eau ne peut pas s'exprimer pleinement. »

Question de M. Terrasse Pascal (Socialiste - Ardèche) au ministère de l'Environnement publiée au JO le 05/07/2005, p. 6527.

En décembre de la même année, un député-maire des Bouches du Rhône, Roland Chassain, déposait une proposition de loi « visant à reconnaître un statut particulier » aux habitants des champs d'expansion de crues¹. Soutenue par 82 députés, cette question fédéra des représentants de territoires politiques autour du Rhône mais également au-delà. Les députés demandaient à ce que les ZEC soient reconnues, à l'instar des ZRTE, comme une servitude d'utilité publique, donnant droit à certaines compensations comme un dégrèvement de taxe foncière, une exonération de la franchise assurance l'année des sinistres, des pertes agricoles et de valeur de bâti. Cette demande de mesures compensatoires mettait en cause la définition de la dimension « naturelle » des inondations des ZEC, pour les présenter comme des territoires dont l'inondation profitait à d'autres, mieux protégés. C'est la reconnaissance de leur rôle de stockage de l'eau que les signataires de cette proposition de loi demandaient, comme on peut le constater dans l'extrait suivant :

« On distingue classiquement, les champs d'expansion des crues inondés naturellement, appelés ségonnaux et les zones d'expansion des crues dont

¹ Proposition de loi « visant à accorder un statut particulier aux communes et aux administrés situés dans les champs d'expansion des crues », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2005.

l'inondation est volontaire, l'eau envahit alors les terres et pénalise les habitants. Ces zones sont soumises à des inondations volontaires, car situées dans un bassin d'expansion des eaux derrière des digues appelées familièrement « déversoir ». [...] Aujourd'hui, les zones d'expansion des crues dont l'inondation est volontaire accueillent, au nom de la protection des zones urbanisées ou à fort enjeu économique, la plupart des aléas. »

Proposition de loi « visant à accorder un statut particulier aux communes et aux administrés situés dans les champs d'expansion des crues », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2005.

Au bout d'un an, le même député-maire des Bouches-du-Rhône réitéra la question posée à la ministre de l'Environnement en 2005 par Pascal Terrasse, où on constate encore la présentation du caractère inondable des ZEC comme utiles, « volontaires » voire « délibérément sinistrées ». Le député émettait à ce titre des craintes concernant le droit des occupants à bénéficier d'une couverture assurantielle classique :

« Cette année, 10,5 millions d'euros ont été consacrés aux études liées à l'aménagement du Rhône. Afin de réduire les risques et l'impact des crues dans les secteurs urbanisés ou aménagés situés en aval d'un fleuve, la doctrine du plan Rhône s'oriente vers la création de zones d'expansion de crue où l'eau en surabondance se déversera. On distingue classiquement les champs d'expansion des crues inondés naturellement, appelés segonnaux et les zones d'expansion des crues dont l'inondation est volontaire, l'eau envahit alors les terres et pénalise les habitants. [...] Du fait du caractère volontaire de l'inondation, l'application du système assurantiel dit de catastrophe naturelle est exclue, ces zones étant délibérément sinistrées. Les zones d'expansion des crues s'apparentent dès lors à une forme de servitude d'utilité publique telle que définie à l'article L. 211-12 du code de l'environnement. »

Question de M. Roland Chassain (Union pour un Mouvement Populaire - Bouches-du-Rhône) au ministère de l'Environnement publiée au JO le 19/12/2006 p. 13117.

Le député lie la question de la solidarité à celle du statut. Pour lui, la solidarité ne pourrait être organisée sans reconnaissance d'un statut spécifique aux habitants des ZEC, au risque sinon que ces derniers ne se sentent « sacrifiés » :

« Les populations sont fragilisées par la répétition des événements. Si ces dernières acceptent le principe même de la solidarité nationale, elles doivent néanmoins recevoir une juste compensation, pour ne pas avoir le douloureux sentiment d'être sacrifiées. En conséquence, le sort des communes et des administrés situés dans ces secteurs doit être pris en compte par l'État et cela consiste dans la reconnaissance d'un statut particulier accordé à ces champs d'expansion des crues et à ceux qui y résident. »

Question de M. Roland Chassain (Union pour un Mouvement Populaire - Bouches-du-Rhône) au ministère de l'Environnement publiée au JO le 19/12/2006 p. 13117.

La demande de reconnaissance d'un statut a mobilisé beaucoup d'élus locaux, au-delà des territoires qualifiés de ZEC. En particulier, la maire d'Avignon a soutenu cette demande. Un courrier de sa part fut personnellement adressé à la ministre de l'Environnement en décembre 2006, insistant pour qu'elle intervienne sur le dossier de demande de statut des ZEC, en soutenant la proposition de loi de 2005. Elle y souligne que les ZEC « ne sauraient être valablement assimilées à des zones d'inondation naturelle et que dès lors le mécanisme assurantiel dit de catastrophe naturel ne s'aurait

s'appliquer régulièrement ¹». Elle demande que le gouvernement « fasse un geste tangible vis-à-vis des populations concernées qui acceptent le principe même de la solidarité nationale mais qui ne sauraient être sacrifiées volontairement sans une juste contrepartie », et que la ministre, qu'elle appelle par son prénom, puisse « intervenir pour que ce dossier puisse être examiné dès la rentrée prochaine et qu'il bénéficie d'une adoption, sous quelque forme que ce soit ».

Dès le mois de janvier 2007, des élus² furent reçus par le ministère afin d'évoquer la question du statut des ZEC³. L'objet de la réunion fut de vérifier la possibilité réglementaire de mettre en œuvre un protocole d'indemnisation aux habitants des ZEC sur le Rhône. Lors de cette réunion, le ministère réitéra les réponses qu'il avait déjà apportées aux questions parlementaires, donc l'impossibilité de créer un statut particulier pour les ZEC. Pour la situation du Rhône, le ministère évoqua la possibilité pour les maîtres d'ouvrages locaux d'indemniser les plaines qui verraient leurs conditions d'inondabilité changées par le Plan Rhône, ou bien de donner à Territoire Rhône la capacité d'organiser le versement de compensations entre territoires protégés et inondés. La réponse du ministère limitait donc la question du statut à celle de l'indemnisation, et insistait sur la dimension locale de l'indemnisation, se refusant à la reconnaissance d'un statut par l'État. Or, d'autres justifications peuvent apparaître derrière la demande de reconnaissance d'un statut. D'ailleurs, les représentants des élus insistèrent pendant la réunion « sur la nécessité de la prise en charge de l'indemnisation par l'Etat au nom de la solidarité nationale ».

A partir de 2007, la question du statut fut entendue par le Plan Rhône. La Mission Rhône créa un groupe de discussion spécifique afin que les élus des territoires qualifiés de ZEC, déçus par l'impossibilité de se voir reconnaître un statut, puissent évoquer leurs difficultés. Il s'agissait d'un « groupe de travail sur les conditions de vie des populations en zone d'expansion des crues ». Ce groupe fut créé dans le but de trouver d'autres solutions aux problèmes des habitants en ZEC. Son organisation était pilotée par le préfet de Bassin ou ses représentants. Ce groupe se réunit à cinq reprises. Les comptes-rendus évoquent l'esprit de ces réunions. À chacune d'entre elles les élus ont réitéré leur demande de reconnaissance d'un statut particulier. Chaque fois, l'État répondait par l'impossibilité d'accéder à cette demande. À plusieurs reprises la Mission Rhône a cherché à définir la notion de ZEC, en particulier en essayant de cadrer le concept comme un terme « technique », afin de ne pas sous entendre qu'il s'agissait d'une catégorie de populations bénéficiant de droits particuliers⁴.

Ainsi ce groupe de travail a constitué la scène d'une entreprise de construction de la définition du concept de « ZEC » derrière lequel l'enjeu de la reconnaissance d'un statut particulier se jouait. Il s'agissait aussi pour la Mission Rhône de chercher à faire accepter des mesures de « réduction de la vulnérabilité » qui consistaient à financer des travaux sur les exploitations agricoles afin de permettre aux agriculteurs de continuer à vivre en zone inondable, mais sans bénéficier de mesures de protection ni d'un statut juridique particulier. Enfin, ces réunions s'organisaient selon le schéma classique suivant : des revendications de la part des élus auxquelles l'Etat n'accédait pas. Après la cinquième

¹ Courrier de Marie-Josée Roig, maire d'Avignon, adressé à Nelly Olin, ministre de l'Environnement, le 27 décembre 2006.

² Il s'agit des représentants du maire d'Avignon, ainsi que des Saintes Maries de la Mer.

³ Un adjoint au maire d'Avignon a évoqué avec nous cette réunion et nous en a remis un compte rendu.

⁴ « il convient de retenir que la notion de ZEC est un terme technique, de gestionnaire, sans définition juridique : ces zone relèvent du droit commun pour tout ce qui concerne la prévention des inondations et les indemnisations au même titre que toute zone inondable » (Groupe de travail sur les conditions de vie en zone d'expansion des crues du 20 septembre 2007, compte-rendu de la DIREN de Bassin).

réunion, le groupe fut dissout par décision du comité de pilotage du Plan Rhône, qui considérait que « la réflexion a atteint ses limites au niveau local sur la question des indemnisations¹ ».

Malgré cette tentative de clôture de la controverse, en 2009, plusieurs élus toujours mobilisés par la question de la reconnaissance d'un statut pour les habitants en ZEC organisèrent des réunions intitulées « réunions ZEC ». Le compte-rendu de la deuxième réunion nous apprend que plusieurs élus se sont fédérés afin de demander, de nouveau, la reconnaissance d'un statut particulier pour les occupants des ZEC. Cette fois-ci, il s'agit plutôt de territoires situés à l'amont d'Avignon, mais auxquels sont associées d'autres territoires plus en aval. Au-delà des clivages politiques, la question du statut était considérée par les élus comme un enjeu non partisan. La stratégie pour ces communes apparaît dans le compte rendu de la réunion :

« [les communes situées en ZEC] ne peuvent se faire entendre que si elles sont unies et imposent « un statut particulier », seul garant devant la loi de faire appliquer cette fameuse solidarité Amont-Aval, Rive droite, Rive gauche dont nous entendons le refrain depuis 2003 malheureusement sans aucune mesure concrète ».

Extrait du compte rendu de la deuxième réunion « ZEC » le 8 Septembre 2009 à Caderousse

Cette fois, les élus impliqués dans cette demande étaient ceux des communes situées autour d'Avignon. Parmi elles, Piolenc et Mornas, ainsi que les communes qualifiées de « bénéficiaires » du projet de restauration de ZEC². Ces élus mobilisèrent d'autres échelons politiques pour renforcer leur demande. Cela est illustré par l'évocation de motions déposées par les conseillers généraux des Bouches-du-Rhône, et de celles à venir par ceux du Gard et du Vaucluse, pour défendre une demande de reconnaissance d'un statut. Dans le compte rendu de cette réunion, tous les élus étaient d'accord pour revendiquer un statut particulier des ZEC dans le cadre de ce Plan Rhône, au nom d'une « vraie solidarité » :

« Réunion très enrichissante qui traduit la volonté de Elus des ZEC de se fédérer pour demander une vraie solidarité qui ne peut passer que par l'adoption d'un statut particulier [...] Il faut mobiliser dès à présent TOUS les Députés de TOUTES tendances de nos ZEC pour avoir le poids nécessaire pour faire aboutir notre STATUT PATICULIER (Le Rhône n'étant ni de droite, ni de gauche...) »

Extrait du compte rendu de la deuxième réunion « ZEC », le 8 Septembre 2009 à Caderousse (l'emphase est d'origine).

Cette nouvelle fédération des élus situés en ZEC provoqua un regain d'intérêt pour cette demande de statut. En juin 2010, une nouvelle proposition de loi demandant un statut pour les habitants en ZEC fut reprise par un député du Gard, Etienne Mourrut, déjà signataire de la proposition de 2005. Les événements de Xynthia, et la question des « zones noires », a constitué à ce moment une opportunité médiatique pour les demandes issues du Rhône. La nouvelle proposition de loi reprenait les mêmes demandes que celle de 2005. Elle était soutenue par Thierry Mariani, ainsi que le maire d'Orange et conseiller général Jacques Bompard³.

¹ Lettre du DIREN de Bassin aux élus mobilisés sur la question du statut, datée du 1^{er} juillet 2008.

² Les élus de Piolenc et Mornas participent aux « réunions ZEC » organisées en 2009. Mais dès 2008 les élus sont identifiés par la Mission Rhône comme intéressés par la demande de reconnaissance d'un statut. Cela est illustré par leur présence dans les destinataires d'une lettre du DIREN de bassin envoyée le 1^{er} juillet 2008 pour informer les élus intéressés par cette demande des conclusions du groupe créé par la Mission Rhône.

³ « Inondations : dans le flot du débat sur les crues », *Le Dauphiné Libéré*, le 11 février 2010

Dans l'année, des élus parlementaires et municipaux du Rhône étaient de nouveau reçus par le ministre de l'Environnement afin de soutenir cette proposition, comme le relate un article qui titre « Inondés d'accord mais avec un statut particulier », dans le *Midi Libre* du 19 juin 2010. La composition de ce groupe d'élus témoigne de la solidarité locale qui s'organisa autour de la question du statut : ont été reçus un député du Gard, l'attaché parlementaire du député et président de région PACA, un conseiller général des Bouches du Rhône, un conseiller général du Gard, quatre maires gardois et deux maires des Bouches-du-Rhône. Cependant, cette nouvelle demande n'a pas plus de suites qu'en 2005. La position du ministère fut de présenter les ZEC comme des zones « qui ont toujours été inondées » et qui dès lors « ne doivent pas bénéficier de statuts particuliers ». D'autre part, le ministère renvoyait cette demande aux politiques locales, estimant que « ce n'est pas la solidarité nationale qui doit s'exercer mais celle des collectivités locales »¹.

Cette question du statut fut saisie par la coalition discursive « ZEC Actives » pour détourner les alliés objectifs de la Mission Rhône afin de disqualifier le projet de « restauration de ZEC ». Les élus des communes qualifiées de « bénéficiaires » du projet, déçus par l'orientation ministérielle défavorable à leur demande, s'associèrent pour réitérer cette demande de statut. En se ralliant à elles, les communes de Piolenc et Mornas détournaient les alliés objectifs de la Mission Rhône, et les intéressaient à leur cause. La Mission Rhône comptait sur les communes bénéficiaires pour mettre en œuvre le projet de Piolenc-Mornas. Mais, pour les représentants de ces territoires, la solidarité amont-aval s'exprimait par la reconnaissance formelle de l'utilité de leur inondation pour les zones urbanisées, et non pas par la mise en eau d'une plaine protégée comme Piolenc-Mornas². Lors d'une réunion organisée ensemble, les « élus des ZEC » faisaient état de leur « désarroi » au sujet du Plan Rhône « qui met à jour la nécessité de fédérer tous les élus des ZEC pour demander une vraie solidarité de territoire de tous les acteurs du Plan Rhône³ ».

Derrière la tentative de co-production de la catégorie ZEC, illustrée par une stratégie de mise en équivalence (par les élus) et de différenciation (par les services de l'État) se jouaient plusieurs enjeux. La reconnaissance d'un statut aux habitants en ZEC relevait en partie de l'ordre du symbolique. Il s'agissait de voir leur caractère inondable reconnu par la « solidarité nationale », au lieu de voir attribuer à leur territoire seule une fonction hydraulique, présentée comme naturelle.

Par ailleurs, concernant le projet de remettre en eau la plaine de Piolenc-Mornas, la définition d'une ZEC et la question du statut avait des conséquences financières. Les agents de la Mission Rhône, ainsi que le préfet, avaient assuré les élus de Piolenc et Mornas que la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC s'accompagnerait du versement d'indemnités afin de compenser le changement du caractère inondable de leur territoire⁴. Or, les orientations ministérielles rendaient impossible le versement d'indemnités à ce territoire, même en cas de ré-inondation. Les ZEC ayant été

¹ « Beaucaire. Le long chemin d'une proposition de loi... », *Midi Libre*, le 19 juin 2010, édition locale Beaucaire.

² Cela s'exprimait lors d'une réunion commune tenue entre les élus de ZEC le 25.05.2009.

³ Compte-rendu de la réunion ZEC du 25.05.2009.

⁴ Le Préfet de Vaucluse annonçait aux communes concernées lors d'une réunion de concertation que ces derniers auraient droit à des indemnités en cas de mise en œuvre du projet : « *Monsieur le Préfet [de Vaucluse] précise que l'Etat ne remettra pas la plaine de Mornas-Piolenc en eau sans mesure compensatoire pour les riverains de cette plaine. Le principe de base de ces mesures compensatoires est l'indemnisation. Cette dernière sera calculée et traduite dans des textes réglementaires, avant tout aménagement de la plaine.* » (Extrait du compte rendu réalisé par la DIREN du comité de pilotage du 9 octobre 2008 en mairie de Piolenc concernant l'étude approfondie des conditions d'inondation de la plaine de Mornas-Piolenc-Orange - l'emphase est d'origine).

définies comme des territoires « naturellement » inondables, ils ne pouvaient voir leur inondation compensée par des indemnités spécifiques. Or, qualifier le projet de surinondation ou de restauration d'une ZEC est sujet à interprétations, comme cela est exprimé par un extrait d'entretien :

*« Ils [Piolenc-Mornas] vont se retrouver avec 3 mètres d'eau alors qu'en 1856, ils avaient peut-être 50 centimètres ou un mètre. C'est complètement **artificialisé**. On va complètement gérer par un déversoir. Donc à la limite, ouvrir le déversoir, pourquoi pas? On remet comme avant. Mais si on remet comme avant, du coup, l'eau retourne dans l'Aygues et elle retourne dans le Rhône et cela nous intéresse moins en termes d'écrêtement. [...] Pour moi, **c'est plus de la sur-inondation par rapport à ce qui pourrait se faire naturellement que de la restauration de zones inondées**. On va se retrouver avec des ouvrages bien mis en charge. [...] on est un peu en train de contourner le système de sur-inondation qui était, à l'origine, prévu pour compenser des inondations de zones où il n'y avait aucun enjeu dedans [...] Là, on la sur-inonde, oui, mais c'est pas fait normalement pour inonder des maisons. Donc, nous, on va compenser cette inondation de maisons par moins d'inondations d'autres maisons. »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I4)

D'autre part, la qualification de Piolenc-Mornas comme une zone inondée « naturellement » ou « artificiellement » diffère selon la référence temporelle utilisée. En considérant que l'état de référence est l'état de la plaine de Piolenc-Mornas protégée par une digue de la CNR, alors le projet de mise en eau inonde « volontairement » et « artificiellement » la zone à l'aide d'un déversoir et d'autres équipements techniques. Mais si la référence utilisée est la situation de la plaine de Piolenc-Mornas avant les aménagements de la CNR, alors le projet de mise en eau protège la plaine plus qu'en l'absence de digue. C'est cette référence qui fut utilisée par la Mission Rhône et par la ministre de l'Environnement, ce qui conduisit à l'impossibilité d'accorder des indemnités aux habitants de la plaine de Piolenc-Mornas. La référence à la naturalité de l'inondation, et donc à l'éventuelle absence ou présence de compensation financière, ne relève pas d'un accord sans ambiguïté.

Ainsi, le projet de restauration de ZEC, parce qu'il ne prévoyait pas seulement de creuser un déversoir dans une digue, mais construisait tout un aménagement afin que l'eau qui inonde la plaine y soit bien stockée, correspondait à un projet de type « sur-inondation ». Néanmoins, le caractère polémique de cette question localement, ainsi que « l'esprit de la loi » de 2003, interprétée par des experts juridiques, étaient contraires à l'application d'une servitude de sur-inondation à la plaine de Piolenc-Mornas¹. Le refus ministériel de reconnaître aux ZEC du Rhône un statut spécifique, permettait aux agents de la Mission Rhône, en CTC, de répondre à ces revendications grâce à une orientation politique claire. En revanche, pour la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, cette absence de statut provoquait l'impossibilité d'organiser la compensation financière des habitants de la plaine de Piolenc-Mornas en cas de restauration de l'inondabilité de leur plaine. Si cela favorisait les analyses cout-bénéfice des porteurs de projet, cela ne facilitait pas l'acceptabilité d'un tel projet localement. Enfin, l'association des maires de Piolenc et Mornas à la cause des autres élus de ZEC de se voir reconnaître un statut permettait de détourner les alliés objectifs des services de l'État en alliés

¹ L'interprétation de « l'esprit de la loi » par la mission d'assistance juridique était l'utilisation de la servitude de surinondation afin d'inonder des zones sans enjeu pour protéger des zones à enjeux forts. Or, le programme d'optimisation de ZEC visait l'inondation d'une plaine avec quelques enjeux (et notamment humains) afin de protéger des plaines à enjeux plutôt modérés (« Mission d'assistance juridique sur les conditions de mise en œuvre du schéma de gestion des inondations du Rhône en aval de Viviers dans le cadre du plan Rhône », 2011 de Me Larrouy-Castera et Ledoux, pour la DIREN Rhône Alpes, p.5).

de la coalition discursive « ZEC Actives ». Ainsi, l'opposition initiale entre, d'une part, le maire de Caderousse et Orange et, d'autre part, les maires de Piolenc-Mornas, médiatisée par le projet de « restauration de ZEC », se modifia en une association de tous les maires en faveur de la reconnaissance d'un statut pour les habitants en ZEC, et donc en opposition aux services de l'État. Ainsi, en rattachant le conflit autour du projet de restauration de ZEC à celui du statut, le conflit changea de forme, et les alliés changèrent de camp, au bénéfice de la coalition discursive « ZEC Actives » et des maires de Piolenc et Mornas. Au-delà de l'enjeu matériel derrière la demande de reconnaissance d'un statut, se jouait la référence à d'autres échelles territoriales.

Qualifier des territoires en ZEC représentait pour la Mission Rhône, promotrice d'un projet d'aménagement, une stratégie d'homonimie, afin de les intéresser à créer, ensemble, un *territoire de risque*. Or, la construction de cette catégorie s'est exprimée sur le territoire de façon opposée aux intentions des services de l'État. Plutôt que de légitimer la solution technique « restauration de ZEC », les élus des territoires en ZEC se sont associés afin de demander la reconnaissance d'un statut, remettant en cause la présentation « naturelle » de la fonction de stockage des crues qu'on leur attribuait, demandant une compensation pour service rendu. Ils faisaient par là référence à une solidarité nationale, remettant en cause la légitimité du *territoire de risque* à organiser la compensation, y substituant plutôt une échelle nationale. Les élus se sont opposés au *territoire de risque* en mobilisant les représentants de leurs *territoires politiques*. Ainsi « bénéficiaires » et « perdants » du projet de restauration de ZEC s'associèrent pour s'opposer, ensemble, au *territoire de risque* et au projet qui les désignait comme tels, remettant en cause la légitimité de l'échelle de gestion des inondations et de l'institution compétente à cette échelle. À l'inverse, ils ont mobilisé des références territoriales concurrentes au *territoire de risque*.

4.2 Appartenances territoriales concurrentes au territoire de risque

La pertinence du *territoire de risque* a été remise en cause par les élus des ZEC qui se sont mobilisés autour d'une demande de reconnaissance d'un statut. Dans cette revendication, d'autres références territoriales étaient mobilisées. L'échelle nationale était plébiscitée pour mettre en œuvre une compensation (matérielle et symbolique) à l'inondabilité des territoires des ZEC, qualifiée d'utile ou de « volontaire ». Au niveau local, ce n'est pas l'échelle du *territoire de risque* qui a pris corps sur le territoire, mais plutôt les *territoires politiques* qui se sont mobilisés pour redéfinir les conditions de partage du risque inondation et de compensation. Dans la controverse au sujet de la solution technique à mettre en œuvre à Piolenc-Mornas, des appartenances territoriales concurrentes au *territoire de risque* ont été mobilisées par la coalition discursive des maires. D'abord, la plaine de Piolenc-Mornas, rendue territorialement existante par le projet de restauration de ZEC, a bien pris corps sur le territoire, mais afin de s'opposer à ce projet. Ainsi, le territoire de projet est devenu un « territoire de contestation » (Lolive, 1997). Par ailleurs, le *territoire de risque* n'a pas pris sur le territoire, car il ne correspondait pas à un *territoire vécu*. On le voit dans le cadre des références territoriales mobilisées dans la pratique des élus des communes de Piolenc et Mornas, ce sont des territoires fonctionnels concurrents au territoire de risque qui sont mobilisés, ou bien des territoires politiques. Le *territoire de risque*, qui paraissait pertinent aux yeux des services de l'État, paraît bien désincarné à l'examen des enjeux politiques locaux. Ainsi, l'étude de la controverse semble démontrer qu'un *territoire de risque*, construit par l'État, sur une logique hydraulique, ne peut pas servir de base à l'expression d'un bien

commun territorial, en cela que le territoire, au sens politique, n'a aucune existence et aucune légitimité.

4.2.1 Un territoire de contestation contre le territoire de projet

À l'examen des discours et des documents de projet du Plan Rhône, la « plaine de Piolenc-Mornas » semble représenter une réalité territoriale. Or, cette « plaine » n'avait aucune existence territoriale avant le « projet de restauration de ZEC ». Les communes de Piolenc et Mornas suivent des trajectoires voisines, mais historiquement opposées. Le *territoire vécu* de chacune, et ses *territoires fonctionnels* de référence, les orientent dans des directions différentes. Ainsi, la plaine de Piolenc-Mornas est un « territoire de projet » dans la mesure où elle fut créée par une logique de projet, et ne correspond en rien à un *territoire vécu* localement, ni à un *territoire politique*. Or, les maires de Piolenc et Mornas ont fait exister ce « territoire de projet », mais par une pratique de contestation envers le projet. Ainsi, le « territoire de projet » est devenu un « territoire de contestation » (Lolive, 1997) contre le projet qui l'avait fait exister.

La plaine de « Piolenc-Mornas » : un « territoire de projet »

Avant le projet d'optimisation de ZEC, la plaine de Piolenc-Mornas n'avait aucune existence territoriale. Les communes de Piolenc et de Mornas, voisines, séparées par quatre kilomètres de route nationale, appartenaient à des *territoires fonctionnels* et des *territoires vécus* très différents.

Cette absence de territoire fonctionnel en commun s'exprime, par exemple, par les découpages intercommunaux. Piolenc et Mornas sont deux communes intégrées dans des intercommunalités différentes (Figure 35). Piolenc appartient à la Communauté de Communes Aygues-Ouvèze en Provence (CCAOP) avec d'autres communes situées à l'est¹. En revanche, Mornas est tournée vers le nord, associée à la communauté de communes Rhône-Lez-Provence². Chaque communauté de commune est compétente pour la création d'un schéma de cohérence territorial (SCOT) et la gestion de plusieurs services locaux, ce qui illustre une réelle intégration territoriale, chacune dans son territoire fonctionnel de référence.

¹ La Communauté de Communes Aygues Ouvèze en Provence (C.C.A.O.P) rassemble les communes de Camaret, Sainte-Cécile les Vignes, Sérignan du Comtat, Travaillan, Uchaux, Violès (<http://www.ccaoyguesouveze.com/>).

² La Communauté de Communes Rhône Lez Provence rassemble les communes de Mornas, Bollène, Lamotte du Rhône, Lapalud, et Mondragon (<http://www.ccrp.fr/>)

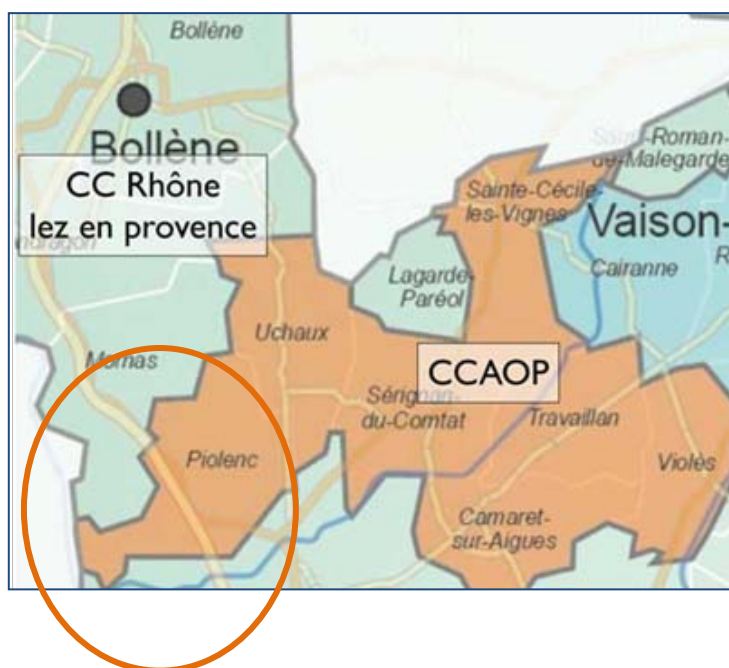


Figure 35 : Communautés de communes de Piolenc et Mornas

Source : site internet de la CCAOP¹

Les *territoires vécus* de Piolenc et Mornas semblaient également différents. La réalisation de huit entretiens avec des habitants de Piolenc ou de Mornas donne à penser qu'également au quotidien, Mornas était réellement tournée vers le Nord (en particulier vers Bollène), et Piolenc vers le Sud et l'est (notamment vers Orange²) :

« [enquêteur] Vous y allez souvent à Mornas ?

- J'y vais, j'ai de la clientèle là-bas. [...] je connais du monde, voilà. Mais enfin non, je n'y vais pas particulièrement.

- Vous n'avez pas de famille là-bas ?

- Non, je n'ai pas de famille là-bas. Au niveau bancaire, je suis pour le moment plus sur Orange [...] les gens en général ne montent pas faire leurs courses, ils descendent. »

Entretien avec un habitant de Piolenc, libraire, le 12 avril 2011 (H1)

« M. G. est un homme très gentil, **mais** il est de Mornas »

Entretien avec un habitant de Piolenc, retraité, le 13 avril 2011 (H2)

« Historiquement, Piolenc et Mornas, vraiment séculaire, on se déteste. [...] Les gens de Piolenc et Mornas ne s'aimaient pas. Il n'y avait pas beaucoup de mariages entre les gens de Piolenc et les gens de Mornas, alors que Mornas c'est toujours bien entendu avec les gens de Mondragon. [...] mon père me le disait ça, déjà, ce n'est pas d'hier. »

Entretien avec un habitant de Mornas, géologue, le 24 mai 2011 (Ex 1)

¹ URL : <http://www.ccayguesouzeve.com/shema-departemental-sondage.html>, consulté le 14/02/2014.

² En effet les habitants interrogés ont leurs habitudes sur Piolenc et sur Orange (comme la banque, pour H1). Ils ne vont pas particulièrement à Mornas. D'ailleurs, selon H1 : « les gens en général [de Piolenc] ne montent pas faire leurs courses, ils descendent [donc vers Orange] ».

« les Mornassiens ont plus l'habitude d'aller faire les boutiques vers le Nord que ce qu'ils ont l'habitude de descendre. Nous à Piolenc on descend. [...] vous avez des centres d'intérêts un petit peu différents. C'est vrai que nous on en discutait encore hier avec les collègues, puisque quelque part on est des habitants de Piolenc, jamais on monte. Orange voire Avignon pour la culture, la fac.[...] »

Entretien avec un habitant de Piolenc, employé de mairie, le 3 mai 2011 (I7)

« Les collègues qui travaillent ici, qui habitent sur Mornas, elles sont tournées vers Bollène...[au Nord] »

Entretien avec un habitant de Mornas, employé de mairie, le 3 mai 2011 (I8)

L'histoire témoigne de relations déjà difficiles entre les communes de Piolenc et Mornas dans le passé lointain. Ces deux communes voisines partagent un intérêt pour une rivière, le Rieu Foyro. Entre sécheresse et crues, la gestion du Rieu a cristallisé les conflits à travers l'histoire. Au 18^{ème} siècle, les archives historiques témoignent de conflits liés à l'eau entre Mornas et Piolenc. On trouve diverses plaintes émises par Mornas et par Piolenc tout au long du 18^{ème} siècle accusant l'une et l'autre de ne pas respecter les accords conclus concernant la gestion du débit de la rivière¹. Plusieurs élus à Piolenc furent accusés d'avoir détruit les écluses du moulin de Mornas, et les élus de Mornas de ne pas ouvrir suffisamment les écluses et donc de ne pas laisser suffisamment de débit arriver à Piolenc. Dans la période contemporaine les deux communes ont réussi à s'entendre pour créer un syndicat intercommunal pour gérer le Rieu qui associe donc trois communes riveraines du Rieu : Piolenc, Mornas et Uchaux. Mais ce syndicat est largement dominé par la commune de Mornas. Son directeur est également le premier adjoint du maire chargé des finances². Le siège du syndicat est situé au sein des locaux même de la mairie de Mornas. Le maire de Piolenc aurait déjà menacé de quitter cette structure plusieurs fois. Cette absence de *territoire vécu* et de *territoire fonctionnel* s'est exprimée également lors d'une controverse au sujet d'une réforme des intercommunalités proposée par le Préfet de Vaucluse en 2011. Les communes de Piolenc et de Mornas s'étaient opposées au projet du Préfet, le maire de Piolenc soulignant une cohérence territoriale de sa commune vers le Sud (Orange), et pour le maire de Mornas une cohérence territoriale vers le nord (Bollène).

Par ailleurs, les élus de Piolenc et Mornas expriment différentes façons d'être maire. Ils ont un profil, une carrière politique et une façon de mener leur politique locale assez opposés. Le maire de Piolenc, Louis Driey, commence son quatrième mandat électoral. Encarté à l'UMP jusqu'en 2012, proche de l'ancien député de Vaucluse UMP Thierry Mariani, il est orienté plutôt à droite de l'UMP³. Néanmoins, ses actions politiques dénotent un profil idéologique assez surprenant. Il a souvent affiché une orientation écologiste⁴ et progressiste⁵, malgré le soutien au maire d'Orange qu'il a démontré aux législatives de 2012, contre la candidate intronisée par l'UMP, ce qui lui vaudra une exclusion du

¹ R. Rotici, à paraître, *La commune de Piolenc*.

² Entretien avec le maire de Mornas (E7)

³ Il a soutenu le candidat Jacques Bompard, le maire d'Orange anciennement encarté au Front National, lors des législatives de 2012.

⁴ Il lance plusieurs projets de production d'énergie renouvelable, comme la construction d'éoliennes et un parc photovoltaïque flottant, la construction d'une nouvelle station d'épuration, et justifie ces choix d'aménagement, dans la presse, par des arguments écologistes.

⁵ Il a affiché son soutien au mariage pour tous dans la presse locale, en acceptant de célébrer deux mariages gays avant que celui-ci ne devienne légal (« Le maire de Piolenc va célébrer deux mariages homosexuels », *Le Dauphiné Libéré*, Vaucluse matin, le 5 mai 2012).

parti¹. Louis Driey est un ancien cadre des autoroutes (ASF). Bien qu'il ne soit pas originaire de la région, il a commencé son parcours politique à Piolenc en 1989 où il devient l'adjoint d'un maire élu depuis douze ans. Aux élections suivantes en 1995, il est élu contre le maire sortant puis réélu depuis à chaque élection municipale. Il fonde sa légitimité sur une politique réformatrice et aménagiste, et utilise les médias (communaux, régionaux et nationaux) pour renforcer son image², et soigner ses relations publiques.

Le journal communal est souvent le support d'un affichage des relations publiques entre le maire de Piolenc et des élus nationaux, comme Nicolas Sarkozy et Thierry Mariani. Dans un numéro produit pour évoquer ses dix années de mandat électoral, il se présentait aux côtés de Nicolas Sarkozy, et évoquait leur « amitié de longue date qui s'est forgée au fil du temps et des épreuves » et s'affichait sur une photo à côté de lui (Figure 36). Il remerciait dans ce communiqué différents acteurs pour leur aide lors des inondations de 2002 et 2003³, ce qui prouve l'importance des relations publiques pour ce dernier. D'ailleurs, pendant les inondations de Piolenc, Nicolas Sarkozy alors ministre de l'Intérieur était venu à Piolenc deux fois. Le maire présentait explicitement l'intérêt, pour ses administrés, d'avoir un maire aux relations publiques variées :

« ces rapports privilégiés avec les autres élus ont permis de réaliser plus de travaux que ce qui aurait pu être fait avec les seules finances de la commune et ainsi d'améliorer la sécurité des personnes et des biens, priorité absolue de toute l'équipe municipale »

Extrait du journal municipal de Piolenc, 2005

¹ « Quelques jours après, Louis Driey, maire de Piolenc et ami de Thierry Mariani, faisait savoir qu'il soutiendrait Jacques Bompard, candidat de la Ligue du Sud, pour ces législatives. Autant dire que, si le ministre a jugé utile de se déplacer, c'est que l'heure est grave pour l'UMP. Reste que le train de la désunion est déjà passé. Et que Thierry Mariani, ne peut que constater les dégâts. » (« Louis Driey et Paul Durieu temporairement exclus de l'UMP », *Le Dauphiné Libéré*, *Vaucluse matin.com*, le 14 avril 2012).

² Notamment la commune de Piolenc apparaît en première page du journal *Le Monde* concernant un projet de construction d'une centrale photovoltaïque flottante (« Quand l'énergie solaire prend l'eau », *Le Monde*, le 3 mai 2011) ; Le maire accorda à ce sujet une interview depuis son bureau dans le journal télévisé du 19h-20h sur France Trois Régions (le 15/04/2011).

³ Nicolas Sarkozy (alors Ministre de l'intérieur), Thierry Mariani (député, qui deviendra Ministre), Paul Durieu (député suppléant, président de l'Association des Maires de Vaucluse), Alain Dufaut (Sénateur, Avignon), les communes voisines, les chaînes de télévision nationales et locales, les journaux locaux, et la communauté de communes.



Figure 36 : Le maire de Piolenc et l'importance des relations publiques

Source : Journal municipal de Piolenc, « 10 années au service des Piolençoises et des Piolençois », 2005

Le maire de Piolenc investit particulièrement les politiques publiques locales : les habitants de Piolenc le présentent souvent comme assez peu sympathique mais assez actif, notamment vis-à-vis de l'aménagement¹ et de la sécurité². À Piolenc, les inondations représentent aujourd'hui un enjeu politique important. Après les inondations de Piolenc en 2002 et 2003, Louis Driey afficha une prise en main municipale de cette question en lançant des travaux autour des berges du Rieu Foyro, en mettant en place un Plan Communal de Sauvegarde visant à organiser les secours en cas d'inondation, par un système d'alerte téléphonique des habitants, et affichant une politique résolument limitative de l'urbanisation en zone inondable. Il s'est néanmoins attelé à négocier la cartographie du PPRI du préfet, jugée restrictive par le maire, mais tout en privilégiant des relations de négociation avec les services de l'État.

« [...] il y a eu un dialogue constructif avec les services de l'État, commune de Piolenc, je parle, un dialogue très constructif que ce soit pour la partie inondation ou la partie incendie. [...] j'avais fait un relevé des zones inondables et puis j'avais participé et puis j'avais baigné physiquement, je veux dire, donc je pouvais pas contester la vérité. [...] Et les services de l'État m'ont demandé de participer à des réunions, à des formations de personnes de la DDT, avec des diapos, à expliquer comment ça s'était passé sur la commune etc. pour témoigner ».

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2012 (E5)

¹ Notamment concernant la voirie, les berges du Rieu Foyro, les eaux pluviales, l'éclairage public, les bâtiments publics, etc.

² Il est très actif, comme on peut le voir dans les journaux municipaux, dans la lutte contre les chiens dangereux. De même, une de ses mesures phares a été d'équiper le centre du village de caméras de surveillance.

Le maire de Mornas, Denis Dussargues, est lui sans étiquette, mais son orientation politique se situe à gauche¹. Comme le maire de Piolenc, il entame son quatrième mandat, mais son accession au pouvoir municipal semble relever plus du malentendu que de la stratégie politique, à l'inverse de Louis Driey. Denis Dussargues raconte qu'il était sur une liste municipale élue en 1995, et est devenu maire lors du décès de la tête de liste. Il explique sa popularité par son caractère et son métier : « un facteur tout le monde le connaît »². Il se définit comme casanier, intéressé par la pêche, la chasse, les champignons et son jardin, et admet qu'il n'avait aucune vision politique avant de devenir maire. À Mornas les inondations ne sont pas un enjeu politique fort. La commune n'a que très peu été inondée en 2002 et 2003. Le Maire est hostile aux PPRI qui empêchent ses administrés de construire, et le conseil municipal s'est d'ailleurs déjà opposé à la cartographie règlementaire instituée par la préfecture. Il explique avoir été « frappé par le PPRI » comme frappé par la foudre, et semble détenir moins de capacités politiques à négocier avec les services de l'État que le maire de Piolenc. Denis Dussargues investit peu les politiques publiques pour construire sa légitimité politique. Il lance peu d'aménagements, voire les limite³, et soutient largement la préservation des terres agricoles. Si le maire est actif sur le secteur de la sécurité des habitants, il a facilité la mise en place d'un réseau de « voisins vigilants » et assure qu'« au moment où d'autres villes font le choix de la vidéosurveillance, [Mornas fait] celui de l'humain⁴ ».

Piolenc et Mornas semblaient ne rien avoir en commun, mis à part le fait d'être concernées par un projet visant à permettre leur inondation, et de bénéficier chacun d'une forte légitimité politique, réélus plusieurs fois. L'absence de *territoires fonctionnels* et de *territoires vécus* en commun, ainsi que la personnalité des maires et leur stratégie politique, montre le manque d'existence de ce qui sera appelé la « plaine de Piolenc-Mornas ». Cependant, cette plaine, créée par le « projet de restauration de ZEC », va prendre corps et exister territorialement, mais en opposition au projet. Émerge alors un nouveau *territoire vécu*, mais de contestation.

Mobilisation d'un territoire de contestation

Piolenc-Mornas est un territoire qui s'est construit en réaction au projet d'optimisation de ZEC. Cette « territorialisation réactive » (Lolive, 1997) s'est construite par l'action des maires des deux communes, qui se sont associés pour s'opposer au projet, ce « tiers étranger » qui fait exister un nouveau territoire de contestation. Par l'intermédiaire de discours, mais aussi d'éléments plus matériels, ils ont utilisé des symboles d'unité pour faire exister ce territoire en réaction à l'aménagement qui le concernait.

C'est surtout par l'usage de la presse que les maires font exister ce territoire. Malgré leurs divergences, ils donnent à voir une image d'élus soudés dans la presse régionale :

« Piolenc et Mornas, même combat. Même solidarité et même volonté de trouver une alternative à la zone d'expansion de crues [...] « on veut bien être solidaire mais il faut que ça serve à quelque chose », disent en chœur

¹ D'après ses déclarations (« j'ai une sensibilité de gauche mais sans être ancré dans un parti quel qu'il soit », Entretien avec le maire de Mornas, le 27 novembre 2012, E7).

² Entretien avec le maire de Mornas, le 27 novembre 2012 (E7).

³ Il s'est notamment opposé à un projet de construction de ferme photovoltaïque sur des terres agricoles porté par des agriculteurs (Entretien avec un habitant de Mornas (Ex1), et Bulletin municipal de la commune de Mornas, Avril 2009)

⁴ Journal communal de Mornas, octobre 2009

les deux maires [...] les deux maires « solidaires dans ce combat » devraient monter à nouveau au front »

« Une coalition de maires contre le Plan Rhône », *Le Dauphiné Libéré*, le 12 juin 2008.

Ce rapprochement est réalisé dans les discours, mais également par les images. Dans un but clairement performatif, les maires s'affichent dans la presse ensemble, devant le Rhône et contre le projet, ces deux dénominateurs communs qui font exister leur territoire. Les titres des articles (Figure 37) expriment bien la dimension contestatrice de ce rapprochement territorial :



Figure 37 : Piolenc-Mornas, territoire de contestation

Sources : Extraits de presse du *Dauphiné Libéré*, 12 juin 2008

La solidarité locale entre les deux communes est présentée par le maire de Piolenc comme plus efficace que les relations partisanes existantes :

« moi, je suis à droite, les politiques à droite ne m'ont pas défendu, la commune de Mornas qui est de gauche, les élus de gauche ne l'ont pas défendu non plus. Heureusement qu'on a une solidarité communale de citoyens, pas de politiques.

-[enquêteur] donc vous vous êtes entendus avec la mairie de Mornas?

-ben, avec les élus de Mornas, oui ! les citoyens de Mornas oui, on a fait des réunions publiques à Piolenc, des réunions publiques à Mornas. »

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2011 (E5)

Ce rapprochement médiatique trouvera son aboutissement dans la tenue d'un conseil municipal « extraordinaire » commun entre les deux communes, tenu le 4 juillet 2008 en mairie de Mornas. Cet élément symbolique démontre l'ambition des deux maires de donner une existence politique au « territoire de contestation ». La presse est invitée à cet événement, ainsi que d'autres élus municipaux appelés en soutien, qui assistent au conseil municipal commun avec leur écharpe tricolore, renforçant leur solidarité et leur légitimité à s'opposer au projet par l'affichage ostensible de leur mandat politique (Figure 38). Ce jour-là, les maires votèrent une « motion de censure » à l'encontre du projet de restauration de ZEC, comme marque de soutien à Piolenc et Mornas. Cet événement est médiatisé

par les journaux régionaux de façon à opposer les maires et l'État. Les élus sont présentés comme construisant un « barrage » afin de résister aux inondations organisées par la puissance publique.



Figure 38 : « Les élus font barrage ». Association médiatique des représentants politiques contre le territoire fonctionnel.

Source : Le Dauphiné Libéré, 6 juillet 2008

La couverture médiatique de cet événement renforce l'image d'un bloc d'élus s'opposant, de façon soudée, à l'action de l'État, qualifiée de dictatoriale par la comparaison à un « oukase » :

« Une ZEC jugée « inacceptable » par l'ensemble des participants et les bureaux d'études indépendants qui ont planché pour le sujet. Les élus, soutenus sans ambiguïté par la présence d'une quinzaine de maires du secteur, ceints de l'écharpe tricolore, ont adopté lors de cette grande première hautement symbolique, une motion de défiance contre cet appendice du Plan Rhône vécu comme « un oukase de la part de l'Etat français » [...] les débats, conduits en parfaite harmonie par Denis Dussargues, maire de Mornas et Louis Driey, maire de Piolenc, ont débouché sur le rejet unanime du projet tel qu'il est (mal) ficelé à l'heure actuelle »

« Les élus font barrage. Une motion commune contre le projet de zone d'expansion des crues », *Le Dauphiné Libéré*, le 6 juillet 2008.

« Mornas et Piolenc s'engagent conjointement contre la zone d'expansion des crues, ils craignent pour leurs terres. [...] Des intérêts communs [...] Sous l'égide de la solidarité intercommunale, Mornas et Piolenc se demandent quels bénéfices vont-elles tirer de la ZEC ? »

« Les dangers d'une crue maîtrisée », *La Provence*, le 6 juillet 2008.

Ainsi, la solidarité amont-aval que la Mission Rhône appelait de ses vœux a existé, mais ne s'est pas exprimée par le soutien au projet de restauration de ZEC. Au contraire, les maires de Piolenc et Mornas ont appelé « solidarité amont-aval » le soutien dont ils ont bénéficié lors du conseil municipal commun qu'ils organisaient pour s'opposer au projet :

« C'est pourquoi ils ont réuni leurs conseils hier soir à la salle des fêtes de Mornas. « Une réunion marquée par la solidarité avec tous les riverains du Rhône, en amont et en aval. »

« Mornas contre la zone d'expansion de crues », *La Provence*, le 5 juillet 2008.

L'examen des élus présents à ce conseil municipal montre que dans la résistance au projet d'optimisation de ZEC, les maires ont mobilisé des références territoriales concurrentes au territoire de risque. En particulier ils mobilisent les territoires fonctionnels dans lesquels ils sont insérés, notamment leurs communautés de communes¹ respectives ainsi que le syndicat de gestion des eaux Rhône-Aygues Ouvèze², mobilisé autour du risque de pollution des captages d'eau potable situés à Mornas³. La mobilisation de leurs relations à travers les territoires fonctionnels leur permet de rallier un nombre important de communes à leur cause.

Lors de ce conseil municipal, les maires affichent leur opposition au projet mais présentent aussi leur solution alternative. Ils renforcent la légitimité de leur opposition au projet, et de leur solution alternative, en faisant témoigner leurs deux experts, qui présentent leur projet de « ZEC Actives » et leurs motifs d'opposition au projet « restauration de ZEC »⁴. La présence d'autres élus à cette réunion donne du poids à cette opposition, et à leur solution alternative. La mise en œuvre de cette solution nécessite en effet le soutien de ces élus locaux, dont les territoires pourraient potentiellement accueillir une de ces « ZEC Actives ». En plus des maires du secteur, les élus mobilisent les représentants des territoires politiques auxquels ils appartiennent. Le vice-président du Conseil Général de Vaucluse, député du Canton de Mornas et maire de Lapalud (commune située non loin de Mornas, au bord du Rhône) assiste également à ce conseil municipal extraordinaire et exprime son soutien aux élus en déclarant au sujet du projet que « le jeu n'en vaut pas la chandelle⁵ ». Député de la circonscription de Piolenc et proche du président Sarkozy, Thierry Mariani⁶, affiche son soutien aux élus par la présence de son suppléant, qui exprime son désaveu face à une action de l'État qu'il juge contraire à sa mission de protection des populations :

« Pour Paul Durieu, ancien maire de Camaret s'exprimant au nom du député Mariani et appelant les élus à la solidarité et à une forte mobilisation, « ce sont des décisions de fonctionnaires anormales. Elles vont contre les principes de l'État qui sont de diminuer les risques pour les personnes et les biens, pas de les aggraver. Tout cela est inadmissible »

« Les élus font barrage », Le Dauphiné Libéré, le 6 juillet 2008.

¹ « Louis Driey, maire de Piolenc, a exposé en fin de réunion, sa demande de motion de soutien aux membres de la CCAOP concernant le plan Rhône. [...] L'ensemble des élus a adopté cette motion de soutien et a proposé de se présenter en écharpe au vote de la motion de censure le 4 juillet à la mairie de Mornas. » (« Soutien à Piolenc », *Le Dauphiné Libéré*, le 26 juin 2008.)

² « Les deux édiles ont souligné les risques que cette ZEC représenterait pour les puits de captage en eau potable situés sur cette plaine au niveau de Mornas et qui alimentent les 36 communes du RAO. [...] Le comité syndical du RAO a voté son soutien aux deux communes ». (« Le RAO soutient Mornas et Piolenc contre le projet de Zones d'expansion de crues », *Le Dauphiné Libéré*, le 1^{er} juillet 2008.)

³ Le Syndicat Rhône Aygues Ouvèze assure l'alimentation en eau potable de 66 000 habitants résidant dans 37 communes du Haut Vaucluse et du Sud de la Drôme. Environ 70% de leur production proviennent des 2 champs captant de Mornas (Le Grand Moulas et La Roulette) [source : site internet du RAO, URL : <http://www.syndicat-rao.com/>] On peut donc imaginer l'intérêt du syndicat à s'opposer au projet de restauration de ZEC.

⁴ Notamment le risque de pollution des champs de captage d'eau potable, la faible efficacité hydraulique de l'inondation de Piolenc-Mornas pour les communes en aval, et la modification de l'inondabilité du fait des aménagements de la CNR.

⁵ « Les élus font barrage. Une motion commune contre le projet de zone d'expansion des crues », *Le Dauphiné Libéré*, le 6 juillet 2008.

⁶ Thierry Mariani est en 2008 député de la 4^e circonscription de Vaucluse, mais sera ministre des Transports en 2010. C'est un proche de Nicolas Sarkozy, dont le mandat présidentiel (2007-2012) coïncide avec le moment où les élus s'opposent au projet.

La présence de Paul Durieu (UMP) et Jean-Pierre Lambertin (PS) à une même réunion prouve que le soutien aux communes contre le projet dépassait les clivages politiques. Si les représentants des communes voisines, des cantons et du département étaient acquis à la cause des communes, le positionnement de la Région dans la controverse est plus ambigu. Cette ambivalence s'exprime par l'absence de soutien officiel du président Michel Vauzelle aux communes. Néanmoins, un représentant de la Région présent lors de la réunion de concertation organisée à Piolenc en juillet 2008, affirmait devant les services de l'État que si la Région PACA avait validé la stratégie de gestion des inondations, en cas d'impact négatif trop important pour la plaine de Piolenc-Mornas, elle se réservait la possibilité de s'opposer au le projet¹. Cette position ambiguë peut s'expliquer de plusieurs manières. D'abord, la Région est signataire du Plan Rhône, et donc alliée objective des services de l'État dans le dossier « restauration de ZEC ». Ensuite, le président de Région est l'ancien maire d'Arles, commune particulièrement favorisée par la stratégie de gestion des inondations construite dans l'objectif explicite de mieux protéger Arles et Avignon des crues. Entre mandat électoral et partenariat avec l'État, recherche de légitimité politique et fonctionnelle, la position de la Région est hésitante.

Les maires de Piolenc et Mornas semblent donc bénéficier d'un soutien politique local et national assez fort. Des élus locaux, comme Thierry Mariani² et Jean-Pierre Lambertin³, leur permettent un accès facilité au pouvoir central et régional. Par ailleurs, l'investissement du maire de Piolenc dans les relations publiques représentait un atout pour ce type de mobilisation. Dans leur opposition, les maires de Piolenc et Mornas ont peu eu besoin de faire appel à la mobilisation habitante, bien qu'ils aient informé leurs électeurs par les journaux communaux. Ils ont utilisé cette arme comme menace, bien qu'ils ne l'aient pas mise en pratique⁴ :

« on serait montés au créneau, on avait préparé un plan d'action de barrer la RN7, de barrer l'autoroute et de barrer la voie SNCF et j'avais dit à la préfecture : Monsieur le préfet, moi j'ai vu passer 10 préfets et j'en verrai 10 après vous, je lui ai dit, vous vous passez, moi, je reste je lui ai dit les Piolencois, ils resteront et ils sont dans les archives depuis l'an 1001 et dans 1000 ans Piolenc sera là. Si vous voulez forcer, vous forcerez mais nous aussi on sait forcer, je lui ai dit et peut être que on inaugurerà une statue au bord du Rhône, de Piolenc, un monument aux morts, c'est vrai ! »

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2011 (E5)

Ainsi, dans leur opposition au projet, les maires de Piolenc et Mornas ont fortement mobilisé leurs relations territoriales. N'appartenant à aucun parti politique, ils ont mobilisé leurs réseaux politiques locaux, et ont acquis ainsi le soutien de personnalités politiques de bords divers, leur offrant un accès aux pouvoirs locaux et central. Ainsi, ils ont opposé au territoire fonctionnel d'autres

¹ « Réunion de concertation entre les services de l'Etat et les Mairies de Mornas et de Piolenc, le 8 juillet 2008, quant à l'éventualité de la création d'une zone d'expansion de crues du Rhône dans les plaines de Mornas et de Piolenc », Compte-rendu réalisé par la Mairie de Piolenc.

² Il exprime cet accès dans la presse : « Je suis à 100% aux côtés des maires de Piolenc et Mornas, et opposé à ce projet qui consisterait à sacrifier les campagnes et les petits. J'ai demandé un rendez-vous au ministre de l'environnement début juillet à ce sujet » (Le Dauphiné Libéré, le 12 juin 2008).

³ J.P. Lambertin est au PS, comme Michel Vauzelle, président de Région.

⁴ Les habitants interrogés sont informés de l'existence du projet de restauration de ZEC (notamment par la presse municipale) mais ne sont pas directement informés par les élus municipaux de l'actualité liée à sa mise en œuvre. La plupart d'entre eux déclarent ne pas se rendre aux réunions publiques organisées par le Plan Rhône (notamment les CTC).

références territoriales. Ils ont transformé un territoire de projet en territoire de contestation, rassemblant autour d'eux, par l'intermédiaire de leurs territoires politiques et fonctionnels respectifs, d'autres élus. Les maires ont opposé au *territoire de risque* (à l'échelle du Rhône aval) leurs territoires politiques et fonctionnels, légitimant des périmètres de *territoires vécus* concurrents. À la présentation d'une solidarité naturelle, induite par des liens hydrauliques, à l'échelle du Rhône Aval, les élus ont opposé des *territoires vécus* divergents, construits sur d'autres références, et existant grâce à des liens personnels, politiques, ou fonctionnels. Le décalage entre le *territoire de risque* et les territoires vécus s'exprime par une autre controverse, relative à un projet de redéfinition des intercommunalités qui se déploie en 2011.

Opposition à l'intercommunalité et au territoire fonctionnel

Le territoire de risques idéalisé par les membres de la Mission Rhône, à l'échelle du Rhône Aval, n'a pas pris sur le terrain. On peut expliquer cela par le fait que ce territoire de risque assignait une position de « perdants » aux communes de Piolenc et Mornas. Mais notre interprétation, au-delà de l'intérêt de deux maires à s'opposer à un projet visant à inonder leur terre, est que ces élus ne s'identifiaient pas aux problèmes rencontrés par Avignon. Comment accepter de stocker les crues pour Avignon lorsqu'aucun lien territorial n'existe entre ces entités ? Le lien territorial est l'élément qui permet à une solidarité d'exister, notamment quand il est question de partager un risque.

Cette faible cohérence territoriale entre le territoire de contestation et le *territoire de risque* s'illustre par une controverse au sujet de la réforme des intercommunalités de Vaucluse en 2011. Le Préfet de Vaucluse avait le projet d'agrandir l'intercommunalité d'Avignon vers le Nord, jusqu'à y intégrer Piolenc. Le maire de Piolenc s'est opposé à ce projet de façon assez virulente, témoignant de son intérêt à défendre un territoire fonctionnel différent de celui d'Avignon.

Pendant l'année 2011, les Préfets ont été chargés de proposer un redécoupage des intercommunalités existantes¹. Le Préfet de Vaucluse est le premier à proposer une nouvelle organisation territoriale. Sa proposition apparaît dans différents journaux locaux, qui, majoritairement, la jugent ambitieuse. Le Préfet « a aiguisé les ciseaux », a soumis des « propositions décoiffantes », un « redécoupage à la serpe » visant à supprimer 10 des 17 collectivités existantes en Vaucluse². Conformément à l'orientation nationale, le projet du Préfet vise à rationaliser le découpage des territoires fonctionnels, en augmentant la taille des intercommunalités et en diminuant leur nombre³, notamment autour d'Avignon. Le Grand Avignon, qui comptait 13 communes, englobe dans le projet du Préfet 32 communes, dont Orange et Piolenc. Au lieu de s'étirer d'est en ouest comme c'était le cas, le Préfet conçoit le territoire fonctionnel d'Avignon du Nord au Sud, en suivant l'axe du Rhône⁴ (Figure 39). Le projet du préfet est de « créer un pôle métropolitain » et « un territoire intégré capable

¹ Dans le cadre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

² *La Provence* du 19 Avril 2011 : « Le Préfet a aiguisé les ciseaux », *Les Petites Affiches de Vaucluse* du 26 Avril 2011 fait sa une sur l'intercommunalité (« L'Etat bouscule les frontières ») et illustre cela par des ciseaux découpant les intercommunalités existantes en Vaucluse.

³ La situation avant proposition du Préfet fait état de 77 EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) en Vaucluse, dont les tailles en termes de nombre de communes sont, par rapport à la moyenne française, limitées et selon la Préfecture imparfaitement adaptées aux bassins d'emploi ou de vie (Préfecture de Vaucluse, 2011, « Schéma départemental de Coopération Intercommunale. Département de Vaucluse »).

⁴ « Actuellement, le Grand Avignon s'étire d'Est en Ouest, alors que le bassin de vie naturel, compte tenu de la position d'Avignon au bord du Rhône, est clairement dans le sens Nord-Sud, le long du couloir Rhodanien » (*Les Petites Affiches de Vaucluse* du 26 Avril 2011).

de peser en face de Marseille, Aix-en-Provence, Nîmes¹ ». Il vise également une « rationalisation des périmètres » et une « rationalisation des organismes compétents en matière d'aménagement de l'espace ».

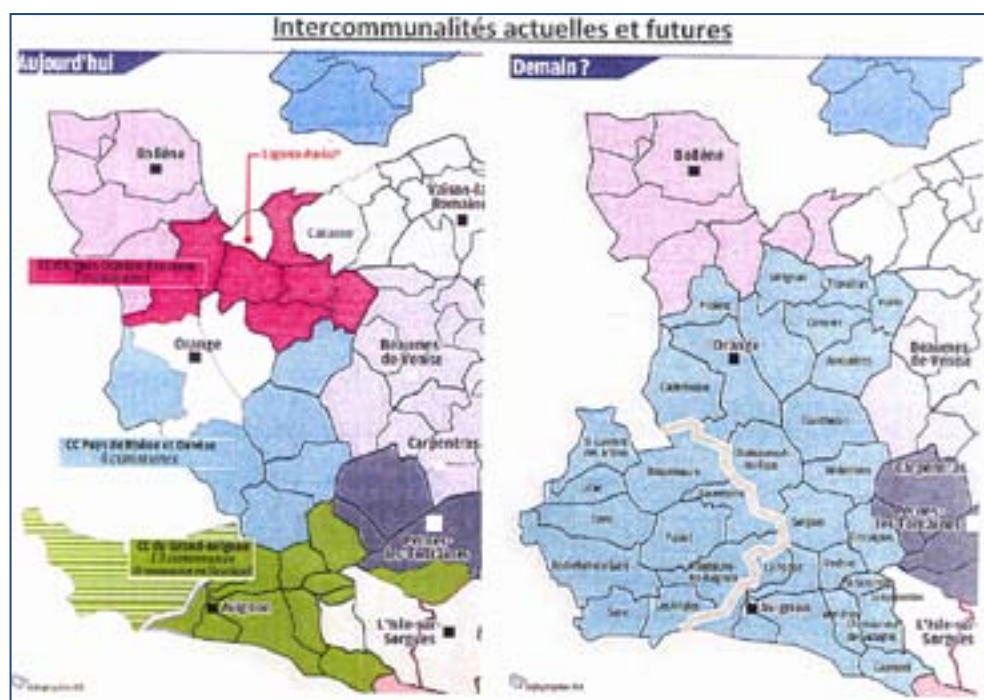


Figure 39 : Projet de réforme des intercommunalités en Vaucluse

Source : « Schéma départemental de coopération intercommunale », Préfecture de Vaucluse, 2011.

Commentaire : on peut voir la nouvelle communauté de communes autour d'Avignon en bleu.

Le projet du Préfet est de créer un très grand EPCI autour d'Avignon, et d'englober les communes vers le Nord jusqu'à Orange et Piolenc. Son ambition de rationalisation ne semblait pas s'encombrer des avis des communes intéressées :

« [...] son application [la réforme] pourra se faire sans l'accord des communes, précise François Burdeyron, préfet de Vaucluse [...] Je n'ai donc tenu aucun compte des considérations politiques. Il s'agit de la vision qu'a l'État de ce territoire. »

Témoignage du Préfet de Vaucluse dans *les Petites Affiches de Vaucluse*, 26 Avril 2011.

Or, cet ensemble territorial pensé par le préfet a provoqué des oppositions, notamment de la part des maires de Piolenc et Orange qui se sont associés contre ce schéma. Le maire d'Orange, politiquement isolé, a souhaité que sa commune puisse disposer de sa propre intercommunalité². La communauté de communes à laquelle appartenait Piolenc disparaissait dans le projet du Préfet, divisée entre le Grand Avignon pour partie, et la communauté de communes de Mornas pour une autre partie. Piolenc, dont la légitimité politique était menacée par un ralliement au Grand Avignon, s'est rallié au

¹ Préfecture de Vaucluse, 2011, « Schéma départemental de Coopération Intercommunale. Département de Vaucluse », p.43.

² *Les Petites Affiches de Vaucluse* du 26 Avril 2011.

maire d'Orange pour proposer la création d'une autre communauté de communes, mettant en avant l'existence d'un territoire vécu partagé avec Orange, derrière la référence au « bassin de vie ».

Les références territoriales mobilisées par le maire de Piolenc dans cette controverse s'apprécient dans un tract expliquant l'opposition de la commune à l'élargissement du Grand Avignon (COGA), que nous reproduisons ci-après (Figure 40). Les raisons invoquées sont d'ordre économique (augmentation des impôts locaux), stratégique (perte du pouvoir de décision de la commune de Piolenc) et territorial (décalage des « bassins de vie »). La commune de Piolenc oppose le « bassin de vie » de Piolenc, qu'il voit autour d'Orange, à celui d'Avignon, Piolenc n'ayant « rien à voir avec Avignon ». Le conseil municipal de Piolenc a voté à l'unanimité son opposition au rattachement de la commune au Grand Avignon le 6 juillet 2011, et a présenté un projet alternatif visant à rejoindre la commune d'Orange le 19 juillet 2011.

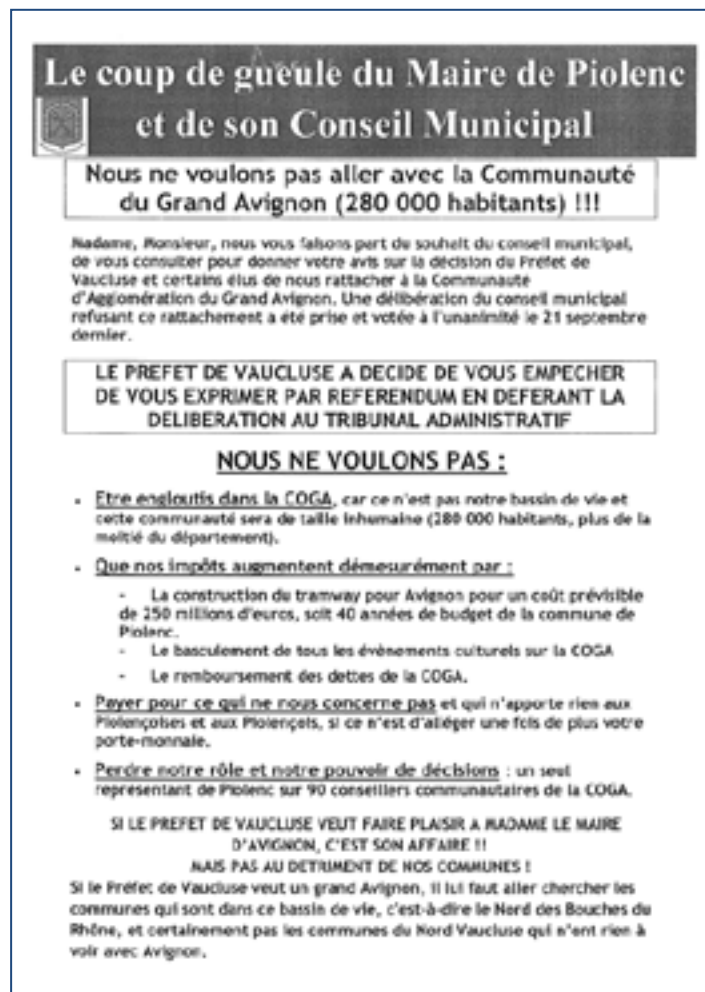


Figure 40 : Opposition de Piolenc à l'élargissement du Grand Avignon

Source : Mairie de Piolenc, 2011.

Cette mobilisation importante du conseil municipal témoigne de l'enjeu politique qu'implique un redécoupage des territoires fonctionnels. L'intégration de Piolenc dans le Grand Avignon provoquerait une perte de pouvoir pour la commune, qui était la plus grande dans sa communauté de communes de rattachement, la CCAO. Le conseil municipal émet le souhait de créer une communauté

de communes avec Orange, dans un but stratégique¹, économique et territorial. Une association de défense de ce projet est créée par les élus intéressés, intitulée « Cap Orange ». Ils qualifient ce découpage territorial de « projet cohérent » et de « territoire partagé »². Le conseil municipal de Piolenc du 19 juillet 2011 justifiait la cohérence territoriale et fonctionnelle de ce projet par plusieurs arguments : le fait que les enfants de Piolenc se rendent à l'école à Orange, beaucoup d'habitants de Piolenc travaillent à Orange, « les Piolençois font leurs courses importantes sur Orange », et en particulier « Orange et les autres communes qui souhaitent se rattacher à elles partagent avec Piolenc les mêmes préoccupations quant aux inondations, le traitement des ordures ménagères et les transports scolaires³ ».

À l'occasion de cette controverse, le maire de Piolenc s'est rapproché du maire d'Orange (Jacques Bompard) malgré l'impopularité locale de ce dernier. Ce rapprochement s'est illustré par le soutien de Louis Driey à Jacques Bompard lors des législatives de 2012, s'opposant alors à la candidate intronisée par l'UMP, soutenue par Nicolas Sarkozy et Thierry Mariani⁴. Cette stratégie politique prouve l'enjeu derrière les découpages intercommunaux. Le soutien de Bompard coulera à Louis Driey son affiliation à l'UMP, mais il affirme par là l'importance de son mandat local, ainsi que l'enjeu politique de la question de l'intercommunalité :

« Les citoyens de Piolenc allaient à Orange avant que Bompard soit là, depuis toujours, il y a un bassin séculaire, bassin de vie et les politiques ont voulu faire des barrages, mais le bassin de vie sera toujours. On peut pas l'empêcher. Quand on fait de la politique sur le dos des citoyens, ça se retourne contre vous. C'est ce qui s'est passé récemment et Bompard a été élu député, grâce aux décisions politiques des bassins de vie. [...] On a fait signer quand même 12 000 pétitions au total ! Piolenc 3 200 électeurs 2 885 pétitions ! Contre le bassin de vie ! Vous comprenez ? [...] pendant un an, on s'est battus sur le bassin de vie autour d'Orange on a des documents et tout, des bureaux d'étude, et nos sénateurs n'ont rien voulu savoir. [...] -[enquêteur] et donc là, vous n'avez plus d'étiquette ? - Non, j'ai une étiquette union des droites , c'est ce qu'on a fait, on a fait union des droites, où on rassemble des ex de l'UMP, il y a même des UMP qui nous ont rejoints, qui vont certainement être exclus mais ça ne me gêne pas ; plus il y en a d'exclus, plus ça nous renforce !! le président du Nouveau Centre nous a rejoints [...] il y a donc des anciens de l'UDF et des gens de l'UDI qui sont aussi avec nous, alors on a fait une union des droites, et ça nous a renforcé notre parti si vous voulez. Et Bompard est parti sur la liste Union des Droites, pas FN ni ligue du Sud mais union des droites ! Et c'est comme ça qu'on a gagné et qu'on continuera à gagner. »

Entretien avec le maire de Piolenc, le 8 novembre 2012 (E5)

¹ La première raison invoquée par le conseil municipal pour justifier le rattachement à Orange est cette dimension stratégique : « la commune conserverait 4 sièges au lieu d'un si elle se rattachait à Avignon » (compte-rendu du conseil municipal de Piolenc le 19 juillet 2011).

² Présentation du projet de création d'une Communauté d'Agglomération autour d'Orange, juillet 2011.

³ Conseil municipal de Piolenc du 19 juillet 2011.

⁴ Qui avait par ailleurs soutenu le projet de création d'une intercommunalité autour d'Orange : « A la demande de PAUL DURIEU Député de la 4^e circonscription auprès du directeur-adjoint du cabinet de Philippe RICHERT, Ministre des Collectivités Territoriales un rendez vous a été obtenu ce lundi 3 octobre à 15 h à Paris. Avec le soutien de Paul DURIEU, les élus des communes de Courthézon, Jonquières, Caderousse et Piolenc ont proposé un projet alternatif au schéma intercommunal dévoilé en avril par le préfet. Le projet choisi sera entériné par la préfecture de Vaucluse d'ici à la fin de l'année ». (Blog de Thierry Mariani et de Paul Durieu)

L'élargissement du Grand Avignon jusqu'à Piolenc aurait pu être favorable au *territoire de risque* de la Mission Rhône. En créant un lien institutionnel entre les territoires supposés bénéficiaires du projet et les territoires inondés, cette communauté de commune aurait pu être l'institution organisatrice du changement de partage du risque inondation, et de la compensation. Ce projet aurait rassemblé au sein d'une même intercommunalité la commune de Piolenc, principale concernée par le retour de l'inondabilité, et les communes de Caderousse et Avignon, deux bénéficiaires du *territoire de risque* tel que proposé dans le programme d'optimisation des ZEC. Or, c'est en partie le manque d'existence territoriale (au sens du *territoire vécu*) qui a été invoqué par le maire de Piolenc pour s'opposer à cette réforme. Par ailleurs, il convient de noter l'absence d'association entre la Mission Rhône et le préfet de Vaucluse pour proposer un territoire fonctionnel qui intègre la stratégie de gestion des inondations. Cette absence d'intégration entre la stratégie de gestion des inondations et les projets territoriaux locaux traduit un certain isolement de la Mission Rhône et son éloignement vis-à-vis des politiques locales. L'opposition du maire de Piolenc à l'élargissement du Grand Avignon prouve les décalages existants entre les territoires politiques présents dans le territoire fonctionnel du Plan Rhône. Comment espérer qu'une solidarité locale émerge dans de telles conditions ? À la solidarité locale construite par la Mission Rhône au sein du *territoire de risque*, les élus ont opposé une solidarité avec d'autres échelles territoriales : l'échelle nationale et d'autres territoires locaux.

4.2.2 A la solidarité amont-aval, opposer d'autres solidarités

La coalition discursive des services de l'État a maintes fois utilisé l'argument de la solidarité amont-aval pour justifier son projet. Cette présentation des choses rendait illégitime l'opposition de Piolenc et Mornas, présentée comme une opposition à la « solidarité ». Or, les élus de Piolenc et Mornas n'ont pas remis en cause ce principe, mais ont retraduit l'expression de cette solidarité. Ils ont alors présenté des solutions pour que la solidarité s'exprime, mais à d'autres échelles, présentant une autre vision du bien commun territorial à l'échelle nationale et à une autre échelle locale.

La solidarité nationale contre la solidarité amont-aval

Les maires ne s'opposèrent pas à l'intention des porteurs de projets, justifiée par l'argument de la solidarité. En revanche, ils remettaient en cause les modalités d'expression de cette solidarité, s'estimant « sacrifiés » sur l'« autel de la solidarité » à l'échelle du *territoire de risque*.

« La nouvelle politique en terme de gestion du risque d'inondations du Rhône, qui se traduit par le projet de ZEC pour protéger les communes les plus exposées apparaît fondée sur des intentions louables, au nom du principe de solidarité. [...] Si nos terres doivent être sacrifiées sur l'autel de la solidarité avec les communes en aval, nous considérons que ces terres ne font plus partie de notre territoire, ne voulant pas assumer les risques qui en découleront »

Extrait de la motion des élus des communes de Piolenc et de Mornas sur le projet de zone d'expansion de crues

Ce qui était critiqué, c'était l'enjeu de cette solidarité. En faisant le parallèle entre la faible efficacité hydraulique du projet et la question de la solidarité, les maires remettaient en cause le sacrifice de leur plaine au nom d'une solidarité qui, hydrauliquement, n'en valait pas la chandelle :

« Alors, moi encore une fois, Mademoiselle, je suis d'accord pour la solidarité parce que chaque année des villages connaissent des catastrophes comme on a connu il y a quelques années. Si dans une maison qui prend l'eau à hauteur de 2 mètres, si c'est pour enlever, la ramener à 1m80 ça n'apportera absolument rien. Si demain, on me dit, Monsieur le Maire, en

mettant en eau 80 cm, qui serait pas trop perturbant pour la plaine de Mornas, on n'inonde pas tel ou tel village, je veux dire, il n'y a pas de problème là-dessus. Mais c'est pas le cas. »

Entretien avec le maire de Mornas, le 27 novembre 2012 (E7)

De plus, ils remettaient en cause l'échelle à laquelle s'exprime cette solidarité. Pour eux, l'État est légitime pour organiser la solidarité, qui ne doit pas s'organiser pas au niveau local mais plutôt à l'échelle nationale. Dès lors, ils présentaient comme mesure acceptable, en cas de mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, le rachat de tous les terrains inondés par l'État. La façon dont les maires et leurs experts ont construit l'image des communes de Piolenc et Mornas comme victimes d'injustice environnementale venait renforcer la pertinence de l'échelle nationale pour organiser la compensation et la solidarité. Si la plaine apparaissait privilégiée à l'échelle du *territoire de risque*, à l'échelle nationale elle était présentée comme défavorisée par de nombreuses infrastructures publiques, déjà « solidaire » au niveau national :

« En préambule, il [le maire de Piolenc] rappelle que la commune de Piolenc est une commune qui a déjà beaucoup donné en termes de solidarité nationale (ligne TGV, RN7, lignes hautes tensions, etc). [...] Monsieur Dussargues, maire de Mornas, abonde dans le sens du maire de Piolenc, en indiquant que sa commune a aussi beaucoup donné en termes de solidarité hexagonale. »

Comité de pilotage entre les services de l'Etat et les mairies de Mornas et de Piolenc, 9 octobre 2008, Compte-rendu réalisé par la DIREN.

L'échelle nationale était légitimée également par la revendication d'une loi spécifique, appelée « loi Plan Rhône¹ », qui selon les maires aurait permis d'organiser la compensation financière de leur inondation. Par cette revendication, les maires renforçaient leur volonté de voir la solidarité s'exprimer à l'échelle nationale.

L'expression de la solidarité amont-aval construite par la Mission Rhône n'a pas pris sur le terrain, notamment car les communes « bénéficiaires » se sont détournées de leurs alliés objectifs pour adopter la cause de Piolenc et Mornas. Nous l'avons vu au cours de l'examen de la controverse, l'importance pour ces communes de se voir reconnaître un statut spécifique, l'incertitude autour de la faisabilité de la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, et son faible intérêt hydraulique, les a incitées à trahir leurs alliés objectifs pour se rallier à Piolenc et Mornas. Les ZEC qualifiées de bénéficiaires, et en particulier Caderousse, se dessaisissent du projet de restauration de ZEC lorsqu'ils estiment que ce dernier ne pourra pas être mis en œuvre. Ainsi ils disqualifient la stratégie de gestion des inondations du Rhône Aval :

« S'il était prévu que le déversoir soit rehaussé, tout en craignant un ralentissement de l'écoulement de l'eau, et que la plaine Piolenc/Mornas soit « remise en eau », rien ne sera fait. Suite à une deuxième étude, le CTC a conclu qu'il était impossible de réaliser quoique ce soit en amont, donc sur Caderousse, « tant qu'en aval le terrain ne serait pas sécurisé ». D'autre part, inonder la plaine de Piolenc-Mornas est impensable dans la mesure où 240 foyers se retrouveraient sous l'eau dont près d'une centaine sous deux à trois mètres d'eau. »

« Caderousse. Inondations : dans le flot du débat sur les crues », *Le Dauphiné Libéré*, le 11 février 2010

¹ Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives ».

Ainsi, les élus de Piolenc et Mornas, et les élus des ZEC « bénéficiaires¹ », se sont associés pour s'opposer ensemble à la stratégie de gestion des inondations du Rhône Aval. En opérant un déplacement de l'image de « privilégiés », accolée à Piolenc et Mornas, pour en qualifier les grandes agglomérations le long du Rhône, les communes « bénéficiaires » se sont positionnées comme victimes de ces dernières. Dès lors, le programme d'optimisation de ZEC n'était plus présenté comme un projet permettant un rétablissement de l'équité mais plutôt comme alimentant une situation inéquitable. La question du statut devenait la solution permettant le rétablissement de cette équité :

« Ce qui est instauré n'est pas fait pour nous aider mais pour mieux protéger les grandes agglomérations. On est voué à faire acte de solidarité ! » [...] du coup, les communes bordant le Rhône ont décidé de prendre le taureau par les cornes. En créant un collectif, ils ont imaginé et mis au point une proposition de loi. Laquelle pourrait être présentée à l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire des députés locaux, en vue d'obtenir un statut particulier pour les zones d'expansions de crues. « Il nous faut des statuts pour la ZEC » martèle le premier adjoint au maire de Caderousse.

« Caderousse-Piolenc-Mornas. Une proposition de loi pour protéger les zones inondables », *La Provence*, le 11 février 2010.

En s'associant aux communes « bénéficiaires » autour de la question du statut, les élus de Piolenc et Mornas ont opéré une « montée en généralité » (Lolive, 1997) que les porteurs de projet, la Mission Rhône, furent incapables de prendre en charge. Leur position ambivalente les plaçait dans un rôle assez défavorable au règlement de ce problème. Représentants de l'État, ils étaient considérés par les élus locaux comme susceptibles d'œuvrer à l'adoption législative de ce statut. Or, par leurs compétences territoriales, ils n'avaient que peu de prise sur la production législative, et sur les arbitrages ministériels. Les communes de Piolenc et Mornas ont enrôlé les communes « bénéficiaires » du projet de restauration de ZEC pour qu'elles s'opposent ensemble à cette solution technique et qu'elles soutiennent leur solution alternative, ces « ZEC actives ».

Les « ZEC actives », expression d'un autre bien commun territorial

La solution technique alternative construite par les maires de Piolenc et Mornas et leurs experts proposait une autre expression de la solidarité locale. Si la solution ne remettait pas explicitement en cause le périmètre du *territoire de risque*, il ne s'agissait plus de désigner Piolenc-Mornas comme la seule plaine à inonder, mais de mutualiser ce rôle de stockage avec d'autres communes situées sur le linéaire du fleuve. Ainsi, cette solution alternative identifiait une autre expression du bien commun territorial, organisant le partage du risque inondation non plus selon un modèle utilitariste, mais plutôt coopératif.

La coalition discursive « ZEC Actives » n'a pas construit les énoncés justifiant leur solution technique en remettant en cause la problématisation des inondations opérées par la coalition concurrente. Cependant, c'est la solution connectée à ce problème qui est différente. Notamment, cette différence est construite par les promoteurs de la solution « ZEC Actives » en insistant sur le caractère « positif » de leur solution, opposée au caractère « négatif » du projet « restauration de ZEC ». Cette polarité s'exprime par l'utilisation du qualificatif « actives » pour caractériser les ZEC de la solution

¹ Ici on désigne les élus des communes de Caderousse, Comps, Boulbon, Vallabrègues, Saint Pierre de Mézoargues, Tarascon qui organisent plusieurs réunions intitulées « ZEC », comme celle du 25.05.2009 (Compte-rendu de la réunion ZEC du 25.05.2009).

« ZEC Actives », et celui de « passives », et « contraintes » pour caractériser les ZEC de la solution concurrente¹.

En construisant un énoncé visant à disqualifier la solution technique « restauration de ZEC », la coalition discursive construit la légitimité de la solution concurrente. Le projet « ZEC actives » est présenté comme transformant l'inondation des territoires comme une opportunité de développement économique et de préservation de l'environnement. L'inondation n'est plus présentée comme une contrainte mais comme une richesse, permettant le développement d'activités autour de l'inondation, comme l'installation d'un port sur les berges du Rhône, d'activités nautiques, de parcs de production d'énergie solaires flottants... Ainsi, c'est en insistant sur la dimension positive de leur solution qu'ils la légitiment et disqualifient la solution concurrente, autour d'oppositions entre « réceptacle » et « lieu vivant », ou entre « subir » les inondations et « bénéficier » de leur présence. La solution « ZEC Actives » est présentée comme permettant un fonctionnement mutualisé, global, environnemental, propice au développement local :

*« Passer du concept de ZEC passive ou subie à celui de ZEC active ! [...] loin de **subir** la crue extrême, le **territoire réceptacle** du bassin d'écrêtement doit être un **lieu vivant** au quotidien et organisé pour accueillir, de façon exceptionnelle, l'écrêtement envisagé. Les plaines recevant les ZEC actives doivent **bénéficier** de leur présence : pour un appui **mutualisé** et global à leur dépollution ; pour le développement d'une agriculture biologique [...] : pour un renforcement des activités à créer ou déjà existantes, en cohésion avec les projets globaux durables définis ; [...] pour une promotion des activités de loisirs, culturels et de tourisme, à caractère ludique et pédagogique, lié à ces territoires ; pour une valorisation des biodiversités de faunes et de flores, résultant de ces nouveaux lieux de vie »*

« De la ZEC passives à la ZEC active. Le concept de ZEC active ». JP Gautry, urbaniste.

L'idée promue par cette solution technique est de construire des bassins réceptacles des eaux de crues dans plusieurs plaines autour du Rhône, bassins qualifiés de « cœurs de plaines » autour desquels des activités locales pourraient être développées. Au-delà de l'opportunité économique de ce projet, il est fait référence à des arguments écologiques ou encore propices au développement d'une culture du risque, en transformant les zones d'expansion de crues en « lieu de vie permanent » ou encore le lieu d'une « relation différente entre activités humaines et la nature² ».

« L'aménagement est conçu pour que chaque bassin soit un lieu de vie permanent, vecteur d'un projet de développement pour les collectivités territoriales », « chaque lieu de stockage potentiel de l'eau des crues extrêmes peut être conçu comme un générateur de nouvelles entreprises économiques et solidaires ».

Gautry J.P., Glard Y., 2012, Projet « cœur de plaine ». Du concept de ZEC active au développement économique durable de la vallée du Rhône

Ainsi, en utilisant ce type d'arguments, la coalition discursive « ZEC Actives » mobilise des énoncés proches de ceux du Plan Rhône, dont la stratégie vise en partie à permettre une « culture du

¹ Le titre du projet d'alternative écrit par la coalition discursive « ZEC Actives » contient cette polarité (« de la ZEC passive à la ZEC active »), accentuée dans le texte du projet de solution alternative : « dans la logique actuelle présentée, les zones d'expansion de crues apparaissent comme des zones de contraintes, des ZEC subies ! Il y a là comme un gel de territoires touchés par une apparente solidarité entre les territoires ». (« De la ZEC passives à la ZEC active. Le concept de ZEC active ».)

² Gautry J.P., Glard Y., 2012, « Projet « cœur de plaine ». Du concept de ZEC active au développement économique durable de la vallée du Rhône ».

risque » auprès des habitants en zone inondable, et à faciliter un développement économique et durable. Par ailleurs, la solution « ZEC Actives » ne s'oppose pas à l'inondation de la plaine de Piolenc-Mornas, mais en diminue l'importance. Dans cette solution, la plaine était mobilisée pour stocker les inondations seulement en partie, par la construction d'un bassin de rétention visant à accueillir l'eau de crues, et en diffusant ce type de construction dans d'autres communes riveraines du Rhône. Ainsi, le modèle utilitariste derrière le projet « restauration de ZEC », qui concentrait sur Piolenc-Mornas l'effort de stockage de l'eau, est remplacé par un modèle mutualisé, distribuant cet effort, de moindre ampleur, entre différentes plaines. Le projet alternatif évoque une mutualisation de l'effort de stockage entre « un chapelet de sites » s'opposant au fait « de déverser [l'eau] sur de grandes surfaces, telle la plaine de Piolenc Mornas, avec des conséquences extrêmes¹ ». Cette solution est présentée comme propice à la construction d'un « projet de territoire durable rendu possible par un concept hydraulique alternatif² ».

Ce concept alternatif est présenté comme dépassant la démarche des agents de la Mission Rhône, privilégiant une approche essentiellement hydraulique, pour proposer un vrai projet de territoire, en mobilisant des termes comme « actifs » et « joyeux » :

« les services qui ont piloté le Plan Rhône sont des services techniques hydrauliques, ils ont mis un peu d'accompagnement pour dire que c'était durable et puis c'est tout. Et donc, lorsqu'on leur a montré puis démontré que ça ne tenait pas, ils n'ont pu que constater et reconnaître qu'ils étaient dans le domaine hydraulique et qu'est-ce qu'ils ont fait ? Ils ont commandé des études dans le domaine technique hydraulique. Et qu'est-ce qu'on fait les techniciens ingénieurs de l'hydraulique ? Ils ont travaillé sur la tuyauterie, ils n'ont même pas regardé s'il y avait d'autres sujets qui devaient être pris en compte. [...] il ne peut pas y avoir d'autre façon de fonctionner qu'en ayant conscience de l'ensemble des territoires. Donc, il faut avancer dans ce sens-là et puis, il faut faire en sorte que les projets ne soient pas des projets contraints, des projets de territoires subis, il faut que ça devienne des territoires actifs. J'allais dire joyeux aussi, parce qu'en fait, lorsqu'on dit un territoire, on doit être bien avec ce territoire et il faut arrêter de mettre des contraintes sur des territoires. »

Entretien avec l'expert urbaniste de Piolenc et Mornas, le 26 mai 2011(Ex2).

La coalition discursive « ZEC Actives » propose une mutualisation du stockage de l'eau entre plusieurs plaines, et donc une organisation territoriale différente de la coalition discursive « restauration de ZEC ». Si cette nouvelle organisation territoriale est représentée par une carte (Figure 41), dans les projets aucune plaine n'est formellement désignée pour participer à cet effort de mutualisation. Les experts et les élus de Piolenc et Mornas présentent néanmoins comme leurs alliés objectifs les élus des plaines qualifiées de « ZEC » sur le Rhône aval, mais d'autres agglomérations puissantes comme Marseille, par l'intermédiaire du « Grand Port de Marseille », « intéressé par la réalisation d'un port avancé dans la plaine de Piolenc Mornas³ ». Ils mobilisent aussi l'État comme allié, en proposant que la voie de chemin de fer « PLM » construise un embranchement ferroviaire de façon à installer une plate forme multi modale dans la plaine de Piolenc-Mornas, et mobilisent la

¹ Idem.

² Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives ».

³ Compte-rendu de la réunion entre la Mission Rhône et les experts de Piolenc et Mornas le 24 février 2011. Auteur : JP Gautry, urbaniste-expert pour Piolenc.

Région en soulignant l'intérêt économique et stratégique que ce projet peut représenter pour cette dernière. Les experts soulignent l'intérêt de ce projet pour la synergie interrégionale et inter-rives, utilisant ainsi directement la rhétorique de la solidarité chère à la Mission Rhône.

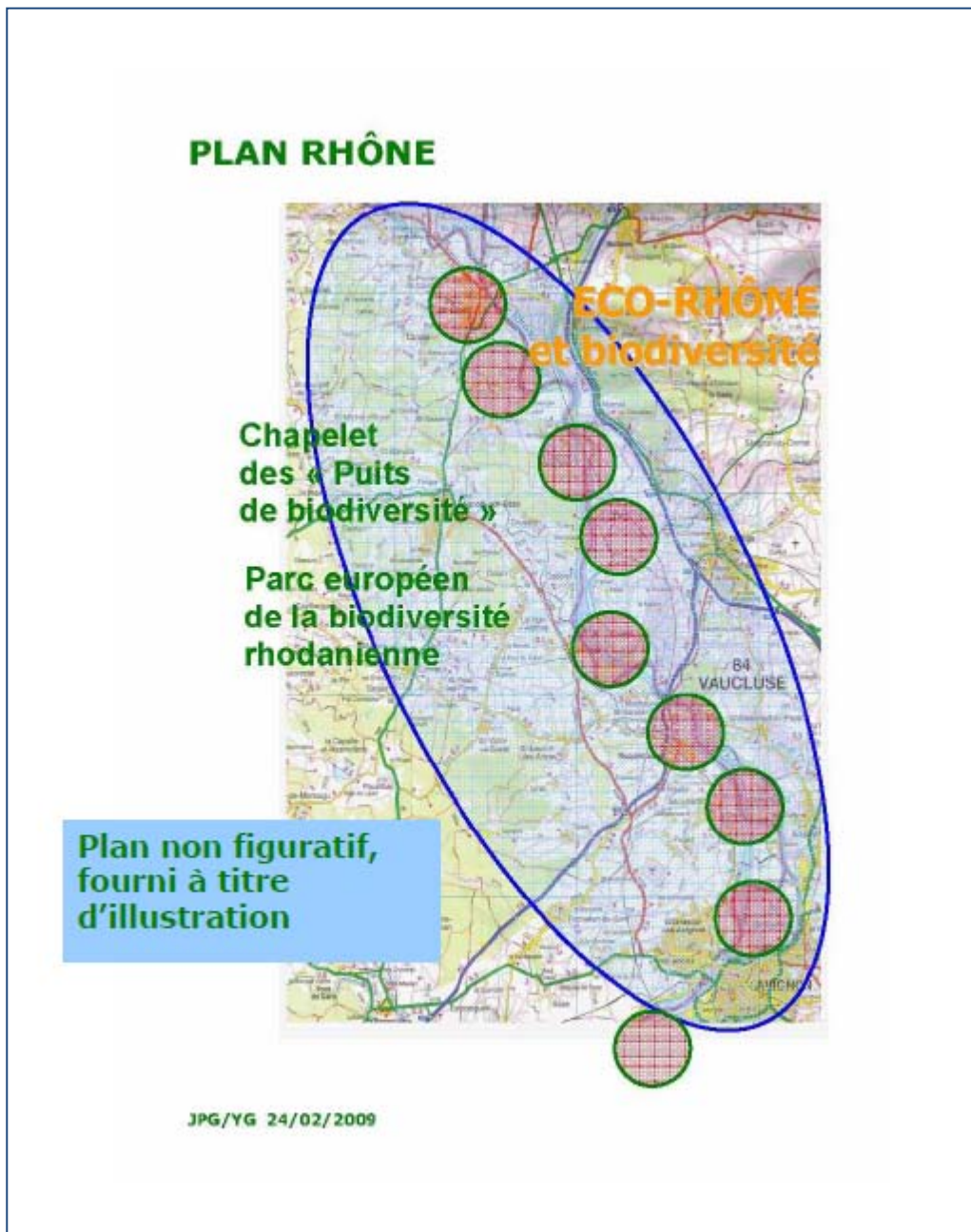


Figure 41 : L'organisation territoriale des ZEC Actives

Source : Gautry J.P., Glard Y., 2012, Projet « cœur de plaine ». Du concept de ZEC active au développement économique durable de la vallée du Rhône.

Les promoteurs des ZEC actives ont tenté d'intéresser les agents de la Mission Rhône en présentant leur approche alternative comme compatible avec les attendus du Plan Rhône. Les promoteurs de cette alternative reprennent l'argument de la solidarité cher à la Mission Rhône, pour proposer une autre expression de cette solidarité.

« Une solidarité entre les acteurs de la plaine d'accueil contribue à la construction du projet de ZEC Active, dans une cohésion territoriale du bassin rhodanien, dans ses nouvelles activités et sa gestion des pollutions de la plaine. »

Gautry J.P., Glard Y., 2012, Projet « cœur de plaine ». Du concept de ZEC active au développement économique durable de la vallée du Rhône

Leur alternative est présentée comme susceptible d'« associer l'ensemble des acteurs des territoires à la démarche puis à la mise en œuvre du Plan Rhône¹ » et de permettre « un nouveau développement durable en Vallée du Rhône² » en conciliant l'entrepreneuriat, la dimension sociale, et le projet de territoire³. Il s'agit explicitement de présenter leur solution alternative non pas comme opposée au Plan Rhône, mais permettant finalement d'exprimer, encore mieux que le projet porté par les services de l'État, les objectifs du Plan Rhône. Ainsi, les opposants au projet promu par l'État se présentent comme leurs alliés tout en soutenant une solution concurrente. Utilisant les mêmes arguments que ceux mobilisés par la coalition discursive restauration de ZEC, les promoteurs des ZEC actives demandent à l'État de :

« mettre en œuvre les moyens du Plan Rhône pour l'émergence et la réalisation d'une politique de projet de développement durable économique, social et environnemental, privilégiant les initiatives locales et équitables, dans le cadre du projet global ».

Gautry J.P., Glard Y., 2012, Projet « cœur de plaine ». Du concept de ZEC active au développement économique durable de la vallée du Rhône.

La stratégie de la coalition discursive « ZEC Actives » n'était pas tant de s'opposer au Plan Rhône que de réutiliser leurs arguments et leurs principes stratégiques (la solidarité, le développement durable, la lutte contre les inondations) tout en opérant une traduction de ces derniers. Ils justifiaient leurs projets par des arguments environnementaux, mais également hydrauliques, utilisant cartes et schémas pour appuyer leurs propos. Ils ont fait appel à des experts dont les qualifications apparaissent sur le projet Zec Actives, et qui savent utiliser le vocabulaire des institutions comme le Plan Rhône. Les promoteurs de la solution « ZEC Actives » réutilisent le discours de la coalition discursive concurrente, et présentent leur solution comme plus conforme aux objectifs du Plan Rhône que le projet de « restauration de ZEC ».

Enfin, au-delà des discours, les maires ont renforcé la solution « ZEC Actives » en donnant une matérialité aux espaces susceptibles d'accueillir ces aménagements. Le maire de Piolenc, qui s'est entouré de l'expert urbaniste pour rédiger le PLU⁴ de sa commune, a appelé « Quartier Rhône Énergie » une partie de la plaine du Rhône. Dans ce quartier, le maire et l'urbaniste prévoyaient de développer des aménagements de production d'énergie solaire et éolienne, un port fluvial et un aménagement de transport multimodal. Cette initiative, qui institutionnalise ces projets en les intégrant dans le PLU, vise clairement à se protéger du projet de « restauration de ZEC » en développant des

¹ Collectif du Rhône durable pour les ZEC actives, 2009. « De la ZEC passive à la ZEC active. Le concept des ZEC actives ».

² Gautry J.P., Glard Y., 2012, Projet « cœur de plaine ». Du concept de ZEC active au développement économique durable de la vallée du Rhône.

³ Idem.

⁴ Le Plan Local d'Urbanisme est le document principal de planification de l'urbanisme au niveau communal.

aménagements dans la plaine riveraine du Rhône. Au-delà, c'est aussi une façon de faire exister la solution alternative « ZEC Actives » en l'intégrant dans un document de planification communal.

Dans son opposition, comme dans sa proposition alternative, la coalition discursive « ZEC Actives » a mobilisé des références à la solidarité, s'opposant à celles des services de l'État. Il convient d'analyser plus avant quelles définitions de la solidarité se sont opposées dans cette controverse.

Une opposition entre solidarités

Les deux coalitions discursives ont fortement mobilisé le thème de la solidarité. Cependant, cette expression renvoyait à des réalités différentes, en termes d'échelle, de liens territoriaux ou de procédures faisant exister cette réalité. Ainsi, derrière la référence à la solidarité par les deux coalitions discursives, nous interprétons la présence de deux modèles de société fondamentalement opposés.

La solidarité mobilisée par les services de l'État était définie à l'échelle d'un *territoire de risque*, le Rhône Aval. Le lien entre les espaces, faisant territoire, était leur relation hydraulique, objectivée par les modèles et les études des services techniques de l'État. Cette relation avait pour effet de naturaliser le lien territorial et la solidarité qui s'y exprimait. Cette solidarité hydraulique devait, en substance, provoquer l'émergence d'un *territoire vécu*, qui coïncide avec le *territoire de risque*. Ainsi, la solidarité hydraulique devait se muer naturellement en solidarité politique. Dans cette conception, l'État se positionnait comme le révélateur de cette solidarité naturelle, et l'arbitre des négociations qui devaient s'opérer entre les territoires politiques pour faire émerger un bien commun territorial. La solidarité devait s'organiser au niveau local, sans que la puissance publique ne serve de médiation à son expression. Ce bien commun territorial, expression de la solidarité amont-aval, était défini par un modèle utilitariste où l'inondation d'une petite plaine devenait la clé de voute de la protection d'un plus grand nombre. Cette conception de la solidarité semble faire référence à l'idéaltype de la « solidarité organique » construit par Emile Durkheim (1893). Caractérisant les sociétés modernes, ce modèle de solidarité présente une différenciation forte entre les individus. Ces derniers ne sont pas caractérisés par leur égalité, mais par leur complémentarité. Comme le corps humain, le corps social peut être séparé en organes ayant une fonction particulière et complémentaire. Ainsi, les territoires qui « stockent » l'eau de crues doivent être indemnisés pour cette « fonction » par les territoires mieux protégés. Le lien de solidarité dans ce modèle est direct et unit physiquement des individus, ici par un lien hydraulique. Le lien hydraulique qui unit les territoires justifie l'établissement de liens solidaires entre eux, définis localement. Les individus sont liés par des intérêts mutuels autour d'un objet commun, comme le risque inondation. Ils s'organisent entre eux pour mutualiser et partager ce risque. Dans cette conception, l'État est en retrait : il n'y a pas besoin de lui pour organiser cette solidarité, car des compensations locales et directes peuvent être mises en place. Le lien entre ces individus est celui de l'échange de services entre territoires. La communauté est formée par le lien de l'eau qui inonde. Dès lors, ses limites peuvent fluctuer selon le flux de l'eau, elle n'est pas statutaire. Les conditions de la solidarité sont négociables et fluctuantes.

En revanche, la solidarité mobilisée par la coalition discursive concurrente semble relever d'un tout autre modèle. En faisant référence à la reconnaissance d'une solidarité nationale, les élus expriment une autre échelle d'action publique, celle de la nation. Ce modèle de solidarité peut être rapproché du solidarisme développé par Léon Bourgeois, théorie au fondement de l'État social tel qu'il s'est développé en France au XX^{ème} siècle. Ce modèle contient l'idée selon laquelle les individus sont solidaires car ils sont débiteurs de la société, construite par les générations précédentes. Le lien de

solidarité qui unit les hommes d'une société doit permettre la justice sociale, en neutralisant tous les risques auxquels ils sont collectivement confrontés. Il s'agit d'éviter, par le lien social, la détresse absolue et la grande pauvreté (Paugam, 2007). Dans ce modèle de solidarité, les individus sont liés entre eux également car ils sont égaux et forment une communauté à l'échelle nationale. Afin d'atteindre un objectif d'équité, la société doit pallier aux inégalités naturelles entre les hommes et les territoires, par la socialisation. Ainsi, vivre sur un territoire inondable représente un handicap pour les habitants par rapport à leurs voisins protégés. Leur reconnaître un statut particulier revient à tenter de limiter les différences naturelles de leurs territoires en reconnaissant un « handicap » aux habitants des ZEC et en leur octroyant des aides particulières. Puisqu'elle les unit à une grande échelle, ce lien de socialisation est fortement médiatisé, par l'établissement d'instruments du type impôts. C'est l'État qui est le vecteur de cette socialisation. Le lien qui unit les individus est abstrait, il est construit sur la définition du citoyen. Il est représenté par des symboles qui renforcent le territoire national, matérialisé par des valeurs et des règles communes. La solidarité entre les citoyens est existante, de fait, et son expression est organisée par l'État. Elle n'est pas négociée entre chaque individu ou chaque territoire. Ce modèle est construit sur des droits acquis : en tant que citoyens, les individus ont des droits, ou des « statuts ».

* *
*

La coalition discursive organisée par les maires pour s'opposer au projet de « restauration de ZEC » et proposer une définition alternative du bien commun a mobilisé des références territoriales alternatives au *territoire de risque*. En transformant un *territoire de projet* en *territoire de contestation*, en mobilisant leurs *territoires fonctionnels* et *politiques*, et en brandissant l'échelle nationale comme périmètre pertinent pour organiser la solidarité, les élus ont intéressé de nombreux alliés pour les soutenir dans l'opposition à la Mission Rhône, et renforcer leur solution alternative. Ainsi, la « territorialisation réactive » opérée par les élus ne s'est pas limitée à un « enfermement territorial » empêchant une montée en généralité (Lolive, 1997). Au contraire, ils ont tenté de redéfinir le bien commun territorial exprimé par les services de l'État en mobilisant des références territoriales concurrentes, pensées comme d'autres espaces d'expression de la solidarité. Si le *territoire de risque* construit par les services de l'État n'a pas pris sur le territoire, le territoire a construit une autre définition du bien commun territorial. Cependant, cette nouvelle définition n'a pas non plus été mise en œuvre. Mais elle amène à relativiser le constat amer des agents de la Mission Rhône selon lequel, sur le Rhône, il semble impossible de modifier le partage du risque inondation, aussi inégal fut-il.

Conclusion intermédiaire

La coalition discursive « ZEC Actives » a renforcé sa solution technique en tentant de disqualifier la solution concurrente. Elle s'est appropriée et a redéfini un bon nombre d'arguments mobilisés par la coalition discursive restauration de ZEC, allant même jusqu'à disqualifier la solution restauration de ZEC à l'aune de ses propres critères d'évaluation. La coalition des maires a redéfini la définition de l'équité et de la solidarité, l'exprimant de façon différente dans son projet. Elle a fait le lien entre cette « affaire » et d'autres controverses déjà structurées, comme celle de la pollution des PCB du Rhône. Elle a également mis en lien sa cause et d'autres, comme celle du statut. Elle a fragilisé les énoncés de la Mission Rhône en s'insérant dans les failles de la rationalité hydraulique et

économique, sans pour autant mobiliser cette rationalité dans sa propre solution technique. Elle a utilisé des images et des arguments bénéficiant d'une aura consensuelle, comme le développement durable, l'écologie, la participation, ou le développement territorial. Elle a mis en avant la dimension publique de la coalition de cause concurrente, l'assimilant à un État technocratique réalisant un changement d'action publique brutal, illogique et non concerté. Elle a utilisé des références temporelles et spatiales différentes. De façon générale, cette coalition discursive a tenté de politiser les énoncés pour disqualifier les énoncés concurrents et renforcer leur solution technique. Mais cette coalition discursive n'a pas réussi non plus à imposer sa solution technique. Néanmoins, elle a participé à l'échec de la solution soutenue de la coalition discursive concurrente.

Lors du comité directeur du Plan Rhône du 24 janvier 2012¹, le projet de restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône fut officiellement abandonné. L'abandon de ce projet marque l'échec du *territoire de risque*, et donc l'échec de l'expression d'un bien commun territorial construit par les services de l'État. Il a permis l'expression d'un bien commun territorial concurrent, construit par les élus locaux. Mais aucune de ces traductions ne fut mise en œuvre. Les services territoriaux de l'État, constitués en porte-paroles du partenariat Plan Rhône, ne considéraient pas que la solution alternative soit légitime, et qu'elle réponde au problème de l'inondation tel qu'ils l'avaient construit. Leur échec à intéresser les communes « bénéficiaires » a précipité l'abandon du projet. L'État ne put se substituer à un maître d'ouvrage inexistant. Les élus ont construit un bien commun territorial alternatif, mais sans réels moyens de mise en œuvre. Ne disposant pas de moyens financiers, en dehors du Plan Rhône, pour mettre en œuvre leur solution technique, celle-ci est restée à l'état d'intention. Cette absence de compromis est d'autant plus surprenante que ces deux solutions techniques semblaient relativement compatibles. Elles faisaient, toutes deux, référence au paradigme de gestion durable des inondations, et au même instrument, la restauration de ZEC. Or, l'analyse discursive permet de comprendre que les enjeux symboliques, identitaires, cognitifs, institutionnels et territoriaux qui se jouaient derrière chaque solution technique étaient opposés. Chaque coalition discursive faisait référence à un modèle de société spécifique. L'analyse des discours et des pratiques des coalitions discursives concurrentes montre l'étendue du fossé entre ces dernières, créé par des discours opposés sur l'histoire de l'aménagement de la plaine de Piolenc-Mornas, sur le rôle de l'État et celui des élus locaux, sur la trajectoire des territoires, sur la mobilisation de l'expertise scientifique, et enfin sur l'échelle et les acteurs légitimes pour fabriquer l'action collective locale. Ce large fossé a été un obstacle à la production d'un compromis entre les deux solutions techniques, et permet d'expliquer l'abandon de ces dernières.

¹ Compte-rendu du Comité Directeur du Plan Rhône sur le Schéma d'optimisation des zones d'expansion de crues du mardi 24 janvier 2012.

Conclusion

Après les inondations de 2003, de hauts fonctionnaires réformateurs ont proposé de changer le partage du risque inondation sur le Rhône. Par l'intermédiaire de comités de consultation, ils ont tenté de faire exister un nouveau « territoire de risque » sur le Rhône Aval. Mais parce qu'il véhiculait des références cognitives et territoriales non partagées, ce nouveau partage du risque inondation n'a pas emporté l'adhésion des acteurs locaux. Au contraire, il a provoqué une opposition des élus concernés par la restauration d'une zone d'expansion de crues, et l'absence d'adhésion des élus qualifiés de bénéficiaires du projet. L'échec du « territoire de risque » marque l'échec des services de l'État déconcentré à représenter un bien commun territorial sur le Rhône. On peut lire, dans l'opposition des deux coalitions discursives, deux façons de concevoir le procédé de définition d'un bien commun territorial. Les services de l'État se sont positionnés comme les représentants légitimes d'un « intérêt général » défini au niveau local. Les territoires étaient sommés de s'organiser pour changer le partage du risque inondation, mais sous tutelle de l'État, arbitre et auteur de ce nouveau partage. En revanche, les élus ont porté l'expression d'un bien commun alternatif, engageant l'échelle nationale. Selon eux, le partage du risque inondation ne relevait pas de relations locales et directes, mais plutôt d'un mécanisme de solidarité défini à l'échelle nationale. Ainsi, cette controverse n'a pas opposé deux figures idéales-typiques classiques, celle du bien commun territorial, défini au niveau local par les collectivités, et celle d'un intérêt général supérieur défini au niveau national par l'État. Au-delà, deux modèles hybrides se sont opposés, mêlant des luttes de représentations d'échelle, des procédures, et des acteurs légitimes à organiser l'action publique dans le domaine des inondations.

Cette opposition se révèle à l'examen des modèles de solidarité convoqués par les deux coalitions discursives. Le modèle de solidarité « amont-aval » semble représentatif de l'évolution politique française. L'idéologie du solidarisme, sur laquelle l'État français s'est construit, est en crise. Les mécanismes de solidarité nationale comme la sécurité sociale, les impôts sur le revenu, ou encore le système de Catastrophe Naturelle (Cat Nat) sont critiqués pour leur manque de caractère incitatif ou leur faible efficacité économique. Suivant un modèle d'action publique néolibéral, les États souhaitent rationaliser leur action en diminuant leurs dépenses et en cherchant à augmenter leur efficacité. Ainsi, des modèles de solidarité nouveaux se développent depuis les années 2000, entre le modèle de l'assurance volontaire privée et celui de l'assurance collective (Barraqué, 2000). Dans un contexte de désengagement financier de l'État, le modèle de solidarité locale a le vent en poupe dans tous les domaines des politiques publiques. La solidarité locale et directe est valorisée, opposée à la solidarité nationale, présentée comme inefficace et déresponsabilisante. Le rôle de l'État n'est plus de traduire et d'organiser l'expression d'une solidarité entre citoyens, mais de créer les conditions favorables à la négociation entre territoires, et à l'expression d'une solidarité locale. Dans le domaine des inondations, cette conception de la solidarité est justifiée par des raisons économiques mais également environnementales. Elle permettrait de respecter les caractéristiques « naturelles » des territoires plutôt que de gommer leurs particularités au nom d'un intérêt général homogénéisant. La solidarité amont-aval et l'organisation fonctionnelle des territoires permettrait un changement d'action publique, et une rupture avec les politiques nationales d'endiguement. Or, si elle est typique d'une action publique « à distance » (Epstein, 2005), sur le Rhône ce modèle s'est exprimé par la tutelle des services de l'État dans l'expression de la solidarité locale. Cette dernière était définie par l'État et financée par ce dernier, mais sans qu'il se positionne comme partie prenante de l'expression de cette solidarité. Les

territoires étaient sommés de s'organiser devant un État pilote. Or, la résistance locale à la solidarité amont-aval, et la mobilisation de la solidarité nationale par les élus locaux, peut être expliquée par plusieurs éléments. L'expression de la solidarité amont-aval nécessitait que les « gagnants » et les « perdants » identifiés par l'État se mobilisent en tant que tels. Mais sur le Rhône, les « gagnants » ne se sont pas mobilisés. La solidarité amont-aval ne s'impose pas naturellement, notamment parce qu'à cette échelle, le « gain » dont bénéficient les territoires protégés était trop peu visible pour que ces derniers se considèrent « gagnants » de cette solidarité. De plus, en supposant l'adéquation entre une interdépendance physique des territoires et une solidarité politique, ce projet négligeait la réalité sociale du sentiment d'appartenance et de réciprocité, au fondement même de l'expression de toute solidarité (Cartier, 2002). L'expression d'une solidarité locale suppose l'existence de *territoires vécus*, qui ne s'imposent pas forcément aux *territoires fonctionnels*. Les relations solidaires supposent la constitution d'une identité, et d'une d'appartenance commune, nécessaires pour accepter les engagements et sacrifices que suppose l'établissement de relations de réciprocité. Par ailleurs, le partage du risque inondation, et l'organisation entre zones d'expansion de crues et territoires protégés relève de l'aménagement public du Rhône, initié sous le règne de Napoléon III et finalisé par la CNR. Ces aménagements se sont construits sur une référence à la solidarité nationale : l'État finançait les travaux au nom du développement de la navigation, de l'agriculture, de l'énergie, pour une redistribution nationale. La conséquence de ces aménagements fut de rendre les gouvernements responsables en cas d'inondations. La mise en œuvre de mesures structurelles de protection à grande échelle, et la planification ont progressivement fait entrer le risque inondation dans la sphère de la solidarité nationale. Cette construction nationale du traitement du risque inondation, à l'heure d'une volonté de changement d'action publique, se retourne contre l'État, tenu encore aujourd'hui pour responsable des événements catastrophiques (Barraqué, 2000). La façon dont le projet de restauration de zone d'expansion de crues s'organisait sur le Rhône provoquait un changement du mode de solidarité existant, traduisant un certain désengagement de l'État. Ce changement provoquait une rupture avec l'histoire de l'aménagement du Rhône. Le Rhône a été construit, par la puissance publique, comme un symbole de construction nationale. Aujourd'hui, faire exister une solidarité locale sur ce fleuve contredit tout à fait les conditions historiques de son aménagement. Cela participe à expliquer les résistances locales des territoires, qui se sont construits dans une histoire nationale.

QUATRIÈME PARTIE

ENTRE ORIENTATIONS ET CONTENUS
CONTRADICTOIRES : PETITS ARRANGEMENTS
AVEC LE PARADIGME

L'abandon du projet de restauration de l'inondabilité de Piolenc-Mornas marque l'échec du *territoire de risque*, et l'impossibilité d'opérer un compromis entre deux visions du bien commun, celle des élus, et celle des services de l'État, vis-à-vis de la politique de gestion des inondations sur le Rhône aval. Le projet de restauration de ZEC avait été construit comme la clé de voûte de toute la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval, par des contraintes réglementaires et contractuelles. Si on se réfère à la rationalité réglementaire ou contractuelle, la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval aurait dû être abandonnée après l'abandon du projet de restauration de ZEC. Néanmoins, la rationalité réglementaire peut rarement expliquer le produit de la décision publique et la mise en œuvre des politiques publiques. Au contraire, ces étapes ne se limitent pas à une application stricte des programmes de politiques publiques mais sont des construits collectifs dont l'issue est incertaine, en particulier dans le domaine environnemental (Lascoumes, 2012). La décision et la mise en œuvre sont des séquences cruciales où se produit l'action publique. Elles peuvent expliquer parfois l'émergence d'une action publique vidée de son sens, ou opposée aux objectifs des programmes initiaux. La diversité des acteurs impliqués dans ces processus, aux intérêts divergents et *a priori* peu hiérarchisés (Lascoumes, 2012), aux rationalités multiples et limitées (March, 1991), les contraintes à la capacité d'action des acteurs et leur capacité à les redéfinir (Crozier, Friedberg, 1977), ainsi que la particularité des territoires comme « espaces d'action publique » (Smith, 1995), sont les principales variables explicatives d'une action publique difficilement prévisible et achevée. Alors, le projet abandonné, que reste-t-il des ambitions du programme initial ? Qu'a produit l'abandon vis-à-vis de la politique territoriale, et vis-à-vis de ses promoteurs ? L'échec d'un instrument provoque-t-il l'échec d'un changement paradigmatique ?

Plusieurs auteurs ont questionné la place des instruments dans le changement d'action publique. Pour Peter Hall (1993), l'utilisation différenciée d'instruments ou leur création peut provoquer un certain changement d'action publique, sans forcément provoquer un changement paradigmatique. Il conceptualise le changement de politique publique par trois ordres hiérarchisés. Le changement paradigmatique (de troisième ordre) est soumis à la création de nouveaux instruments (de second ordre) ainsi qu'au changement instrumental (de premier ordre). Pour Hall, le changement de troisième ordre est caractérisé par un changement des objectifs profonds de l'action publique (« the hierarchy of goals behind policy ») et de la panoplie d'instruments d'action publique, mais il se produit assez rarement. Selon cette grille d'analyse, l'échec d'un instrument devrait amener à conclure à une absence de changement paradigmatique. Or, ce constat amène un certain nombre de questionnements. Peut-on réduire la politique de gestion des inondations à une simple dépendance au sentier du paradigme de protection des inondations ? Entre l'aménagement du Rhône par la CNR et le Plan Rhône, la hiérarchie des objectifs de la politique publique est-elle vraiment la même ? Ne peut-il pas y avoir un changement cognitif sans changement instrumental ? Étudier les conséquences, et les effets, de l'abandon de l'instrument sur la politique de gestion des inondations du Rhône nous permettra d'apporter des propositions d'analyses à ces questionnements.

Malgré les contraintes réglementaires et contractuelles qui conditionnaient la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval au projet de restauration de ZEC, l'abandon de l'instrument n'a pas signifié l'abandon de la stratégie. Au prix de divers arrangements et recyclages, une partie de la stratégie de gestion des inondations fut mise en œuvre. Ce recyclage est le produit de la coalition de réformateurs qui ont porté pendant plusieurs années le projet de restauration de ZEC. Ces agents ont

opéré des ajustements afin que la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval soit mise en œuvre malgré l'abandon du projet clé de voûte (Chapitre 8). Si l'abandon du projet semble provoquer une action publique typique du paradigme de protection des inondations, nous identifions un changement d'action publique à la marge (Chapitre 9).

Chapitre 8

Recycler un programme pour rendre acceptable l'abandon d'un instrument

Dans la mise en œuvre des politiques publiques, les agents des administrations déconcentrées, ou les « *street level bureaucrats* » (Lipsky, 1980), peuvent avoir un rôle fondamental par l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Ces acteurs ont notamment un rôle crucial d'interprétation des règles administratives, particulièrement floues dans le domaine environnemental et donc sujettes à interprétation (Lascoumes, 2012), et d'allocation des ressources publiques. Dans la mise en œuvre de la politique qui nous intéresse, ces acteurs ont activement participé à la réalisation d'ajustements afin de recycler le programme d'optimisation des ZEC abandonné et de maintenir la stratégie de gestion des inondations en dépit de l'abandon de l'instrument clé de voûte. Or, ces ajustements ont provoqué la mise en œuvre d'une politique principalement construite sur la rehausse de digues de protection aux inondations, instrument contraire au paradigme de gestion durable. Comment expliquer alors que ces acteurs, qui ont défendu un changement paradigmatique d'action publique sur le Rhône après les inondations de 2003, s'arrangent en 212 pour financer des mesures renforçant l'endiguement du fleuve ?

Pour comprendre ce phénomène, nous transposons l'analyse que construit Philippe Bezes autour des hauts fonctionnaires (Bezes, 2005) aux logiques d'action des agents de la Mission Rhône, qui semblent tiraillés entre un rôle de réformateurs et de « *street-level bureaucrats* » (Lipsky, 1980). Les agents de la Mission Rhône ne sont ni de hauts fonctionnaires, ni des « *street-level bureaucrats*¹ ». Pourtant, leur logique d'action semble inscrite entre ces deux rôles. En effet, aux côtés de hauts fonctionnaires comme le préfet de bassin et la direction de la DIREN, ils ont contribué à l'expression de leur ambition réformatrice lors de la définition des orientations de la stratégie de gestion des inondations. Alors que les hauts fonctionnaires ont changé de poste une fois la stratégie énoncée, les agents de la Mission Rhône ont tenté de mettre en œuvre cette stratégie à laquelle ils avaient contribué. Dès lors, ils se sont confrontés à des difficultés de mise en œuvre et notamment à l'échec du projet de restauration de ZEC. Ils usèrent alors d'un certain pouvoir discrétionnaire afin de recycler une partie de la stratégie de gestion des inondations qu'ils avaient construite, menacée d'abandon. Notamment, ils participèrent à produire une interprétation des règles administratives et des traductions financières qui permettaient de mettre en œuvre une partie du programme d'action initial. Ces ajustements permirent de financer des mesures opposées aux orientations paradigmatiques initiales. Cette apparente contradiction entre les aspirations réformatrices de fonctionnaires et leur participation à une

¹ M. Lipsky définit les « *street-level bureaucrats* » comme des agents de l'administration quotidiennement en relation avec le public (les ressortissants d'une politique publique) et ayant un pouvoir discrétionnaire sur la mise en œuvre de la politique publique par leur capacité de l'adapter aux situations individuelles rencontrées dans leur travail (Weatherley, Lipsky, 1977). Or, les agents de la Mission Rhône ne sont pas confrontés aux ressortissants de la politique publique de façon quotidienne et formalisée. Cependant, ce sont des acteurs qui ont comme pouvoir, à l'instar des « *street-level bureaucrats* », de produire des interprétations de règlements administratifs et d'influer sur la distribution des ressources publiques afin de régler des situations inédites, qui ne peuvent trouver de règlement par l'application stricte des règles administratives.

mise en œuvre opposée aux objectifs de réforme initiaux peut être résolue par le recours à l'analyse des stratégies adoptées par de hauts fonctionnaires réformateurs pour accepter l'échec de leur réforme.

Philippe Bezes (2005) a étudié la façon dont de hauts fonctionnaires réformateurs sont capables de diminuer la « dissonance cognitive¹ » (Festinger, 1962) entre des intentions réformatrices élevées et une capacité d'action limitée, notamment en cas de difficulté à mettre en œuvre leurs réformes. Bezes propose deux modalités principales pour rendre compte de la stratégie cognitive des réformateurs, qui créent une cohérence entre intentions et faisabilité en agissant, soit sur la représentation qu'ils ont de leurs intentions initiales, soit sur la représentation qu'ils ont de la faisabilité de la mise en œuvre. Nous étudions dans ce chapitre la capacité des agents de la Mission Rhône à réduire la « dissonance cognitive » entre leurs intentions réformatrices et leurs difficultés à les mettre en œuvre en agissant, d'une part, sur leurs représentations, et d'autre part, sur les structures qui limitent leur capacité d'action. En effet, nous observons que ces acteurs n'ont pas agité uniquement sur leurs représentations des structures, mais également sur ces dernières. Ces modalités d'action s'illustrent dans la stratégie développée par ces acteurs pour rendre acceptable l'abandon du projet de restauration de ZEC (section 1), et pour recycler une partie du programme d'optimisation de ZEC grâce à divers arrangements (section 2). Néanmoins, ces stratégies ne suffiront pas à empêcher la perte d'influence de la Mission Rhône concomitante à l'échec de leur projet.

1. Organiser l'abandon. Quand les réformateurs rendent l'échec acceptable.

Le succès et l'échec d'une politique publique sont des catégories socialement construites et difficilement définissables *a priori* (McConnell, 2010). Le succès ou l'échec dépendent des acteurs, de leurs croyances, de leurs intérêts ou de leurs institutions. Cependant, si on étudie la capacité d'acteurs à mettre en œuvre un programme d'actions qu'ils ont largement participé à construire, l'abandon d'un projet peut être présenté comme un échec. Or, rendre l'échec acceptable, pour de hauts fonctionnaires (Bezes, 2005) comme pour des agents de l'administration déconcentrée, présente des enjeux de légitimité interne et externe aux institutions, mais également des enjeux cognitifs inhérents aux individus. Comment rendre acceptable l'abandon d'un projet porté publiquement, pendant plusieurs années, sans provoquer une perte de légitimité individuelle et institutionnelle ? La « dissonance cognitive » est un concept qui permet d'explicitier les stratégies de mise en cohérence des perceptions des acteurs individuels. P. Bezes (2005) utilise ce concept pour expliciter les stratégies cognitives adoptées par les hauts fonctionnaires réformateurs pour concilier leurs ambitions de réformes avec leur faible capacité d'action. Nous proposons d'élargir ce concept pour l'appliquer à l'examen de stratégies portées par des acteurs collectifs afin de mettre en cohérence des intentions publiques de réforme avec une mise en œuvre impossible. Dès lors, nous pouvons tenter d'identifier les stratégies déployées par les acteurs pour rendre l'échec acceptable, vis-à-vis de leur institution, mais aussi de l'extérieur. Nous rappelons pourquoi l'abandon du projet de restauration de ZEC représentait, pour les agents de la Mission Rhône, un enjeu de légitimité institutionnelle important (1.1), avant d'examiner leurs stratégies collectives visant à diminuer l'écart entre leurs intentions réformatrices et leur faible

¹ Festinger définit la « dissonance cognitive » comme un décalage entre différentes croyances partagées par une même personne. Cette théorie vise à rendre compte des stratégies cognitives développées par les acteurs pour produire une certaine cohérence parmi leurs croyances.

capacité d'action sur la mise en œuvre. Nous allons voir qu'ils ont modifié l'affichage de leurs intentions et diminué les conséquences juridiques et contractuelles de l'abandon du projet (1.2), avant de construire l'abandon du projet comme une décision collective (1.3).

1.1 Le projet de restauration de ZEC, enjeu de légitimité institutionnelle

Avant d'examiner la façon dont les agents de l'État mettent en cohérence leur croyance et leurs capacités d'action, il convient de rappeler les raisons de l'attachement de la Mission Rhône au projet de restauration de ZEC. Les agents avaient un intérêt instrumental à mettre en œuvre le projet de restauration de ZEC, conditionnant la mise en œuvre de leur programme sur tout le Rhône aval, la cible principale de l'action prévue dans le Plan Rhône. Mais leur attachement s'explique également par des variables cognitives. Restaurer une zone d'expansion de crues correspondait au système de croyances des réformateurs, que l'on a déjà rapproché du paradigme de gestion durable des inondations, et sur leur vision interventionniste du rôle de l'État. Au-delà, nous voudrions mettre en avant à présent l'enjeu de légitimité, et d'identité, qui se jouait derrière l'abandon du projet de restauration de ZEC. Ces enjeux se jouaient entre la Mission Rhône et leur institution de rattachement, mais également entre des représentants de l'État vis-à-vis des acteurs impliqués dans le domaine des inondations du Rhône.

1.1.1 Un enjeu de légitimité de la Mission Rhône au sein de son institution

L'attachement des agents de la Mission Rhône au projet d'optimisation de ZEC s'explique en partie par leur position institutionnelle. Les agents qui portaient la mise en œuvre du projet ont, pendant plusieurs années, construit leur légitimité au sein de différentes institutions (au sein de la DIREN et du Plan Rhône), à travers ce projet. Au sein de la DIREN, la Mission Rhône avait été créée spécifiquement pour piloter le volet inondation du Plan Rhône. Sa première directrice avait été proactive dans la définition du projet de restauration de ZEC et du programme d'optimisation de ZEC. Cette équipe bénéficiait d'un accès privilégié au directeur de la DIREN et du préfet de bassin, qui s'étaient particulièrement positionnés en faveur de ce projet. La Mission Rhône était chargée d'une mission opérationnelle relativement atypique au sein de la DIREN, et de moyens humains assez importants. Le maintien de cette position atypique, liée à leur reconnaissance au sein de la DIREN, était un enjeu pour les agents et leur directeur. En défendant le projet de restauration de ZEC, et la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval, la Mission Rhône défendait ses moyens d'existence au sein de son institution. Par ailleurs, lors de l'annonce officielle de l'abandon du projet de restauration de ZEC, et du programme d'optimisation de ZEC, les plus anciens agents de la Mission Rhône encore en poste étaient investis depuis cinq ans derrière ce projet. L'abandon du projet représentait, individuellement, un échec professionnel.

Les entretiens réalisés avec les agents de la Mission Rhône au cours de la mise en œuvre du projet traduisent leur conviction en faveur du projet qu'ils défendaient. Malgré l'incertitude autour de la faisabilité du projet qui planait en 2011, les agents tentaient de trouver une raison à leur engagement en évoquant la possibilité que leur travail soit utilisé à l'avenir :

« On n'est pas à 15 ans près. Si ça doit être fait dans 15 ans parce que, administrativement, ce n'est pas possible avant, ou parce que le risque supporté par l'aval n'est pas admissible, pourquoi pas? Donc ce qu'on fait là, si ça se trouve, dans 10 ans, il y aura quelqu'un qui le sortira du placard

en disant: « voilà ce qu'on avait étudié en 2010, on peut repartir de là pour monter une nouvelle obligation pour le concessionnaire ».

Entretien avec un agent Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I4)

La conviction des agents s'illustre également par leur optimisme, un an avant l'abandon officiel du projet, et la croyance qu'ils nourrissaient de pouvoir influencer sur la faisabilité de sa mise en œuvre, même lorsque cela impliquait des arbitrages au niveau ministériel et la création d'une loi « dédiée ». Le directeur de la Mission Rhône imaginait même la possibilité de renégocier le contrat de concession entre l'État et la CNR lors de son échéance, en 2023, afin qu'une compétence inondation soit ajoutée aux missions du concessionnaire et qu'il prenne en charge la mise en œuvre du programme ZEC. Cependant, cette question dépassait largement les capacités d'action de la Mission Rhône :

« On est aussi dans un positionnement où, après 2023, pour la CNR, qu'est-ce qu'il se passe ? On voudrait essayer de réfléchir là-dessus, mais je ne sais pas si on y arrivera, si le directeur nous laissera réfléchir là-dessus, parce que ce n'est pas, après tout, la préoccupation de la mission Rhône, mais est-ce qu'on pourrait imaginer mettre ZEC, après 2023 ? [...] en disant, c'est un projet d'aménagement et voilà, dans le projet d'aménagement, les missions du concessionnaire sont étoffées. [...] Mais ça, ce sont des idées que l'on a ici, sachant que la concession, c'est dans plus de 10 ans, mais ça se prépare dès maintenant. Enfin nous, notre analyse, c'est qu'il ne faut pas attendre. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Le sentiment d'attachement des agents de la Mission Rhône à ce projet s'illustre aussi dans leur déception face au manque de réaction des collectivités bénéficiaires, lors de l'annonce de l'abandon du projet lors d'un CTC en 2012 :

« Soit les gens qui auraient dû réagir n'étaient pas là, soit les gens qui réagissaient avant ne réagissaient plus sur ce qu'on présentait. Nous on n'a pas eu de retour, du coup on n'est pas retournés voir les élus des communes concernées donc on ne sait pas trop comment à Piolenc ils ont vécu ça, à Mornas, à Caderousse à Sauveterre, par exemple. On n'a reçu aucun courrier alors qu'avant on en avait beaucoup. [...] on n'a pas eu beaucoup d'écho, dans les CODIR il y a plein de sujets à l'ordre du jour, je n'ai pas l'impression que ça ait beaucoup ému les uns et les autres »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 30 octobre 2012 (I11)

Cet engagement de la Mission Rhône en faveur du projet, en dépit des contraintes à sa faisabilité, surprenait même d'autres acteurs, notamment un des inspecteurs généraux du CGEDD¹ qui avait émis un avis défavorable au projet d'optimisation de ZEC en 2010. En 2011, participant de nouveau à une inspection concernant les services de la DREAL, il faisait part au service Mission Rhône de sa surprise devant leur absence de retrait du projet. La réponse du directeur de la Mission Rhône illustre l'attachement des agents pour leur projet, ainsi que l'enjeu professionnel que représentait son abandon pour le directeur d'un service qui l'a porté :

« L'inspecteur général, qui d'ailleurs a fait le rapport d'inspection générale ZEC [a dit] « mais je ne comprends pas qu'après mon rapport, vous n'avez pas fait le virage à 180 degrés tout de suite. Vous aviez l'opportunité politique de le faire ». Mais il se trouve que juste après le rapport, il y a eu

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable.

la lettre du cabinet du Ministre qui disait: « allez-y ». [...] C'est vrai que le rapport d'inspection générale, ici, il a fait couiner parce qu'il ne répondait pas vraiment à la question et il était à côté du sujet et puis, il y a des trucs qu'il n'avait pas bien analysé. Donc c'est vrai qu'en interne, ça a quand même pas mal brassé, suite à ce rapport d'inspection générale. Donc il [l'inspecteur général] m'a dit « Ça va être à vous qu'il va revenir maintenant la responsabilité de faire le virage. Vous avez fait un premier virage à 90 degrés. Les 90 degrés qui restent, c'est les plus durs à assumer, ça va être à vous de les gérer ». J'ai dit oui. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

L'enjeu professionnel, individuel et collectif, derrière l'abandon du projet pour les agents de la Mission Rhône, s'exprime également par le ton assez défaitiste adopté par les agents lors des entretiens. On voit dans cet extrait d'entretien avec le directeur de la Mission Rhône que l'abandon du projet menace la légitimité institutionnelle de son service et sa raison d'exister, ainsi que le mandat de son directeur :

*« Elle [Mission Rhône] s'en remettra, on va tâcher de s'en remettre, oui. On va **tâcher de survivre** dans le système. [...] Maintenant, ce n'est pas nous qui décidons. Si le préfet dit: « c'est fini » ou le DREAL dit : « la Mission Rhône, on vous réduit à trois bonhommes parce qu'il n'y a plus ZEC », et bien... on fera un régime d'amaigrissement ! [...] Et ça **on va peut-être le payer cher**. [...] On fera tout pour éviter ça. [...] Après, on a des vacances de postes aussi. Ça, c'est un autre problème. »*

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

Les mutations des agents de la Mission Rhône qui eurent lieu fin 2012 confirment l'enjeu professionnel que représentait l'abandon du projet pour le service. L'année où le projet de restauration de ZEC fut officiellement abandonné, quatre agents de la Mission Rhône la quittèrent, dont son directeur (en poste depuis moins de trois ans¹) et l'agent qui était le plus investi dans le projet (en poste cinq ans), et le plus optimiste vis-à-vis sa faisabilité. Les postes ne furent pas pourvus tout de suite. En 2013, la Mission Rhône fonctionnait avec quatre postes vacants. Cela illustre la perte de légitimité de la Mission Rhône au sein de la DIREN après l'abandon du projet. Privée de sa mission principale, elle n'était plus prioritaire.

« on a une période difficile à la Mission Rhône, parce qu'il y a eu un certain nombre de départs et qu'il y en a au moins un de plus que sur l'organigramme, qui est prévu, plus le Chef d'unité, donc voilà ça veut dire qu'il reste finalement qu'un petit noyau, et la question de la reconstitution elle n'est pas évidente [...] la DREAL étant en sureffectif, de toute façon, on doit faire tourner un certain nombre de « trous ». Par-rapport à une cible et donc une masse salariale [...] C'est assez classique d'avoir 6 mois de vacances sur un poste, voire sur 2 postes. Là on va l'avoir plutôt 8 mois minimum [...] »

Entretien avec le directeur du service Risques de la DREAL, le 30 octobre 2012 (I21)

¹ Dans les services déconcentrés du ministère de l'Environnement, la durée des affectations est en moyenne de trois ans.

Par ailleurs, les missions des agents de la Mission Rhône furent redéfinies autour de la transposition de la Directive Inondation, illustrant le passage d'une mission de développement de projets à des prérogatives plus classiques dans l'administration déconcentrée.

*« La Mission Rhône est censée faire des propositions en termes d'enveloppe pour la Directive Inondation, **mais on l'a vécu comme une grosse régression** [...] progressivement, on nous demande des tâches purement régaliennes, qui font qu'on n'est plus une équipe projet. Si tu ne remplaces pas les gars, et que ceux qui restent, tu leur fais faire du régalien, tu perds complètement cette notion de volet inondation, de solidarité, d'animation de tous les projets inondation, de faire des études pour comprendre le fonctionnement hydraulique. »*

Agent de la Mission Rhône, 2012 (I4)

Au-delà de la perte de légitimité institutionnelle, l'échec du projet représentait pour les agents le symbole d'un impossible changement paradigmatique sur le Rhône.

1.1.2 Un enjeu de légitimité pour l'État sur le Rhône

Vis-à-vis de l'extérieur, et au sein du Plan Rhône, la Mission Rhône défendait la légitimité de l'État à piloter le volet inondation devant les autres partenaires. Ainsi, l'abandon du projet représentait, pour les réformateurs, un risque de perte de légitimité au sein de la DIREN d'une part, et au sein du Plan Rhône, d'autre part.

Bien que les agents de la Mission Rhône faisaient partie de la DIREN/DREAL de bassin, la direction de ce service a endossé, au sein du Plan Rhône, et du volet inondation, un rôle de représentant de l'État. Bras armé du directeur de la DREAL et du préfet de bassin, la Mission Rhône endossait un rôle de représentation de l'autorité administrative, devant les habitants, les élus, et même l'État déconcentré au niveau départemental et régional. Cette position dominante au sein du volet inondation du Plan Rhône, non statutaire¹, était parfois critiquée par les agents de l'administration locale. S'étant activement engagée dans le soutien du projet de restauration de ZEC aux côtés du préfet, la direction de la Mission Rhône et de la DREAL envisageaient assez mal une « marche arrière », qu'ils présentaient comme un retrait de l'État problématique sur le Rhône. Le caractère problématique de ce retrait est à analyser à l'aune des critiques adressées à la puissance publique après les inondations des années 1990 et 2000, et de l'ambition interventionniste des réformateurs à l'initiative du Plan Rhône :

*« Ce que je pense aussi, c'est qu'il est extrêmement difficile d'opérer des **virages** de ce type-là. [...] dans cette affaire, **l'État a tellement été présent** et a dit qu'il pourrait être même présent plus loin, puisque le préfet coordonnateur de bassin a dit à un moment qu'il **pourrait être maître d'ouvrage, que se dérober, ou faire marche arrière** par rapport à ça est extrêmement délicat. »*

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

La légitimité de l'État à porter la politique de gestion des inondations était assez critiquée depuis les inondations du Rhône des années 1990 et 2000. Derrière l'abandon du projet de restauration de ZEC se jouait la légitimité de la DREAL et du préfet à représenter l'intérêt général territorial sur le

¹ Ni les préfets de Bassin ni les DIREN de Bassin n'exercent d'autorité hiérarchique sur les autres préfets de Région ou les DIREN présents dans le Bassin.

Rhône. Le caractère sensible de cette position est illustré par un courrier rédigé par la Mission Rhône et le DREAL, signé par le préfet, et adressé au ministère de l'Environnement. Dans ce courrier, les réformateurs défendaient le programme d'optimisation de ZEC contre l'avis défavorable de la Mission d'inspection du CGEDD¹. Dans la publicisation de cet avis défavorable, se jouait pour la DIREN et le préfet leur légitimité à piloter le volet inondation du Plan Rhône devant les partenaires :

*« Eu égard à la complexité, à l'historique et à la **sensibilité** de ce dossier, il me paraît nécessaire toutefois [...] d'appeler votre attention sur les conséquences qu'entraînerait à mon sens, **sans préparation ni autre précaution, la publication d'un tel rapport** dont certains points, inexactitudes ou incomplétudes, pourraient être contestés, **nuisant ainsi à la crédibilité d'ensemble du document**. [...] Outre ces commentaires généraux, je me permets de joindre à cette lettre une compilation des passages du rapport qui mériteraient certainement un examen complémentaire, au risque, si nous ne le faisons pas, **d'entraîner une critique globale et sans nuance** de ce rapport lorsqu'il sera publié. »*

Courrier adressé par le Préfet de Bassin du Rhône au ministre de l'Environnement, 23 septembre 2009.

Étant donné l'implication des hauts fonctionnaires sur ce dossier, et leurs ambitions interventionnistes, abandonner le projet créait un risque de non cohérence administrative devant les partenaires du Plan Rhône. Pour les agents de la Mission Rhône, et surtout leurs directeurs de service, présenter une cohérence administrative, et le caractère immuable de l'action de l'État, malgré les changements de direction², était important. Le projet de restauration de ZEC représentait le symbole de la capacité de l'État à mettre en œuvre l'intérêt général et à présenter une continuité d'action publique sur le Rhône :

*« **L'État s'était beaucoup avancé** en disant dès 2008 : « soit les collectivités prennent dans les 2 mois qui viennent, soit c'est l'État qui fait ». [...] Donc on était quand même embarrassés parce que ça c'est des points qu'on n'avait pas totalement maîtrisés dans la communication publique et qui ensuite **engagent, on ne peut pas tourner casaque comme ça**. [...] »*

Entretien avec le directeur du service Risque de la DREAL de Bassin, le 30 octobre 2012 (I21)

La difficulté des agents de la Mission Rhône à abandonner le projet s'explique également par le fort soutien de leur hiérarchie vis-à-vis de ce projet. En effet, malgré le fait que les hauts fonctionnaires à l'origine du projet aient changé de poste, leurs successeurs, autant le préfet que le directeur de la DREAL, ont très activement soutenu la mise en œuvre de ce projet. Ainsi, pour les agents de la Mission Rhône, il était difficile de se présenter l'abandon du projet comme une solution acceptable contre l'avis de leur hiérarchie :

« On a un préfet et un directeur qui sont plutôt moteurs sur ZEC, qui restent même sur le scénario deux, à savoir mobilisation maximum de Piolenc-Mornas parce qu'avec les enjeux, par rapport au gain qu'on peut avoir sur l'aval, on est largement gagnant économiquement.... »

¹ CGEDD, 2009, « Maîtrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion des crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques ».

² Entre la définition de la stratégie de gestion des inondations et l'abandon du projet de restauration de ZEC, le préfet de Bassin avait changé, le directeur de la DIREN également, ainsi que la direction du service Mission Rhône.

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

Par ailleurs, le Rhône aval était considéré comme un territoire particulièrement sensible pour l'État. L'importance et la médiatisation des dégâts en Camargue, ainsi que les engagements pris par les représentants de l'État, semblaient être autant de raisons de craindre les conséquences de l'abandon du projet du point de vue de la perte d'une position dominante au sein du Plan Rhône et dans le domaine inondation :

« [...] son discours [au directeur de la DREAL] c'est de dire, s'ils ne veulent rien faire sur le Rhône amont, le Rhône moyen, s'il n'y a pas de maître d'ouvrage qui veut faire les choses, nous on aura fait tout notre possible, mais il dit, sur le Rhône aval, non. On a prévu d'accompagner jusqu'au bout le SYMADREM. Jusqu'au bout des grosses aux opérations. Il faut absolument que ça se fasse. Il y a le dossier ZEC, il faut que l'on ait une issue honorable là-dessus. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

De façon plus symbolique, se jouait derrière ce projet la capacité d'acteurs réformateurs, minoritaires au niveau national et local, à porter un changement paradigmatique d'action publique, vers une approche préventive. Restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône représentait un symbole de changement de l'action publique relative aux inondations, et la remise en cause des politiques d'endiguement. Cet enjeu symbolique était notamment endossé par l'ancienne directrice adjointe de la DIREN, à l'initiative du Plan Rhône et du projet de restauration de ZEC. Elle était en 2011 directrice du service Risques Naturels de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) au sein du ministère de l'Environnement, ainsi que l'interlocutrice principale de la Mission Rhône au ministère. Convaincue par l'importance de développer des solutions préventives aux inondations, elle exprime l'enjeu pour la politique nationale de « trouver de bons exemples », de « lancer des modèles » ou de « montrer que c'était possible¹ ». Restaurer une zone d'expansion de crues sur le Rhône participait à construire l'image d'une politique de gestion des inondations résolument tournée vers la prévention. Pour les promoteurs d'une action publique novatrice, tous les bons exemples, même symboliques, comptent :

« La prévention c'est typiquement le truc dont on ne parle pas parce que c'est éviter qu'il se passe des choses comme ça. C'est vraiment la politique ingrate, où la seule fois où on en parle c'est quand on a été dépassé, qu'il y a eu des défaillances [...] L'enjeu c'est effectivement d'apprendre à vivre avec l'inondation et d'avoir un quartier qui soit non pas retranché derrière des digues mais qui apprenne à vivre avec l'eau. [...] on essaie projet par projet d'infléchir [...] quand on a lancé la politique contractuelle, il fallait s'appuyer sur des bons exemples et des bonnes volontés, donc le premier appel à projets PAPI, le deuxième... c'était vraiment trouver des territoires volontaires, qui se lançaient... ça a permis de trouver des bons exemples, de lancer des modèles, de montrer que c'était possible. »

Entretien avec l'ancienne directrice adjointe de la DREAL de Bassin, le 26 mars 2012 (I17).

Dans l'ambition de susciter des projets modèles en France permettant de « vivre avec les inondations », la restauration d'une zone d'expansion de crues sur le Rhône permettait de lancer un

¹ Entretien avec l'ancienne directrice adjointe de la DREAL de Bassin, le 26 mars 2012 (I17).

message clair au niveau national. Même sur un fleuve aussi contraint et aménagé que le Rhône il était possible de revenir sur les politiques d'endiguement. L'abandon du projet représentait à l'inverse un symbole de permanence de la politique d'endiguement, et de l'impuissance de l'État à réaliser ce changement d'action publique sur un fleuve domaniale. Cet enjeu symbolique était partagé par un des agents de la Mission Rhône particulièrement investi dans la mise en œuvre du projet :

« Le scénario quatre, ça nous permet de dire on remet quand même des zones en eau et déjà, si on y arrive c'est énorme. En terme de messages, de dire on arrive à ré-écrêter des crues au-delà de 100 ans... ».

Agent de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I4)

« Moi je ne vois plus de marges de progrès parce que si Piolenc ça peut pas se faire c'est qu'aucune zone ne pourra être remise en eau. [...] C'est juste dommage parce que c'était une stratégie de l'État d'essayer de réduire les crues du Rhône. Aujourd'hui la conclusion c'est que réduire les crues du Rhône ? On ne peut pas les réduire. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 29 octobre 2012 (I4)

L'abandon du projet de restauration de ZEC présentait un risque pour la Mission Rhône et ses agents vis-à-vis de leur position au sein de la DIREN, et un risque pour les représentants de l'État de perte de légitimité à représenter l'intérêt général au sein du Plan Rhône. Leur position au sein de cette institution était menacée par l'abandon d'un dossier sur lequel chaque DIREN et chaque préfet de bassin s'était personnellement engagé. Mais l'abandon du projet présentait également des risques vis-à-vis des engagements contractuels des services de l'État. Afin de limiter ces risques, la Mission Rhône et sa hiérarchie ont œuvré à rendre acceptable l'abandon du projet.

1.2 Stratégies de réduction de la dissonance cognitive entre intentions et mise en œuvre

Malgré leurs croyances dans l'intérêt du projet, et leur engagement vis-à-vis de leur institution et de l'extérieur, les agents de la Mission Rhône ont peu à peu modifié leur représentation, vis-à-vis de leurs intentions initiales, et de la faisabilité du projet. En 2011, les agents étaient pratiquement tous convaincus de l'impossibilité de le mettre en œuvre. Dès lors, rendre l'abandon acceptable nécessitait d'ajuster leurs intentions réformatrices avec leur représentation de cette infaisabilité. Philippe Bezes (2005) identifie deux processus qui renvoient à deux modalités d'ajustement cognitive distinctes, opérées par les réformateurs pour rendre acceptable l'abandon de leur réforme : l'une concerne la modification de la représentation des intentions des réformateurs, et l'autre concerne la représentation de l'action à mener. Les agents de la Mission Rhône usèrent de ces deux modalités afin de rendre l'abandon du projet acceptable.

1.2.1 Minorer les intentions annoncées dans le CPIER

L'engagement des agents derrière leur projet s'expliquait par des enjeux de légitimité institutionnelle et des enjeux symboliques, mais également des enjeux contractuels. Dans le cadre d'une action publique multiniveaux et contractuelle (Gaudin, 2007), l'abandon d'un projet pose la question des engagements qui lient les signataires d'un contrat, et de la possible utilisation ou recyclage des outils financiers mobilisés. Une des stratégies d'ajustement développées par les agents

pour se désengager du projet fut de rendre l'abandon acceptable du point de vue de leurs engagements contractuels, comme celui énoncé dans le contrat de projet État-Régions.

Le « nouveau » directeur de la Mission Rhône, nommé en 2010, fut un des premiers acteurs à étudier les possibilités de désengagement des services de l'État vis-à-vis de l'abandon potentiel du projet. Cet acteur n'avait pas participé directement à l'initiative de la construction du projet. Assez vite, il construisit une représentation critique de sa faisabilité. Dès lors, il s'agissait pour lui d'étudier les intentions affichées par ses prédécesseurs afin de les adapter à sa propre vision de la faisabilité de la réforme. Dans la perspective de l'abandon, le directeur de la Mission Rhône et sa hiérarchie nourrissaient des craintes quant à la responsabilité juridique de l'État en cas d'abandon de leur programme, et de survenue d'une crue majeure. Ce souci apparaît dans l'extrait d'entretien ci-dessous :

*« L'État a une telle responsabilité dans la mise en œuvre de la stratégie de gestion du Rhône dans le Plan Rhône, enfin, c'est ce qu'a dit le directeur [de la DREAL] et je suis d'accord avec cette analyse-là, on ne peut pas se dégager, tant que certaines opérations aval ne sont pas effectivement réalisées. C'est-à-dire que le jour où il y a une crue, si admettons, en 2014 il y a une crue catastrophique, on va nous demander des comptes. [...] Comment ? Ca n'avait pas avancé sur ZEC ? Et ils vont nous chercher. Donc, quelque part, **on a une responsabilité.** [...] »*

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Afin d'ajuster les représentations des intentions avec celles de la faisabilité, le directeur de la Mission Rhône et sa hiérarchie œuvrèrent pour modifier leur représentation des intentions de réforme initiales. Ils opérèrent cette modification en consultant des experts juridiques¹, dont le mandat était, en partie, d'évaluer la responsabilité juridique de l'État en cas d'abandon du projet de restauration :

*« On lui pose plusieurs questions, à ce prestataire. On pose d'abord la question des régimes de responsabilité, qui sont mis en jeu par le dossier ZEC, parce que c'est une question qui est quand même soulevée par le préfet de bassin, [...] qui lui est très soucieux de la responsabilité pénale de l'État dans cette affaire. Et il pose d'ailleurs la question dans les deux sens, c'est-à-dire, responsabilité pénale, si on fait le projet et **responsabilité pénale aussi, si on ne fait pas le projet.** C'est-à-dire, est-ce que si on ne fait pas le projet, on peut se retourner contre l'État après une crue en disant, « vous n'avez pas mis les moyens nécessaires, pour mettre en œuvre ce projet, qui apporterait un mieux à une période de crise, une période de crue importante » ? »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

La mission d'assistance juridique permit aux services de l'État d'influer sur la représentation de leur responsabilité en cas d'abandon du projet de restauration de ZEC. L'étude redéfinit les intentions affichées par l'État à des obligations de moyens, laissant aux services de l'État une marge de manœuvre permettant de présenter leur mode d'action action comme incrémental, insistant sur l'importance des moyens déployés pour mettre en œuvre une réforme et réduisant ainsi les conséquences, juridiques et politiques, de l'échec de la mise en œuvre du projet.

¹ DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique sur les conditions de mise en œuvre du schéma de gestion des inondations du Rhône en aval de Viviers dans le cadre du plan Rhône », Étude réalisée par Me Larrouy-Castera et Ledoux Consultants.

L'étude écarta une responsabilité de l'État vis-à-vis de ses engagements contractuels au sein du contrat de projet État-Régions (CPIER), en minorant la portée de ce contrat :

« Ce document [CPIER] en effet reste très général et même si l'on ne peut pas nier l'intérêt programmatique que ce plan présente pour la réalisation de lourdes opérations d'aménagements, on peut valablement déduire de son contenu un caractère très peu normatif. Le Conseil d'État a déjà solennellement jugé que les stipulations des contrats de plan n'avaient pas d'autre portée que contractuelle [...] Seuls les engagements financiers qu'ils comportent semblent avoir quelques portées normatives mais même en ce qui les concerne, ces engagements ne sauraient être compris comme étant irrévocables ».

DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique sur les conditions de mise en œuvre du schéma de gestion des inondations du Rhône en aval de Viviers dans le cadre du plan Rhône », Étude réalisée par Me Larrouy-Castera et Ledoux Consultants, p.7

Par ailleurs, l'étude écarta également la responsabilité de l'État à intervenir sur la protection des populations en cas de crue du Rhône :

« Le schéma d'optimisation des ZEC ne saurait [...] que difficilement donner lieu à responsabilité de l'État en cas de non exécution. [...] l'État peut constater la nécessité des travaux de protection et les réaliser en imposant ou riverains une participation qui corresponde à l'intérêt que présente pour eux la réalisation des ouvrages. Comme toute collectivité publique, l'État n'est jamais tenu d'intervenir [...] Transposés au domaine des inondations, ces solutions jurisprudentielles vont dans le sens de l'exclusion d'une mise en cause éventuelle de l'État : ce n'est pas parce que l'État a pris l'initiative d'élaborer différents plans et suscité une dynamique dans la gestion des crues du Rhône, que l'absence de traduction de ce plan ou de cette dynamique par des actions concrètes menées sur le terrain serait, à elle seule, de nature à engager sa responsabilité »

DREAL Rhône-Alpes, 2011, « Mission d'assistance juridique [...] », *Op. Cit.*, p.8, 10.

Par ailleurs, le directeur de la Mission Rhône minora les intentions réformatrices des hauts fonctionnaires à l'initiative du projet en les réduisant aux engagements contractuels du CPIER. En reprenant le contrat de projet dans le texte, il mit en avant la limite de l'engagement des signataires à étudier la faisabilité du programme d'optimisation de ZEC. En réduisant l'engagement de l'État à des obligations de moyens, il affaiblissait les intentions annoncées par ses prédécesseurs, et participait donc à rendre l'abandon acceptable. Il cite ici les conditions du CPIER en soulignant le fait que la façon dont il est rédigé offre une « porte de sortie » à l'État :

« On a des portes de sortie. Le CPIER dit [il lit]: « il conviendra d'examiner si une optimisation du fonctionnement de ces zones est possible et si des zones aujourd'hui soustraites aux inondations du fleuve, par l'aménagement de la CNR, pourraient être mobilisées » [...] Donc on voit bien que là, il y a cette porte de sortie, qui dit: « attention, vous avez prévu un programme ZEC, mais regardez, vous avez quand même pas mal de conditions pour y arriver ». Donc nous, on est justement dans ces conditions. Si jamais ça plantait, on a une porte de sortie: « écoutez, on a étudié, on n'a pas de maître d'ouvrage, donc l'acceptation locale, ça marche pas [...]. Donc on est un peu dans ce positionnement-là. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

En réduisant les intentions de la Mission Rhône à l'obligation de moyens du CPIER, et en diminuant les engagements contractuels des services de l'État, les agents de la Mission Rhône et leur hiérarchie facilitait la possibilité de se retirer du projet tout en diminuant la dissonance cognitive entre les intentions réformatrices initiales et la faible faisabilité de la mise en œuvre.

1.2.2 S'affranchir des conséquences de l'abandon

Une autre modalité d'action des réformateurs pour diminuer la dissonance cognitive est d'agir sur l'action à mener. Dans cette modalité, une stratégie possible est de s'affranchir des conséquences de l'abandon d'une réforme en déléguant cette responsabilité à d'autres acteurs. Ainsi, en établissant une déconnexion entre la capacité d'action et les intentions, le réformateur peut présenter de façon peu risquée l'échec d'une mise en œuvre par le recours à une responsabilité extérieure. Dans le cas qui nous intéresse, la stratégie de la Mission Rhône s'est inspirée de ce type de modalité d'action. Afin d'échapper aux conséquences risquées que présentait l'utilisation des fonds FEDER en l'absence du projet de restauration de ZEC, le directeur de la Mission Rhône a construit une représentation du problème qui transférait le risque potentiel de sanction européenne au directeur de la DIREN de Bassin.

Les fonds FEDER devaient être utilisés dans le cadre des travaux visant à rehausser la hauteur de certains déversoirs afin de mieux protéger des plaines fréquemment inondées. L'usage du FEDER pour ces projets était justifié par le projet de restauration de ZEC, qui rendait compatible un programme de rehausse de digues avec le paradigme de gestion durable des inondations. L'abandon du projet rendait caduque cette présentation. Dès lors, les agents de la Mission Rhône partageaient la crainte de la sanction ou du remboursement. Ils craignaient que l'Union Européenne perçoive l'abandon du projet de restauration comme l'illustration d'un détournement d'outils pour financer un programme contraire aux orientations européennes. La représentation contraignante du FEDER dans le système de croyance des agents de la Mission Rhône s'illustre par la saisine du ministère de l'Environnement par le directeur de la Mission Rhône en 2010, vis-à-vis d'un risque « pénal » lié à l'abandon du projet de restauration de ZEC :

*« Une question très sensible pour nous, d'ailleurs, je la soulève depuis 15 jours en interne, est le FEDER. La Commission Européenne a adhéré au programme ZEC dans les conditions qu'on prouve effectivement qu'il y a une réelle optimisation des écrêtements des crues et deuxièmement, qu'il y ait des opérations de remise en eau. Donc si les deux opérations de remise en eau ne se font pas, si l'optimisation n'est pas probante, doit-on donner du FEDER aux opérations qui partent en coup-parti ? [...] La réponse du Ministère en 2010 sur Piolenc, voilà les idées : j'ai bien noté vos inquiétudes **par rapport à un risque pénal**, oui. Mais c'est quand même l'opération pivot du programme ZEC puisque, effectivement, si cette opération ne se fait pas, on renforce partout des nœuds de protection. Donc **vis-à-vis de l'Europe, on va être très mal si on ne remet pas en eau [...]** »*

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

Le directeur de la Mission Rhône attribuait ce risque pénal à son service, directement. Derrière l'abandon du projet se jouait alors le risque pour son service, et pour lui en tant que directeur, de se voir incomber la responsabilité d'un détournement des fonds européens à des fins contraires aux engagements contractuels initiaux :

« [...] L'opération pivot Piolenc disparaissant, la logique sur laquelle la Commission Européenne a accordé du FEDER, se casse la figure. Moi, **je n'ai pas envie de prendre la responsabilité** de dire à une commune, pour lui faire plaisir: « oui, on va vous donner du FEDER » pour qu'après, il y ait un contrôle européen en situation normale, qui nous dise : « Comment ça se fait? » [...] Et du coup, l'Europe va **redemander le retour des subventions**, etc. [...] là, il y a une vraie responsabilité et moi, **je suis gestionnaire, donc j'ai une responsabilité dans le système [...] c'est nous qui sommes en avant là-dessus, c'est la Mission Rhône »**

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

Ainsi, ce qui se jouait dans l'abandon du projet de restauration de ZEC, pour la Mission Rhône, était la responsabilité individuelle des agents, ainsi qu'institutionnelle. Afin de rendre l'abandon acceptable, on constate dans un entretien ultérieur réalisé avec le directeur de la Mission Rhône, un transfert de responsabilité au directeur de la DREAL. En transférant la responsabilité des conséquences de l'abandon du projet en cas de non compatibilité aux injonctions européennes, le directeur de la Mission Rhône rend l'abandon acceptable pour son service :

« Est-ce que l'Europe ne nous demandera pas des reversements de subventions sur des trucs qui sont finalement des rehausses de digues ? [...] Pour l'instant, on a une position d'attente, **adoptée par le directeur de la DREAL** la semaine dernière, qui nous paraît satisfaisante, qu'on va soumettre au préfet. Enfin, on va l'informer que nous, en attendant, on prend cette position-là et que, quand il y aura le COPIL à la fin de l'année, il faudra sans doute prendre une position plus officielle sur ce point. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

La réduction des incertitudes liées à l'abandon du projet de restauration de ZEC, notamment par le transfert de responsabilité quant aux conséquences du non respect d'engagements contractuels, est une façon pour les réformateurs de rendre l'abandon d'une réforme acceptable. Ainsi, en agissant sur leur représentation des conséquences de l'absence de mise en œuvre, les agents de l'État ont réduit la dissonance cognitive entre l'annonce d'une réforme et son abandon.

1.3 Construire une décision collective pour abandonner un projet

Pour les agents de la Mission Rhône, la DREAL et le préfet, qui s'étaient positionnés de façon proactive dans le projet de restauration, se désengager du projet présentait des risques de perte de légitimité institutionnelle. Afin de limiter ces risques, ils présentèrent la décision d'abandon comme un choix collectif, pris par le partenariat Plan Rhône. Présenter l'abandon comme une décision collective permettait de mutualiser le coût politique de cet échec. Néanmoins, il leur fallait créer les conditions propices à cette prise de décision collective.

1.3.1 Construire la possibilité d'une décision collective

La position de la Mission Rhône vis-à-vis de la faisabilité du projet de restauration de ZEC évolua dans le temps. Les agents de la Mission Rhône et son directeur furent, dès 2011, convaincus de l'impossibilité de mettre en œuvre ce projet. Or, leur hiérarchie, à savoir le directeur de la DREAL et le préfet de bassin, qui s'étaient engagés derrière ce projet, croyaient toujours à sa faisabilité. Entre 2011 et 2012, les agents de la Mission Rhône ont œuvré à rendre l'abandon acceptable pour leur

hiérarchie. Leur stratégie fut de construire l'abandon du projet comme une décision collective engageant tous les partenaires du Plan Rhône.

On peut examiner l'évolution de la position des agents de la Mission Rhône vis-à-vis du projet de restauration de ZEC par la série d'entretiens réalisés avec les agents à différents moments du projet. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la campagne d'entretiens réalisés, parfois avec les mêmes acteurs, à des périodes différentes.

Code	Institution lors de l'entretien	Liens vis à vis de la Mission Rhône	Date de l'entretien
I1	DDT Chambéry	Ancien agent (poste précédent)	04/05/2010
I2	SGAR Rhône Alpes	Ancien directeur	05/05/2010
I3	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	05/05/2010
I4	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	06/05/2010
I4	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	24/11/2010
I4	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	16/05/2011
I4	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	29/10/2012
I6	DREAL Rhône Alpes	Directeur Mission Rhône	24/11/2010
I6	DREAL Rhône Alpes	Directeur Mission Rhône	16/05/2011
I6	DREAL Rhône Alpes	Directeur Mission Rhône	30/10/2012
I10	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	16/05/2011
I10	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	31/10/2012
I11	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	17/05/2011
I11	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	30/10/2012
I17	DGPR (Ministère Environnement)	Ancien directeur adjoint DIREN Rhône Alpes	26/03/2012
I21	DREAL Rhône Alpes/ Directeur de service Risque	Supérieur hiérarchique Mission Rhône	30/10/2012
I23	DREAL Rhône Alpes	Agent Mission Rhône	31/10/2012

Figure 42 : Fréquence des entretiens réalisés avec des agents de la Mission Rhône

Les entretiens réalisés en 2010, 2011 et 2012 permettent de rendre compte de changements concernant les postures des enquêtés vis-à-vis du projet de restauration de ZEC. En 2010, la teneur des entretiens illustre avant tout la volonté des agents de la Mission Rhône de défendre leur projet, en dépit des résultats peu encourageants des études techniques. Les enquêtés évoquent leurs efforts d'adaptation vis-à-vis des résultats des études techniques, tentant d'y répondre en lançant de nouveaux scénarii afin de dépasser les difficultés techniques. Les entretiens réalisés à ce moment-là illustrent des acteurs convaincus du bien fondé du projet qu'ils promeuvent et se battant pour la mise en œuvre de ce dernier, notamment contre l'avis défavorable des inspecteurs généraux.

« La mission d'inspection était extrêmement défavorable, donc elle aurait pu peut-être justifier qu'on s'arrête. Mais ça aurait été une sorte de fin en queue de poisson, et puis quelque chose de très mal vécu aussi par les territoires. »

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

« Surtout, quand on lit ça [le rapport des IG], on se dit « Il est urgent de ne rien faire° ! ». [...] Surtout pas remettre en eau, surtout pas optimiser les ZEC, et puis ne se consacrer qu'à l'aval, qu'à de la sécurisation de digues [...] Nous on était un peu plus ambitieux. Eux, ils appellent ça de l'imprudence. »

Entretien avec un ancien agent de la Mission Rhône, le 4 mai 2010 (I1)

« Moi je pense que je fais plutôt partie de ceux qui pensent que ça [le projet de restauration de ZEC] pourrait se faire mais qu'il faut aller quand même vite, parce que, bon déjà il y a beaucoup d'attentes locales »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

En 2011, les entretiens évoquent les doutes des agents quant à l'opportunité du projet. Fin 2010, le départ de la première directrice de la Mission Rhône, fortement investie autour du projet de restauration de ZEC, et son remplacement, amène une nouvelle dynamique. Le nouveau directeur ne croyait pas en la faisabilité du projet, et commençait à envisager une stratégie de retrait. Les entretiens avec les agents tournent autour des nombreuses difficultés et oppositions auxquelles le projet fait face. Si certains sont encore convaincus par son opportunité, la plupart en doutent et se posent des questions sur les conséquences d'un abandon potentiel. On sent poindre un désaccord entre la Mission Rhône d'une part et le Directeur de la DIREN et le préfet de bassin d'autre part :

« Moi, j'ai un regard assez critique sur le dispositif, que j'ai vu assez rapidement en arrivant ici. C'est que je pense que pendant des années, on a fait « joujou », entre guillemets, avec des modélisations hydrauliques sans se poser des questions opérationnelles qu'on a maintenant. Et quand on se pose des questions opérationnelles, on se rend compte que le dispositif, pour le mettre en œuvre, c'est quasiment impossible. [...] À mon avis, ça ne se fera pas. »

Entretien avec le nouveau directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

« Le problème, c'est qu'on sent aujourd'hui qu'on n'aura pas de maître d'ouvrage. Donc on peut se demander: « est-ce que ça sert ou pas, ce qu'on fait ? Du coup, ce n'est pas très motivant sur ce dossier. [...] Nous c'est vrai qu'on a commencé à y réfléchir assez tôt, mon directeur et moi [à l'éventualité de l'abandon du projet], puisque le préfet et le DREAL sont à fond dans ZEC, alors je ne sais pas si c'est qu'ils y croient ou si c'est qu'on l'a tellement vendu que maintenant il faut qu'il se fasse. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I4)

La position de la Mission Rhône vis-à-vis de l'abandon du projet changea avec le temps, et notamment vis-à-vis de sa hiérarchie. En 2010, la Mission Rhône était en phase avec sa hiérarchie dans la volonté de soutenir la mise en œuvre du projet. Mais fin 2010 et en 2011, plusieurs agents, et le directeur de la Mission Rhône étaient pratiquement convaincus de l'infaisabilité du projet. Ils s'attelèrent alors à ajuster la représentation de leur hiérarchie avec la leur. Cela semblait une mission difficile étant donné la position volontariste du directeur, qui trouvait la Mission Rhône, depuis le changement de direction, un peu « frileuse » :

« Alors ça, c'est une chose qui est difficile en interne, parce qu'il faut savoir que le préfet [précédent] avant, était pour une politique très interventionniste de l'État sur le sujet. [...] Nous, mission Rhône, on n'est pas du tout emballés. Il y a déjà une discussion interne, qu'on aura mercredi avec le directeur. On a eu déjà des échanges un peu difficiles sur le sujet. [...] En interne il [le directeur] trouve qu'on a une position un peu frileuse sur le sujet, un peu technocratique je dirais, je ne sais pas si le terme est le bon, mais enfin bon, il est assez proche du préfet donc, ils discutent quand même souvent. J'ai entendu le mot en CODIR plusieurs fois, « courage, il faut avoir du courage, si on nous soutient, on est prêts à y aller ». [...] Je ne sais pas comment ça va se passer »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Si en 2009, la Mission Rhône tentait de convaincre le directeur de cabinet du ministère de l'Environnement du bien fondé de leur projet en dépit de l'évaluation négative des ingénieurs généraux, en 2011 il s'agissait de convaincre cette même personne, devenue préfet de bassin, de la nécessité d'abandonner le projet. Rappelons que le préfet coordonateur de bassin préside les comités directeurs et de pilotage, instances susceptibles de construire une décision collective sur l'abandon ou la continuité du projet au sein du Plan Rhône :

« Donc voilà, on a prévu ça, un point d'information du préfet normalement, mais ça, il faut que le directeur valide parce qu'on estime que le préfet, il faut bien le briefier techniquement, avant qu'il prenne des orientations. [...] Il vient d'arriver et puis, il était au cabinet du Ministère donc, il connaissait le dossier ZEC, mais vu par le cabinet du Ministère. Alors que là, en tant que préfet, c'est changement de positionnement, il a un rôle quand même d'impulsion locale donc, on pense il faudra le briefier un peu là-dessus. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

« Donc, voilà le panorama qu'on a nous, à l'issue de l'étude juridique. Le prestataire, lui, donne sa conclusion en disant qu'il trouve que le schéma est irréaliste, c'est le mot qu'il utilise, mais sur ce dossier on a un engagement du préfet de bassin, du directeur de la DREAL, qui est important. Eux, ils ont envie, avant de baisser les armes, de vraiment avoir tout fait pour être convaincus que ce n'est pas possible et pour l'instant, ils ne le sont pas, convaincus que ce n'est pas possible. C'est donc l'objet de la réunion de demain en petit comité où ils [l'assistant à maîtrise d'ouvrage sur l'étude juridique] vont présenter ça, au directeur. On va voir comment ça va se passer. »

Entretien avec un agent mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

Dans la prise de décision de l'abandon du projet, la position du Ministère était également importante. Sur celle-ci, les agents n'avaient que peu de prise. Les sollicitations nombreuses du Ministère par la Mission Rhône provoquaient peu de réponse. Rappelons que leur principale interlocutrice était l'ancienne directrice adjointe de la DIREN de Bassin, et en partie auteure du projet de restauration de ZEC. Sa réticence à se positionner sur ce sujet est illustrée dans un extrait d'entretien :

« C'est le cabinet du Ministère, oui. On leur a écrit, en juin 2010. Moi, je suis arrivé en poste en mai. À mon avis, c'est en mai 2010 qu'on leur a écrit. Donc ils nous répondent le 8 novembre sur la problématique ZEC. Donc ça, c'est un peu la réponse qu'ils nous font sur ZEC, qui est un peu décevante. »

Entretien avec le nouveau directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

« C'est une demande du préfet coordonateur de bassin, il dit qu'ils souhaitent renoncer à l'idée, les inconvénients étant plus élevés que les avantages. Il y avait en fait des gros aménagements sur Piolenc-Mornas, le quartier des Islons, il y avait aussi des problèmes juridiques. Si j'ai bien compris on abandonne Piolenc Mornas... »

Entretien avec l'ancienne directrice adjointe de la DIREN de Bassin/DGPR, le 26 mars 2012 (I17)

La position de la Mission Rhône a oscillé entre soutien du projet et volonté de convaincre sa hiérarchie de l'abandonner. Les agents étant, à partir de 2011, convaincus de l'infausabilité de sa mise en œuvre, ils organisèrent les conditions d'une prise de décision collective afin de mutualiser les coûts de l'abandon du projet. Pour cela, il fallait convaincre le directeur de la DIREN et le préfet de Bassin de ce retrait. Les relations entre la Mission Rhône et le directeur de la DIREN illustrent une opposition entre deux visions du rôle de l'État. La Mission Rhône était composée d'ingénieurs plutôt jeunes, convaincus par l'opportunité d'un projet, et tentant de le prouver à d'autres acteurs par la réalisation d'études techniques. En revanche, le grand nombre d'expertises défavorables à leur projet les a amenés à ajuster leur représentation de la faible faisabilité du projet à leurs intentions. Or, ils présentent le directeur de la DIREN et le préfet comme convaincus par la faisabilité de la mise en œuvre du projet, même si cela était conditionné par un mode d'action très interventionniste : création d'une loi dédiée ou rachat massif d'habitations.

« En fait, c'est la Direction [de la DREAL] qui va proposer est-ce qu'on continue ou est-ce qu'on arrête ? La dernière fois, on a eu une réunion avec [le directeur] en lui disant: « voilà où on en est. Stop ou encore ? » Et lui, il a dit: « non, mais on continue, si c'est possible d'avoir une solution optimale, on inonde. Si c'est juste la zone de Piolenc, autant l'inonder même à fond pour avoir un maximum de gains sur l'aval, qui soit plus présentable. S'il y a un problème dans la plaine, on rachète les maisons, on construit des grandes digues, on fait ce qu'il faut ». Donc nous, on n'avait pas forcément cette approche, même si, à l'époque, on était encore dans la modélisation et on y croyait encore. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I4)

« le préfet [...] actuel au début lui il était plutôt, c'est lui qui nous a dit « moi j'ai été directeur de cabinet, des lois on en fait régulièrement. Ce que vous me dites-là ne me surprend absolument pas, votre analyse juridique oui je suis d'accord avec vous, c'est évident que vous allez devoir modifier la loi. Il n'est pas tout à fait sûr que ça passe en Conseil constitutionnel, mais ça m'amuse et ça m'intéresse donc allons-y »

Entretien avec le directeur du service Risque de la DREAL de Bassin, le 30 octobre 2012 (I21)

Le préfet de bassin qui est nommé sur le Rhône en 2010, était, avant ce poste, directeur de cabinet du ministre de l'Environnement, Jean-Louis Borloo. Jean-François Carencio est nommé préfet à la suite d'un remaniement ministériel où Jean-Louis Borloo fut remplacé par Nathalie Kosciusko-Morizet. Carencio est alors nommé préfet coordonateur de bassin du Rhône. Lorsqu'il était en poste comme directeur de cabinet du ministre de l'Environnement, il était favorable au projet de restauration

de ZEC. C'est lui qui avait signé le courrier¹ autorisant la Mission Rhône à continuer les études sur la faisabilité du projet de ZEC malgré l'inspection défavorable des Inspecteurs Généraux². Lorsqu'il fut nommé comme préfet du Rhône, il était convaincu de l'intérêt du projet. Sa carrière et sa proximité avec le Ministère en faisaient un allié précieux pour les agents convaincus de l'opportunité du projet. Mais lorsqu'il s'est agi de le convaincre de l'abandonner, cela fut plus difficile. Les croyances du préfet dans le pouvoir du volontarisme politique et de l'autorité expliquent sa croyance en la faisabilité de ce projet.

Les croyances du préfet nommé en 2012, vis-à-vis de l'action publique dans le domaine des inondations, étaient profondément ancrées dans le paradigme de gestion durable des inondations, quitte à l'imposer de façon autoritaire. Il était convaincu de l'importance, pour les services préfectoraux, d'exercer un rôle autoritaire vis-à-vis des élus locaux. Les croyances du préfet sont caractérisées par une grande importance des problématiques environnementales, comme on peut le voir dans ces extraits d'un discours qu'il a prononcé lors d'un colloque organisé par l'Agence de l'Eau en 2013 :

*« Les digues protègent mais détruisent »
« Éviter les destructions de maison, il y a un système simple, c'est de ne pas construire en zone inondable »
« La réalité [du changement climatique] est indéniable. Pourtant certains font semblant de douter encore. Semblant pour protéger des intérêts court-termistes »
« Aujourd'hui Lyon connaît le climat d'Avignon il y a 30 ans [...] Je suis convaincu que les cerisiers se cultiveront dans pas longtemps dans la vallée de Chamonix »*

Allocution du préfet coordonateur de bassin au colloque organisé par l'Agence de l'Eau RMC, « L'eau : un projet de territoire » à Lyon le 29 novembre 2013 ».

Invité à témoigner au Sénat en 2012, lors d'une mission commune d'information sur les causes des inondations survenues dans le Var, il exprime une position franche en faveur de l'interdiction de construire en zone inondable, pour des raisons de sécurité et écologiques :

« La France risque de perdre sa biodiversité du fait de la consommation d'espaces. La région Rhône-Alpes a consommé en dix ans l'équivalent de 80 % de la surface agricole utile de la Savoie ! [...] Lorsqu'on réalise une digue, ce sont bien les constructions qui sont en cause. Le sujet est donc bien celui de l'immobilier. Selon moi, plus la France dispose d'espaces libres et plus sa construction est concentrée, mieux elle se porte. [...] Nos ancêtres construisaient de manière concentrée dans des zones non-inondables. Il n'y a que nous pour avoir - bêtise absolue - construit dans la vallée du Var. [...] Il nous faut changer de modèle. [...] Vous ne pouvez pas installer des usines en zones inondables ! Auparavant, on ne le faisait pas ! Pourquoi le fait-on maintenant ? Réfléchissons ! Par facilité, parce qu'on a cru que l'homme allait tout dominer. »

Audition du Préfet coordonateur de Bassin du Rhône lors de la Mission d'information du Sénat sur les inondations du Var (30 mai 2012)

¹ Lettre du directeur de cabinet du ministre d'Etat à Monsieur le préfet coordonateur de bassin Rhône Méditerranée, Préfet de la région Rhône Alpes, et Messieurs les Préfets de la Drôme, de l'Ardèche, du Gard, du Vaucluse, des Bouches du Rhône, datée du 10 décembre 2009.

² CGEDD, 2009, « Maîtrise d'ouvrage du projet d'optimisation des zones d'expansion des crues du Rhône entre Viviers et Beaucaire. Impacts techniques et juridiques ».

Sa participation illustre également son aspiration à ce que le corps préfectoral, et notamment les préfets de bassin, puisse gagner en pouvoir vis-à-vis des élus locaux et des autres préfets de Région. Sa position autoritaire sur la question de la construction en zone inondable est soulignée avec ironie par le rapporteur de la Mission d'information qui compare le préfet à Napoléon III. Cela illustre sa croyance dans la nécessité de changer de paradigme d'action publique :

*« Le préfet coordonateur du Rhône : Nous avons une doctrine, que nous essayons de faire respecter **fermement**. Quand un préfet ne fait pas ce qu'on lui demande, **je le dénonce au ministre**. C'est ce qui s'est passé en Arles, où le ministre m'a appuyé. Trois préfets s'y sont cassé les dents sur le PPRI d'Arles. Je pense qu'il est sorti mais il a fallu que me je fâche, **sans disposer d'aucun autre pouvoir que d'un pouvoir d'influence**. Les préfets de l'époque étaient terrorisés par le maire d'Arles, qui menaçait de faire un scandale. [...] J'étais directeur de cabinet lorsque la tempête Xynthia est survenue. J'aurais souhaité que le maire aille plus vite en prison ! Je crois qu'il faut que la représentation nationale donne aux **préfets le pouvoir de s'opposer à de tels sujets**.*

- Le rapporteur : Comme disait Napoléon III : « Je tiens à l'honneur qu'en France les fleuves rentrent dans leur lit et n'en sortent plus ! ».

- Le préfet : Je demande tout simplement que chacun voie que les fleuves sortent de leur lit ! J'estime que les préfets devraient être plus durs à propos des PPRI. [...] Celui qui décide, in fine, c'est le juge. Éviter les morts relève de notre responsabilité ! [...] **Les préfets sont seuls pour décider** : il n'existe ni norme, ni règle. Ce n'est pas la peine d'interroger les élus : ils disent toujours la même chose ! »

Audition du Préfet coordonateur de Bassin du Rhône lors de la Mission d'information du Sénat sur les inondations du Var (30 mai 2012)

Le préfet de bassin était particulièrement convaincu par la solution visant à gérer les inondations en restaurant des zones d'expansion de crues. Même dans le cas où des personnes habitent sur des territoires présentés comme « destinés » à être inondés, le préfet était en faveur de leur mise en eau, au nom de la « culture de l'inondation » :

*« La loi dit que la terre et l'espace sont des biens rares dont les préfets ont la garde. La parcimonie dans la consommation de l'espace est une règle qui n'a pas été abrogée et qui reste de la compétence des représentants de l'État. Pour ce faire, il faut recourir aux zones d'expansion de crues. Il est très difficile d'expliquer à des gens que l'endroit où ils habitent **est destiné à être inondé**. C'est pourtant une des solutions. [...] Cette culture de l'inondation ne doit pas se perdre »*

Audition du Préfet coordonateur de Bassin du Rhône lors de la Mission d'information du Sénat sur les inondations du Var (30 mai 2012)

Lors de son audition face à la Mission d'information sur les crues du Var en 2010, le cas du projet de mise en eau de Piolenc-Mornas fut directement évoqué. Parmi les sénateurs organisant l'audition se trouvait un sénateur d'Avignon très favorable à la restauration de Piolenc-Mornas, représentant un territoire « bénéficiaire » de ce projet : une île située face à Avignon, la Barthelasse. Les échanges entre le sénateur et le préfet furent assez mouvementés, mais ils étaient d'accord sur le fait que les habitants de Piolenc et Mornas ne représentaient « personne » et que s'ils en avaient le pouvoir, cette plaine serait déjà inondée. Ainsi, on comprend qu'en 2012, le préfet coordonateur de

Bassin du Rhône était toujours convaincu par l'intérêt du projet de restauration de ZEC, mais déplorait ne pas avoir la capacité d'action pour le mettre en œuvre :

- « - Préfet : Il faudra une loi pour ce qui est de Piolenc et de Mornas. Il s'agit d'inonder volontairement certaines zones en cas de crues.*
- Sénateur : Piolenc et Mornas ne comptent pas d'habitations ! En contrepartie, on peut améliorer la fréquence des crues sur la Barthelasse.*
- Préfet : Je suis d'accord avec vous mais je n'ai pas aujourd'hui la capacité juridique de le faire. Il faudra une loi pour pouvoir inonder Piolenc et Mornas. Il faut nous en donner les moyens juridiques. »*

Audition du Préfet coordonateur de Bassin du Rhône lors de la Mission d'information du Sénat sur les inondations du Var (30 mai 2012)

Ainsi, la position interventionniste du préfet coordonateur de bassin du Rhône, et en faveur du projet de restauration de ZEC, a eu pour effet de rendre difficile la prise de décision collective d'abandonner le projet. Néanmoins, il s'agit de ne pas nier le pouvoir d'influence de la Mission Rhône sur les partenaires du Plan Rhône et même sur le préfet. Par sa position stratégique et sa capacité à produire l'expertise, elle exerça une influence sur les partenaires dans la décision d'abandonner le projet.

Par les missions qui leur étaient attribuées, la Mission Rhône et la DIREN exerçaient une certaine influence sur les partenaires du Plan Rhône. La Mission Rhône était chargée du pilotage du volet inondation, donc de la coordination entre tous les partenaires. Ses agents organisaient la production d'expertise, ainsi que les réunions principales. Chargés du « secrétariat technique » du volet inondation du Plan Rhône, ils émettaient les invitations, négociaient les dates de réunion, et avaient un rôle d'interface entre le préfet et les élus locaux. De plus, ils étaient chargés de la communication du volet inondation, au sein du Plan Rhône et vers l'extérieur, par la production du site internet. Ce rôle de « secrétariat » donnait à la Mission Rhône et la DIREN une place stratégique entre les partenaires du Plan Rhône et avec l'extérieur, ainsi qu'entre l'autorité administrative (le préfet de bassin) et les partenaires. Ainsi, bien que la décision d'abandonner le projet de restauration de ZEC fut prise par le Comité de Pilotage du Plan Rhône, la Mission Rhône et la DIREN ont participé de façon active à la décision d'abandonner le projet :

- « il faut que ça soit le COPIL qui se positionne. Évidemment sur proposition de la DREAL, n'édulcorons pas la position prééminente qu'a la DREAL là-dessus. »*

Entretien avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône, le 5 mai 2010 (I2)

Le pouvoir d'influence de la Mission Rhône s'exerçait par la proposition de décision à l'organe décisionnel du Plan Rhône :

- « ça voulait dire couper une ligne TGV et reconstruire un remblai, donc là on n'était plus du tout dans le possible. Voilà pourquoi nous, une fois qu'on a posé tout ça, on a dit voilà, on va le présenter en CTC et puis après on fera une proposition au CODIR du plan Rhône pour ne pas appliquer dans sa globalité le programme, c'est ce qui a été dit. »*

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

Ce pouvoir s'exprime également par le récit de l'implication de la Mission Rhône dans l'organisation d'un CTC où elle devait présenter les résultats peu probants des études réalisées autour

du projet de restauration de ZEC. Il y est question de « pédagogie », de « faire décider les décideurs », qui illustre l'influence de la Mission Rhône dans la décision d'abandonner le projet :

*« Donc on a eu un comité territorial de concertation qui a été un exercice de grand équilibre et de **grande pédagogie**, qui a été difficile pour les Coprésidents élus [...]. Parce qu'en fait l'objet du CTC qu'on a eu en novembre 2011, [...] c'était d'essayer de présenter le plus honnêtement possible tout en ne prenant pas position, en disant on **fera décider les décideurs** en vous ayant entendus. »*

Entretien avec le directeur du service Risque de la DIREN de Bassin, le 30 octobre 2012 (I21)

Si la décision finale dépendait du préfet et des partenaires de la Mission Rhône, cette dernière y exerçait une certaine influence, notamment par la production d'expertise. Par ailleurs, elle a œuvré à disqualifier la solution technique alternative proposée par les maires de Piolenc et Mornas et leurs experts. Elle a également participé à construire les conditions permettant l'affichage d'une décision concertée à l'échelle des partenaires du Plan Rhône. La gouvernance complexe du Plan Rhône fut utilisée pour rendre légitime une position d'abandon déjà prise. Il s'agissait surtout de convaincre le préfet et le directeur de la DIREN de la nécessité d'abandonner le projet, tout en diminuant les risques de perte de légitimité que cet abandon présentait pour l'État.

1.3.2 Une gouvernance complexe pour légitimer une décision

Afin que l'abandon du projet ne soit pas l'échec de la Mission Rhône, il fut présenté comme une décision collective de changement de direction. Cette stratégie est illustrée par l'évocation du « virage » à opérer, qualifié de « large » par la DIREN. Cette précaution est présentée comme la volonté de ne pas écorcher le partenariat Plan Rhône en prenant une décision concertée avec les partenaires du Plan Rhône. Ainsi, les risques de perte de légitimité du préfet et de la DIREN étaient mutualisés avec les autres partenaires du Plan Rhône, comme les Régions, la CNR, et d'autres services déconcentrés, par une présentation, « au moins formellement », de décision collective :

*« Il faudra prendre le virage, mais il faudra que le virage soit le plus large possible, ce n'est pas une épingle à cheveux... Pourquoi il prend cette image-là ? Parce qu'on est dans un partenariat Plan Rhône et donc, **au moins formellement**, il faut porter une décision du COPIL Plan Rhône, c'est-à-dire, avec la CNR, les Régions surtout. »*

Entretien avec un agent mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

L'année 2011 fut pour la DREAL et la Mission Rhône une année de réunions, de comités et de consultation des parties prenantes du Plan Rhône pour présenter les résultats des études techniques réalisées au sujet du projet de Piolenc-Mornas et mettre en œuvre les conditions propices à une prise de décision collective :

*« Il y aura **une consultation du conseil scientifique** [...]. On fera un **comité de concertation Rhône aval**, mais spécifique sur le projet ZEC [...]. Il y aura une **saisie du ministère**, il y aura un **comité de pilotage spécifique Plan Rhône**, avant le CTC. Il y aura une **commission administrative de bassin** [...] Ça, c'est au niveau des services de l'État. Et puis, il y aura un **dernier COPIL Plan Rhône**, qui prendra la décision [...] »*

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Cette longue procédure formelle de consultation, évoquée ci-dessus, peut être comprise comme un processus de légitimation de l'abandon auprès du préfet de bassin et du directeur de la DIREN. Il s'agit donc de faire peser la décision sur des instances consultatives, qui n'ont formellement aucun pouvoir mais dont la consultation permet de présenter une décision partagée. Or, la position des ingénieurs de la Mission Rhône dans la préparation de ces instances consultatives, dénote leur conviction dans l'infaisabilité du projet :

« En l'état actuel des choses, notre vision, c'est de dire: « c'est compliqué au niveau maîtrise d'ouvrage, au niveau juridique, au des études fines, au niveau de l'impact réel, au niveau du PIG ». J'imagine qu'en disant tout ça, les gens se douteront que ZEC, c'est un projet qui est mal parti. [...] »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I4)

Nous interprétons ces propos comme la volonté pour la Mission Rhône d'utiliser les comités de consultation afin de convaincre le préfet de la pertinence d'abandonner le projet de restauration de ZEC. On peut voir dans l'entretien ci-dessous que l'enjeu décisionnel n'est pas tant lors des comités mais en amont, durant les réunions préparatoires tenues notamment avec le préfet :

« Le seul COPIL que j'ai vu, [...] il y a trop de monde, ce n'est pas là-dedans qu'il y a un vrai débat constructif. Donc, je pense que les discussions, la feuille de route, il y aura sûrement des réunions préalables avec le préfet, des choses comme ça c'est là seulement qu'il faudra discuter clairement. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

L'extrait d'entretien suivant démontre l'ambiguïté du rôle de la Mission Rhône dans le processus de décision. D'abord, compte tenu du lapsus opéré par le directeur concernant leur rôle dans le processus de décision. Puis, en relevant certaines expressions utilisées, comme le fait que la Mission Rhône élabore en interne des « éléments de discours à tenir » sur l'opportunité du projet, l'intérêt de refaire des études techniques, tout en « faisant valider » leur avis par le Comité de pilotage (COPIL) et les partenaires du Plan Rhône tels que les Régions. Cela montre l'ascendant de la Mission Rhône en termes d'initiative vis-à-vis du projet d'optimisation de ZEC comparativement au pouvoir et à la capacité d'initiative des Régions :

« [enquêteur] Et la décision au sujet du projet ZEC, c'est vous qui la prenez?

*- ZEC, **oui** parce que forcément, nous, on est... Enfin, c'est nous qui la prenons ... ? **Non !** Nous, on soumettra au Comité de pilotage du Plan Rhône une note. C'est ça que j'imagine. C'est-à-dire que nous, janvier, février, mars, c'est une phase de maturation **interne** ici, **sur les éléments de discours à tenir**, est-ce qu'on continue, est-ce que ça vaut le coup de simuler un scénario complémentaire... ? [...] il faudra faire une note au COPIL pour faire valider. Il va falloir en discuter avec les Régions [...]. Il faudra **faire valider** en COPIL. [...] De toute façon, cette position ne pourra être tenue qu'avec l'accord du ministère aussi. Le préfet n'agit pas seul non plus. C'est pour ça qu'on a tout ce processus un peu compliqué, du second semestre pour arriver à discuter, à avoir des avis des uns et des autres et après, **proposer des éléments de décision**. »*

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 24 novembre 2010 (I6)

En 2011, les agents de la Mission Rhône ont tenté de construire les conditions permettant de prendre une décision collective afin de rendre officiel l'abandon du projet de restauration de ZEC. Les

agents de la Mission Rhône s’opposaient par là à l’optimisme interventionniste du directeur de la DREAL et du préfet de bassin. Construire une décision comme collective permettait, d’une part, de convaincre leur hiérarchie de la nécessité d’abandonner le projet et, d’autre part, de limiter les risques de perte de légitimité des services de l’État vis-à-vis des autres partenaires du Plan Rhône. Après une année de procédures de consultation, le comité directeur du Plan Rhône prit la décision officielle d’abandonner le projet de restauration de ZEC, ainsi que tout le programme d’optimisation de ZEC sur proposition du préfet de bassin¹.

* *

*

Derrière le paradigme de gestion durable des inondations, l’analyse du projet de restauration de ZEC et sa mise en œuvre révèlent des logiques institutionnelles et de pouvoir plus complexes et contradictoires. La présence d’idées paradigmatiques parmi l’administration et les hauts fonctionnaires n’empêche pas que la mise en œuvre d’un instrument compatible à ce paradigme soit source de tensions. Ces tensions furent telles que cet instrument, qui semblait aller dans le sens du paradigme dominant, fini par échouer. Cet échec fut en partie organisé par les réformateurs eux-mêmes, pourtant très investis dans la promotion de l’instrument. On peut comprendre leur mouvement de retrait par leur intérêt à réduire la dissonance cognitive entre leurs intentions de réforme et leur représentation de la faisabilité de la mise en œuvre du projet. Cette dernière s’est progressivement érodée du fait de leur difficulté à prouver le bienfondé du projet par des arguments techniques, correspondant à leur rationalité de techniciens. D’autre part, leur foi dans la faisabilité du projet a été entamée par le changement de direction de leurs services, remplaçant un des réformateurs par un nouveau directeur qui n’avait pas participé à la construction du projet. Enfin, le décalage entre leurs représentations du rôle de l’État et celui du préfet les a amenés à soutenir une position divergente de ce dernier. Ainsi, afin d’ajuster leur croyance en une faible faisabilité du projet avec le réel, ils organisèrent une stratégie de sortie de crise par la construction de conditions propices à une prise de décision collective en faveur de l’abandon du projet. La présentation de toutes les difficultés techniques, juridiques et politiques liées à sa mise en œuvre parurent suffire pour justifier la position d’abandon devant les partenaires du Plan Rhône. Ainsi, la légitimité de l’État fut préservée, malgré son retrait d’une solution technique que ses services avaient fortement défendue pendant des années.

L’abandon du projet de restauration de ZEC provoqua l’abandon de tout le programme d’optimisation de ZEC, pourtant clé dans la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval. En effet, la compensation hydraulique que représentait l’inondation de Piolenc-Mornas ne pouvait plus être atteinte. Dès lors, les projets de rehausse de digues n’étaient plus compatibles avec les conditions du SDAGE. Or, l’abandon de ce programme aurait pu provoquer l’abandon de toute la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône Aval. Cette dernière prévoyait des projets de renforcement de digues autour de la Camargue, qui devaient être compensées en partie par le programme d’optimisation de ZEC. Ainsi, la Mission Rhône s’appliqua à sauver le schéma de gestion du Rhône aval de l’abandon, par toute une série de traductions opérées autour de la notion de « compensation » hydraulique. Nous détaillons cette opération, et l’enjeu qu’elle représentait, dans la section suivante.

¹ Cette décision est rendue officielle par une lettre adressée par le préfet coordonateur de Bassin aux membres du comité de pilotage du Plan Rhône et aux participants des CTC, datée du 17 avril 2012. Cette lettre informe les destinataires des « décisions prises par les partenaires du Plan Rhône », illustrant le pouvoir décisionnel du comité directeur.

2. Stratégie de recyclage. Quand les réformateurs s'arrangent avec la compensation.

Le projet de restaurer l'inondabilité de Piolenc-Mornas était la clé de voute du programme d'optimisation de ZEC. L'abandon de ce projet posait alors la question de la continuité possible, d'une part, de ce programme et, d'autre part, de toute la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval. Cette stratégie était cruciale pour la DREAL et le préfet de bassin, notamment parce qu'elle concernait un territoire prioritaire pour l'État, et qu'elle prévoyait une plus grande protection d'enjeux stratégiques autour d'Arles et la Camargue. L'abandon de cette stratégie aurait signifié l'échec du préfet de bassin et de ses services, chargés par le premier Ministre en 2004 de répondre au problème des inondations du Rhône. Deux éléments principaux menaçaient la faisabilité de la stratégie. D'une part, les travaux programmés sur la Camargue, qui prévoyaient un renforcement des digues existantes, risquaient de ne pas être compatibles avec le SDAGE¹ du fait de l'abandon du projet de remise en eau de Piolenc-Mornas. Ce dernier permettait de compenser l'impact hydraulique provoqué par les travaux d'endiguement. D'autre part, des contraintes financières menaçaient la faisabilité de la stratégie. Le FEDER ne pouvait être utilisé pour financer les projets de rehausse de déversoirs que dans la mesure où le projet de restauration de Piolenc-Mornas était mis en œuvre. L'abandon du projet semblait compromettre la potentielle utilisation du FEDER pour toute la stratégie. Dans ce cas-là, les moyens financiers auraient manqué pour venir à bout des projets prévus.

S'ils avaient facilité les conditions d'abandon du projet de restauration de ZEC, les agents de la Mission Rhône et leur hiérarchie s'attachèrent à recycler une partie du programme d'optimisation de ZEC et à faciliter la mise en œuvre des travaux de protection de la Camargue. Cette fois, pour combler l'écart entre leurs intentions réformatrices et leur croyance en une faible faisabilité du projet, ils agirent sur les structures contraignant la mise en œuvre. Par ajustements successifs, ils construisirent les conditions propices au recyclage de leurs projets. Notamment, ils construisirent une interprétation des règles de compensation hydraulique de façon différenciée entre zones inondables et zones d'expansion de crues pour rendre les travaux de protection de la Camargue compatibles avec le SDAGE.

2.1 Entre ZEC et zones inondables, traitement différencié de la compensation hydraulique

La réalisation des projets planifiés dans le programme d'optimisation de ZEC et dans la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval, aurait pu être compromise par l'abandon du projet de restauration de ZEC. Or, c'était sans compter sur les ressources des réformateurs. Le préfet coordonateur de bassin, le directeur de la DIREN, et les agents de la Mission Rhône ont œuvré pour que la stratégie se maintienne malgré l'abandon de l'instrument. Ils opérèrent des traductions règlementaires pour permettre le sauvetage de la stratégie, utilisant les interstices de la réglementation et leur pouvoir d'influence pour agir sur l'interprétation des règles. Entre stratégies de recyclage et d'abandon, les services de l'État utilisèrent plusieurs types de ressources pour continuer l'action

¹ Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est le document de planification de la gestion de la ressource en eau au niveau du bassin versant, auquel les documents d'urbanisme doivent se conformer.

collective malgré l'abandon d'un projet clé de voute. En particulier, ils utilisèrent, et participèrent à entretenir, le traitement différencié de la réglementation s'appliquant aux zones inondables et aux zones d'expansion de crues pour recycler leur programme.

Les zones d'expansion de crues (ZEC) du Rhône sont des catégories créées par les hauts fonctionnaires et les services de la DIREN à l'initiative du volet inondation du Plan Rhône. À travers l'utilisation et l'interprétation de définitions peu institutionnalisées, et en réaction à des tentatives de réinterprétations des ZEC, ils ont construit une nouvelle catégorie s'appliquant sur le Rhône. Cette dernière a des effets qui sont de nature à renforcer son existence, notamment par la différenciation entre zone inondable et ZEC. Notamment, concernant la réglementation liée à la construction de digues : le SDAGE opère une différenciation de la façon de compenser les effets hydrauliques liés à la construction de digues lorsqu'il s'agit de protéger une ZEC ou de protéger une zone inondable. Cette différenciation est de nature à rendre extrêmement difficile la construction de digues sur une ZEC, et de rendre moins difficile la protection ou l'urbanisation d'une zone inondable.

« Lorsque le remblai se situe en zone d'expansion de crues, la compensation doit être totale

- vis à vis de la ligne d'eau

- en considérant le volume soustrait aux capacités d'expansion des crues.

La compensation en volume correspond à 100 % du volume prélevé sur la ZEC pour la crue de référence et doit être conçue de façon à être progressive et également répartie pour les événements d'occurrence croissante : compensation "cote pour cote". [...] hors zone d'expansion de crues (zones urbanisées par exemple), l'objectif à rechercher est la transparence et l'absence d'impact de la ligne d'eau, et une non aggravation de l'aléa. La compensation des volumes est à considérer comme un des moyens permettant d'atteindre cet objectif. »

Disposition 8-02 : Contrôler les remblais en zone inondable, SDAGE Rhône Méditerranée Corse, p. 205.

La construction d'un remblai (un bâtiment ou une digue) dans une zone inondable ou une ZEC peut avoir un impact sur l'écoulement des eaux en cas de crue. La disposition du SDAGE suscitée stipule que toute construction de remblai en territoire qualifiés de « zone d'expansion de crues » doit faire l'objet d'une compensation hydraulique qui corresponde à 100 % du volume perdu. Le SDAGE du Rhône rend la construction en ZEC impossible, sauf dans la mesure où le volume perdu pour stocker l'eau de crues soit compensé. Or, pour les territoires « hors ZEC », la compensation est un « objectif à rechercher ». La compensation hydraulique comme impératif pour les ZEC se mue pour les zones inondables en obligation de moyens. Par ailleurs, pour les zones « hors ZEC », cette obligation de moyens peut être traduite par la limitation des effets liés à l'augmentation du niveau d'eau. Ainsi, si la construction de remblai lorsqu'il s'agit d'une ZEC doit provoquer l'annulation de l'augmentation du niveau d'eau, lorsqu'il ne s'agit pas d'une ZEC, il est nécessaire de compenser l'effet de cette augmentation. Ce distinguo prendra tout son sens dans l'interprétation opérée par les services de l'État, qui s'y appuieront pour recycler la stratégie de gestion des inondations.

Le programme d'optimisation de ZEC prévoyait d'améliorer la protection contre les inondations de plusieurs zones d'expansion de crues sur le Rhône aval par la rehausse de leurs déversoirs ou de leurs digues : Donzère, Caderousse, l'Ile de la Barthelasse, Aramon, Boulbon, et le delta de Camargue. Le projet de mise en eau de Piolenc-Mornas permettait la compensation « globale » de la meilleure

protection de ces territoires. Or, l'abandon du projet de Piolenc-Mornas rendait les projets de protection non compensables hydrauliquement :

« Un des obstacles de ZEC c'est au niveau réglementaire, c'est la question de la compensation hydraulique. Le SDAGE demande de compenser la hausse du niveau d'eau... pour éviter d'aggraver la situation des autres plaines en cas de construction d'aménagements sur le Rhône, ou de faire d'autres mesures compensatoires si on n'arrive pas à compenser les volumes perdus. C'est un obstacle majeur aux projets d'aménagements. Cette mesure a été actée, elle a été prise pour que le projet d'optimisation puisse se faire »

Entretien avec l'ancienne directrice adjointe de la DIREN/DGPR, le 26 mars 2012 (I17)

L'abandon du projet de restauration de ZEC provoqua l'abandon du programme d'optimisation de ZEC, au nom de cette impossible compensation hydraulique globale¹. Dès lors, les projets prévus dans ce programme devaient être mis en œuvre séparément, et donc trouver une compensation locale. Cela devait provoquer l'abandon de certains projets pour lesquels il était impossible de trouver cette compensation hydraulique locale.

« Boulbon-Vallabrègues ou Caderousse peuvent réaliser leurs rehausses parce qu'ils font partie d'un schéma d'optimisation des ZEC. Sans cela, ils ne pourraient pas le faire, ils seraient obligés d'auto compenser et là, c'est infaisable parce qu'auto compenser, c'est compenser les volumes perdus dans le dispositif. [...] C'est quasiment impossible [...] Il y aura forcément une ligne d'eau qui va augmenter de 10-20 centimètres. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Ainsi la hauteur de la rehausse des déversoirs était fonction de la compensation hydraulique locale possible. Dès que l'augmentation de la ligne d'eau, même faible, ne pouvait être compensée localement, alors les travaux de rehausse de digues ne pouvaient avoir lieu. Ce fut le cas pour les travaux prévus sur l'île de la Barthelasse, en face d'Avignon, où un président d'association de riverains demandait au Plan Rhône de rehausser de 20 centimètres le déversoir construit dans la digue. La Mission Rhône n'en valida que la moitié, et justifiaient ce choix par-rapport à la difficulté de trouver une compensation locale pour les 10 centimètres de plus, même si l'impact de ces travaux ne représentait que de 3 centimètres sur la ligne d'eau en cas de crue :

« Il [le président d'association] dit qu'il demande plus parce que 10 centimètres, c'est rien en termes d'impact, mais c'est quand même quelque chose. Ça peut être compensé localement par des petites mesures, en recollant tout ce qu'il est possible de faire pour avoir un impact nul. Ceci dit, les 10 d'au-dessus, ils vont aussi avoir un impact faible de 3 centimètres, mais par contre qui sera plus compensable localement. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I4)

La majorité des projets inscrits à ce programme furent abandonnés. Seuls les projets qui ne provoquaient pas de rehausse sur la ligne d'eau, présentés comme « hydrauliquement neutres », purent être financés. Pour les territoires qui ne purent trouver de compensation locale et réaliser leurs travaux,

¹ Cela est officialisé par une lettre du préfet de Bassin datée du 17 avril 2012 qui fait état de la décision du comité directeur du Plan Rhône d'abandonner le projet de restauration de ZEC et le programme d'optimisation de ZEC.

la Mission Rhône et le Comité Directeur du Plan Rhône proposaient de financer des mesures de « diminution de la vulnérabilité », visant à financer l'adaptation du bâti existant aux inondations. Ils changeaient ainsi drastiquement d'approche par rapport au programme initial d'optimisation de ZEC. Ces territoires fréquemment inondés, qui devaient être mieux protégés dans le cadre du programme, se sont vus proposer des mesures leur permettant de s'adapter aux inondations fréquentes :

« Et la conclusion, ça a été de dire : on vous abandonne pas, on va continuer à travailler chez vous, par contre, sous l'angle projet d'optimisation des ZEC, c'est trop complexe donc on propose de regarder plutôt la vulnérabilité des territoires et essayer de faire en sorte que le mode d'occupation des sols actuel soit compatible avec l'inondabilité, de travailler sur les enjeux plutôt que de travailler sur l'aléa. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 26 octobre 2012 (I4)

« Il n'apparaît pas réaliste de mettre en œuvre le projet d'optimisation de la gestion des zones d'expansion des crues entre Viviers et Beaucaire dans sa globalité. Il est en revanche possible d'en retenir les opérations de travaux dont la compensation hydraulique locale est possible. Fort de la connaissance constituée sur ce secteur, il s'agit à présent de capitaliser sur la réduction de la vulnérabilité agricole en développant une démarche homogène et cohérente sur les trois régions concernées, progresser de plus sur la réduction de la vulnérabilité des réseaux et des bâtiments publics, d'initier enfin des actions sur la réduction de la vulnérabilité de l'habitat existant et de valoriser certaines énergies renouvelables en zone inondable. »

Extrait de la Décision du Comité Directeur du Plan Rhône du 24 janvier 2012

Si ce principe de compensation locale a eu pour effet d'abandonner un certain nombre de projets de rehausse de digues prévus dans le programme d'optimisation de ZEC, certains, comme les travaux sur la Camargue, ont pu voir le jour. Une règle plus flexible a été utilisée pour les travaux autour de ce territoire. Des interprétations de la notion de « compensation » furent réalisées autour du traitement différencié des situations pour les ZEC et pour les autres zones inondables.

2.2 La compensation hydraulique traduite comme une compensation du risque

Malgré leur impact hydraulique, certains travaux de protection contre les inondations ne furent pas abandonnés, comme ceux prévus autour de la Camargue. Le recyclage de certains projets tient au fait que les acteurs ont produit une interprétation différenciée du concept de compensation hydraulique selon les territoires entre « zones d'expansion de crues » et aux territoires « hors zone d'expansion de crues ».

La distinction vis-à-vis de l'application de la règle de la compensation hydraulique entre ZEC et zones inondables fut interprétée par les services de l'État, et notamment la police de l'eau¹, à partir du texte du SDAGE. Dans les ZEC, le maître d'ouvrage réalisant des travaux doit compenser l'impact

¹ La « police de l'eau » est une prérogative de certaines administrations chargées du respect de la réglementation du domaine de l'eau. Sur le Rhône, jusqu'en 2012, l'activité de police administrative était exercée par un service de l'établissement Voies Navigables de France (VNF), le Service Navigation Rhône Saône (SNRS). A partir de 2012, les DREAL de Bassin furent chargées de l'exercice de la police administrative.

hydraulique de ses travaux, alors que dans les zones inondables il doit faire en sorte que cet impact soit « acceptable » :

« Dans les ZEC, ce qui sera demandé systématiquement c'est qu'il y ait un impact zéro sur les niveaux de crue. Il faut qu'il y ait une compensation à 100 % en cote et en débit. [...] ailleurs, le gestionnaire doit faire en sorte que l'impact soit compensé, doit démontrer qu'il a tout fait pour compenser ou annuler l'impact de son projet.

- [enquêteur] C'est-à-dire que dans les ZEC, c'est une obligation de résultats, et l'autre, c'est une obligation de moyens ?

- Voilà. [...] il faut que l'impact résiduel soit acceptable, par contre dans les ZEC, il faut que ce soit zéro impact ».

Entretien avec un agent chargé de la police de l'eau au SNRS, le 19 octobre 2011 (I13)

Lorsqu'une digue est renforcée ou rehaussée, elle risque moins d'être submergée, et protège ainsi les territoires situés derrière. Ce faisant, elle empêche l'eau de crue de s'épandre sur cette zone et provoquer une élévation du niveau de l'eau sur le fleuve en cas de crue (élévation de la ligne d'eau). Cette augmentation du niveau de l'eau augmente la pression sur les autres digues existantes, qui si elles n'ont pas été rehaussées ou renforcées, sont alors plus vulnérables. La politique de prévention, traduite sur le Rhône par le SDAGE, vise à empêcher l'élévation de la ligne d'eau. En ce qui concerne les zones qui ne sont pas qualifiées de ZEC, elle a été traduite dans le SDAGE par l'obligation de compenser l'effet hydraulique des nouvelles digues. Or, cette compensation peut être comprise de deux façons. Soit on donne plus d'espace à l'eau pour qu'elle s'étale ce qui permet de réduire sa hauteur (prévention), notamment en restaurant des Zones d'expansion de crues. Soit on renforce les autres digues qui risquent d'être plus vulnérables (protection). Or, pour compenser les travaux de la Camargue, c'est la stratégie de protection qui a été choisie.

Dans la stratégie de gestion des inondations du Rhône val, le Plan Rhône avait prévu des travaux sur les digues de Camargue ainsi qu'en amont du delta de manière à limiter le niveau des crues arrivant en Arles. La maîtrise d'ouvrage de ces travaux devait être prise en charge par un syndicat mixte d'aménagement des digues, le Symadrem¹. La majorité des travaux prévus par le Symadrem consistaient à rendre les digues existantes résistantes aux crues, en les renforçant, en rehaussant le niveau de certaines, et en les rendant submersibles ou « résistantes à la surverse »². Le mandat du Symadrem était donc principalement de réaliser des travaux d'aménagements relatifs à l'endigement. Ainsi, on constate sur la figure ci-dessous (Figure 43), tirée de la communication du Symadrem, que les objectifs de ce dernier concernent essentiellement la réalisation de grands travaux sur des infrastructures d'envergure.

¹ Le Symadrem est un syndicat mixte interrégional rassemblant des communes de Provence-Alpes-Côte-D'azur et de Languedoc-Roussillon riveraines du delta du Rhône autour de la gestion des digues.

² Une digue submersible ou « résistante à la surverse » est une digue conçue pour ne pas rompre en cas de submersion.

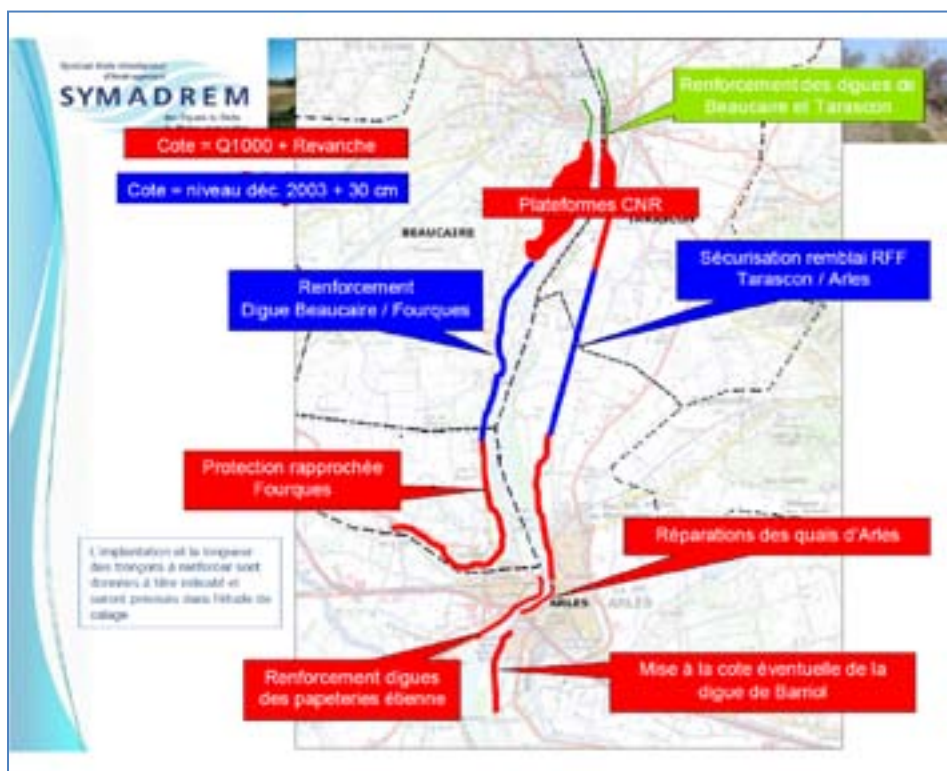


Figure 43 : représentation des travaux du Symadrem entre Beaucaire et Arles

Source : Présentation du Symadrem, « Plan Rhône – pré-schéma sud », non daté.

Le Symadrem devait réaliser deux opérations majeures financées par le Plan Rhône. La première consistait à construire une digue entre Tarascon et Arles. Ce territoire, situé en rive gauche du fleuve, était équipé d'un remblai ferroviaire qui avait rompu lors des inondations de 2003. Cette infrastructure qui avait fait office de digue n'avait pas été construite à cette fin. Les travaux financés par le Plan Rhône sur cet espace visaient à construire une digue en parallèle du remblai ferroviaire afin de le protéger des inondations du Rhône éventuelles et de rendre ce dernier « transparent » aux crues, c'est-à-dire de permettre à l'eau de passer sous le remblai afin qu'il ne puisse plus servir de digue. L'extrait suivant montre que cette opération était cruciale pour le Plan Rhône et le Symadrem :

« Le projet de création d'une digue entre Tarascon et Arles et de mise en transparence hydraulique du remblai ferroviaire est l'action majeure du Plan Rhône en aval de Beaucaire/Tarascon. Cette opération, estimée à 130 millions d'euros HT, a fait l'objet d'une convention de partenariat signée le 25 février 2011 entre le SYMADREM, Réseau Ferré de France (RFF) et l'État. Selon cette convention, le SYMADREM assurera la maîtrise d'ouvrage des travaux liés à la digue et RFF la maîtrise d'ouvrage des travaux de mise en transparence hydraulique du remblai ferroviaire. »

Extrait d'une plaquette de communication du Symadrem présentant les travaux de la digue entre Tarascon et Arles, non daté.

La deuxième action majeure du Symadrem financée par le Plan Rhône était le renforcement d'une digue existante sur la rive droite du Rhône, entre Beaucaire et Fourques. Ces travaux, dont l'objectif était de rendre les digues résistantes aux crues, devaient se traduire par une rehausse des

digues existantes (Figure 44). Le projet était estimé à 43 millions d’euros, et l’État, à travers le Plan Rhône, devait prendre en charge 40% de cette somme, le restant étant financé par les collectivités¹.

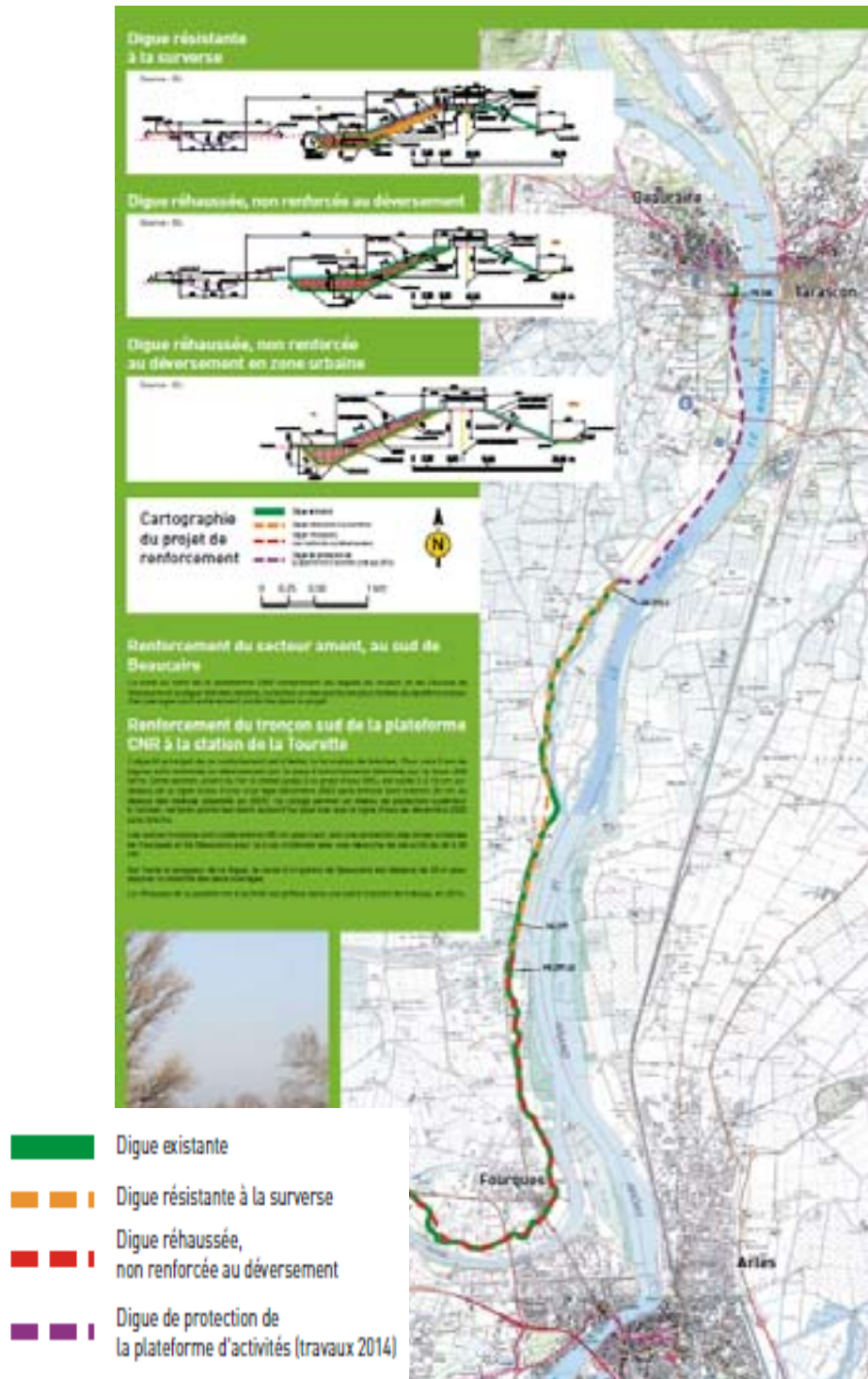


Figure 44 : Projet de renforcement de la digue entre Beaucaire et Fourques.

Source : Communication du Symadrem, document non daté.

¹ Source : Site internet du Symadrem.

Les études réalisées sur la faisabilité de ces travaux avaient mis en évidence leur impact hydraulique sur le niveau de la ligne d'eau concernant les zones en amont de ces territoires. Cela est confirmé par un agent de la police de l'eau chargé de l'instruction de la compatibilité réglementaire de ce dossier :

*« on voit qu'en certains endroits effectivement on a bien **une rehausse** [...] il [le symadrem] **a rehaussé les niveaux de l'eau** [...] le fait de surélever un petit peu et de conforter surtout la résistance aux brèches, va faire qu'il va élargir son ouvrage, il va avoir une emprise plus grande sur le lit majeur et donc aussi il va y avoir un **exhaussement des niveaux d'eau** »*

Entretien avec un agent chargé de la police de l'eau au SNRS, le 19 octobre 2011 (I13)

Si le règlement du SDAGE concernant les ZEC s'était appliqué à ces territoires, le Symadrem aurait dû compenser l'impact hydraulique de ses travaux par la restauration d'une zone d'expansion de crues, afin de compenser le volume perdu pour stocker l'eau. Cependant, le territoire de compétence du Symadrem n'était pas considéré comme une zone d'expansion de crues, mais comme une zone inondable « hors ZEC ». Cela lui permettait de bénéficier de la deuxième partie des dispositions du SDAGE, transformant la compensation comme « objectif à rechercher », rendant possible de compenser l'effet de la rehausse de la ligne d'eau plutôt que de l'empêcher.

S'appuyant sur la différenciation ouverte par le SDAGE entre territoires en ZEC et hors-ZEC, les services de l'État conseillèrent au Symadrem de présenter des mesures compensatoires permettant d'assurer à la police de l'eau que la rehausse de la ligne d'eau n'était pas préjudiciable. Il s'agissait donc de compenser les effets de rehausse du niveau de l'eau plutôt que d'annuler cette rehausse. Le Symadrem traduisit cette injonction par des projets de rehausse de digues sur les territoires où la ligne d'eau serait susceptible d'être préjudiciable. Ce faisant, il proposa de recycler quelques projets de rehausse de digues planifiés dans le programme d'optimisation de ZEC abandonné. Ainsi, la règle de la compensation du SDAGE, visant à limiter la construction de digues et leur effet sur le Rhône, a été traduite par la rehausse d'autres digues. De façon paradoxale, cette traduction de la réglementation du SDAGE a des effets cumulatifs. La compensation de la rehausse du niveau de l'eau par la rehausse d'autres digues a, de façon plus globale, pour effet de rehausser encore le niveau d'eau en cas de crue.

Le Symadrem associa à ses travaux ce qu'il a appelé des « mesures d'annulation et réduction d'impacts hydrauliques et environnementaux » et des « des mesures d'accompagnement ». Le Symadrem et la Mission Rhône ont recyclé plusieurs projets prévus dans le programme d'optimisation des ZEC abandonné pour les mettre en œuvre en tant que mesures compensatoires des travaux du Symadrem. Ces « mesures d'accompagnement » sont listées ci-dessous (Figure 45) :

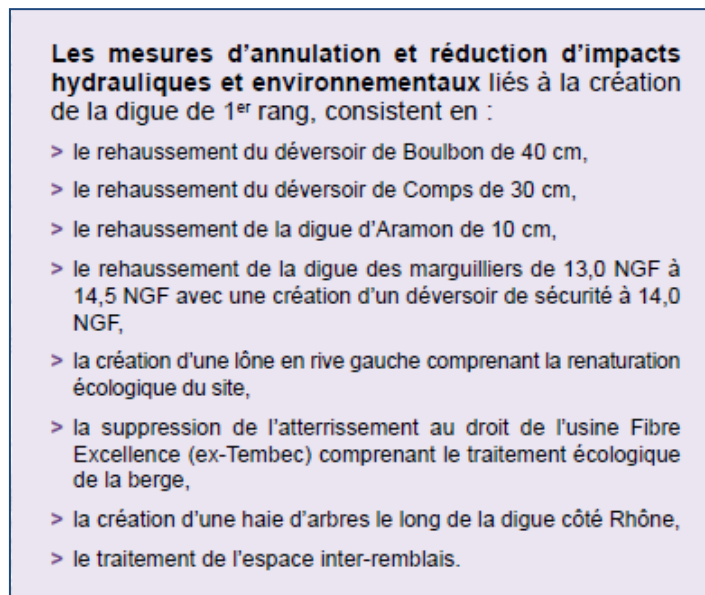


Figure 45 : Les mesures d'annulation et de réduction des impacts hydrauliques et environnementaux du projet du Symadrem

Source : Extrait d'une plaquette de communication du Symadrem présentant les travaux de construction d'une digue entre Tarascon et Arles, non daté.

Afin de présenter ses projets comme compatibles avec le SDAGE, le Symadrem a recyclé quatre projets prévus dans le programme d'optimisation de ZEC. Certains projets de rehausse de déversoirs, qui devaient initialement être compensés par la mise en eau de Piolenc-Mornas, se retrouvaient ainsi jouer eux-mêmes le rôle de mesure compensatoire pour les travaux du Symadrem. Il y a donc eu une réelle inversion du principe de compensation hydraulique, ainsi qu'une opération de construction de la comparabilité¹ entre deux notions différentes. La compensation entre des volumes de stockage de l'eau fut remplacée par une compensation entre des niveaux de protection. À une mesure visant à empêcher le développement de l'endiguement, la Mission Rhône et le Symadrem ont substitué une mesure qui provoque l'augmentation de l'endiguement autour du Rhône, même autour des zones d'expansion de crues. Or, ils présentaient l'augmentation de cet endiguement comme « compensatoire ». Il y a donc bien deux poids deux mesures vis-à-vis de la compensation hydraulique sur le Rhône, pour les territoires en ZEC, sommés de respecter de façon stricte la loi sur l'eau, et pour les territoires hors ZEC, qui peuvent opérer une traduction assez libre de la notion de compensation, au risque de contredire les objectifs initiaux du SDAGE.

Dans ce processus, la Mission Rhône apparaît comme tout à fait favorable à une telle traduction :

« Boulbon, Comps, qu'est-ce que j'oublie ? La digue des Marguilliers à Beaucaire, Aramon. Ces quatre trucs-là, normalement, vont être repris par le Symadrem, à l'Aval. Donc, le Symadrem, dans son schéma de protection des crues à l'aval de Vallabrègues, reprendra ces quatre opérations de maîtrise d'ouvrage.

¹ W. Espeland évoque le terme de « commensuration » pour désigner l'opération qui rend comparable deux métriques différentes (Espeland, Stevens, 1998)

- [enquêteur] Mais ne pourra le faire qu'avec compensation hydraulique, quand même ?
- Alors non. C'est là que ça devient affreusement compliqué, parce que du coup, on extirpe du volet schéma d'optimisation, quatre opérations que le Symadrem présente comme des mesures réductrices compensatoires »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

« La ZEC de Boulbon, en fait la rehausse du déversoir, c'est aussi pris par le Symadrem, comme travaux compensatoires. Enfin, qui compense un peu tous les aménagements qui seront faits en dessous par le Symadrem. [...] En aval, ils confortent les digues qui rehaussent un petit peu la ligne d'eau. [...] La plaine ça ne changera pas vraiment ses conditions d'inondations par ce que la rehausse eux ils ne la verront pas, **donc si tu rehausses un peu la ligne d'eau et que tu rehausses la digue ça ne se voit pas.** »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 6 mai 2010 (I4)

Cette traduction ne semblait pas poser de problème de compatibilité aux agents exerçant la police de l'eau. Notamment parce que l'impact de la rehausse de la ligne d'eau concernait une plaine peu urbanisée :

« quand il [le Symadrem] aura fait les deux rives on va dire il aura un impact quand même sur toute la plaine de Boulbon, ici, qui est une ZEC. Donc là, il va rehausser le niveau d'eau. [...] la conséquence de son projet, sera qu'il y aura plus d'eau après qu'avant.

- [enquêteur] Et ça, au niveau règlementaire, ce n'est pas un problème ?
- Il faudra juger... pour l'instant... c'est l'impact résiduel, c'est-à-dire qu'il faut être proportionné par rapport au projet. Si il y a 4 m et qu'on rajoute 2 cm d'eau faut pas non plus... voilà. Après, si c'est une zone très urbaine, par exemple à Arles, si on a une zone inondée, même Beaucaire par exemple, s'il y avait déjà une zone inondée ici et que **le projet rajoute 3 cm d'eau dans la ville, c'est déjà moins acceptable que dans une plaine où on rajoute 2 cm.** Après, il faut peut-être aussi que le Symadrem démontre qu'il a tout fait pour aller jusque là. C'est-à-dire, si on estime qu'il peut faire autrement en faisant mieux encore en termes de résultats, on est en droit de s'interroger, pourquoi est-ce qu'il a choisi cette solution ? S'il a tout fait en son pouvoir et que l'impact résiduel est acceptable, il n'y a pas de raison de s'opposer. »

Entretien avec un agent chargé de la police de l'eau au SNRS, le 19 octobre 2011 (I13)

La Mission Rhône a œuvré afin que la compatibilité règlementaire des travaux du Symadrem soit actée. Le Symadrem et la Mission Rhône avaient un intérêt mutuel à défendre cette traduction règlementaire.

2.2 Intérêts mutuels à l'usage différencié de la compensation

Cette solution avait un intérêt pour trois parties. Les agents de la Mission Rhône pouvaient réaliser certains projets de rehausse de digues qui n'étaient pas permis par le SDAGE en l'absence de la mise en œuvre du projet de Piolenc-Mornas. Le Symadrem a pu voir son projet autorisé par la police de l'eau, car il devenait compatible avec le SDAGE. Les zones concernées par les « mesures d'accompagnement » du Symadrem (Boulbon, Comps et Aramon) voyaient leurs digues relevées

grâce à un financement du Symadrem, alors que ces projets ne permettaient pas une compensation hydraulique locale.

Les travaux du Symadrem présentaient des enjeux importants pour la DIREN et la Mission Rhône. À l'heure de l'abandon du projet de restauration de Piolenc-Mornas et du programme d'optimisation de ZEC, les opérations du Symadrem étaient celles qui représentaient la plus grande partie de la stratégie de gestion des inondations sur le Rhône aval. Si les projets du Symadrem n'étaient pas autorisés, alors la stratégie de gestion des inondations du Rhône aval aurait à peu près disparu. En plus, le Symadrem permettait à la Mission Rhône de recycler plusieurs de ses projets, en trouvant des financements et un maître d'ouvrage.

« Donc le Symadrem rapatrie en mesure réductrice de ses opérations, parce qu'il y aura des exhaussements de lignes d'eau liés notamment à l'opération remblai ferroviaire, donc rapatrie ça en mesure réductrice compensatoire. C'est une bonne nouvelle puisqu'on a souvent un défaut de maîtrise d'ouvrage sur les opérations ZEC je dis chic, il y a le Symadrem qui va y aller »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

La Mission Rhône s'est particulièrement investie auprès du Symadrem pour tenter de défendre son projet devant les services administratifs chargés de l'évaluer, en lui donnant de son temps, et de ses connaissances.

« Après, côté Symadrem, tout son programme d'actions est en cours en termes d'études, de travaux et donc, nous, on participe, à raison pratiquement d'un jour par semaine, à des réunions locales du Comité de pilotage, Comité technique, de telle étude, de telle opération, etc. »

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

Du fait de sa position, la Mission Rhône disposait de connaissances fines des règles administratives. Elle les transmet au Symadrem, en lui proposant notamment de présenter ses projets sous forme d'un « programme de travaux » visant à faciliter sa conformité aux normes administratives. On voit dans l'extrait d'entretien suivant que les règles administratives présidant à la potentielle compatibilité des travaux du Symadrem sont complexes et éclatées entre plusieurs administrations, et donc interprétables de façon multiple, ce qui augmentait l'intérêt, de la part du Symadrem, de disposer des connaissances de la Mission Rhône :

*« On a une réunion le 1er décembre là-dessus, qui risque d'être difficile à gérer parce qu'en fait, c'est compliqué au niveau des services de l'État. On a des gens en DDT qui réagissent sur l'aspect milieu naturel, des gens en DDT qui vont réagir sur l'aspect hydraulique, des gens DREAL qui ont un regard Plan Rhône, des gens DREAL qui ont un regard prévention des risques inondation, des chefs de service prévention des risques, mais les gens en DREAL qui ont aussi le regard autorité environnementale, qui suivent pas le Plan Rhône, qui risquent d'arriver avec la vision théorique que j'ai et qui est la vision réglementaire de dire: « le règlement demande, il n'y a qu'à faire [...] Il va falloir **harmoniser les points de vue** sur le sujet. Ce que je veux dire, c'est que si on a une vision que régaliennne des choses, purement réglementaire, on bloque le système. Moi, **je suis pour une vision réglementaire, mais pragmatique**, qui ne fasse pas qu'on retarde d'un an ou de deux ans le programme du Symadrem. [...] »*

Entretien avec le directeur de la Mission Rhône, le 16 mai 2011 (I6)

La Mission Rhône a aidé le Symadrem afin de renforcer la traduction opérée à partir de normes administratives complexes, et dont l'interprétation dépendait de plusieurs services administratifs. Pour un syndicat mixte employant essentiellement des techniciens, on peut imaginer que ces ressources furent cruciales. En plus de leurs connaissances, la Mission Rhône offrait au Symadrem son pouvoir d'influence sur les services administratifs susceptibles d'évaluer son projet. Le soutien de la Mission Rhône au Symadrem peut être appréhendé à l'aune de la position de la Mission Rhône, qui pouvait exercer un pouvoir d'influence auprès des agents compétents pour la police de l'eau sur le Rhône. Les agents du service SNRS de VNF, qui exerce la police de l'eau sur le Rhône, côtoyaient la DREAL assez couramment. Les agents se connaissaient, et suivaient les dossiers les uns des autres.

Le directeur du service risques de la DREAL avait exercé, dans un poste précédent, la police de l'eau. Au-delà de ses ressources de connaissance des règles administratives, il pouvait offrir au Symadrem des ressources de position. De plus, à partir de 2012, la police de l'eau devait quitter VNF pour être intégrée à la DREAL Rhône-Alpes¹, renforçant alors la proximité de la police de l'eau et de la Mission Rhône. Au-delà de ces ressources positionnelles et de connaissance, la Mission Rhône et la police de l'eau semblaient partager des ressources cognitives. Hébergé par VNF, le service SNRS exerçant la police des eaux avait une tradition d'aménagement sur le Rhône du fait de leur proximité avec la CNR. Cette tradition pouvait être propice à faciliter les projets du Symadrem, qui présentaient une traduction de la compensation hydraulique sous forme d'une rehausse de digues. Le SNRS avait en effet la caractéristique de rassembler des agents de la police de l'eau et des agents de VNF. Certains agents chargés de la police de l'eau étaient aussi des agents portant des dossiers pour l'aménagement du fleuve auprès de VNF. Un directeur de service évoque ce double positionnement, entre évaluation hydraulique et évaluation environnementale d'une part, mais aussi entre police de l'eau et porteur de projets d'autre part :

« Ce service a plusieurs unités, même deux, avec une unité police de l'eau qui fait donc la mission régaliennne [...] il y a une deuxième unité qui s'appelle cellule environnement, qui accompagne VNF dans ses activités régulières vis-à-vis de l'environnement [...] Et moi, en tant que chef de service, j'encadre ces deux activités. Ce qui me met quelques fois, en position d'être à la fois celui qui donne des directives pour la rédaction des dossiers et celui qui juge de la recevabilité des mêmes dossiers. [...] »

Entretien avec un chef de service de la police de l'eau, SNRS/VNF, le 19 octobre 2011 (I14)

Le fait que la police de l'eau soit exercée par VNF a pour effet de sensibiliser les agents aux problématiques d'aménagement sur les « grands fleuves ». Cela rapproche en partie la DREAL et VNF, par la responsabilité de tutelle exercée par chacune sur la CNR, du point de vue de la navigation et du développement du réseau fluvial pour VNF, et de la production électrique pour la DREAL.

« Donc, c'est une mission de contrôle de la concession pour veiller à ce que les intérêts du fluvial, du développement du fluvial soient bien pris en compte par le concessionnaire qui est une société à capitaux en partie privés. [...] la CNR, elle a une concession sur 3 axes : production

¹ Communiqué de Presse de la Préfecture Rhône-Alpes, Lyon, le 13 septembre 2012 : « La DREAL Rhône-Alpes se voit confier les compétences de police de l'eau sur le Rhône et la Saône » : « Ce décret est un des volets de la réforme instaurée par la loi du 24 janvier 2012. Elle a pour objet de confier aux Voies Navigables de France (VNF) l'ensemble des compétences concernant l'exploitation de la voie d'eau à l'exception des compétences régaliennes (contrôles, police de l'eau, etc.) actuellement exercées par les services de la navigation qui ne seront pas transférées à VNF ».

hydroélectrique, donc là c'était la DRIRE qui faisait office de tutelle, et la DREAL maintenant, navigation, et donc là, c'était le service navigation qui faisait tutelle, et puis irrigation et là, c'était la DRAF qui faisait office de tutelle. »

Entretien avec un chef de service de la police de l'eau, SNRS/VNF, le 19 octobre 2011 (I14)

Le chef de service de SNRS/VNF évoque la culture fluviale des agents de VNF, proche de celle de la CNR et d'autres gestionnaires du fleuve, un milieu « grand fleuve » non partagé par d'autres services administratifs :

*« [...] on a la chance sur notre territoire, d'avoir un autre grand opérateur qui s'appelle CNR qui dépose des dossiers en quantités importantes, les mêmes types de dossier que peut déposer VNF, [...] professionnellement je partage leurs interrogations en tant que gestionnaire parce qu'on les a à VNF, donc je comprends mieux leurs discours et donc pour eux, c'est un avantage vis-à-vis des DIT qui eux ne comprennent pas du tout le milieu fluvial ; ça passe un petit peu mieux, quoi on se comprend mieux [...] comme je disais tout à l'heure, c'est un milieu un peu particulier, **le milieu grand fleuve** en fait, sur lequel les autres services de l'état ont peu l'habitude, ils ont **pas une connaissance concrète** de ce que c'est ; ce qui fait que quelques fois, ils sont étonnés quand on prend la défense entre guillemets des dossiers de CNR parce que, nous, on comprend dans quel domaine ils sont, et on a une approche différente, voilà. »*

Entretien avec un chef de service de la police de l'eau, SNRS/VNF, le 19 octobre 2011 (I14)

Par ailleurs, les agents du SNRS et de la Mission Rhône collaboraient sur certains dossiers. Un agent du SNRS évoquait même leur travail en commun en amont du dépôt des dossiers à la police de l'eau. Ces derniers sont associés aux réunions et appelés parfois à se positionner sur l'opportunité d'un projet. Ainsi, malgré les divergences entre la Mission Rhône et la police de l'eau, exprimées par la distinction entre « État aménageur » et « État régalién », on comprend que ces derniers collaborent pour rendre les dossiers compatibles avec la réglementation avant qu'ils soient examinés formellement par l'autorité administrative. Si le chef de service évoquait une réticence à travailler avec la DREAL au nom de la « confusion des rôles », un agent exprime la collaboration qui semble s'organiser entre eux dans la pratique :

*« la DREAL, l'ex-DIREN, a toujours souhaité nous associer aux réflexions du plan Rhône sur le volet hydraulique, inondation, et on a toujours été réticents à y aller d'abord parce que on avait très peu de moyens pour s'investir là dedans, c'est une des raisons mais la raison officiellement invoquée c'était le **risque de confusion des rôles** puisqu'en fait, le service police de l'eau serait amené à prendre des positions sur des questions assez stratégiques alors à la fin, il sera obligé de valider des dossiers »*

Entretien avec un chef de service de la police de l'eau, SNRS/VNF, le 19 octobre 2011 (I14)

*« on est là quand même derrière, on fera le suivi, on mettra en conformité réglementaire tous ces projets et puis ça permet aussi autant que possible **d'intervenir en amont** pour savoir si il y a des choses à corriger, des prises en compte des notions qui sont pas... parce qu'on n'est pas dans la même position avec la DREAL Rhône Alpes, **la mission Rhône n'est pas dans la même position que le service police de l'eau**, ça se comprend. C'est aussi pour essayer de faire en sorte que les projets soient d'une part connus par tous les services de l'État, et d'autre part qu'il y ait une certaine priorité,*

certaines objets qui soient pris en compte par chaque pétitionnaire et puis aussi que l'État régalien soit pas contradictoire de l'État aménageur et inversement. »

Entretien avec un agent chargé de la police de l'eau au SNRS, le 19 octobre 2011 (I13)

Tous ces éléments montrent une interpénétration des services entre la DREAL et l'autorité en charge de la police de l'eau. Ces relations sont de nature à favoriser la détention de savoir de la Mission Rhône sur les règles d'autorisation administrative, ainsi qu'à faciliter l'influence de la Mission Rhône sur la police de l'eau. Ces ressources furent sans doute cruciales lors de la demande d'autorisation des travaux du Symadrem. Enfin, le fait que le projet du Symadrem ait été « labellisé » par le Plan Rhône présentait un avantage certain du point de vue de la police de l'eau :

« Du point de vue de la loi sur l'eau, ce qu'il faut c'est la compatibilité avec le SDAGE ; le plan Rhône n'est pas un document qui exige la compatibilité et encore moins le schéma de gestion Rhône aval. C'est une logique plutôt d'aménageurs que une logique régaliennne. Après, de le savoir, effectivement [...] on va dire que ça aide franchement au dossier parce qu'on sait qu'il y a une logique globale, on sait que ça a été étudié, on sait qu'il aura les financements, effectivement ça aide [...] pour le Symadrem, sur les projets qui sont en cours d'instruction, il y a eu labellisation Plan Rhône avant la demande d'autorisation. »

Entretien avec un agent chargé de la police de l'eau au SNRS, le 19 octobre 2011 (I13)

Ainsi, selon les agents interrogés, l'autorité police de l'eau n'envisageait pas de refuser la mise en œuvre du projet du Symadrem, malgré les traductions du principe de compensation effectuées, et leur potentiel impact environnemental. Au maximum, les services du SNRS envisageaient des modifications du projet à la marge. Cela prouve la capacité « d' enrôlement » (Callon, 1986) de la police de l'eau par les promoteurs du projet. Cet enrôlement est illustré par la référence, par l'agent de la police de l'eau, à sa position en tant qu'État. Établissant un rapprochement, par cette expression, de l'État « régalien » et de l'État « aménageur », il est fait référence à une position commune entre Police de l'Eau et Mission Rhône, et donc à des intérêts communs. Par ailleurs, on voit bien dans la citation ci-dessous que les services de la police de l'eau n'envisageaient pas de refuser la compatibilité règlementaire du programme du Symadrem :

« c'est difficile de se prononcer, dire que ça ne pose pas de problème, non enfin, le projet ne fera pas l'objet d'un refus ; c'est-à-dire que globalement, l'État ne se prononcera pas contre ce projet à la fin ; après ça ne veut pas dire que le dossier tel qu'il a été déposé... il n'est pas parfait mais dire que le projet sera remis en cause, là, je ne pense pas enfin honnêtement c'est pas quelque chose qui sera remis en cause sur le fond. Après, il peut être modifié à la marge en termes de tracé parce que il peut avoir des impacts sur la nature assez importantes, [...] il peut y avoir des modifications de tracé à la marge »

Entretien avec un agent chargé de la police de l'eau au SNRS, le 19 octobre 2011 (I13)

Les agents de VNF/SNRS exerçant la police de l'eau évoquent leur incitation à donner une issue favorable au projet du Symadrem. Le refus de cet aménagement signifierait la reconnaissance de l'échec de la police de l'eau de laisser un projet se construire sans anticiper qu'il puisse être contraire au SDAGE. Par ailleurs, cela représenterait un échec pour le Plan Rhône et ses « porteurs », une perte de financements et de « crédibilité », provoquant potentiellement un « gros impact politique ». La

police de l'eau se trouvait devant un dilemme : défendre le SDAGE ou la cohésion de l'État devant une logique de projet. Entre deux institutions et deux missions, on voit que c'est l'État « aménageur » qui a pris le dessus :

*« [en cas de non-conformité du projet] il n'y a pas que des impacts au niveau du plan Rhône, il y a surtout un **gros impact politique** [...] pour le plan Rhône, le **plus dramatique ça va être une perte de financement** mais c'est pas en ces termes là que ça va être grave c'est vraiment par rapport à **la crédibilité du Plan** lui-même et de ses porteurs, c'est là où, voilà si on n'arrive pas à sortir cette décision c'est quand même un grave échec d'un système de gouvernance donc **on est un petit peu condamnés à faire en sorte que ça se fasse** »*

Entretien avec un chef de service de la police de l'eau, SNRS/VNF, le 19 octobre 2011 (I14)

L'absence de compensation hydraulique a précipité l'abandon du programme d'optimisation de ZEC, ainsi que plusieurs projets inscrits dans ce programme. Or, le programme d'aménagement de la Camargue opéré par le Symadrem ne fut pas abandonné. Au-delà, sa mise en œuvre a permis le recyclage d'une partie des projets inscrits dans le programme abandonné. Ce syndicat de gestion des digues de Camargue n'a pas cessé de prendre de l'ampleur depuis sa création après les inondations des années 1990 et son élargissement dans les années 2000. Notamment, il est devenu un partenaire privilégié du Plan Rhône en général, et en particulier de la DREAL Rhône-Alpes et de la Mission Rhône. Or, les travaux du Symadrem avaient comme effet la rehausse de la ligne d'eau sur le Rhône. La compensation hydraulique fut trouvée grâce à l'exploitation, et à la traduction, d'une différence de traitement entre les ZEC et les zones inondables. Grâce aux intérêts mutuels du Symadrem et de la Mission Rhône sur ce dossier, et aux relations privilégiées entre la Mission Rhône et la police de l'eau, ce projet fut jugé compatible à la réglementation. Par sa position privilégiée, intermédiaire entre un maître d'ouvrage et l'autorité administrative, et sa rationalité proche d'un « État aménageur » et porteur de projets, la Mission Rhône a déployé des ressources cruciales pour l'atteinte de ses objectifs. Paradoxalement, l'atteinte de ses objectifs a produit une interprétation de la réglementation contraire aux objectifs stratégiques du SDAGE : préserver la fonction inondable des ZEC et permettre à certaines zones inondables d'être mieux protégées. L'interprétation, par les services de l'État, du traitement différencié entre zones inondables et ZEC du point de vue de la compensation, a permis la protection des secondes. Certaines ZEC ont profité des travaux de protection permis aux zones inondables, par effet ricochet. L'interprétation de la règle de la compensation a donc permis une meilleure protection de certaines ZEC, alors que cela même s'opposait aux principes du SDAGE.

* *

*

L'abandon du projet de mise en eau de Piolenc-Mornas a provoqué l'abandon du programme d'optimisation de ZEC, mais pas des travaux prévus sur la Camargue. Au contraire, ceux-là ont représenté le plus grand poste budgétaire du volet inondation du Plan Rhône. Le maintien de ces projets a été permis par l'utilisation d'une traduction différenciée de la règle de la compensation s'appliquant aux zones d'expansion de crues et aux autres territoires. À cette fin, les agents de la Mission Rhône ont participé à construire et rendre acceptable une interprétation du SDAGE inversant le principe de compensation hydraulique initial. Ce principe, rendant obligatoire une compensation du niveau d'eau, a été transformé par une compensation du niveau de risque. Cette interprétation du

SDAGE a contredit son objectif initial, limiter la construction et le renforcement de l'endiguement dans les zones inondables et en particulier les « zones d'expansion de crues ». Elle a rendu possible le recyclage d'une partie du contenu de la politique locale. Au-delà de l'effet que l'abandon du projet de restauration de Piolenc-Mornas a eu sur le contenu du programme initial, nous analysons ci-après l'effet de l'abandon sur la position de la Mission Rhône.

Conclusion intermédiaire

Le difficile désengagement de l'administration du projet de mise en eau de Piolenc-Mornas illustre le fait que la décision publique soit un processus, rendant difficile d'isoler le « moment » de la décision. L'autonomie du décideur, ici le préfet, doit être relativisée par le poids des institutions et l'influence de ses collaborateurs et conseillers. Le préfet de bassin était déterminé à mettre en œuvre le projet, malgré les difficultés techniques, politiques et juridiques. Néanmoins, sa décision d'abandonner le projet fut facilitée par l'influence de la Mission Rhône, par la réduction des engagements formels de l'État, ainsi que la présentation de cette décision comme collective. Si la décision d'abandonner le projet de restauration de ZEC semble coïncider avec la position des élus locaux, qui n'ont que peu soutenu le projet, le processus de décision illustre plutôt une rationalité technique menée par les agents de l'État. La décision d'abandonner le projet de restauration de ZEC n'a pas émané des élus locaux, même si elle était compatible avec la position de la plupart d'entre eux. La longue procédure de consultation des partenaires et des élus locaux est plutôt à interpréter comme un instrument permettant de légitimer une décision déjà prise que de produire une décision partagée. Néanmoins, si nous avons mis l'accent sur le rôle des acteurs administratifs dans la prise de décision, il ne faut pas nier le rôle des acteurs politiques. Par leur résistance au projet de mise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas, et le faible enclin des collectivités « bénéficiaires » à soutenir le projet, les élus locaux ont rendu la décision d'abandon plus facile à prendre pour les acteurs administratifs. Les Présidents de Région, soumis à des pressions électorales de la part des élus locaux qui s'opposaient au projet, se positionnaient en retrait vis à vis de l'expertise produite par l'administration. Les acteurs politiques, en ne soutenant pas officiellement et publiquement la mise en œuvre du projet, ont indirectement participé à son abandon.

Les agents de la Mission Rhône ont ainsi construit les conditions permettant, d'une part, d'abandonner le projet de restauration de ZEC et, d'autre part, de recycler une partie du programme abandonné à la suite du projet. Par une interprétation du principe de compensation de façon différenciée entre zones inondables et ZEC, ils ont permis la réalisation des travaux de renforcement des digues de Camargue, et par effet ricochet la rehausse de certains déversoirs dans les ZEC. Dès lors, on peut questionner l'effet de ce recyclage sur l'orientation de la politique locale, en termes paradigmatiques. La politique de gestion des inondations telle qu'elle a été recyclée sur le Rhône aval s'inscrit-elle toujours dans le paradigme de gestion durable des inondations ?

Chapitre 9

Des digues résistantes au changement ?

Après la deuxième guerre mondiale, l'État a organisé l'aménagement du fleuve et son endiguement avec des infrastructures massives. Cet aménagement a transformé le fleuve, les rapports du fleuve aux riverains, ainsi que les rapports gouvernants/gouvernés vis-à-vis du fleuve et du risque inondation. Le volet inondation du Plan Rhône prévoyait de revenir sur ce mode d'action publique en diminuant la hauteur d'une digue de la CNR. Or, l'abandon du projet de restauration de ZEC a donné lieu à un recyclage de la politique locale, modifiant son contenu. Les actions financées par cette dernière ont principalement consisté à renforcer des digues de protection contre les inondations, une mesure typique du paradigme de protection contre les inondations. Il convient à présent d'examiner les effets de ce recyclage sur l'orientation de la politique locale. La politique de gestion des inondations sur le Rhône Aval illustre-t-elle une dépendance au sentier de l'action publique (Pierson, 2000) ? Le cas échéant, quelles sont les modalités de cette dépendance au sentier, et comment l'expliquer ? La continuité de l'action publique d'endiguement sur le Rhône ne cache-t-elle pas un changement à la marge ?

Le modèle d'analyse du changement d'action publique de Peter Hall (1993) conditionne le changement d'orientation d'une politique publique (changement de troisième ordre ou « *the hierarchy of goals behind policy* ») à un changement instrumental (de premier ou de deuxième ordre). Dans la cas de la politique menée par le Plan Rhône, ce modèle nous amènerait à conclure à l'absence de changement paradigmatique du fait de l'abandon de l'instrument de ce programme, à savoir la restauration d'une zone d'expansion de crues. Mais le changement d'action publique est-il forcément conditionné à un changement instrumental ? Patrick Hassenteufel (2008) remet en question la dimension hiérarchique des trois ordres du changement de Peter Hall en défendant leur indépendance relative. Chaque dimension de changement peut avoir un effet sur les autres dimensions sans les conditionner. Afin d'examiner en détail ce qui a changé, sur le Rhône, du point de vue de la gestion des inondations, nous proposons d'adopter la grille d'analyse de Patrick Hassenteufel (2008) qui, en reprenant et en élargissant celle de Peter Hall, propose quatre modalités de changement d'action publique :

- Le changement instrumental, caractérisé par le détournement de l'usage d'un instrument ou par la création instrumentale ;
- Le changement du rapport entre les acteurs de politique publique ;
- Le changement du cadre institutionnel définissant les interactions entre les acteurs et les institutions ;
- Le changement de l'orientation d'une politique publique, appréhendé en termes cognitifs.

Cette grille d'analyse offre plusieurs intérêts. Reprenant la dimension graduelle du changement chez Peter Hall (1993), elle offre une alternative non hiérarchique entre les dimensions du changement, tout en permettant de mettre en avant leur caractère interdépendant. Elle permet de laisser voir des formes de changement d'action publique hybrides et inédites selon les terrains étudiés.

Nous questionnons dans ce chapitre les modalités de changement présentées par la politique de gestion des inondations mise en œuvre par le Plan Rhône. D'abord, nous présentons les contraintes au

changement instrumental illustrées par l'impossibilité de diminuer la hauteur de l'endiguement (section 1). Dans un second temps, nous examinons le degré de changement que présente la politique menée par le Plan Rhône malgré un faible changement instrumental (section 2).

1. Modalités de dépendance au sentier de l'endiguement.

L'échec du programme d'optimisation de ZEC a conduit les agents de la Mission Rhône à conclure sur l'impossibilité de remettre en cause le partage du risque inondation sur le Rhône. Selon eux, après avoir construit une digue, il est très difficile de revenir en arrière :

« On ne pouvait pas imaginer une zone plus simple à remettre en eau. C'est une zone où il n'y a que des champs, tu n'as rien, c'est complètement soustrait, on pourrait le remettre qu'à partir de la centennale, on avait toutes les cartes en main, mais même des zones comme cela, tu vois que... À partir du moment où tu as une zone qui est retirée des inondations, de revenir en arrière c'est impossible »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 29 octobre 2012 (I4)

Prenons cet argument de l'inertie de l'endiguement au sérieux. La politique de gestion des inondations mise en œuvre sur le Rhône aval semble caractérisée par un faible changement instrumental. Notamment, l'instrument classique du paradigme de protection des inondations, l'endiguement des fleuves, a été renforcé par le Plan Rhône. Ce faible changement instrumental peut-il s'expliquer par les caractéristiques propres aux digues, infrastructures publiques de protection, renforçant les contraintes au changement ? Ou bien les digues sont-elles renforcées par des acteurs et des institutions ?

1.1 Un faible changement instrumental

La création du Plan Rhône fut le produit d'une volonté de changement d'action publique sur le Rhône, portée par des fonctionnaires réformateurs, saisissant une fenêtre d'opportunité provoquée par un choc climatique, une crise politique, et un contexte de politique publique favorable aux partenariats Etat-Régions-Union Européenne. La problématisation de l'inondation comme la faillite des politiques publiques construites sur le paradigme de protection contre les inondations fut l'occasion, pour les réformateurs, de proposer une politique publique novatrice, en cohérence avec les discours internationaux et européens favorables à un changement paradigmatique de l'action publique dans le domaine des inondations. Or, l'échec de la restauration d'une zone d'expansion de crues, et le recyclage de la stratégie opéré par les agents de l'État autour du renforcement de digues, semble avoir produit une politique publique au contenu typique du paradigme précédent. Le volet inondation du Plan Rhône était construit sur quatre pôles thématiques :

- un pôle visant à « réduire l'aléa » qui contenait déjà des éléments contradictoires vis-à-vis du paradigme de gestion durable des inondations. Ce pôle était construit autour d'un projet de

restauration de ZEC, rendant légitimes des projets de rehausse de digues. Ce pôle représentait, lors de la signature du Plan Rhône, 80% des fonds prévus dans le volet inondation¹.

- un pôle visant à « réduire la vulnérabilité » des bâtiments en zone inondable, en finançant des aménagements visant à adapter ces derniers aux conditions d'inondation, qui représentait 5% du budget du volet inondation².

- un pôle visant à inciter les riverains à « mieux vivre avec le risque », en développant la connaissance et la compréhension des phénomènes, et en sensibilisant les acteurs au risque inondation, par des actions visant à développer la « culture du risque », représentant 10% du budget du volet inondation³.

- un pôle visant à coordonner les efforts de gestion du risque inondation sur les affluents (limité à la Saône), qui représentait 7% du budget du volet inondation⁴.

Si trois de ces pôles semblent représentatifs du paradigme de gestion durable des inondations, visant une approche préventive du risque plutôt que protectrice, ils ne représentaient qu'une faible partie (20%) du financement prévu dans le volet inondation (310 M€), le volet le plus coûteux du Plan Rhône (800 M€). Sans le projet de restauration de zones d'expansion de crues, la politique de gestion des inondations du Rhône aval, dont la mise en œuvre s'est achevée en 2013, devait financer à 80 % du renforcement de digues⁵.

Au niveau budgétaire, le changement instrumental amené par le volet inondation du Plan Rhône semble assez faible. La grande majorité des fonds alloués par la politique de gestion des inondations a concerné le renforcement de l'endiguement. Les objectifs de changement d'action publique annoncés se sont heurtés aux difficultés de mise en œuvre. Cependant, même si le programme d'optimisation de ZEC avait été mis en œuvre, le volet inondation du Plan Rhône aurait, en majorité, financé du renforcement de digues⁶. Ainsi, à l'examen des mesures mises en œuvre par la politique de gestion des inondations du Rhône aval, et leur importance budgétaire, on pourrait conclure sur le caractère conservateur de cette politique publique. Elle semble en effet conforme au paradigme de protection contre les inondations, dont la caractéristique est de répondre au problème inondation par l'endiguement des fleuves. Si on considère le changement du point de vue de l'instrument qui a nourri le cœur de notre recherche, nous identifions une dépendance au sentier de l'action publique à l'endiguement. Il convient d'examiner l'effet de l'endiguement comme infrastructure susceptible de favoriser une dépendance au sentier de l'action publique.

¹ Dans le budget prévisionnel du volet inondation, les projets visant à réduire l'aléa représentaient 241M€(dont 21M€pour le programme d'optimisation de ZEC) (Source : CPIER Plan Rhône, 2007).

² Dans le budget prévisionnel du volet inondation, les projets de réduction de la vulnérabilité représentaient 15 M€(Source : CPIER Plan Rhône, 2007).

³ Dans le budget prévisionnel du volet inondation, les projets visant à « savoir mieux vivre avec le risque » représentaient à 30 M€(Source : CPIER Plan Rhône, 2007).

⁴ Dans le budget prévisionnel du volet inondation, les projets visant à coordonner les efforts sur les affluents représentaient 30 M€(Source : CPIER Plan Rhône, 2007).

⁵ Nous n'avons pas pu obtenir le détail des dépenses effectivement réalisées par le Plan Rhône entre 2007 et 2014. Ces calculs sont réalisés à partir du budget planifié lors du contrat de projet CPIER signé en 2007, sachant que les budgets ont été en partie re-ventilés après l'abandon du programme d'optimisation de ZEC. Néanmoins, cela n'invalide pas notre analyse, le programme d'optimisation ne représentait « que » 20 millions d'euros sur les 310 millions consacrés au volet inondation.

⁶ Dans le budget prévisionnel du CPIER, le programme d'optimisation de ZEC ne représentait que 7% du budget du volet inondation.

1.2 Les digues, infrastructures de dépendance au sentier ?

Les digues sont des infrastructures dont les caractéristiques semblent typiques de celles qui renforcent l'irréversibilité de l'action publique, notamment par leur effet de rendements croissants. Cette dépendance matérielle est renforcée par les institutions autour du Rhône.

Pour Paul Pierson (2000), la dépendance au sentier de l'action publique est favorisée par un mécanisme de « rendements croissants » (« *increasing returns* »), qui reposent notamment sur l'importance des coûts au changement :

« the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit - of switching to some previously plausible alternative - rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing, or positive feedback processes. »

(Pierson, 2000p.252)

La littérature sur la dépendance au sentier s'est nourrie de travaux d'économistes sur l'innovation technologique. Arthur (1989) a montré que l'adoption d'une technologie avait comme effet de « verrouiller » (« *lock-in* ») l'innovation technologique auprès des consommateurs, en produisant des rendements croissants qui favorisent la fidélité à une technologie et augmentent le coût d'entrée sur le marché de technologies concurrentes, rendant le changement technologique difficile. Les digues sont-elles des technologies produisant des effets de rendements croissants ?

Selon Arthur, repris par Pierson (2000), quatre critères sont susceptibles de susciter des effets de rendements croissants autour de l'adoption technologique :

- Des coûts fixes importants, qui incitent les acteurs à se limiter à un choix technologique, le coût étant une contrainte au changement.

- Des effets d'apprentissage (« *learning effects* »), qui s'opèrent lorsque que les acteurs adoptent une technologie, et qui, dans la répétition, acquièrent une connaissance qui les rend plus aptes à utiliser celle-là de façon efficiente.

- Des effets de coordination ou d'interdépendance (« *coordination effects* »), lorsque les bénéfices qu'un acteur reçoit lors de l'usage d'une technologie augmentent avec l'adoption de cette technologie par d'autres acteurs.

- Des effets d'adaptation, ou prophéties auto-réalisatrices (« *adaptative expectations* »), qui amènent les acteurs à tenter d'adopter la technologie que d'autres acteurs adopteront, et qui peut avoir pour effet de provoquer l'avènement du comportement anticipé.

Si elles ne représentent pas un caractère novateur, les digues semblent pourtant présenter des caractéristiques favorisant les effets de rendements croissants. Les coûts fixes de ces infrastructures sont extrêmement élevés, lors de leur construction, de leur démantèlement, et de leur entretien. Nous l'avons vu autour du projet de restauration de ZEC, modifier la hauteur d'une digue tout en maintenant une exigence de sécurité autour de l'ouvrage, et en rendant le territoire compatible avec les crues, implique des coûts financiers assez élevés. Au-delà, le fait que ce coût ait été pris en charge, dans le passé, par la puissance publique, provoque une internalisation, et donc un effacement, de ce coût de construction. Par ailleurs, plus l'entretien des digues est réalisé depuis longtemps, plus il est financièrement intéressant de continuer à entretenir ces ouvrages. Les digues de la CNR furent construites et financées par l'État dans les années 1970 et sont, depuis, entretenues par la CNR dans le

cadre de sa concession. Les coûts d'entretien de ces ouvrages sont donc pris en charge par son activité de production hydroélectrique, et ne représentent aucun coût pour les autres acteurs. Si on s'en tient à une logique strictement financière, les institutions autour du Rhône ont bien intérêt à suivre le sentier de l'endiguement.

Au-delà de leurs coûts, la construction de digues a des effets sur l'environnement qui semblent de nature à augmenter les rendements croissants. Pierson (2000, p.255) souligne l'importance de la proximité spatiale, provoquant des effets de développement des centres d'activité économique, qui agissent comme des « aimants » et influencent les décisions concernant d'autres secteurs économiques. Les digues du Rhône ont attiré le développement d'autres infrastructures. Derrière les digues, les territoires se sont développés et urbanisés. Remettre en cause la présence d'une digue sans remettre en cause l'aménagement du territoire situé derrière, nous l'avons vu, est difficilement réalisable. Dans le cas du Rhône, les digues de la CNR ne sont présentes que depuis les années 1970, mais ont facilité un changement certain des pratiques habitantes et agricoles. Par ailleurs, les rives du Rhône canalisé ont été la scène d'aménagements publics divers, comme des infrastructures routières, ferroviaires ou des centrales nucléaires, comme l'illustre l'histoire du développement de la plaine de Piolenc-Mornas. Modifier l'endiguement du Rhône impacte l'aménagement du territoire de façon importante. Le poids du choix passé de l'endiguement est important, car il est la raison d'autres choix structurants pour le territoire. Ces autres choix renforcent ainsi l'inertie de l'endiguement.

Dans son analyse des causes des rendements croissants, Pierson (2000, p. 256) met l'accent sur le lien entre les choix technologiques et les interactions sociales, facilitées par les institutions. La construction de digues a bien pour effet de modifier l'environnement social et politique, et notamment la structuration de groupes d'intérêts dépendants de la politique existante, qui peuvent alors s'opposer au changement (Pierson, 1993). Les politiques d'endiguement désignent bien un public de *protégés*, constitués par la politique publique elle-même, et qui peuvent se mobiliser pour les défendre. Les maires de Piolenc et Mornas peuvent être caractérisés par cette position. Par leur opposition au projet de restauration de ZEC, ils se sont en effet positionnés comme les défenseurs des digues de la CNR. Revenir sur les politiques d'endiguement est difficile, car cela impacte et provoque potentiellement l'opposition des pouvoirs locaux. Remettre en cause les digues de la CNR nécessiterait de redéfinir les PPRI, les PLU, les politiques de production nucléaire et hydroélectrique ou encore de transport ferroviaire. Comme les choix des acteurs sont construits sur les institutions et les politiques publiques existantes, le coût de sortie (« *cost of exit* ») de certains « arrangements » sont très élevés, car ils impliquent une diversité d'institutions.

Les rapports de pouvoir entre institutions peuvent également « verrouiller » les choix possibles. La CNR a intérêt à défendre ses digues, car elles lui permettent une production hydroélectrique optimale. Remettre en cause les digues de la CNR signifierait mettre la priorité sur la gestion durable des inondations, avant la production hydroélectrique, la navigation et le développement agricole. Or, les arbitrages ministériels, en faveur de l'environnement, entre gestion des risques environnementaux (ministère de l'environnement) et des sujets stratégiques comme la production énergétique, le commerce et l'agriculture (ministères de l'industrie, économie et agriculture) sont difficilement envisageables. Dans le projet de restauration de ZEC, la CNR a adopté un rôle de « *veto player* » (Tsebelis, 2002), défini par sa capacité à s'opposer au changement, et dont l'accord est nécessaire pour

modifier le *statu quo*. Son refus de laisser l'État modifier ses digues¹, et de prendre en charge elle-même le projet de restauration, a eu comme effet de renforcer la dépendance au sentier. La rigidité des institutions a renforcé le pouvoir de veto de la CNR, qui aurait pu être levé seulement par voie législative.

Par ailleurs, les digues sont des infrastructures dont la remise en cause représente des coûts politiques importants pour les élus locaux. Or, les bénéfices supposés environnementaux, sociétaux et sécuritaires d'une telle action se situent hors de l'horizon temporel électoral. Remettre en cause les politiques d'endiguement présente un coût concentré et visible à court terme et un bénéfice diffus, difficilement évaluable, et à long terme. Ainsi, les facteurs temporels renforcent également la dépendance au sentier de l'endiguement (Pierson, 2000, p. 261). Les verrous électoraux se doublent de verrous institutionnels, car le maire est responsable de la sécurité publique des habitants de la commune, et prendrait des risques s'il organisait le retrait d'une digue devant son territoire communal.

Les digues sont également des infrastructures dont les effets cumulatifs physiques renforcent les politiques d'endiguement. Endiguer un fleuve provoque la rehausse du niveau de l'eau. Construire une digue incite donc à en construire d'autres, comme on l'a vu autour des travaux du Symadrem. Afin de compenser les effets de la construction d'une digue, le Symadrem a pris en charge la rehausse d'autres digues. À l'inverse, l'enlèvement d'une digue devant un territoire aura pour effet d'inonder ce dernier de façon supérieure à la période où le fleuve n'était pas endigué. Ainsi, enlever une digue provoquerait le cumul des effets du changement sur un seul territoire.

La dépendance au sentier des politiques de l'endiguement est renforcée par la faiblesse de la réglementation. En France, la réglementation limite clairement la construction de nouvelles digues. Cependant, les instruments réglementaires (comme le SDAGE) sont assez faibles, et leur interprétation acceptable, comme nous l'avons vu concernant les projets du Symadrem. Par ailleurs, la spécificité de la situation sur le Rhône renforce la dépendance au sentier de l'endiguement. En effet, la réglementation rend obligatoire l'entretien des digues existantes. Le Plan Rhône attribue localement des aides financières aux maîtres d'ouvrages ou aux collectivités afin d'accomplir cette obligation réglementaire. Or, sur les autres territoires français, ces aides financières n'existent pas, seule l'obligation réglementaire tient. De plus, si l'UE n'encourage pas la construction de digues (par l'impossibilité d'utiliser des fonds FEDER pour réaliser des travaux d'endiguement), l'Etat français accepte cette pratique, en donnant des moyens financiers à cette fin. Le Plan Rhône, par le CPIER, finance ainsi des travaux qui s'opposent au paradigme de gestion durable, contournant l'injonction au changement d'orientation d'action publique européen. Les instruments nationaux ont pour effet de renforcer la dépendance au sentier de l'endiguement malgré les injonctions européennes à changer de paradigme. Enfin, l'entretien des digues ou du lit du fleuve, même s'il peut représenter une menace environnementale, représente un enjeu de sécurité publique. Sur le Rhône jusqu'à présent ce sont les arbitrages en faveur de la sécurité publique qui ont prévalu, au détriment des logiques environnementales.

Des verrous cognitifs participent également à augmenter l'inertie des politiques d'endiguement. Les individus protégés par des digues n'entendent pas supporter une diminution de leurs droits. On attend des responsables politiques locaux qu'ils s'inscrivent dans une défense de l'infrastructure de protection, au risque de subir une sanction électorale. L'État est considéré comme responsable de la protection des populations contre les crues, comme l'a montré la controverse autour du projet de

¹ Nous l'avons indiqué dans la Partie 3, section 3.2.1.

restauration de ZEC. L'historique de l'aménagement du Rhône, notamment des travaux de la CNR, a conduit à renforcer l'irréversibilité de la politique d'endiguement. Les riverains désignent la CNR comme responsable de la gestion des inondations du fleuve, même si l'État ne l'a pas, lui, jugée responsable. En pratique, les références cognitives des riverains assimilent toujours la CNR à l'État, et la jugent responsable des inondations. De plus, les déclarations de la CNR réalisées lors des aménagements (entre les années 1950 et 1980) au sujet de l'intérêt des digues hydroélectriques pour la protection des riverains, a marqué les représentations. Si la CNR souligne n'avoir pas été chargée par l'État de la gestion des inondations, elle a utilisé cette rhétorique de protection dans le passé afin de faciliter l'acceptation des infrastructures par les élus locaux. Ainsi, ces déclarations anciennes nourrissent les représentations actuelles des riverains et des élus locaux.

Enfin, les politiques de restauration des zones d'expansion de crues ont pour effet de remettre en cause l'échelle à laquelle est organisée la politique de gestion des inondations. L'endiguement est, en France et sur le Rhône, pris en charge par la puissance publique. Cette organisation nationale est renforcée par d'autres instruments comme le système « CatNat ». Or, remettre en cause les digues revient à remettre en cause ce cadrage national des politiques de gestion des inondations. Les politiques de restauration de ZEC ont pour effet de redéfinir, et d'opérer un nouveau partage, plus local, des coûts et des gains liés aux inondations. Or, les échelles d'action publique ne peuvent être pensées seulement comme des éléments fonctionnels dont la pertinence pourrait être calculée en termes d'efficacité. Les échelles d'action publique sont des construits sociaux et politiques (Lebel, 2005; Swyngedouw, 1997) qui sont remis en cause lors des changements d'action publique. Ainsi, le projet de restauration de ZEC a provoqué une levée de boucliers de la part d'élus qui défendaient une prise en charge nationale du problème inondation. Cela tient à l'histoire de la politique publique de gestion des inondations mais également à l'histoire de l'aménagement du Rhône, qui se sont construites dans un cadre national. Les échelles sont renforcées et reproduites par les instruments (comme les digues ou le système CatNat), les institutions (comme la CNR) qui les font exister, ainsi que par les croyances des acteurs. Ces croyances sont le produit de l'histoire, et provoquent une façon de construire le problème inondation à une certaine échelle, qui résiste aux tentatives de changement d'action publique (Guerrin, Bouleau, Grelot, 2014).

Il semble donc que les digues soient des infrastructures dont les caractéristiques renforcent la dépendance au sentier de l'action publique. Cependant, ces caractéristiques sont renforcées par des instruments et des acteurs qui accentuent la dépendance au sentier de l'endiguement.

1.3 La solidité des digues renforcée par les instruments

Les digues présentent des caractéristiques techniques qui favorisent la dépendance au sentier de l'endiguement, provoquant des effets de rendements croissants. Mais au-delà de ces variables, d'autres semblent renforcer encore les effets d'inertie de l'endiguement. Magalie Bourblanc (2011) a montré que la dépendance au sentier n'était pas seulement créée par le « sentier » des institutions, mais également par le « sillon » des instruments utilisés par ces dernières. Dans le cas du Rhône, certains instruments viennent également renforcer la dépendance au sentier de l'endiguement.

C'est le cas de l'instrument « ligne d'eau », utilisé pour examiner l'effet de la construction de digues et, potentiellement, l'interdire. Dans la réglementation instituée par le SDAGE, les travaux d'endiguement doivent présenter un effet limité sur la ligne d'eau, ou le compenser. Or, la référence

utilisée par les services de police de l'eau, la « ligne d'eau », opère un traitement différencié des digues. En particulier, les digues de la CNR sont créditées d'une solidité spécifique, ce qui, en pratique, renforce leur permanence institutionnelle.

Depuis les années 1990, les digues sont l'objet d'une remise en cause systématique par les politiques publiques à tous les niveaux d'action publique (Guerrin, Bouleau, 2014). En France, dans la réglementation, les digues sont caractérisées par le risque de rupture qu'elles représentent. L'usage veut par exemple que l'on considère une digue comme *transparente* afin de cartographier le risque inondation et d'autoriser l'urbanisation des zones inondables. La cartographie réglementaire ignore délibérément l'existence de digues pour effectuer le zonage des zones inondables. L'objectif est d'éviter d'urbaniser les territoires situés derrière les digues. Or, dans la pratique, on observe certaines exceptions, notamment sur le Rhône.

Les digues de la CNR sont qualifiées d'« insubmersibles ». Le linéaire de digues de la CNR construites entre 1950 et 1980 représente sur la partie aval du fleuve presque 150 km¹. La politique de constructibilité derrière ces digues est très différente des digues classiques. La cartographie réglementaire tient compte de la présence de ces digues et de leur effet protecteur pour permettre ou non l'urbanisation des territoires situés derrière. Si la réglementation considérait les digues CNR comme *transparentes*, il ne serait pas possible de construire derrière ces digues sur des kilomètres. Ainsi, les digues de la CNR, dans la définition des règles de l'urbanisme, sont assimilées à des barrages :

« La doctrine Rhône [...] dit, pas de principe de transparence des digues de la CNR. Quand on dit digues de la CNR, ce n'est pas parce que c'est les digues qui appartiennent à la CNR, ce n'est pas qu'on fait une fleur à la CNR, c'est parce qu'on est sur des digues, des retenues des aménagements hydroélectriques. C'est-à-dire, on est dans des endroits où artificiellement, le Rhône s'est perché. Et donc, pour les territoires riverains, si on fait rompre la digue à l'endroit où le Rhône est perché, évidemment, on a un truc hallucinant. Mais on n'a pas perché le Rhône pour inonder des plaines riveraines donc, dans un document de réglementation, ce n'est pas idiot et même, techniquement ça se défend, les digues de la CNR ne sont pas des digues, mais des barrages, c'est la réglementation des barrages qui s'applique et quand on fait un barrage en France, on n'interdit pas l'urbanisation sur toute la vallée aval du barrage. »

Entretien avec un agent de la Mission Rhône, le 17 mai 2011 (I11)

Dans la pratique, les acteurs considèrent les digues CNR comme exceptionnelles, et n'envisagent pas qu'elles puissent rompre :

« Une distinction très nette doit être faite entre les digues CNR et les autres catégories d'ouvrages (digues syndicales et communales et ouvrages divers formant digues). Les digues CNR n'ont pas été recensées comme les autres digues selon la circulaire de 1999, mais des ouvrages de délimitation des plans d'eau faisant partie d'aménagements hydroélectriques, bien que ces digues puissent jouer un rôle de protection contre les inondations »

Rapport Balland, 2004, page 54.

¹ Rapport Balland, *Op. Cit.*, p. 42.

Les digues CNR sont caractérisées par leur apparente *solidité*, qui serait permise par la nature de l'aménageur et l'entretien attentif de ses ouvrages. La nature de l'aménageur, identifié et ayant les moyens de réaliser une « surveillance très stricte¹ » ainsi que la fonction des digues, « partie intégrante des équipements de production hydroélectrique² », participent à les rendre plus solides aux yeux du législateur. L'État est responsable du contrôle des actions de la CNR et notamment de la fiabilité de ses digues³. Ces digues sont dites avoir été « conçues dans toutes les règles de l'art », « réalisées avec soin » et elles « font l'objet d'une surveillance et d'un entretien réguliers et strictement programmés » (Rapport Balland, 2004, page 51). Il semble que ce soit la confiance que l'État accorde à la CNR qui rend ces digues exceptionnelles. Les qualités de l'aménageur semblent transférées aux qualités physiques des digues. C'est parce qu'elles bénéficient d'un statut exceptionnel que les digues CNR sont considérées comme plus résistantes aux crues. Dans la pratique, ce statut exceptionnel renforce leur solidité politique. Étant donné que les digues de la CNR n'ont pas empêché l'urbanisation des territoires, les remettre en cause aujourd'hui est particulièrement difficile.

La « ligne d'eau » est une référence qui permet aux autorités administratives d'évaluer l'impact, et de limiter, la construction d'endiguements, ainsi que la constructibilité des zones inondables. Or, la façon dont cette référence est construite renforce la solidité des digues de la CNR. En considérant ces digues comme a priori non faillibles, cet instrument permet la constructibilité des terrains situés derrière les digues, et par là renforce leur solidité. Revenir sur une politique d'endiguement est autrement plus difficile lorsque les digues protègent des lieux urbanisés. Ce régime d'exception rend les digues de la CNR inatteignables pour les politiques visant à restaurer des zones d'expansion de crues. Mais cette réglementation dérogatoire ne permet pas d'expliquer que le Symadrem, syndicat de collectivités, ait réussi à renforcer ses digues sur le Rhône aval. Cela s'explique plutôt par le travail politique d'entrepreneurs des politiques d'endiguement.

1.4 Des entrepreneurs de digues

Faire référence à la dépendance au sentier comme à un phénomène indépendant des acteurs présente des limites. Si elle peut expliquer qu'il soit difficile de remettre en cause la hauteur d'une digue de la CNR, cela n'explique pas que des digues syndicales soient renforcées, rehaussant la hauteur de l'eau du Rhône. La dépendance au sentier de l'endiguement n'est pas seulement un phénomène auto-renforcé par des mécanismes de rendements croissants. Elle est également le produit d'un travail politique d'acteurs qui s'érigent en « entrepreneurs de digues ». Sur le Rhône mais aussi au niveau national des « entrepreneurs » défendent la cause des digues, renforçant les infrastructures et leur propre position.

¹ Le contrôle et la surveillance de ces ouvrages sont soumis à réglementation : la circulaire du 23 mai 1997 du ministère de l'industrie, de la poste et des télécommunications portant sur la surveillance des barrages faisant partie de concessions de force hydraulique de moyenne importance ainsi que la circulaire interministérielle n° 70-15 du 14 août 1970 modifiée concernant l'inspection et la surveillance des barrages intéressant la sécurité publique, pour l'usine de Bollène (aménagement de Donzère-Mondragon) en raison de sa hauteur de chute.

² Ces citations sont tirées du Rapport Balland, 2004, page 47.

³ Avant 2007 les DRIRE étaient chargées du contrôle des ouvrages CNR considérés comme équipements industriels. Aujourd'hui cette responsabilité est transférée à la DREAL. Néanmoins nos entretiens révèlent que dans la pratique, ce contrôle de l'État sur les digues de la CNR est pratiquement absent, par manque de temps et de moyens au sein de l'administration.

Malgré le discours dominant sur la menace des digues, des municipalités parviennent bien à construire ces ouvrages, voire à rendre constructible des territoires situés derrière des digues¹. Certaines communes où la pression foncière est importante ont, de fait, une grande partie de leur habitat dépendant du bon entretien des digues. Par conséquent, leur entretien et leur renforcement sont très investis par la commune, qui les fait valoir pour négocier, auprès des services de l'État, des exceptions vis-à-vis de la norme de non constructibilité derrière des digues. Ainsi, ces inégalités de traitement concernant les digues amènent à développer, pour les collectivités en ayant les moyens, l'installation d'habitations en zone inondable. On ne peut plus prendre le risque de la rupture d'une digue lorsqu'il y a beaucoup d'enjeux derrière. Les communes peuvent alors compter sur l'aide des pouvoirs publics, qui financent encore aujourd'hui les digues lorsqu'elles protègent des zones densément peuplées. Si le travail des entrepreneurs de digues est facilité par la dépendance au sentier de l'endiguement, il convient de ne pas minimiser leur rôle dans le renforcement de ce sentier.

Sur le Rhône, plusieurs acteurs jouent un rôle d'entrepreneurs de digues, luttant contre la disqualification des digues opérées aux niveaux international et européen. Le Symadrem peut être qualifié d'entrepreneur de digues. Cela est illustré par son mandat : gérer et entretenir les digues de Camargue. De plus, cette position est renforcée par sa participation proactive dans une association professionnelle récente : « France Dignes ». Cette association rassemble les professionnels de la gestion des digues, et a un objectif explicite de structuration de la profession des « gestionnaires de digues² ». Le mandat de cette association justifie l'intérêt de ses membres à défendre l'endiguement comme réponse au problème des inondations. Le premier président de l'association France Dignes est le vice-président du Symadrem et adjoint au maire d'Arles, ce qui illustre la position d'entrepreneurs de digues du Symadrem. Par ailleurs, des institutions publiques sont actives dans cette association, comme Irstea³, premier membre associé de cette nouvelle association. On trouve en effet des promoteurs de digues au niveau de la Camargue, mais aussi au niveau national.

La question des digues est un enjeu politique national important. On peut le constater à chaque inondation, où les représentants politiques, élus locaux ou gouvernement, s'engagent assez vite à permettre la reconstruction des digues qui ont failli. Les crises provoquées par les inondations, qui pourraient être des occasions de changement paradigmatiques, peuvent être à l'inverse l'occasion d'un renforcement au sentier de l'endiguement. L'endiguement est une solution visible au problème

¹ Nous pourrions citer différents cas de communes qui ont investi dans la construction de digues dans le sud de la France. Le cas de Lattes (34) est à ce titre intéressant. La façon dont cette commune gère le risque inondation a été analysée par l'anthropologue Séverine Durand, dont les travaux établissent que les discours autour de la maîtrise du risque expliquent en partie le succès de la stratégie de cette commune qui construit des digues et réussit à changer la cartographie règlementaire afin de rendre constructibles des zones situées derrière des digues de protection (Durand, 2014).

² « La profession de gestionnaire de digues est une profession émergente. Les techniques et surtout les réglementations imposées sont devenues complexes et contraignantes. Certains gestionnaires peuvent éprouver des difficultés à faire face à leurs responsabilités. Aujourd'hui un constat s'impose : il manque une structure d'échange dédiée spécifiquement aux gestionnaires de digues afin qu'ils puissent partager leurs expériences, se former, disposer d'outils spécifiques, être représentés auprès de l'État. Cette structure a aujourd'hui un nom : France Dignes, créé le 22 mai 2013 par quelques gestionnaires de digues ». (Source : site internet de l'association, URL : <http://www.france-dignes.fr/>)

³ « IRSTEA, un partenaire de longue date...Présent dès 2003 aux côtés des gestionnaires de digue, IRSTEA a su mobiliser ses moyens et ceux de l'ingénierie publique pour offrir rapidement des outils techniques d'évaluation, de connaissance et d'aide à la décision. C'est donc avec une satisfaction légitimement partagée par tous qu'IRSTEA est à ce jour notre premier membre associé », Plaquette d'information de France Dignes, non datée.

inondation, correspondant à une vision techniciste de la gestion du risque, et permet de ne pas remettre en cause les institutions et les arrangements passés. Par ailleurs, l'administration participe à faciliter la construction derrière les digues, afin d'intéresser les gestionnaires d'ouvrages à leurs digues et ainsi augmenter leur solidité. La constructibilité derrière les digues est utilisée comme une ressource pour l'administration, en dépit de l'orientation de politique publique visant à limiter l'urbanisation des zones inondables. Les études de danger des digues, rendues obligatoires, sont une façon pour les collectivités de demander à ce qu'elles soient reconnues comme étant « résistantes à la crue de référence » (les digues dites RAR) et ainsi avoir la possibilité de continuer l'urbanisation derrière. Pour l'administration, rendre les territoires derrière les digues constructibles est, paradoxalement, une façon de rendre les infrastructures de protection plus résistantes :

« si on veut que les collectivités s'intéressent à la gestion des digues, et faire en sorte d'avoir des digues en bon état, qui soient pas des sources de danger potentielles, il faut qu'on ait des gens qui ait des capacités techniques et financières. [...] il faut appâter, et pour appâter... c'est vrai que la problématique de la constructibilité, c'en est une ».

Entretien avec un chef de service à la DGPR, le 26 mars 2012 (I17)

Au niveau national, on constate un certain transfert de la gestion des digues de l'État aux collectivités locales. Si depuis le 19^{ème} siècle les riverains sont responsables de l'entretien des digues, les collectivités et l'État s'y sont, la plupart du temps, substitués. Les gestionnaires de digues, des établissements comme la CNR ou des syndicats mixtes rassemblant des collectivités locales ont assumé la construction et la gestion des endiguements. Cependant, lors de rupture de digues, c'est le système « Cat Nat » qui est la plupart du temps utilisé, garantissant aux gestionnaires et aux sinistrés une aide financière publique aux travaux de réparation et de reconstruction. Par ailleurs, le fonds Barnier finance presque la moitié des travaux de confortement des digues si la commune a adopté un PPRI. Or, la loi dite de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » promulguée le 27 janvier 2014, transfère officiellement la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations aux communes. Elles ont la capacité de déléguer ces compétences à des établissements publics à fiscalité propre (EPCI), notamment la gestion des digues, en collectant une nouvelle taxe sur les consommateurs d'eau¹. Il s'agit de l'institution d'un nouveau type de service public local pour la gestion des digues. L'État garde la possibilité de contrôler ce dispositif, car en cas de difficile identification du propriétaire ou d'un gestionnaire de digue, l'administration peut prendre la décision de supprimer un aménagement. Ainsi, un certain désengagement financier de l'État de la politique d'endiguement est à l'œuvre :

« Et c'est vrai qu'on se retrouve aujourd'hui dans une situation où de toutes façons l'Etat fait moins de choses, il peut aider, on le voit avec le plan Rhône, il peut aussi impulser des choses mais finalement, il ne prend plus

¹ « Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. [...] Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre substitués à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations prévue au I bis de l'article L. 211-7 du présent code peuvent instituer, en vue du financement d'une ou plusieurs des missions mentionnées au I du même article, à l'exception des missions mentionnées aux 3° et 6° du même I et dans les conditions prévues à l'article 1379 du code général des impôts, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. « L'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens ». (Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, Art. 56).

par la main ou en tout cas moins par la main, les gestionnaires d'ouvrages hydrauliques. [...] l'État ne cherche pas à être responsable de l'existence de ce genre d'ouvrage »

Entretien avec un agent de la police de l'eau, le 19 octobre 2011 (I13)

L'État tente d'intéresser les collectivités à l'entretien de leurs digues par l'obligation réglementaire, l'incitation par l'urbanisation, et la menace de suppression des digues. Il tente aussi de les intéresser à prendre en charge leurs digues en dégageant les gestionnaires de leur responsabilité pénale en cas de rupture de leurs ouvrages. Les diverses plaintes dont le Symadrem avait été l'objet lors des inondations du Rhône illustrent le phénomène de recherche de responsabilité qui s'opère en cas de défaillance des digues. La notion de responsabilité sans faute s'étend en effet à tous les secteurs d'action publique, et notamment dans le domaine des inondations (Cartier, 2002). Or, l'État cherche à dégager la responsabilité des gestionnaires en cas de rupture des endiguements, comme l'illustre l'article 220 de la Loi Grenelle 2, qui prévoit que la responsabilité du gestionnaire ne peut être engagée s'il a respecté, en termes de construction et d'entretien, « les règles de l'art » :

« Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté. La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires. »

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 220.

Par ailleurs, dans la pratique, la politique nationale de gestion des inondations semble financer une action publique typique du paradigme de protection contre les inondations. Ainsi, malgré les discours valorisant des mesures alternatives aux politiques d'endiguement, cette dépendance au sentier de l'endiguement s'exerce en dehors des spécificités des fleuves domaniaux. En effet, les instruments contractuels menés par l'État au niveau des petits bassins versants, les PAPI¹, ont principalement financé du renforcement de digues :

« il y a un bilan qui a été fait sur les derniers PAPI qui montrait que l'essentiel des dépenses au niveau des PAPI c'est quand même les digues. »

Entretien avec un chef de service à la DGPR, le 26 mars 2012 (I17)

Ainsi, le contenu des politiques publiques nationales, et la réglementation, semblent encourager la dépendance au sentier de l'endiguement. En privilégiant des mesures visant à assurer la sécurité des ouvrages, les politiques publiques participent au renforcement de la politique d'endiguement. Elles favorisent la problématique de sécurité publique, et renforcent l'adhésion au paradigme de protection des inondations. Par là, elles freinent le changement paradigmatique vers une gestion durable des inondations. Cela traduit également un attachement cognitif des acteurs publics au paradigme de protection des inondations, pour qui une digue solide semble exister. La référence réglementaire à des « règles de l'art », dont le respect exonérerait la responsabilité des gestionnaires en cas de rupture des ouvrages, illustre bien la prégnance d'une croyance profonde dans la possibilité d'une digue solide. Malgré la volonté de certaines administrations de réformer la politique d'endiguement, son rôle comme « bien politique », les arbitrages réalisés en faveur de la sécurité publique et la volonté de

¹ Programmes d'action de prévention contre les inondations (PAPI).

l'État de se désengager financièrement du domaine des inondations ont pour effet de transformer les acteurs publics en entrepreneurs de digues.

* *

*

La dépendance au sentier de l'endiguement sur le Rhône s'explique en partie par les caractéristiques propres aux digues. Ces instruments sont typiques des infrastructures qui créent un sentier dont il est difficile de s'extraire. Leur coût et l'adaptation des territoires et des habitants à ces infrastructures expliquent la difficulté à changer la trajectoire d'action publique. Parce qu'il était construit sur leur disqualification, l'instrument restauration de ZEC a eu, dans ce contexte, du mal à s'imposer. Au-delà des rendements croissants qui caractérisent les infrastructures comme les digues, d'autres éléments viennent renforcer leur solidité. Notamment, les représentations liées aux échelles d'action publique sous-jacentes à des infrastructures comme les digues peuvent représenter un frein à leur disqualification et au changement d'action publique. Le sentier de l'endiguement crée un sentier du traitement du problème inondation au niveau national. Dans le cas du Rhône, le sentier de l'action publique nationale est la résultante de l'histoire de l'aménagement du Rhône, qui véhicule encore, parmi les élus locaux, des représentations partagées sur l'État comme institution légitime pour gérer le problème inondation, à une l'échelle nationale. Par ailleurs, les digues représentent des caractéristiques matérielles renforçant la dépendance au sentier. Notamment, leur effet sur les éléments physiques participe à renforcer leur solidité. Endiguer un fleuve a des effets sur l'environnement social et politique, mais aussi sur l'environnement naturel¹. Lors d'une crue, les digues contraignent l'eau et augmentent son niveau devant les zones non endiguées. Ainsi, mettre une première digue sur un fleuve a pour effet de transférer le risque inondation à d'autres territoires. Une façon de se prémunir de ce transfert est d'endiguer les autres territoires. Ainsi, l'endiguement a des effets de rendements croissants favorisés par l'interdépendance physique entre les infrastructures. Enfin, les digues sont des instruments renforcés par la rigidité des institutions, et promus par des acteurs qui accentuent la dépendance au sentier.

Ainsi, la politique de gestion des inondations mise en œuvre sur le Rhône ne présente pas les caractéristiques d'un changement paradigmatique. Néanmoins, si le projet de restauration de ZEC, clé de voûte du programme, fut abandonné, d'autres instruments furent mis en œuvre par le Plan Rhône qui s'inscrivent plus dans le paradigme de gestion durable des inondations. On peut ainsi émettre l'hypothèse que la politique de gestion des inondations mise en œuvre par le Plan Rhône de représente un changement à la marge.

2. Des changements à la marge sur le Rhône

Si la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations n'illustre pas un changement de paradigme mais plutôt une dépendance au sentier de l'endiguement, il convient de ne pas ignorer les changements, limités mais présents, que représente l'action publique menée par le Plan Rhône.

¹ Pour peu qu'on puisse isoler un environnement « naturel ». Si nous avons par ailleurs souligné la dimension sociale et politique du changement environnemental, nous faisons ici référence à l'environnement « naturel » de façon heuristique, pour souligner l'apport que cela représente par-rapport aux facteurs mis en avant par Pierson (2000) concernant les effets de rendements croissants.

Différents travaux attestent que les dynamiques relatives au changement ou au non-changement d'action publique sont rarement dichotomiques, mais susceptibles d'hybridations complexes (Fontaine, Hassenteufel, 2002). Les dimensions du changement peuvent être multiples, ce qui s'illustre en dans le cas qui nous intéresse. En effet, l'identification d'un décalage entre l'annonce d'un changement fondamental d'action publique et la mise en œuvre que nous avons analysée pourrait nous limiter à la dénonciation d'une absence de changement paradigmatique. Or, il nous paraît plus intéressant, plutôt que de s'arrêter à l'identification d'un non-changement, de nous intéresser à ce qui change. Une absence de changement paradigmatique peut laisser voir un changement à la marge. Ainsi, malgré l'abandon du projet de restauration de ZEC on peut identifier les prémisses d'un changement instrumental sur le Rhône (2.1). Reprenant la grille d'analyse de Patrick Hassenteufel (Hassenteufel, 2008) présentée précédemment, nous identifions un changement du cadre des interactions entre acteurs, mais qui provoque un faible changement relationnel (2.2). Par ailleurs, si on identifie un changement cognitif dans les discours, dans la pratique il est assez limité (2.3). Cependant, on peut émettre l'hypothèse d'une transition paradigmatique en cours sur le Rhône.

2.1 Les prémisses d'un changement instrumental ?

Sur le Rhône, l'annonce de changement paradigmatique que nous avons identifiée semble avoir surtout été un vœu pieu. Mais, derrière cette apparente dépendance au sentier, ne peut-on pas identifier un certain changement incrémental ? Si le projet de restauration de ZEC, que nous avons identifié comme l'instrument typique du paradigme de gestion durable des inondations, n'a pas été mis en œuvre sur le Rhône, la politique de gestion des inondations a produit d'autres instruments qui s'inscrivent dans ce nouveau paradigme.

Les digues qui ont été renforcées en Camargue sont de type « déversant ». Les digues déversantes se différencient des digues classiques des politiques de protection des inondations par leur capacité à supporter leur submersion sans, en théorie, rompre. Ainsi, derrière la construction de digues déversantes, l'aménageur prend en considération l'éventualité d'une crue qui soit d'ampleur à dépasser le niveau de la digue. Par ailleurs, les digues déversantes incitent les habitants à envisager la possibilité d'inondations, ce qui n'était pas le cas derrière des digues classiques. Cependant, les digues déversantes sont toujours construites sur une croyance de maîtrise du risque. Elles sont en effet résistantes à la submersion pour une certaine gamme de crues.

Le Plan Rhône a également financé des mesures non structurelles qui s'inscrivent dans le paradigme de gestion durable des inondations :

- un guide visant à réaliser des analyses coût-bénéfice pour évaluer l'efficacité économique des projets de gestion des inondations portés par les collectivités locales ;
- des mesures de « diminution de la vulnérabilité », visant à faciliter l'adaptation des bâtiments situés en zone inondable au risque inondation. Ces mesures ont notamment été développées de façon prioritaire sur les territoires concernés par l'abandon du programme d'optimisation de ZEC.
- des mesures visant à augmenter la « culture du risque », en réalisant des sondages d'opinion sur les représentations du risque inondation chez les riverains ou en réalisant des expositions pour sensibiliser les riverains à l'occurrence possible d'une inondation.
- des mesures visant à faciliter la concertation autour des inondations, en mettant en places les Comités Territoriaux de Concertation (CTC). Si on a déjà nuancé la portée participative de ces

instances, ils ont le mérite d’être une scène institutionnelle où peuvent avoir lieu des échanges entre acteurs qui n’étaient, auparavant, jamais directement confrontés ou amenés à collaborer.

La politique de gestion des inondations du Rhône aval n’a pas concrétisé le changement instrumental central qui était prévu par les réformateurs à l’origine du Plan Rhône, typique du paradigme de gestion durable des inondations. Néanmoins, d’autres instruments, qui s’inscrivent dans ce nouveau paradigme, ont été mis en œuvre. Ainsi, un certain changement instrumental semble avoir été produit à la marge, même si la majorité des actions financées sont typiques de l’ancien paradigme de protection. Les acteurs qui ont porté le changement, notamment les agents de la Mission Rhône, se sont « débrouillés au mieux » (« *muddling through* ») pour permettre la mise en œuvre d’instruments qui, petit à petit, pourrait être porteuse d’un changement incrémental d’action publique (Lindblom, 1959), et éventuellement d’un changement paradigmatique.

2.2 Une modification du cadre d’interactions sans changement des relations entre acteurs ?

Au-delà d’un faible changement instrumental, la politique de gestion des inondations du Rhône semble être caractérisée par un changement relatif au cadre d’interactions entre les acteurs du domaine des inondations. Cependant, ce changement de cadre a produit un faible changement des relations entre acteurs.

2.2.1 Un changement du cadre d’interactions

Le Plan Rhône a émergé comme une nouvelle institution compétente, à l’échelle du fleuve, pour prendre en charge le problème inondation parmi d’autres problématiques. Cette institution représente une nouveauté sur ce territoire, vis-à-vis de sa forme contractuelle et partenariale. Elle a ouvert une scène institutionnelle dans laquelle plusieurs types d’acteurs peuvent interagir, de façon formelle. Cette institution a rassemblé autour du problème inondation les Régions, la CNR et l’État, afin de prendre ensemble des décisions majeures vis à vis de l’aménagement du fleuve. Ce nouveau cadre d’action a eu pour effet de modifier le système d’acteurs et de produire un nouveau périmètre d’action publique autour du fleuve. De plus, le Plan Rhône a adopté un mode de fabrication de l’action publique nouveau sur ce territoire. Plutôt que de mettre en œuvre un programme d’aménagement préalablement produit par l’administration, il s’est agi de provoquer l’émergence de projets de la part des collectivités, à l’aide d’une politique procédurale. Ce cadre d’action permet en théorie d’ouvrir une négociation sur les objectifs de la politique publique, un accord de calendrier plus fin que celui des budgets annuels et un cofinancement entre acteurs multiples (Gaudin, 2007). Ces nouveaux cadres d’interaction participent à remettre en cause la figure de l’État comme producteur unique de la règle de droit et garant de la mise en œuvre des règles (Hassenteufel, 2008).

En particulier, le Plan Rhône représente une nouveauté en ce qu’il a ouvert aux collectivités locales, notamment aux Régions, leur capacité d’action vis-à-vis du traitement du problème inondation, aux côtés de l’État et de la CNR. Cela représente, pour les Régions, un élargissement de leurs compétences. Comparé à l’ère CNR, le Plan Rhône représente un réel changement du cadre d’interactions dans le domaine des inondations, ouvrant le monopole qu’exerçait la CNR sur la production d’expertise et les choix d’aménagement. Par ailleurs, le mode de fonctionnement du Plan Rhône change drastiquement les interactions entre les collectivités locales et l’État, donnant aux

collectivités et aux riverains la possibilité d'exprimer leurs besoins dans un cadre défini par le Plan Rhône. Le volet inondation du Plan Rhône a également conduit à favoriser le renforcement d'un syndicat mixte, le Symadrem, associant différentes collectivités autour de la Camargue, qui s'est développé largement développé en termes de périmètre d'action, et d'importance des travaux entrepris, grâce au Plan Rhône. Enfin, le Plan Rhône a permis l'ouverture du Rhône à l'Europe, et a facilité ainsi la convergence cognitive entre la politique locale et les politiques européennes.

Du point de vue de l'administration, on observe également un certain changement. Par le Plan Rhône, l'administration déconcentrée du ministère de l'environnement a gagné du pouvoir vis-à-vis des inondations et du ministère de l'industrie, duquel dépend la CNR. Formellement, pendant la contractualisation 2007-2013, c'est la DIREN/DREAL qui était chargée du pilotage et de la coordination du volet inondation. L'équipe de la Mission Rhône a coordonné, encadré et organisé la production d'expertise vis-à-vis des inondations du Rhône. Le fait que les services du ministère de l'Environnement aient pris une position de leader dans le domaine des inondations illustre un certain changement cognitif vis-à-vis du traitement administratif de l'inondation, qui va dans le sens du paradigme de gestion durable des inondations.

Concernant l'implication des riverains et des élus locaux, le Plan Rhône les a formellement associés au processus de production d'un bien commun territorial. Par l'intermédiaire de dispositifs participatifs, ils ont été consultés à différentes étapes de la construction de la stratégie de gestion des inondations endossée par les services de l'État et les partenaires du Plan Rhône. L'organisation de ces dispositifs participatifs a eu comme effet de permettre de constituer une relation directe entre – certains – riverains et décideurs. Cela constitue une nouveauté par-rapport au cadre d'interactions précédent. Les riverains et la CNR ne disposaient pas d'une scène institutionnalisée pour échanger directement, leurs échanges étant alors médiatisés par la presse, les enquêtes publiques ou les conflits. Ces scènes ont permis une certaine ouverture et un partage de connaissances, vis-à-vis du Rhône, entre riverains et administration. Notamment, un des effets indirects de la concertation a été que certains riverains prennent conscience de l'*utilité* de leur caractère inondable, ce qui leur a permis de politiser cette question. L'organisation de comités de concertation, qui ont représenté une scène pour l'opposition des élus au projet de restauration de ZEC, et pour une demande de reconnaissance d'un statut, a eu pour effet de renforcer le tissu associatif autour du Rhône, et les relations entre certaines municipalités.

2.2.2 Un faible changement relationnel

Néanmoins, ces changements dans les relations entre acteurs semblent assez formels, et, dans la pratique, à nuancer. Si le Plan Rhône a beaucoup communiqué sur la convergence d'intérêts et la symbiose entre les partenaires, la pratique fait apparaître des relations plus difficiles entre les acteurs. Notamment, la CNR a gardé un pouvoir de veto important vis-à-vis de la politique de gestion des inondations. En particulier, son refus de s'impliquer formellement dans ce domaine a participé à l'inertie institutionnelle et à l'échec du projet de restauration de ZEC. Sa posture vis-à-vis de ce projet et de l'administration est plus celle d'une entreprise privée, concessionnaire défendant ses intérêts, que d'un partenaire de l'État. Par ailleurs, la CNR exerce toujours un certain monopole vis-à-vis de la production d'expertise. C'est la seule institution à posséder des données relatives au fleuve et à pouvoir modéliser le comportement des crues. La DREAL a fait appel à la CNR comme bureau d'études pour les modélisations de ces scénarii d'aménagement.

On peut également nuancer la portée du changement dans la relation entre riverains, élus municipaux et administration. Les CTC sont des dispositifs avec très peu de pouvoir, et ont représenté surtout une arène où les agents de l'administration tentaient de convaincre un public du bien fondé d'une solution technique. L'administration, organisatrice de la concertation, considérait classiquement ce public comme représentant des intérêts particuliers bien compris, opposés à l'intérêt général représenté par les agents de l'État. Par ailleurs, la mobilisation du public s'est surtout illustrée par l'opposition au projet de restauration qui s'est organisée, assez classiquement, autour d'un schéma propre au gouvernement représentatif où des élus municipaux utilisaient leurs relais politiques pour s'opposer à un projet d'aménagement mené par l'État. Leur façon de politiser le débat, et la proposition d'une solution alternative, a représenté tout de même une innovation pour le territoire du Rhône. Ils ont en effet produit une contre-expertise, concurrençant les porteurs de projets sur leurs propres terrains de compétences.

Par ailleurs, l'administration a toujours un rôle primordial vis-à-vis du traitement du problème inondation du Rhône. Si le partage des compétences internes a changé, au bénéfice des services du ministère de l'Environnement, c'est toujours l'État qui est le producteur principal d'expertise et qui initie les projets d'aménagement. Autour de la stratégie de gestion des inondations, c'est l'État qui a monopolisé l'initiative des solutions technique, même s'il a tenté, une fois les choix effectués, d'intéresser les collectivités locales. Ainsi, le Plan Rhône aurait pu être une politique procédurale favorisant l'émergence d'un bien commun territorial. Mais les conditions d'énonciation de ce bien commun ont été monopolisées par l'administration, qui a contrôlé la production d'expertise, le cadrage des interactions entre acteurs, et limité à sa propre solution technique le champ des possibles. Ce monopole a participé à causer l'échec du projet. Le manque d'ouverture à des solutions alternatives, le caractère prédéfini de la solution, et la faible association, *ex-ante*, des collectivités au projet, a eu pour effet de construire une solution technique inadaptée, et qui ne correspondait pas aux intérêts des collectivités qui devaient porter le projet. L'administration, par certains côtés, a agi de façon technocratique, conforme au rôle classique de l'État aménageur, espérant qu'une fois stabilisée, sa solution technique emporterait l'adhésion des collectivités locales. Or, la réelle nouveauté du Plan Rhône, c'est que les collectivités locales ont pu exercer un certain pouvoir de veto vis-à-vis de l'administration. Parce qu'elles ont refusé de prendre en charge la mise en œuvre du projet, celui-ci n'a pu avoir lieu. Ainsi, ce qui change par-rapport à l'ère CNR, c'est la capacité des collectivités, par refus ou par omission, de s'opposer aux plans tracés par l'administration.

L'autonomie des collectivités locales est cependant à relativiser, notamment financière. Les financements alloués aux Régions par le contrat de projet État-Régions, et par le FEDER, ont tous été gérés par l'autorité préfectorale (le SGAR) du fait de la dimension interrégionale du contrat¹. Ces contrats, par la mollesse de leur cadre juridique, et l'importance du rôle des acteurs intermédiaires dans leur gestion, ont souvent eu pour effet de renforcer la tutelle des services de l'État déconcentrés, s'opposant par là à leurs objectifs décentralisateurs (Balme, Jouve, 1995; Massardier, 2003). L'autonomie financière des Régions est donc à nuancer. De plus, par le maintien de l'organisation, de la coordination et du secrétariat du volet inondation du Plan Rhône, l'administration (la DREAL et la Préfecture) a gardé un pouvoir d'influence important, comme l'inscription à l'agenda, la production de comptes-rendus, l'organisation de la concertation et la production d'expertise. De plus, la DREAL

¹ « Mais nous, c'est l'État autorité de gestion c'est pas les régions. Même si on gère en partenariat, quand même l'autorité de gestion c'est l'Etat » (Entretien avec un agent du SGAR, le).

étant particulièrement moteur auprès des collectivités afin de les convaincre à déposer leurs projets et leur proposant un cadre assez circonscrit, peu de latitude était laissée aux acteurs locaux pour construire leur projet. Enfin, l'État a participé à disqualifier Territoire Rhône, une association entre départements qui aurait pu être compétente pour piloter le volet inondation. Parce que c'est l'administration qui a piloté le Plan Rhône, la dimension innovante de ce partenariat doit être relativisée, contrairement à d'autres plans sur la Loire ou la Seine où ce sont des émanations de collectivités locales qui ont joué ce rôle de pilotage.

Cette posture pro active de l'administration, et l'association tardive des collectivités locales, a joué contre les réformateurs. Le service de la DIREN/DREAL qui a piloté le volet inondation du Plan Rhône se positionnait dans un rôle ambivalent qui a joué contre elle, entre « État aménageur » et « État animateur » (Donzelot, Estèbe, 1994). Dans le Plan Rhône, le rôle affiché des services de l'État correspond bien à celui d'un État animateur, rendant possible le partenariat entre acteurs territoriaux, et organisant les conditions de dialogue et de coopération entre collectivités et autres partenaires locaux nécessaire à la définition d'un bien commun territorial (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Cependant, dans la pratique, l'État aménageur est revenu au galop. Les services de la DIREN/DREAL ont plus cherché à imposer leur vision de l'intérêt général qu'à arbitrer entre différentes visions du bien commun territorial. Plutôt que de négocier avec les collectivités locales qui proposaient une vision alternative du bien commun, les services de l'État ont persévéré, seuls, à défendre leur solution technique. N'ayant pas les moyens de mettre en œuvre leur solution technique sans le soutien des collectivités, le projet a été abandonné. Si le cadre des interactions entre acteurs a été modifié par la création du Plan Rhône, les rapports entre acteurs ont peu changés.

Le changement paradigmatique de l'action publique peut survenir en réponse à une crise, médiatisée comme une inadéquation des politiques publiques avec ce qui fait problème. Il est permis, notamment, à l'aune d'un changement dans le système d'acteurs (Surel, 1995). Sur le Rhône, plusieurs crises ont été médiatisées comme une inadéquation du paradigme de protection au problème inondation. Ces crises ont favorisé l'émergence d'une action publique construite sur un nouveau paradigme, mettant en scène un nouveau cadre d'interactions, et ouvrant la porte du domaine des inondations à de nouveaux acteurs. Cependant, les relations entre les acteurs, et les rapports de pouvoir, n'ont pas été suffisamment modifiés pour provoquer un véritable changement paradigmatique. Ni en France, ni sur le Rhône, les acteurs porteurs du changement - ici les services du ministère de l'Environnement - ne sont dominants dans le domaine des inondations. Ce domaine est investi par d'autres logiques dans l'administration, notamment la sécurité civile, l'industrie (vis-à-vis de la CNR) et la défense des intérêts agricoles, qui défendent des intérêts opposés à la remise en cause des digues. Par ailleurs, au sein même de l'administration du ministère de l'Environnement, différentes représentations s'opposent, notamment entre une nouvelle garde d'ingénieurs réformateurs, sensibilisés au paradigme de gestion durable, et une ancienne garde mettant en avant la sécurité civile. Dans ces décalages, les élus locaux défendent plutôt le maintien de la protection contre les inondations, et le renforcement des digues, que leur démantèlement. Si le Plan Rhône donnait formellement la possibilité aux collectivités de mettre en œuvre l'instrument restauration de ZEC, aucune n'a saisi cette opportunité. Les collectivités ne se sont pas saisies de ce projet car elles n'avaient pas de marge de manœuvre pour le redéfinir à leur façon, et se l'approprier. Enfin, la CNR a endossé un rôle de « veto player », et a bloqué toute possibilité de négociation avec l'administration.

Ainsi, les rapports de force entre les acteurs du domaine des inondations du Rhône ne se sont pas modifiés de manière à établir une nouvelle représentation partagée au sujet du problème des inondations, et de son traitement. Cela prouve que le paradigme de gestion durable n'est pas stabilisé. Néanmoins, on peut émettre l'hypothèse d'un changement paradigmatique en cours.

2.3. Un timide changement cognitif

L'innovation instrumentale prévue par la politique de gestion des inondations du Rhône Aval a été assez limitée, notamment par la dépendance au sentier de l'endiguement. La politique locale a institué un nouveau cadre d'interactions entre les acteurs, mais a peu remis en cause le système d'acteurs hiérarchisé existant. Dans ces conditions, il semble peu probable qu'elle illustre un changement paradigmatique. Néanmoins, nous examinons ici la portée du changement cognitif que semble illustrer la politique étudiée.

2.3.1 Une recomposition de l'État plutôt qu'un désengagement

La question du changement d'orientation d'une politique publique a été théorisée par de nombreux politistes. Notamment, Pierre Muller constate l'avènement d'un nouveau référentiel global, celui du marché, qui se traduirait par un certain retrait de l'État et une perte de centralité au profit d'un renforcement des normes économiques et de la libre concurrence, et de l'émergence de nouveaux acteurs, notamment européens, locaux et privés (Muller, 1992). Le paradigme de gestion durable des inondations, dont nous identifions l'avènement dans les discours des politiques publiques et scientifiques, s'inscrivait en partie dans les normes véhiculées par ce référentiel, faisant notamment la part belle à l'efficacité économique des politiques du risque. Mais il se nourrissait également de normes discursives relatives à la participation, à la durabilité, et à la disqualification sécuritaire et environnementale des digues, illustrant une remise en cause du paradigme précédent, de protection contre les inondations. La restauration de zone d'expansion de crues apparaissait comme l'instrument privilégié du paradigme de gestion durable des inondations. Cet instrument était propice à permettre une gestion du risque à distance, reportée sur les individus et les pouvoirs locaux, opérant une relocalisation de la gestion du risque en naturalisant les différences physiques et sociales entre les territoires, les organisant par fonction (notamment de stockage de l'eau), et organisant localement le partage du risque inondation. La restauration de ZEC semblait un instrument propice à une recomposition de l'État, œuvrant, « à distance », sur les territoires (Epstein, 2005).

Or, nous l'avons vu au fil de l'analyse, sur le Rhône un tel désengagement de l'État n'a pas été constaté, au contraire. L'administration territoriale a œuvré, et même contre l'avis des territoires locaux, pour que cet instrument voie le jour. L'administration a monopolisé, organisé et produit l'expertise nécessaire à la construction de l'instrument, a financé toutes les dépenses s'y afférant, a tenté de provoquer un intérêt de la part des territoires locaux, et a fait pression sur différents niveaux d'action publique afin d'opérer les adaptations nécessaires à la mise en œuvre de l'instrument. S'ils avaient pu, les services de la préfecture et du ministère de l'Environnement déconcentré auraient mis en œuvre cet instrument eux-mêmes. Ainsi, paradoxalement, l'échec du projet de restauration d'une zone d'expansion de crues sur le Rhône n'est pas imputable au retrait de l'État des territoires, mais plutôt à sa trop grande intervention. Si l'instrument avait été mis en œuvre, nous aurions pu évoquer la capacité de l'État, par un comportement interventionniste et aménageur, à organiser son propre retrait

des territoires¹. Or, l'abandon de l'instrument a provoqué un recul des nouvelles attributions des services déconcentrés du ministère de l'Environnement, entre État aménageur et État pilote, et un retour à des tâches plus proches de missions régaliennes, comme la transposition des directives européennes.

La première contractualisation du Plan Rhône n'illustre pas réellement une décentralisation de la gestion des inondations. Cela pourrait être expliqué par l'analyse de Patrick Hassenteufel (2008) et d'Olivier Borraz (2008a), qui identifient un changement d'orientation des politiques publiques au profit d'un recentrement de l'État au nom de la gestion des risques. L'émergence et la politisation de nouveaux risques environnementaux, sanitaires ou technologiques auraient provoqué un regain de légitimation du pouvoir de l'État. Cette recentralisation s'illustrerait par l'augmentation de normes de contrôle et de sécurité au détriment de certaines libertés individuelles. Patrick Hassenteufel émet l'hypothèse que « les politiques publiques visant à prendre en charge de « nouveaux risques » s'accompagnent d'une réaffirmation du rôle de l'Etat » (Hassenteufel, 2008, p.234). Cette analyse est renforcée par Olivier Borraz, qui identifie une réponse technocratique et centralisatrice de l'État à la crise de confiance témoignée par les individus envers la prise en charge publique de ces nouveaux risques (Borraz, 2008a). Il désigne l'administration comme créatrice de « facteur de risque », tentant de prendre des décisions de régulation technocratique dans un domaine où les incertitudes, ainsi que les intérêts économiques, sont très forts et asymétriquement distribués.

Sur le Rhône, l'inondation peut difficilement être qualifiée de « nouveau risque ». Néanmoins, ce risque est appréhendé aujourd'hui d'une façon relativement nouvelle. On constate, à l'instar de Patrick Hassenteufel et d'Olivier Borraz, une tendance à la recentralisation du pouvoir de l'État autour des inondations du Rhône. L'administration a tenté de réguler les inondations en produisant des éléments de doctrine sur tout le territoire du Rhône, en monopolisant la production d'expertise ou cartographique. Mais cela peut difficilement être qualifié de changement d'orientation. Avant les inondations des années 1990 et 2000, l'administration produisait également cette expertise et ce savoir cartographique, mais de façon plus déconcentrée, puisque l'État était compétent, par les Préfectures de département, pour « dire le risque » (Le Bourhis, 2007). Le Plan Rhône opère donc un certain retour vers une re-concentration du pouvoir de l'administration à l'échelle du fleuve. Les compétences des services du ministère de l'Environnement et du Préfet sont augmentées, mais seulement au niveau de l'administration compétente à l'échelle « de bassin ». Le Plan Rhône a permis une certaine concentration du pouvoir de l'administration, mais également un déplacement, au profit du niveau du bassin (l'administration régionale et préfectorale de bassin gagnant du pouvoir par-rapport aux niveaux administratifs inférieurs). Malgré les objectifs formels de décentralisation des outils contractuels, sur le Rhône, le préfet de bassin, chargé par le Premier Ministre de définir et mettre en œuvre une politique publique sur le Rhône, a gagné du pouvoir, au moins d'influence, par-rapport aux préfets de département et aux collectivités locales. Ainsi, les administrations déconcentrées aux niveaux régionaux et départementaux ont perdu certaines prérogatives. Cependant, l'État partage un certain pouvoir décisionnel avec les collectivités locales. Leur participation à l'expertise ou à la définition du bien commun était faible, mais leur pouvoir de veto important. Au-delà d'un changement limité vis à vis du rôle de l'État, la politique de gestion des inondations semble présenter un changement assez faible dans la façon d'appréhender les risques.

¹ Typique ainsi d'une apparente tendance à la dérégulation, cachant en pratique bien souvent une tendance à la re-régulation (Majone, 1994).

2.3.2 Une volonté de maîtrise du risque constante

Dans leur façon d’appréhender le risque inondation, la politique de gestion mise en œuvre sur le Rhône, et la participation des représentants de l’État, semblent adhérer à un mode de « fabrique des risques » (Gilbert, 2003) assez classique. Claude Gilbert identifie trois modes principaux selon lequel les acteurs peuvent appréhender les risques collectifs :

- Le premier mode de fabrique relève d’une évaluation du risque par les autorités administratives ou les responsables politiques, qui opèrent une séparation entre risques objectifs (construits par les autorités et les experts qu’elles mobilisent) et subjectifs (attribués au public), et tentent de combler le décalage entre les deux par des actions de communication ou de sensibilisation. Ainsi, ce premier mode de fabrique objective le risque vu par les experts et relègue la façon dont le public appréhende le risque à des « perceptions », souvent décalées des risques « objectifs ». La mission de l’administration est de réguler les risques objectifs par des instruments de formalisation, et de modifier les perceptions du public. Ce mode de fabrique du risque permet aux autorités de définir des priorités d’action en vue de réguler les risques, en les identifiant, en les hiérarchisant, grâce à des données chiffrées. Ce mode de fabrique rend possible une maîtrise des risques grâce à l’articulation entre expertise et décision.

- Le second mode de fabrique des risques relève d’une confrontation entre les autorités et le public. Caractéristique des « nouveaux risques », ce mode de construction est l’affaire de groupes constitués, qui vont œuvrer à mettre à l’agenda des pratiques ou des activités en les qualifiant de risquées. Ainsi, dans ce mode de fabrique, le public procède à une « mise en risques » auprès des autorités, appelées à prendre des mesures afin de faire entrer une activité dans la catégorie risquée. Ce mode de construction des risques présente un clivage entre le public et les autorités, les premiers tentant d’agir sur la représentation et l’objectivation des risques légitimés par les seconds. Dans cette fabrique des risques, le savoir légitime est le produit de confrontations entre intérêts et représentations opposées, qui se construit notamment dans les controverses scientifiques.

- Le troisième mode de fabrique des risques est un produit d’influences et de jeux d’acteurs plus diversifiés. Le risque est ici constitué par divers « équipements » rassemblés par les acteurs, qui peuvent utiliser autant des rapports d’expertise que des enquêtes sociologiques ou d’opinion, la presse, ou encore des articles scientifiques, afin de participer à construire le risque. Il y a dans ce modèle une grande part d’indétermination, puisque « aucune échelle des risques (objectifs ou subjectifs), aucune distribution des rôles, aucun mode de relations non plus, ne semblent régler *a priori* les modalités de la fabrique des risques » (Gilbert, 2003).

Cette grille d’analyse semble pertinente pour évaluer la façon dont les acteurs du Plan Rhône appréhendent le risque inondation. Comme le note Claude Gilbert, aucun mode de fabrique n’exclut *a priori* les autres. Les acteurs peuvent faire référence successivement aux trois modes de fabrique selon les scènes ou le public devant lequel ils s’expriment. Dans notre cas, la pratique, et les représentations des réformateurs et des agents de la Mission Rhône, semblent fluctuer entre le premier et le troisième mode de fabrique du risque. En revanche, ils semblent assez peu réceptifs au second mode de fabrique.

Les agents de la DIREN/DREAL ont construit deux façons opposées de problématiser le risque inondation et d’y répondre. Suite à la crise de 2003, et à l’organisation des premiers CTC, les agents de la Mission Rhône se positionnaient dans un mode de fabrique du risque assez ouvert et indéterminé, notamment dans la façon d’explicitier les causes des dégâts provoqués par les inondations. Dans la construction du problème inondation, les agents de l’État ont favorisé une présentation du risque

inondation caractérisée par des incertitudes très importantes et l'impossibilité de maîtriser complètement ce risque. Ces discours impliquaient une disqualification des digues, une présentation de l'aléa inondation comme inévitable et naturel, et une stratégie visant à s'adapter aux inondations plutôt que de s'en prémunir. Le recours au troisième mode de fabrique du risque s'explique par la stratégie de défense des services de l'État, contre les attaques en termes de responsabilité, opérées par les élus locaux et les riverains, qui désignaient clairement l'État et la CNR comme les propriétaires et les responsables du problème. C'était également cohérent avec leur tentative de mettre en œuvre une politique construite sur une orientation paradigmatique proche de la gestion durable des inondations, et notamment construite sur la disqualification des digues de protection.

Cependant, dans la façon de définir les solutions au problème inondation, ces mêmes acteurs ont plutôt fait appel à un mode de fabrique des risques assez classique. En particulier, lorsqu'ils cherchaient à convaincre les élus locaux et les riverains de l'intérêt de l'instrument restauration de ZEC, les services de l'État ont principalement mobilisé des arguments techniques construits par leurs experts. Les modélisations et les scénarii visaient à anticiper l'effet qu'aurait l'inondation d'une plaine et la protection de zones inondées fréquemment. Des résultats chiffrés prédisaient, pour plusieurs scénarii climatiques, les hauteurs d'eau que le programme d'optimisation de ZEC permettait de modifier. Ainsi, lorsqu'il s'agissait de convaincre les populations et les élus du bien fondé d'une solution technique, les services de l'État ont utilisé le premier mode de construction du risque inondation.

De plus, la façon de construire le projet de restauration de ZEC illustre leur croyance à la possibilité de maîtriser le risque inondation. Si ce type d'instrument est souvent justifié par les incertitudes et l'impossibilité de maîtriser complètement les inondations, dans le cas du projet de restauration de Piolenc-Mornas, les agents de la Mission Rhône et leurs experts ont présenté une solution construite sur une approche techniciste, impliquant une volonté de maîtrise et de calcul du risque, malgré l'ouverture d'une digue. Dans ses derniers scénarii, le projet prévoyait une réelle artificialisation de la plaine de Piolenc-Mornas, ajoutant des digues de protection, des infrastructures pour augmenter le stockage de l'eau, ainsi que des ouvrages pour vider la plaine plus rapidement. Ainsi, cette façon de construire le projet de restauration, qui s'apparente à une approche d'ingénierie, semble bien en phase avec le premier mode de fabrique des risques, construite sur l'expertise et la croyance de la maîtrise des risques grâce à la technologie.

D'autres mesures menées dans le cadre du Plan Rhône illustrent également l'ancrage des réalisations de cette politique dans le premier mode de fabrique des risques. Le volet inondation du Plan Rhône a notamment financé des sondages d'opinion visant à évaluer la perception du risque inondation par les riverains. L'usage de ces enquêtes¹, ainsi que l'ambition éducative des CTC, prouve bien leur position vis-à-vis du savoir « profane », qu'il s'agissait, par des campagnes de sensibilisation

¹ On trouve sur le site internet du Plan Rhône des éléments qui illustrent cette posture. Notamment, les sondages d'opinion sont analysés de la façon suivante : « une conscience insuffisante ou parfois très intuitive du risque qui explique le fait que les personnes vivant en zone inondable envisagent rarement de prendre des mesures pour réduire leur vulnérabilité [...] Globalement, le sondage met en évidence l'impact positif des actions de communication et des processus de concertation développés tant au niveau du bassin qu'au niveau des projets locaux ou de l'élaboration des plans de prévention des risques (PPRI). Ces démarches ont contribué à améliorer le niveau d'information et à diffuser une culture du risque auprès des populations concernées et ce d'autant plus qu'elles se sont inscrites dans le territoire en intégrant les pratiques et expériences locales. » (Source : Site Internet Plan Rhône, URL : <http://www.planrhone.fr/front/index.php?lvlid=298&dsgtypid=253&pos=1>)

à la « culture du risque », de modeler en fonction des risques objectifs mesurés par les experts et l'administration.

Par ailleurs, les services de l'État semblaient assez critiques de la seconde modalité de fabrication des risques adoptée par certains élus locaux. Notamment, les élus de Piolenc et Mornas ont essayé de politiser la question du risque inondation en s'érigant en lanceurs d'alerte du risque de contamination des territoires par les PCB mobilisés lors d'inondations du Rhône. Dans leurs efforts pour dépolitiser cette question, les services de l'État ont fait référence à l'absence de certitudes scientifiques établissant un lien entre inondations et pollution. Ainsi, l'incertitude penchait, pour eux, du côté de l'action, contrairement au principe de précaution. En parallèle, ils étaient assez critiques de la stratégie des élus locaux, considérant leur alerte sur les PCB comme une simple stratégie d'opposition au projet. Cependant, ils ont effectué une étude technique à la demande des élus locaux, leur ouvrant alors la porte de l'expertise scientifique légitime, qui a d'ailleurs participé à disqualifier le projet soutenu par les agents de la Mission Rhône. Mais ils n'ont pas admis que des contre-expertises viennent mettre en doute la pertinence de leur solution technique et proposer d'autres solutions au problème. En ramenant les experts et leur projet alternatif à des solutions non crédibles et peu efficaces, les agents de l'État se sont opposés à la possibilité même d'une construction négociée des solutions à apporter au risque inondation. Ainsi, les promoteurs de la politique de gestion des inondations et les mesures financées traduisent une conception assez classique de la façon de construire le risque inondation et de l'objectiver. Tout cela amène à mettre en avant le caractère limité du changement paradigmatique de la politique de gestion des inondations du Rhône Aval.

2.3.3 Vers une gestion durable des inondations sur le Rhône ?

Dans les discours produits par les forums des politiques publiques et le forum scientifique, nous avons identifié l'avènement d'un paradigme de gestion durable des inondations¹. Ce paradigme véhicule une vision du monde selon laquelle les événements extrêmes sont en-dehors de la capacité de maîtrise des institutions et des individus. L'inondation est problématisée comme un phénomène naturel, voire bénéfique pour les écosystèmes. Dans ce paradigme, les normes d'action visent à faciliter l'adaptation au risque, comme par exemple en développant une « culture du risque » chez les habitants des zones inondables, et à instaurer des mesures économiquement efficaces. Les rapports entre la puissance publique et les ressortissants sont définis par l'intégration de ces derniers dans la politique de prévention, notamment par des procédures participatives. L'instrument d'action publique privilégié est la restauration de zones d'expansion de crues. L'échelle d'action publique privilégiée est le niveau local. Nous l'avons vu, la politique de gestion des inondations sur le Rhône aval a échoué à mettre en œuvre le projet de restauration de ZEC, instrument clé du paradigme de gestion durable des inondations. Si on se réfère à la grille d'analyse du changement de Peter Hall (1993), il semble impossible d'évoquer un changement paradigmatique sans changement instrumental. Cependant, dans les discours construits par le Plan Rhône, la référence à la durabilité est prégnante. Cet apparent changement discursif doit-il être seulement réduit à de l'affichage ?

Si on confronte la définition que nous avons proposée du paradigme de gestion durable des inondations aux réalisations et aux discours produits par le Plan Rhône, on peut émettre l'hypothèse d'une transition paradigmatique en cours. La « vision du monde » véhiculée par le Plan Rhône et la

¹ On pourra se reporter à la conclusion de la première partie pour la présentation des paradigmes de « protection » et de « gestion durable » des inondations.

Mission Rhône renforce une certaine disqualification de l'endiguement, et présente l'inondation comme un phénomène naturel voire bénéfique.

Ces références cognitives ont induit un certain changement des normes d'action qui assurent l'opérationnalisation des principes métaphysiques généraux et font le lien entre le système symbolique et l'univers concret (Surel, 1995), vers une volonté de faciliter l'adaptation des territoires et des populations au risque inondation. Le Plan Rhône a notamment encouragé les communes à adopter des PPRI, a lancé des campagnes de communication visant à augmenter la « culture du risque », et a financé des mesures de diminution de la vulnérabilité des bâtiments en zone inondable. Ces normes d'action semblent présenter un réel changement comparé au paradigme d'action publique précédent.

Concernant le rapport entre la puissance publique et les ressortissants, on constate un certain changement. Les élus locaux et les riverains ont été associés, dans une certaine mesure, à l'action publique par l'organisation de dispositifs participatifs. Le mode de fonctionnement formel du Plan Rhône a privilégié les appels à projets plutôt que la mise en œuvre de politiques publiques définies par de hauts fonctionnaires dans l'ombre de leurs ministères, bien qu'autour du projet de restauration de ZEC ce mode d'action ait été plutôt inversé. Cependant, l'État et ses experts exercent toujours un monopole de production d'expertise sur le fleuve, et se représentent le rôle de l'État comme garant de l'intérêt général. Dans les rapports entre collectivités et acteurs publics, on a identifié un intérêt des premières à participer aux choix d'aménagement concernant les inondations, ainsi qu'une capacité de définition d'un bien commun territorial. Néanmoins, un réel changement de rapport entre puissance publique et ressortissants s'illustrerait par la délégation du pilotage du Plan Rhône à une émanation des collectivités territoriales ce qui, pour le moment, ne semble pas envisagé par les services de l'État.

Le changement d'action publique ne s'est pas concrétisé par la mise en œuvre de l'instrument typique du paradigme de gestion durable. Au contraire, la politique de gestion des inondations a privilégié la mise en œuvre de l'instrument typique du paradigme précédent : l'endiguement. Cependant, le Plan Rhône a opéré un certain changement instrumental, à la marge, comme nous l'avons indiqué précédemment. En effet, le type d'endiguement construit dans le cadre du Plan Rhône est différent de celui de la CNR. Même si elles véhiculent toujours la croyance en une maîtrise possible du risque inondation, les normes de construction des aménagements du Symadrem permettent d'envisager la possibilité d'occurrence de crues extrêmes, en cherchant à permettre le débordement et à éviter la rupture de digues. Des instruments conformes au tournant managérial de l'action publique ont été développés par le Plan Rhône, comme une méthodologie d'analyse coûts-bénéfice pour évaluer les appels à projets auxquels les collectivités participent. De plus, l'échec de la mise en œuvre du programme d'optimisation de ZEC a laissé place à des actions visant à réduire la vulnérabilité des bâtiments en zone inondable, instrument assez caractéristique du paradigme de gestion durable des inondations.

Enfin, concernant l'échelle d'action publique, on observe un changement, mais limité. Le Plan Rhône a provoqué une certaine décentralisation du problème inondation du Rhône, auparavant organisé plutôt au niveau national, par la protection de la CNR et le recours au système Cat Nat en cas de dégâts majeurs. Cependant, cette décentralisation a été limitée. Les Régions ont eu un rôle limité vis-à-vis de la définition de la politique de gestion des inondations, et la disqualification de Territoire Rhône prouve une volonté publique de maintenir le rôle important de l'administration dans le traitement du problème inondation. Cette tentative décentralisatrice, même faible, que nous avons identifiée derrière la volonté de mettre en œuvre le projet restauration de ZEC, a provoqué l'opposition

des élus locaux. Cependant, au niveau de l'administration, on observe un phénomène inverse de re-concentration de l'action publique vers les services situés à l'échelle du Bassin Versant. En ces termes, un certain transfert de compétences s'est organisé depuis les échelons départementaux et régionaux vers l'échelle du bassin versant, donnant à certains services déconcentrés en Région (la DIREN/DREAL Rhône Alpes pour le Rhône) une compétence spécifique. Si ce double mouvement de décentralisation et de re-concentration est typique du mode de gouvernement « à distance » (Epstein, 2005), ce n'est pas ce que l'on observe sur le Rhône. Le rôle proactif de l'administration derrière la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, dans la production d'expertise, ou dans l'organisation des comités de concertation, prouve que les références cognitives des services de l'État sont, sur le Rhône, toujours ancrées dans un interventionnisme fort. On pourrait dès lors qualifier cet interventionnisme de volonté, de la part de l'État, d'organiser son propre retrait. L'opposition des élus locaux au projet d'optimisation de ZEC, et la demande de reconnaissance d'un statut, peut ainsi être analysée comme une volonté de résister à cette tentative d'organisation du retrait de l'État.

* *

*

Si le changement paradigmatique semble limité sur le Rhône, on observe des indices de changement au niveau national, et une certaine tendance à la décentralisation de la gestion des inondations. L'État incite notamment les collectivités à prendre en charge la gestion de leurs digues, développe des instruments contractuels et des appels à projets concurrentiels¹ entre collectivités, et remet en cause le système Cat Nat. Alors, le Rhône représente-t-il une exception nationale ? Nos travaux monographiques ne nous permettent pas de répondre à cette question de façon tranchée. Néanmoins, selon plusieurs aspects, la situation sur le Rhône semble assez originale du point de vue de la hiérarchie du système d'acteurs. D'abord, la présence d'un aménageur comme la CNR est unique en France. Cette dernière détient un monopole du savoir sur le fleuve, et un pouvoir de veto vis-à-vis des projets de l'État et des collectivités, du fait de la particularité du contrat de concession, unique. Par ailleurs, la maîtrise du problème inondation par les services de l'État, dans le cadre d'un Plan Grand Fleuve comme le Plan Rhône, est également unique. Autant le Plan Garonne, que le Plan Seine et le Plan Loire sont pilotés par des émanations des collectivités locales. Le Plan Rhône est le seul à avoir un de ses thèmes centraux pilotés par les services de l'État. Par ailleurs, la Mission Rhône est en soi un service unique au sein des DREAL. Leur rôle opérationnel dénotait avec les missions régaliennes exercées typiquement par ces administrations. Ces originalités doivent être rapportées à l'histoire de l'aménagement du Rhône, qui s'est organisée à un niveau national, renforçant la tutelle de l'État sur le développement du fleuve. Cette histoire permet également de comprendre la demande de maintien d'un traitement national du problème inondation qui a émergé chez les élus locaux dans leur demande de reconnaissance d'un statut particulier. Ces variables nous semblent primordiales dans l'explication de la portée limitée du changement d'action publique opéré sur le Rhône, et dans la dépendance au sentier de l'endiguement. Ainsi, le changement paradigmatique limité sur le Rhône ne présume par d'un potentiel changement paradigmatique dans d'autres politiques locales en France.

¹ Notamment les appels à projets PAPI (Prévention

Conclusion intermédiaire

L'abandon de l'instrument restauration de zone d'expansion de crues s'explique par une dépendance au sentier de l'endiguement sur le Rhône. Cette dépendance au sentier est produite par les caractéristiques techniques des digues et leur effet sur les éléments physiques et sur l'environnement social et politique. Par leur coût, leur technicité, leur impact sur l'environnement et la société, elles participent à verrouiller l'action publique et à limiter la possibilité de revenir sur les choix réalisés dans le passé. D'autres facteurs participent à renforcer ce sentier, comme des dynamiques institutionnelles, des instruments, ainsi que l'action de promoteurs de digues, qui partagent des représentations et des intérêts à défendre ce mode d'action publique. L'absence de mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, typique du paradigme de gestion durable de l'inondation, et la continuité d'une politique de l'endiguement, nous amène à conclure sur une absence de changement paradigmatique de l'action publique sur le Rhône Aval. Cette absence de changement paradigmatique s'explique avant tout par le faible niveau de modification de la hiérarchie du système d'acteurs sur le Rhône. Notamment, par le maintien du monopole de l'expertise et de la représentation de l'intérêt général opéré par l'administration, décalé par-rapport à leur faible pouvoir de mise en œuvre, et aux objectifs affichés des politiques procédurales. Cette volonté de domination administrative n'a pas permis d'associer effectivement les collectivités locales à la définition d'un bien commun territorial, alors que ce sont ces acteurs qui détiennent le pouvoir de mise en œuvre d'instruments comme la restauration de ZEC. Par ailleurs, la capacité par la CNR d'exercer un pouvoir de veto a participé à freiner la mise en œuvre de l'instrument, et le changement de paradigme. Néanmoins, cette conclusion d'absence de changement paradigmatique ne doit pas cacher les changements à la marge qui ont été opérés dans le cadre du Plan Rhône. Ainsi, on pourrait émettre l'hypothèse que les réalisations du volet inondation de la première contractualisation du Plan Rhône révèlent un processus de transition paradigmatique de l'action publique.

Conclusion

Les crises politiques produites lors des inondations des années 1990 et 2000 sur le Rhône ont illustré l'épuisement du paradigme de protection contre les inondations à résoudre les anomalies posées par le réel (Surel, 1995). La problématisation de l'inondation véhiculée par les forums de politiques publiques et scientifiques ne correspondait plus à celle véhiculée par le paradigme de protection des inondations. Sur le Rhône, la réponse à cette crise paradigmatique fut la création d'une nouvelle institution, chargée de produire une action publique renouvelée, sur un nouveau périmètre. Des acteurs des services déconcentrés du ministère de l'Environnement ont pris en charge le pilotage de la mise en œuvre d'un projet visant à restaurer une zone d'expansion de crues. Or, l'échec de la mise en œuvre de cet instrument les a conduits à opérer des ajustements afin de combler le décalage entre leurs intentions réformatrices et le faible niveau de faisabilité. Ces ajustements se sont illustrés par la diminution du niveau de contrainte représentés par les instruments financiers encadrant le volet inondation du Plan Rhône et incitant à la mise en œuvre du projet de restauration de ZEC, ainsi qu'à l'adaptation des contraintes réglementaires à leur action. Grâce à une lecture particulière de la réglementation et à différentes ressources, ils parvinrent à permettre le développement d'une partie de leur programme, caractérisée principalement par la rehausse de digues. Ainsi, la volonté de la part des porteurs du changement et de leurs services, de sauvegarder une partie de leur programme, a produit un retournement du changement de paradigme vers lequel la politique publique s'orientait. Les réformateurs ont soutenu des initiatives qui s'opposaient au changement de paradigme qu'ils semblaient porter. Si cette institution, à la fin de son premier mandat, n'a pas produit un changement paradigmatique avéré, il semble qu'un certain processus de transition paradigmatique soit en cours.

À l'instar des révolutions scientifiques, Yves Surel (1995) dépeint le processus de changement paradigmatique d'action publique comme une période de flou, caractérisée par une indétermination de la formulation des problèmes et des solutions, et une opposition des représentations portées par différents acteurs. Cette période qualifiée de « pré-politique publique » correspond à une « maturation progressive et conjointe des structures cognitives, de l'univers normatif et du système d'acteurs ». Selon Surel, « un paradigme ou une politique publique n'apparaît que lors d'une cristallisation de la matrice sectorielle autour de ses quatre composantes, et d'un système d'acteurs hiérarchisé selon l'identification des groupes concernés à la matrice [le paradigme] » (Surel, 1995p.138). Si des initiatives isolées sont possibles, elles sont freinées par l'absence des autres éléments de la matrice.

Cette définition de la période pré paradigmatique semble assez bien expliquer la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations sur le Rhône. Des nouvelles normes d'action et une nouvelle vision du monde ont été énoncées dans les discours. Une nouvelle institution a vu le jour, affichant une modification du système d'acteurs. Cependant, dans la mise en œuvre de ces normes d'action, on observe un décalage entre les éléments de la matrice. En effet, la modification du système d'acteurs hiérarchisé est limitée, les changements cognitifs ne sont pas partagés par tous les acteurs. Dès lors, le projet de restauration de ZEC représente une initiative cohérente avec le paradigme de gestion durable des inondations, mais isolée. Sa mise en œuvre fut freinée par l'inadéquation du système d'acteurs hiérarchisé et les représentations dominantes. D'autres instruments cohérents avec le paradigme de gestion durable des inondations ont pu être mis en œuvre, car ils menaçaient moins les intérêts des acteurs bénéficiant d'un pouvoir de veto. Seulement, cette période de transition paradigmatique

pourrait durer longtemps sur le Rhône. La modification du système d'acteurs hiérarchisé nécessiterait une diminution du pouvoir de la CNR et un gain du pouvoir des collectivités. La première option pourrait avoir lieu lors de la renégociation du contrat de concession en 2023, et s'accompagner d'une modification des rapports entre autorité concédante et concessionnaire, ainsi que de la nature du concessionnaire, étant donné les règles de concurrence européenne. La seconde option de changement découle en partie de la première. Les collectivités locales ne gagneraient du pouvoir sur le problème inondation que si la CNR perdait un peu son monopole. Si le pouvoir n'est pas un jeu à somme nulle, il ne peut s'exercer qu'à la marge des acteurs dominants. Ce partage du pouvoir serait également atteignable si les services de l'État construisaient les conditions favorables à l'émergence d'une structuration des collectivités locales autour du problème inondation. Or, étant donné la pratique et les représentations cognitives, assez interventionnistes, des représentants des services de l'État, cette période pré-paradigmatique pourrait durer assez longtemps. Elle est alors caractérisée par une indétermination de l'orientation de l'action publique. L'orientation est fluctuante, car elle est dépendante de la capacité des acteurs à opérer des changements à la marge, selon leurs ressources propres et les opportunités politiques qu'ils sont capables de saisir. Ainsi, pendant cette période de transition, le sens d'une politique publique est susceptible de changer.

Le concept de paradigme d'action publique permet de rendre compte de la structuration d'un domaine d'action publique de façon interne et externe. Au sein du domaine considéré, le paradigme rend compte de la stabilisation d'une structure autour d'acteurs et de références cognitives dominantes. Vis-à-vis de l'extérieur, le paradigme permet d'explicitier les mécanismes de construction de la légitimité d'acteurs ou d'institutions à intervenir dans un domaine spécifique, selon des normes d'action définies (Surel, 1995). Dans notre cas, mobiliser le paradigme a été utile pour rendre compte de changements dans la façon de construire le problème inondation et d'y répondre. Il a permis d'explicitier comment de nouveaux acteurs construisent leur légitimité à répondre à ce problème dont ils devenaient les nouveaux propriétaires, en faisant référence à des normes d'action en ruptures avec les précédentes. Le paradigme permet également de tisser un lien théorique entre la construction cognitive des politiques publiques et la forme de l'action collective (Smith, 2006). Le paradigme donne de l'importance aux éléments externes et internes à la structuration de l'action publique pour rendre compte de son changement (Hall, 1993). L'annonce d'un changement paradigmatique sur le Rhône s'expliquait par l'apparente inadéquation entre le réel (les inondations) et les politiques publiques d'endiguement. Mais les possibilités d'un changement paradigmatique sont aussi produites par des changements internes, comme la modification du système d'acteurs hiérarchisé. Or, notre cas a montré que les conditions internes de changement paradigmatique devaient être réunies pour opérer un changement d'orientation des politiques publiques.

Cependant, à l'examen de notre cas d'étude, il apparaît que le paradigme rend difficilement compte de l'action publique « en train de se faire », pour paraphraser Bruno Latour (1989). Mobiliser le concept de paradigme paraît tout à fait utile pour rendre compte de changements lorsqu'ils concernent ses quatre composantes. Il paraît également utile de faire référence au paradigme afin d'examiner les potentiels changements d'orientations produits par le changement instrumental. Cependant, lorsque le changement d'une composante du paradigme fait défaut, alors que la « vision du monde » semble avoir changé, conclure sur l'absence d'un changement de paradigme peut provoquer l'invisibilité des changements opérés à la marge. Il apparaît dès lors plus pertinent d'utiliser le paradigme et ses quatre composantes pour analyser ce qui change, dans l'action publique, plutôt que de tergiverser sur la présence ou l'absence d'un changement paradigmatique complet. Mobiliser le

concept de paradigme permet, d'une part, de rendre compte du changement dans les références cognitives sur lesquelles des acteurs s'appuient pour légitimer leur capacité d'action dans un domaine, et la forme de leur action. Combiné à la grille d'analyse du changement de Patrick Hassenteufel (2008), et à la dépendance au sentier de l'action publique, le concept de paradigme permet, d'autre part, de souligner les effets d'inertie des politiques publiques, malgré les incitations au changement.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous avons proposé dans cette thèse une analyse de sociologie politique du risque inondation par le prisme d'une politique territoriale mise en œuvre sur le fleuve Rhône, et en particulier sa partie aval. Cette ambition nous a conduits à opter pour une combinaison d'approches. En partant de l'analyse d'une controverse autour de la mise en œuvre d'un instrument d'action publique, nous nous sommes attachés à replacer cette étude dans l'évolution cognitive des politiques du risque inondation. En mobilisant le concept de paradigme d'action publique nous avons identifié une évolution convergente des discours de politiques publiques à différents niveaux. Reconstituant les modalités de la fabrique du risque inondation sur le Rhône dans une perspective historique, nous avons pris au sérieux l'effet du territoire sur l'action publique. Nous avons également rendu compte du bricolage et des traductions opérés par les services de l'État déconcentré afin, d'une part, de produire une stratégie de gestion qui corresponde à leurs croyances, leurs représentations de l'intérêt des élus locaux tout en contournant certaines contraintes institutionnelles, et d'autre part, de recycler leur programme après l'abandon de l'instrument clé de voûte. Ces éléments nous ont permis d'analyser l'inertie de l'action publique sur le Rhône comme un phénomène de dépendance au sentier de l'endiguement, accentué par les caractéristiques physiques des digues du Rhône, mais également les institutions et les acteurs s'attachant à renforcer leur solidité. Néanmoins, nous avons relativisé cette inertie par l'identification de changements à la marge, qui pourraient représenter les indices d'une transition paradigmatique en cours sur le Rhône.

Articuler ces approches comme nous l'avons fait dans cette thèse représente néanmoins un défi. Il est relevé en partie par deux éclairages, que nous proposons comme les apports principaux de ce travail monographique. D'une part, notre cas suggère d'élargir l'étude des processus de politisation en y intégrant notamment des considérations relatives à l'espace, à la technique, et à la nature (1). D'autre part, l'analyse de ce cas permet de questionner les reconfigurations de l'État dans l'action publique, et de proposer des pistes de recherche pour l'identification d'une nouvelle modalité d'action de l'État (2). Transposés à d'autres objets d'étude, ces deux éclairages pourraient présenter des perspectives de recherche stimulantes que nous précisons pour conclure – et ouvrir – le présent travail.

1. Élargir l'étude des processus de politisation

Notre cas d'étude amène à réaliser le constat selon lequel le politique est présent là on ne l'attend pas forcément, comme l'ont montré divers travaux sur la politisation. Ce cas invite à ouvrir l'étude des phénomènes de politisation à des catégories moins classiques que sont l'espace, la technique et la nature. Les caractéristiques des inondations ont un effet sur les modalités de politisation. Notamment, l'espace ambivalent de leur gestion, leur technicité et l'influence de dynamiques naturelles invitent à élargir l'étude des processus de politisation à ce triptyque.

Espace et politique

La question spatiale est assez secondaire dans l'analyse des politiques publiques. Or, notre travail souligne précisément l'intérêt d'intégrer la dimension spatiale à l'étude des phénomènes de politisation.

Notre analyse du cas Rhône montre qu'il n'existe pas une échelle de gestion *a priori* pertinente pour gérer les inondations. L'échelle du bassin versant, à laquelle ont lieu les écoulements physiques

de l'eau, ne coïncide pas avec l'échelle de régulation où s'organise la compensation financière, définie en France au niveau national. Le Plan Rhône a émergé comme une volonté de créer un nouvel espace de régulation des inondations et d'autres problématiques à l'échelle du fleuve. Or, cette tentative de redéfinition de l'échelle de gestion du risque inondation n'a pas été considérée légitime par tous les acteurs en présence. Au contraire, le redécoupage proposé par le Plan Rhône a contredit les représentations territoriales de certains élus locaux. Malgré l'effort des représentants de l'État déconcentré pour faire exister un nouveau *territoire de risque*, cette tentative s'est heurtée notamment à l'opposition de certains élus locaux, et le faible volontarisme des élus qualifiés de bénéficiaires. Ces derniers ont mobilisé leurs *territoires politiques* et leurs *territoires vécus* pour faire valoir une organisation territoriale concurrente au *territoire de risque*. Notamment, ces acteurs ont souligné leur attachement à une organisation nationale du risque inondation en demandant la reconnaissance d'un statut spécifique pour les habitants en zone d'expansion de crues. L'opposition des élus locaux, ou leur faible adhésion, à un nouveau découpage territorial de la politique de gestion des inondations prouve l'importance de considérer les variables politiques derrière la redéfinition d'une échelle spatiale dans le traitement d'un problème public. L'alignement de l'échelle de régulation sur l'échelle écologique d'un problème ne s'impose pas en tant que tel, mais fut ici le vecteur d'oppositions et de mobilisations politiques pour réaffirmer la légitimité d'une action publique à l'échelle nationale.

Notre cas souligne l'importance du territoire comme ressource et enjeu politique, et des échelles d'action publique comme vecteur de la capacité d'action des acteurs politiques. Définir une échelle de gestion des inondations ne présente pas un intérêt fonctionnel existant en dehors des acteurs, mais favorise certaines institutions, acteurs ou à l'inverse s'oppose aux représentations ou intérêts d'autres acteurs ou institutions, et influe sur le contenu d'une politique publique. Dès lors, favoriser une échelle par rapport à une autre est un acte éminemment politique, et peut difficilement faire l'objet de recommandations normatives. Nous avons analysé la fabrique d'une nouvelle échelle d'action publique pour traiter les inondations du Rhône comme un processus politique mené par des acteurs administratifs, pour faire exister un cadrage du problème inondation à l'échelle du fleuve. Cette échelle coïncidait avec leurs représentations, proches de ce que nous avons appelé le paradigme de gestion durable des inondations, mais aussi leurs intérêts institutionnels, les positionnant comme les pilotes de l'action publique relative aux inondations sur le Rhône. Or, ce processus s'est heurté à une politisation de la question spatiale par les élus locaux, en mobilisant des territoires concurrents et réaffirmant la légitimité de l'échelle nationale. Ces différentes échelles véhiculaient différents types de solidarité et de partage du risque et des ressources. Notre analyse réaffirme que les échelles ne sont pas des éléments dont la fonctionnalité pourrait être caractérisée en dehors de toute subjectivité.

Notre cas d'étude suggère également que les échelles de gestion sont des construits sociaux et politiques qui sont historiquement contingents. Depuis le 19^{ème} siècle, le Rhône a été progressivement construit comme un objet national par les politiques publiques de gestion des inondations et de production énergétique. La volonté de réformer l'échelle de la politique de gestion des inondations s'est heurtée aux représentations des élus locaux, qui se sont référés à l'échelle historique de l'action publique menée sur le Rhône pour demander un traitement national du problème inondation. Au-delà, cette contingence s'est même exprimée dans l'action des acteurs administratifs souhaitant faire exister un nouveau territoire de risque. En ignorant les caractéristiques locales du territoire à inonder, et en surestimant leur capacité d'influer sur les arbitrages nationaux vis-à-vis des infrastructures publiques traversant le territoire, les agents des services de l'État ont illustré leur dépendance au cadrage national du problème inondation qui prévaut sur le Rhône, malgré leur volonté de réorganiser le découpage

spatial de sa gestion. Ce cas suggère donc que les échelles sont renforcées par l'histoire des politiques publiques territoriales.

Cette analyse confirme donc l'importance d'étudier les échelles légitimées par certaines constructions des problèmes publics comme des processus politiques, et de considérer les échelles et territoires vécus ou et des territoires politiques qui pourraient être remis en cause ou concurrencer une nouvelle problématisation ou l'institutionnalisation d'un nouvel espace fonctionnel. D'un point de vue théorique, cette approche a pour intérêt de ne pas réifier les échelles et les territoires, mais d'observer une symétrie entre les territoires qui seraient fonctionnels et les autres. De plus, cela permet de réinjecter la variable politique dans l'étude des processus de changement d'échelle que de nombreux auteurs observent dans l'action publique contemporaine, notamment dans les politiques environnementales.

Technique et politique

Notre analyse rappelle l'intérêt de prendre en compte les enjeux politiques véhiculés par les discours techniques. Le domaine des inondations est caractérisé par une forte technicité, notamment alimentée par les agents de l'État. Ces derniers, possédant une culture d'ingénierie, ont gardé sur le Rhône le monopole de la production d'expertise. Cette domination politique par l'expertise n'a cependant pas suffi à permettre la mise en œuvre de l'instrument restauration de ZEC, clé de voûte de la solution aux inondations du Rhône aval construite par les agents de l'État déconcentré. Malgré les efforts de ces derniers pour dépolitiser cette solution technique, en la cantonnant notamment dans le domaine hydraulique, elle a été repolitisée par les élus locaux lors de sa mise en œuvre, en la reliant à des questions relatives à la sécurité, la pollution, la souveraineté locale ou la solidarité. L'échec de la construction d'un bien commun territorial partagé s'explique par l'incapacité des agents de l'État déconcentré à sortir du domaine technique pour embrasser des considérations politiques, ou entrer dans une négociation, pratiques auxquelles les élus locaux sont plus rompus. Ainsi, le cas d'étude proposé met en exergue la faible sensibilité politique des agents de l'État plutôt qu'une domination par l'expertise. Pourtant, à l'heure d'une remise en cause de l'expertise publique, et de la politisation de domaines auparavant cantonnés à la sphère technique, la possibilité de construire un bien commun territorial ne peut s'imaginer que par l'acceptation, par les détenteurs du monopole de l'expertise, de considérer la politisation de leur domaine d'activité comme une activité créatrice d'une nouvelle modalité d'action collective.

Les agents de l'État déconcentré, que nous avons qualifié de coalition de réformateurs, ont produit sur le Rhône une forme affaiblie de la traduction du paradigme de gestion durable des inondations, présentant, dans sa forme initiale, un détournement de l'instrument typique de ce paradigme au profit d'une approche encore relativement proche du paradigme de protection contre les inondations. Le néo-institutionnalisme historique permet d'explicitier la forme de cette traduction. Les digues sont des institutions dont les caractéristiques matérielles induisent des coûts importants qui sont autant de contraintes au changement d'action publique. La traduction atypique du paradigme de gestion durable des inondations qui fut produite sur le Rhône s'explique par le caractère fondamentalement endigué et artificialisé de ce fleuve. Remettre en cause les digues du Rhône aurait nécessité une redéfinition profonde de l'aménagement du fleuve, des règles du jeu entre acteurs, du partage du risque inondation, d'autres domaines et infrastructures publics. Or, les agents de l'État ont concentré leur ambition réformatrice sur une digue de la CNR, protégeant une seule plaine, dans

l'optique d'afficher un changement d'action publique par l'exemplarité. Cet exemple leur permettait d'afficher un changement d'action publique sur le Rhône, tout en finançant sur d'autres territoires un programme d'actions conforme à l'ancien paradigme de protection des inondations, et donc en privilégiant le renforcement d'endigements.

Nous expliquons cette ambivalence par l'inertie des politiques d'endiguement. Sur un fleuve aménagé et endigué, il est plus aisé de relever des digues que de les abaisser. L'écoulement de l'eau étant déterminé par l'endiguement de tout le fleuve, abaisser une digue présente des risques d'aggravation des crues pour la plaine moins protégée. Dans ces conditions, rendre compatible l'inondation avec le maintien d'activités sociales et économiques des territoires suppose de lourds aménagements. A contrario, remettre en cause l'urbanisation sur les rives du Rhône est une perspective de changement radical dans laquelle les promoteurs de la solution technique n'ont pas souhaité s'engager. Cette ambivalence traduit également une absence de changement cognitif radical auprès des agents de l'État les plus réformateurs, contredisant sur le Rhône l'avènement de la « société du risque » appelé de ses vœux par Ulrich Beck. En effet, la mise en œuvre d'un instrument de restauration de ZEC s'insérait dans la continuité d'une volonté de « maîtriser les risques », de réaffirmer le monopole public de la production des savoirs sur l'inondation, tout en ouvrant, mais de façon très timide, la discussion au public par des dispositifs participatifs faiblement dialogiques.

Enfin, notre analyse souligne le caractère contingent de la production scientifique. La difficulté pour les agents de l'État qui portaient le projet de restauration de ZEC à prouver scientifiquement l'intérêt de leur solution atteste de la contingence spatio-temporelle de la production scientifique. L'échelle d'observation et le moment de l'observation participent à déterminer les résultats scientifiques : si la solution de restaurer une zone d'expansion de crues était scientifiquement valable à l'échelle du fleuve, à l'échelle de la plaine concernée l'opportunité du projet fut plus difficile à prouver. Les crues et les inondations étant des phénomènes très variables, les projections scientifiques ne peuvent réduire les incertitudes liées à l'impact prévisionnel de l'abaissement d'une digue. Ces résultats confirment l'intérêt d'étudier la politisation de la technique. Dans la controverse qui nous a intéressés, ce sont les élus locaux s'opposant au projet qui ont rendu saillant des éléments ignorés par les études réalisées par les porteurs de projet, et dont l'intégration a souligné la faible pertinence technique de la mise en œuvre de l'instrument.

Ces éléments réaffirment le constat selon lequel l'ère de la domination des technocrates par l'expertise semble lointaine. Cependant, ce changement ne semble pas tout à fait abouti du point de vue de la pratique des acteurs administratifs. Sur le cas étudié, nous voyons que la pratique des agents de l'État déconcentré est en décalage avec, d'une part, la posture visant à laisser entrer les élus locaux et les acteurs privés dans la fabrique de l'action publique, et, d'autre part, avec leur capacité d'action et notamment d'opposition. Ce décalage s'est fait au prix de la solution technique promue par les agents de l'État. L'impératif participatif¹, s'il s'applique au gouvernement du risque inondation, ne permet pas une réelle démocratie technique² face au risque. Il est l'instrument de la construction de l'acceptabilité de mesures produites par les experts. Dans notre cas, la démocratie s'est exprimée principalement par le recours aux représentants politiques. La politisation de la technique par les élus locaux a principalement eu lieu en dehors des dispositifs participatifs. Dans le gouvernement du risque, les moyens d'action de l'État semblent avoir diminué. Mais cela n'illustre pas un virage vers

¹ Selon l'expression de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (2002)

² Selon l'expression de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001)

une cogestion du risque entre riverains et administration. Au contraire, ces derniers ambitionnent toujours de porter une vision univoque, présentée comme apolitique et technique, de l'intérêt général.

Nature et politique

Dans ce travail, nous avons mis l'accent sur les interactions entre le politique et la nature. Les inondations sont en partie produites par le politique, et l'influencent en retour. Le partage du risque inondation existant sur le Rhône est le produit de l'aménagement du fleuve et de son histoire nationale. Réciproquement, la survenue d'une crue influence l'agenda politique comme on a pu le voir dans les années 1990 et 2000. Les politiques publiques qui tentent d'apporter des solutions au problème inondation sont également influencées par la matérialité de l'endiguement existant. Le Rhône présente un bel exemple d'agencement socio-naturel, où l'écoulement de l'eau est influencé par l'hydrologie et par les choix politiques passés, au point de ne pouvoir différencier l'effet de la nature et du politique sur les inondations.

L'interpénétration des phénomènes naturels et politiques autour des inondations s'est exprimée sur le Rhône à différentes reprises. La période pendant laquelle les aménagements de la CNR furent construits a été caractérisée par un calme hydrologique assez long. Associé à des discours de modernisation et de maîtrise des fleuves, et à la construction d'infrastructures massives, ce calme hydrologique a eu pour effet de rendre invisible la question des inondations. En revanche, les crues des années 1990 et 2000, associées à des conditions politiques propices, ont été le déclencheur de la publicisation, et la redéfinition de ce problème. Cette interpénétration du politique et du naturel se retrouve dans les controverses qui se sont déployées à cette période, notamment autour de la responsabilité supposée de la CNR dans les inondations. Cette période de politisation des inondations a fait émerger une nouvelle façon de problématiser cette question, d'y répondre, tout en modifiant les propriétaires du problème public.

Néanmoins, cette nouvelle définition du problème n'a pas engendré de réel changement d'action publique sur le Rhône. On peut dès lors questionner la particularité des politiques environnementales, et de la capacité des crises, à provoquer le changement d'action publique. Pour Pierre Lascoumes (2012), les politiques environnementales sont caractérisées par des objectifs flous, des réglementations molles, ou encore des arbitrages flexibles entre intérêts divergents. Selon cet auteur, pour ces raisons, les politiques environnementales peuvent provoquer des effets opposés à leurs orientations. Selon lui, les crises environnementales pourraient être l'occasion d'un gain de cohérence de ces politiques. Or, l'exemple de la politique de gestion des inondations sur le Rhône montre que les crises environnementales ne suffisent pas à produire une action publique cohérente.

Les crises peuvent en effet être saisies par des acteurs réformateurs qui produisent une action publique typique d'un ancien paradigme, tout en la présentant comme novatrice, notamment en faisant référence à des concepts flous comme le développement durable. L'action publique post-crise environnementale, derrière son ambition affichée de changement, a en partie perpétué le mode d'action publique précédent. Cela peut s'expliquer par différentes raisons. D'une part, comme l'affirme Pierre Lascoumes, une mollesse de la réglementation environnementale (européenne et locale) et des outils financiers d'incitation, qu'il est manifestement possible de contourner pour produire une action publique classique tout en bénéficiant de leviers financiers prévus pour permettre le changement d'action publique. D'autre part, l'inertie produite en partie par les institutions comme

les digues, renforcée par l'action de promoteurs de digues et d'instruments, contraint le changement même dans un contexte post-crise. Par ailleurs, les crises environnementales n'ont pas provoqué de changement cognitif suffisamment profond pour que les élus locaux prennent le parti d'essayer de « vivre avec » l'inondation. Le projet de restauration de ZEC, présenté comme novateur, était lui-même caractérisé par une approche très techniciste et qui privilégiait la maîtrise du risque inondation. Ainsi, les discours du « vivre avec l'inondation » ne trouvent pas forcément leur expression dans la restauration de zones d'expansion de crues. Si cet instrument est symptomatique d'un changement dans le gouvernement du risque inondation, autour de l'appropriation du développement durable, sur le Rhône, la façon dont la mise en œuvre de cet instrument fut organisée l'a détourné de ses principes initiaux. Le gouvernement du risque inondation est toujours caractérisé par la construction d'infrastructures publiques, et non pas leur suppression, même si les infrastructures changent de forme. Les politiques environnementales ne seraient dès lors pas tant spécifiques du point de vue de la capacité des crises à provoquer un changement d'action publique. Néanmoins, la crise environnementale sur le Rhône a bien été l'occasion d'une tentative de changement d'action publique. Si le cas du Rhône montre que même un « déluge » n'est pas suffisant à un changement radical d'action publique, la survenue d'inondations a représenté une opportunité de politisation de ce problème, dont certains acteurs se sont saisis pour le sortir du confinement dans lequel il était jusqu'alors.

Ces résultats ont pu émerger au profit d'une approche théorique combinée, construite principalement sur des approches de sociologie de l'action publique mais empruntant à la sociologie des sciences et techniques et à la political ecology. Cette combinaison a mis en lumière des éléments propices à l'intégration de l'étude de l'espace, de la technique et de la nature dans l'analyse des processus de politisation. Ces résultats semblent présenter des différences ontologiques sur lesquelles il convient de revenir. Elles s'expriment notamment autour de la dépendance au sentier de l'action publique. Nous avons mis en avant l'effet matériel des digues dans la construction de l'irréversibilité des politiques d'endiguement, tout en soulignant l'action de promoteurs de digues, partageant un intérêt et une culture propices à la promotion des politiques d'endiguement, ainsi que l'effet de certains instruments utilisés, dont la construction même favorise l'action publique d'endiguement. Cette analyse à plusieurs niveaux, qui semble présenter des variables aux différentes ontologies, trouve pourtant une cohérence autour de la « co-production » de l'« ordre naturel » et de l'« ordre social », concept proposé par Sheila Jasanoff (2004). La dépendance matérielle au sentier de l'action publique est le produit de l'histoire de l'aménagement du Rhône, de discours sur la modernité et l'identité nationale, et de production scientifique permettant la maîtrise des fleuves. Ces éléments ont eu un impact matériel sur la nature et les crues, illustré par la construction d'endiguements et présentent, en retour, un frein au changement d'action publique. L'effet matériel des infrastructures est donc co-produit par des variables naturelles et politiques, et ne peut être réduit à l'effet physique de l'endiguement. Cet effet est renforcé par des processus politiques qui s'expliquent par les croyances et les intérêts de certains acteurs à limiter le changement et à perpétuer les politiques d'endiguement. Ainsi, la dépendance au sentier de l'endiguement est un phénomène qui illustre la co-production entre phénomènes naturels et politiques, et invite à rechercher une position intermédiaire entre une ontologie matérialiste et constructiviste.

2. Reconfigurations de l'État sur le Rhône

Le cas que nous avons investigué permet de souligner l'intérêt d'élargir l'étude des processus de politisation. Par ailleurs, il nous permet d'envisager à nouveaux frais les reconfigurations de l'État et de proposer des pistes pour l'identification d'une modalité d'action de l'État qu'il s'agira de préciser dans des travaux ultérieurs.

Ce travail de thèse a consciemment privilégié l'analyse de l'action publique en se focalisant sur les agents de l'État déconcentré. Ce choix nous a permis de mettre en lumière le travail quotidien de l'administration dans la fabrique des politiques locales, en ne les résumant pas à des rouages d'une bureaucratie aveugle, mais en tentant d'interpréter leur action dans son contexte, c'est-à-dire autant dans l'histoire du territoire où ils évoluaient, que dans leurs croyances ou dans leur position institutionnelle. Cette approche nous a cependant amené à nous intéresser de manière plus secondaire à d'autres acteurs politiques dans la fabrique de la politique locale étudiée, comme les Régions. Malgré cet « angle mort », se focaliser sur l'action « au concret » des acteurs administratifs nous a permis de questionner le rôle de l'État, et de ses reconfigurations, dans l'action publique. De nombreux travaux en sociologie de l'État¹ ou de l'action publique ont constaté une reconfiguration de l'action de l'État contemporain, notamment à travers l'analyse des politiques publiques. Renforcement de la tutelle publique dans le domaine des « nouveaux risques », « gouvernement à distance », « État animateur » ou encore « pilote », les travaux récents identifient une modification substantielle du rôle de l'État contemporain dans la fabrique de l'action publique². Ils ont en commun d'identifier un certain allègement du rôle de l'État sans pour autant conclure à son retrait. S'inscrivant dans ces analyses, notre cas semble pour autant présenter des caractéristiques sensiblement différentes, et invite à proposer de nouvelles pistes de réflexion quant à l'analyse des recompositions de l'État à travers l'action publique.

Les politiques publiques d'inondation traduisent une pénétration de ce domaine par des normes internationales et européennes conformes au tournant néolibéral³, visant un certain retrait financier de l'État des politiques de protection, une décentralisation de la gestion des risques, et l'implication des citoyens dans l'action publique par des dispositifs participatifs. Cependant, sur le Rhône, cette évolution s'est traduite de façon originale, par un interventionnisme public important, organisant les conditions de son propre retrait. En tentant de restaurer une zone d'expansion de crues, les services de l'État déconcentré organisaient les conditions d'un nouveau partage du risque inondation entre les territoires locaux, modifiant localement le niveau de protection des territoires et le partage de la compensation financière. Ce projet représentait la première étape d'un retrait progressif de l'État et d'une décentralisation de la gestion des inondations, d'un point de vue financier et de l'organisation locale de la solidarité, restant, à distance, maître de la réglementation et de son application. Cette dynamique semblait caractéristique d'un positionnement de l'État « à distance » des territoires, tout en gardant la main mise sur l'orientation des politiques publiques, leur contrôle, notamment grâce à des processus d'appels à projets organisant une compétition entre territoires pour le partage (limité) des

¹ Pour un rappel des débats qui traversent ce courant, on pourra se référer à l'article introductif de Desmond King et Patrick Le Galès au numéro 52 de la Revue Française de Science Politique (2011).

² Ces expressions sont, dans l'ordre, empruntées à Olivier Borraz (2008a), Bruno Epstein (2005), Jacques Donzelot et Philippe Estèbe (1994), et François-Mathieu Poupeau (2013).

³ Tel qu'identifié par Bruno Jobert (1994)

ressources étatiques. Or, dans la mise en œuvre de ce projet, et du programme de gestion des inondations, les services de l'État ne se sont positionnés ni comme pilotes, ni à distance, ni en retrait. Au contraire, ils ont fait preuve d'un interventionnisme assez classique, en se positionnant comme représentants de l'intérêt général, en finançant les études, et en monopolisant l'expertise.

Ainsi, ce cas semble proposer des pistes de recherche pour l'identification d'une nouvelle forme d'action publique, que nous pourrions qualifier, afin de souligner sa dimension paradoxale, de « retrait interventionniste ». De façon typiquement interventionniste, l'État organise les conditions de son propre retrait financier et de régulation, concernant le domaine des inondations. Il s'agira d'explorer cette piste de recherche dans des travaux ultérieurs, de la développer en la confrontant à d'autres domaines d'action publique et d'autres terrains. Sur le Rhône, ce mode d'action publique fût un échec. Les élus locaux ont remis en cause cette approche, en revendiquant autant la souveraineté territoriale que le devoir régalien de protection contre les inondations, grâce à des mécanismes de solidarité nationale. Cette revendication en apparence paradoxale n'est pas tant originale, et peut être comprise comme la volonté de bénéficier d'une assistance nationale pour la protection contre les risques tout en revendiquant l'importance d'organiser un développement et une trajectoire des territoires définis localement. Mais le positionnement des élus permet-il d'expliquer le non-retrait de l'État sur le Rhône, et l'importance des investissements publics réalisés dans les politiques d'endiguement ? Nous faisons l'hypothèse que la résistance des élus locaux à la tentative de retrait de l'État sur le Rhône ne suffit à expliciter son interventionnisme. On pourrait alors être tentés de conclure sur la spécificité du Rhône ou la spécificité du domaine des inondations.

Nous avons montré que le Rhône est un fleuve dont les discours et l'aménagement ont été construits, depuis les travaux de la CNR, comme un objet national. Cette position a fait émerger ce que nous appelons une « exception Rhodanienne », qui s'exprime par la spécificité de la CNR comme seul producteur énergétique indépendant lors de la nationalisation du secteur, ou la spécificité de ses digues, notamment du point de vue de l'urbanisation des territoires protégés. Finalement, l'action interventionniste de l'État sur le Rhône, et son implication financière dans le renforcement de l'endiguement s'explique-t-elle par cette « exception Rhodanienne » ? Les données chiffrées manquent pour conclure sur cette question. Néanmoins, les entretiens réalisés avec des acteurs des politiques de gestion des inondations semblent relativiser cette spécificité du terrain. Au niveau national, l'État soutient encore activement la construction de digues, malgré les discours au sujet de leur dangerosité et de leurs méfaits. Mais cette caractéristique est à confronter à la nouvelle compétence attribuée aux collectivités locales en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations¹. Le transfert de compétence et de responsabilité vers les collectivités locales vis-à-vis des digues illustre-t-il un retrait financier de l'État vis-à-vis des digues, et le début d'un réel gouvernement à distance vis-à-vis du risque inondation ? Des travaux futurs, étudiant la mise en œuvre de cette loi, seront intéressants à mener dans cette perspective. Ainsi, la spécificité du Rhône autant que la spécificité du domaine des inondations sont à relativiser face à l'évolution générale de l'action publique, qui se désengage, notamment financièrement, de nombreux domaines, et même des risques dits « naturels ». Cependant, dans cette reconfiguration, l'État reste présent par la contrainte réglementaire et les appels à projets pour partager les rares ressources étatiques, utilisant la « carotte »

1 Il s'agit de la compétence GEMAPI attribuée par loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, créant une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

et le « bâton » pour peser sur le sens de l'action publique tout en se désengageant de la mise en œuvre locale des politiques publiques, et des responsabilités inhérentes.

Au-delà de l'intérêt de questionner cet apparent « interventionnisme de retrait » sur d'autres terrains et domaines d'action publique, nos travaux invitent à un travail comparatif, notamment avec le programme « Room for the River » développé par le Rijkswaterstaat aux Pays-Bas, dans lequel plusieurs projets de restauration de zones d'expansion de crues étaient programmés, mais dont peu furent mis en œuvre. Par ailleurs, notre thèse invite à la réalisation d'études de la politisation d'autres objets présentant des caractéristiques similaires en termes de rapport entre espace, technique, nature, et politique. Dans les politiques environnementales et les politiques de l'eau, de tels objets sont légions, et des travaux sur la pollution, les transferts de ressource en eau ou la gestion des eaux souterraines pourraient se prêter fort bien à ce type d'analyse. Enfin, dans la volonté de développer la connaissance de la gestion de l'eau sur le Rhône, notre thèse invite à questionner le Plan Rhône de façon plus globale, et ses effets en termes de régionalisation de la gestion de l'eau sur un fleuve domaniale. La deuxième contractualisation du Plan Rhône, qui affiche une plus grande intégration des Régions, se prêterait bien à de tels travaux, qui pourraient, eux aussi, s'inscrire dans la continuité de cette thèse.

Bibliographie

- Abu-Zeid, 1998, « Water and sustainable development: The vision for world water, life and the environment », *Water policy*, 1, p. 9-19.
- Adams, W.M., Perrow, M.R., Carpenter, A., 2004, « Conservatives and champions: river managers and the river restoration discourse in the United Kingdom », *Environment and Planning A*, 36 (6), p. 1929-1942.
- Adams, W.M., Perrow, M.R., Carpenter, A., 2005, « Perceptions of river managers of institutional constraints on floodplain restoration in the UK », *Environmental Planning and Management*, 48 (6), p. 877-889.
- Adger, W.N., Luttrell, C., 2000, « Property rights and the utilisation of wetlands », *Ecological Economics*, 35, p. 75-89.
- Allain, S., 2001, « Les schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin », *Géocarrefour*, p. 199-209.
- Allain, S., Emerit, A., 2003, « Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'« Action Publique Négociée » », *NSS*, 11, p. 255-265.
- Allard, P., 2000, « Eléments pour une problématique de l'histoire du risque. Du risque accepté au risque maîtrisé. Représentations et gestion du risque d'inondation en Camargue, XVIIIe-XIXe siècles. », *Ruralia*, (06), p. Varia.
- Allard, P., 2006, « « Le rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées au XIXème siècle dans la gestion des crises environnementales » », in Beck, C., Luginbuhl, Y., Muxart, T. (dir.), *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Versailles, Editions Quae/Cemagref, p. 249-260.
- Allard, P., Pailhes, S., Mejean, A., 1998, « Perception et gestion du risque d'inondation : l'exemple de la Camargue », in Drain, M. (dir.), *Territoires en mutation*, Montpellier, p. 31-44.
- Amoros, C., A. L. Roux, J. L. Reygrobellet, J. P. Bravard, Pautou, G., 1987, « A Method for Applied Ecological Studies of Fluvial Hydrosystems », *Regulated Rivers* 1(1), p. 17-36.
- Amoros, C., Petts, G.E., 1993, *Hydrosystèmes Fluviaux*, Paris, Masson.
- Anckière, M., 2008, *Vers une culture de l'arrangement? La question de la remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas*, VA Aménagement et Politiques Urbaines, ENTPE,
- Anckière, M., Langumier, J., 2009, « La remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas face à la constitution d'une culture locale de l'arrangement », *Vertigo*, 9 (1).
- Ariano, S., 2008, *Pour une étude géographique du risque: les zones humides. Application à l'analyse du delta du Po.*, Doctorat Géographie, Université de Padoue (Italie) et Université Paris IV.
- Armani, G., 2011, « Silure et PCB : deux intrus dans l'espace fluvial pour penser l'ordre naturel », *Vertigo*, Hors-Série 10 (Fleuves, estuaires et cours d'eau : représentations et pratiques).
- Arnaud-Fassetta, G., et al., 2009, « Fluvial geomorphology and flood-risk management », *Geomorphologie-Relief Processus Environnement*, (2), p. 109-128.
- Arthington, A.H., Pusey, B.J., 2003, « Flow restoration and protection in Australian rivers », *River Research and Applications*, 19 (5-6), p. 377-395.
- Arthur, B., 1989, « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *The Economic Journal*, 99 (394), p. 116-131.
- Baechler, L., 2009, « Le discours sur la stratégie nationale de développement durable en France », *L'Europe en Formation* 2(352), p. 41-77.
- Bakker, K., 2010a, « The limits of 'neoliberal natures': Debating green neoliberalism », *Progress in Human Geography*, 34 (6), p. 715-735.
- Bakker, K., 2009, « Neoliberal nature, ecological fixes, and the pitfalls of comparative research », *Environment and Planning A*, 41, p. 1781-1787.
- Bakker, K., 2005, « Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales », *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (3), p. 542-65.
- Bakker, K., 2010b, *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*,
- Baldwin, A., Stanley, A., 2013, « Risky natures, natures of risk », *Geoforum*, 45 (0), p. 2-4.

- Balland, P., et al., 2004, *La sécurité des digues du delta du Rhône. Politique de constructibilité derrière les digues*, (Accès le
- Balme, R., Jouve, B., 1995, « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, 13 (2), p. 35-58.
- Barbier, R., 2005, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire ».
- Barbier, R., Larrue, C., 2011, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 1 (1), p. 67-104.
- Barraqué, B., 2014, « The common property issue in flood control through land use in France », *Journal of Flood Risk Management*.
- Barraqué, B., 2004, *La Politique de Prévention du Risque d'Inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée*, (Accès le
- Barraqué, B., 2000, « Prévention des inondations en Europe : hydraulique, assurances, ou solidarité ? », *La Houille Blanche*, (2), p. 71-78.
- Barthélémy, C., 2006, *De la restauration écologique à la concertation : des territoires fluviaux en devenir? Analyse sociologique du Programme Décennal de Restauration Hydraulique et Ecologique du Rhône. Rapport de Post-Doctorat.*, Cemagref. UMR G-Eau, (Accès le
- Barthélémy, C., 2009, *Vivre avec ou sans la Drôme... Enquête quantitative menée auprès des riverains du bassin versant de la Drôme*, (Accès le
- Barthélémy, C., Souchon, Y., 2009, « La restauration écologique du fleuve Rhône sous le double regard du sociologue et de l'écologue », *Natures Sciences Sociétés*, 17 (2), p. 113-121.
- Bassecoulard-Zitt, Z.M., 1997, « La scientométrie : les facettes d'un miroir », in INRA (dir.), *La main à la pâte : vingt ans de recherches au Centre INRA de Nantes*, Nantes, p.
- Bayet, C., 2005, « Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations », manuscrit.
- Beck, U., 2003, *La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion.
- Beck, U., 1996, « Risk Society and the Provident State », in Lash, S.M., Szerszynski, B., Wynne, B. (dir.), *Risk, Environment, Modernization*, SAGE, p. 27-43.
- Behar, D., Estèbe, P., 1999, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Politiques publiques et territoires*.
- Benjaminsen, T.A., Svarstad, H., 2009, « Qu'est-ce que la "political ecology" ? », *Natures Sciences Sociétés*, 17 (1), p. 3-11.
- Berny, N., 2008, « Le lobbying des ONG internationales d'environnement à Bruxelles », *Revue française de science politique*, 58 (1), p. 97-120.
- Bertrand, F., 2006, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées.*, Doctorat, Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université François Rabelais
- Bertrand, N., Souchard, N., Rousier, N., Martin, S., Micheels, M.-C., 2006, « Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, p. 329-353.
- Bethemont, J., 1997, « Le Rhône entre nation et région », *Revue de géographie de Lyon*, p. 67-75.
- Bethemont, J., 1972, *Le thème de l'eau dans la vallée du Rhône. Essai sur la genèse d'un espace hydraulique*, Université de Saint Etienne.
- Béthemont, J., Honegger, A.-R., 1998, « Les inondations en Camargue d'octobre 1993 et de janvier 1994 », *Territoires en mutation*.
- Beuret, J.-E., 1999, « Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. », *Natures Sciences Sociétés*, 7 (1), p. 21-30.
- Bezes, P., 2005, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, 2, p. 307-332.
- Binder, W., 2006, *Case study: River restoration projects along the Isar (Germany)*, London, Taylor & Francis Ltd.
- Biteau, H., Bertrand, A., 2004, *Les inondations du Rhône de 1993, 1994 & 2003. L'inondation du Pô de 1951.*, http://www1.agora21.org/ari/doc2005/bertrand_biteau.pdf, (Accès le

- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B., 1994, *At risk : natural hazards, people's vulnerability, and disasters*, London, Routledge.
- Blatrix, C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, p. 79-102.
- Blatrix, C., 2000, *La "démocratie participative", de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Science Politique, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne
- Blatrix, C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 2 (74), p. 97-119.
- Blazy, F., 2008, *Mission D'étude Sur L'avenir Des Corps D'ingénieurs De L'Etat. Membres de la mission : Daniel Canepa, Jean-Martin Folz*, (Accès le
- Blondiaux, L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil.
- Blondiaux, L., Sintomer, Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.
- Bohensky, E.L., Leitch, A.M., 2013, « Framing the flood: a media analysis of themes of resilience in the 2011 Brisbane flood », *Regional Environmental Change*, 13 (2).
- Boinon, J.P., Gomez, S., Roux, B., 2008, « La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste », Lille,
- Bonnal, P., 2007-2010, « PROPOCID. Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable », ANR.
- Bonneuil, C., 2006, « Cultures épistémiques et engagement public des chercheurs dans la controverse OGM », *Natures, Sciences et Sociétés*, 14, p. 257-268.
- Borraz, O., 1990, « La science est-elle une sociologie ? À propos des travaux de B. Latour et M. Callon », *Politix*, p. 135-144.
- Borraz, O., 2008a, *Les politiques du risque*, Paris, Presse de la fondation nationale des Sciences Politiques.
- Borraz, O., 2013, « Pour une sociologie critique des risques », in Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Oresses Universitaires de France, p. 237-254.
- Borraz, O., 1999, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Richard Balme, A.F., Albert Mabileau (dir.), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 77-110.
- Borraz, O., 2007, « Risk and Public Problems », *Journal of Risk Research*, 10 (7), p. 941-957.
- Borraz, O., 2008b, « Risk and the changing nature of the State »,
- Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P.-B., 2007, « Risk Studies: The French Contribution », *Journal of Risk Research*, 10 (7), p. 941-957.
- Bosc, P.-M., Dabat, M.-H., D'hôtel, É.M., 2010, « Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar ? », *Économie rurale*, 320.
- Boudia, S., 2013, « La genèse d'un gouvernement par le risque », in Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Oresses Universitaires de France, p. 57-70.
- Bouleau, G., 2013a, « The Co-production of Science and Waterscapes: the Case of the Seine and the Rhône Rivers, France », *Geoforum*.
- Bouleau, G., 2011, « Dialogue transatlantique sur la modernisation écologique réflexive : construction et angles morts d'une idéologie environnementale européenne », Strasbourg, Non publié.
- Bouleau, G., 2008, « The WFD dreams: between ecology and economics », *Water and Environment Journal*, 22 (4), p. 235-240.
- Bouleau, N., 2013b, « L'excessive mathématisation. Symptômes et enjeux. », in Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Oresses Universitaires de France, p. 79-108.
- Bourblanc, M., 2011, « Des instruments émancipés. La gestion des pollutions agricoles des eaux en Côtes-d'Armor au prisme d'une dépendance aux instruments (1990-2007) », *RFSP*, 61 (6), p. 1073-1096.
- Bourcart, L., 2013, « The Emergence of Resilience in the French Public Institutions : The Construction of a New Public Problem ? », Grenoble, France,

- Bourdieu, P., 1976, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2 (La production de l'idéologie dominante), p. pp. 88-104.
- Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A., 2013, *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Oresses Universitaires de France.
- Bourg, D., Whiteside, K., 2010, *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique*, Paris,
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (Ed), 2006, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris,
- Bravard, J.P., 1987, *Le Rhône: du Leman a Lyon*, la Manufacture; ,
- Bréthaut, C., Pflieger, G., 2013, « The shifting territorialities of the Rhone River's transboundary governance: a historical analysis of the evolution of the functions, uses and spatiality of river basin governance », *Regional Environmental Change*.
- Brierley, G.J., Fryirs, K.A. (Ed), 2008, *River futures. An integrative scientific approach to river repair*, Washington, Island press.
- Brink, M.v.d., 2010, « The managerial turn in Dutch water management: discourse and framing theory », Grenoble, France,
- Brink, M.v.d., 2009, *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*, PhD thesis, Radboud University, Department of Spatial Planning, Nijmegen, the Netherlands.
- Brinson, M.M., Malvarez, A.I., 2002, « Temperate freshwater wetlands: types, status, and threats », *Environmental Conservation*, 29 (2), p. 115-133.
- Broekx, S., Smets, S., Liekens, I., Bulckaen, D., Nocker, L.d., 2011, « Designing a long-term flood-risk management plan for the Scheldt estuary using a risk-based approach », *Natural Hazards*, 57, p. 245-266.
- Brouwer, R., Akter, S., Brander, L., Haque, E., 2007, « Socioeconomic Vulnerability and Adaptation to Environmental Risk: A Case Study of Climate Change and Flooding in Bangladesh », *Risk Analysis*, 27 (2), p. 313-326.
- Brouwer, R., Ek, R.V., 2004, « Integrated ecological, economic and social impact assessment of alternative flood control policies in the Netherlands », *Ecological Economics*, 50 (1-2), p. 1-21.
- Brun, A. (Ed), 2012, *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle.* , Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Budds, J., 2009, « Contested H2O : Science, policy and politics in water resources management in Chile », *Geoforum*, 40, p. 418-430.
- Cabane, L., 2012, *Gouverner les catastrophes. Politiques, savoirs et organisation de la gestion des catastrophes en Afrique du Sud.*, Doctorat, Sociologie, IEP Paris.
- Cairns, 1988, « Restoration ecology: the new frontier », *Rehabilitating Damaged Ecosystems*, 1, p. 1-11.
- Callon, M., 1998, « Des différentes formes de la démocratie technique », *Annales des mines*, (janvier), p. 63-73.
- Callon, M., 1986, « Elements pour une sociologie de la traduction. La domestication des marins-pêcheurs et des coquilles saint-jacques dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 36, p. 170-208.
- Callon, M., 1981, « Pour une sociologie des controverses technologiques », *Fundamenta Scientiae* 2(3/4), p. 381-399.
- Callon, M., Courtial, J.-P., Penan, H., 1993, *La scientométrie*, Paris, Presses universitaires de France.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris Seuil
- Carter, C., Smith, A., 2008, « Revitalizing public policy approaches to the EU: 'territorial institutionalism', fisheries and wine », *Journal of European Public Policy* 15 (2), p. 263-281.
- Cartier, S., 2002, *Chronique d'un déluge annoncé. Crise de la solidarité face aux risques naturels*, Grasset.
- Cash, D.W., et al., 2006, « Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World », *Ecology and Society*, 11, p. 2-8.
- Champagne, P., Pagès, J.-P., 1994, « Environnement, espace public et représentation », *Espaces et sociétés*, 77 (3), p. 47-64.
- Champagne, M., 2000, *Les inondations en France du VIème siècle à nos jours.* , Cemagref Editions.

- Chartier, D., Ollitrault, S., 2005, « Les ONG d'environnement dans un système international en mutation: des objets non identifiés? », in (dir.), *Représenter la nature*, p. 22-58.
- Chataignier, S., Jobert, A., 2003, « Des éoliennes dans le terroir. Enquête sur « l'inacceptabilité » de projets de centrales éoliennes en Languedoc-Roussillon », *Flux*, 54 (Octobre-Décembre 2003), p. 36-48.
- Chateauraynaud, F., 2004, « L'épreuve du tangible », *Raisons pratiques*, 15, p. 167-194.
- Cini, M., 1996, « La Commission européenne: lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *Revue française de science politique*, p. 457-473.
- Claeys-Mekdade, 2006, « La participation environnementale à la française : le citoyen, l'état... et le sociologue », *VertigO*, 7 (3), p. 1-11.
- Clewell, F.a.J.A., 2010, *La restauration écologique : principes, valeurs et structure d'une profession émergente*, Arles, Actes Sud.
- Coanus, T., Comby, J., Duchêne, F., Martinais, E. (Ed), 2010, *Risques et territoires. Interroger et comprendre la dimension locale de quelques risques contemporains.*, Paris, Lavoisier.
- Coeur, D., 2008, *La plaine de Grenoble face aux inondations. Genèse d'une politique publique du XVIIe au XXe siècle.*,
- Cohen, M.D., March, J.G., Olsen, J.P., 1972, « A garbage can model of organizational choice. », *Administrative science quarterly*, p. 1-25.
- Collins, T.W., 2009, « The production of unequal risk in hazardscapes: An explanatory frame applied to disaster at the US-Mexico border », *Geoforum*, 40 (4), p. 589-601.
- Combe, C., BRAVARD, s.l.d.d.J.-P., 2007, p.e.s.p.l.d., 2007, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon. Approche géohistorique et systémique du risque de crue en milieu urbain et périurbain*, Doctorat, Géographie, aménagement et urbanisme, Université Lumière Lyon 2.
- Commission Européenne, 2000, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive*, EC, (Accès le
- Commission Européenne, 2006, *WFD and Hydro-morphological pressures.* , EC, (Accès le
- Cook, C., Bakker, K., 2012, « Water security : debating an emerging paradigm », *Global Environmental Change*, 22, p. 94-102.
- Cronon, W., 1992, « A Place for Stories: Nature, History and Narrative. », *The Journal of American History*, (March), p. 1347-1376.
- Crozier, M., Friedberg, E., 1977, *L'acteur et le système*,
- Daccache, M., 2009, « Gestion de risques et légitimité des élites. À propos de l'institutionnalisation de la gestion de risques dans les écoles du pouvoir », *Savoir/Agir*, 9.
- Daluzeau, J., Gralépois, M., Oger, C., 2013, « La résilience face à la normativité et la solidarité des territoires », *EchoGéo* 24.
- Damay, L., Denis, B., Duez, D. (Ed), 2011, *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis
- de Loe, R., Wojtanowski, D., 2001, « Associated benefits and costs of the Canadian Flood Damage Reduction Program », *Applied Geography*, 21 (1), p. 1-21.
- de Rosnay, J., 1975, « Le Macroscopie ».
- Debout, P. (Ed), 2010, *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement durable*, Villeneuve d'Asq, Presses universitaires du Septentrion.
- Decrop, G., 1997, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne.*, Cemagref Editions.
- Decrop, G., 2002, « Expertise et négociation des risques : les « scènes locales de risques ont-elles une quelconque pertinence ? », in Gilbert, C. (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, p. pp.251-266.
- Defossez, S., 2011, « Réglementation vs conscience du risque dans les processus de gestion individuelle du risque inondation », *Géocarrefour*, 86 (3-4).
- Déloye, Y., 2007, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte.
- Delpuech, T., 2008, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche du CERI Sciences Po*, 27 (Décembre 2008).
- Despointes, F.H., 2009, « La Loire, espace d'une gouvernance environnementale ? », *Vertigo*, Hors Série 6, p. 267-280.

- Dezalay, Y., 2007, « De la défense de l'environnement au développement durable », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1, p. 66-79.
- Di Méo, G., 2001, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan université.
- Dion, R., 1961, « Histoire des levées de la Loire », manuscrit.
- Disco, C., 2009, « The nation-state and the river: Spaces and times on Dutch rivers, 1795–1814 », *Physics and Chemistry of the Earth*, 34, p. 119-131.
- Disco, C., 2002, « Remaking "Nature": The Ecological Turn in Dutch Water Management », *Science, Technology & Human Values*, 27 (2), p. 206-235.
- Donzelot, J., Estèbe, P., 1994, « L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville », *Esprit*.
- Douglas, M., Wildavsky, A., 1982, *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press.
- Dourlens, C., 2003, *La question des inondations. Le prisme des sciences sociales*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, (Accès le
- Dourlens, C., Galand, J.-P., Theys, J., Vidal-Naquet, P.A., 1991, « Conquête de la sécurité, gestion des risques ».
- Doussin, N., 2009, *Mise en oeuvre locale d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation : le cas de la Loire moyenne*, Thèse de doctorat, Géographie et aménagement de l'espace, Université de Cergy Pontoise.
- Douvinet, J., 2008, *Les bassins versants sensibles aux crues rapides dans le Bassin Parisien - Analyse de la structure et de la dynamique de systèmes spatiaux complexes*, Doctorat, Géographie, Université de Caen.
- Douvinet, J., Defosse, S., Anselme, A., Denolle, A.-S., 2011, « Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (Ppri) », *L'Espace géographique*, 40 (1), p. pp 31-46.
- Douvinet, J., Vinet, F., 2012, « La carte des arrêtés "CatNat" pour les inondations : limites et améliorations possibles », *Mappemonde*, 107.
- Dubois-Maury, J., 2002, « Les risques naturels en France, entre réglementation spatiale et solidarité de l'indemnisation », *Annales de Géographie*, p. 637-651.
- Dubois-Maury, J., Chaline, C., 2002, *Les Risques urbains*, Armand Colin.
- Duchene, F., Morel-Journel, C., 2000, « Riverains de cours d'eau et gestionnaires du risque, un dialogue impossible? », *Géocarrefour*, 75 (3), p. 221-226.
- Ducret, A., 2011, « Le concept de « configuration » et ses implications empiriques : Elias avec et contre Weber », *SociologieS* (La recherche en actes, Régimes d'explication en sociologie).
- Dumoulin, L., Saurugger, S., 2010, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 3 (48), p. 9-24.
- Duran, P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Durand, S., 2014, *Vivre avec la possibilité d'une inondation? Ethnographie de l'habiter en milieu exposé...et prisé.*, Doctorat, Sociologie, Université Aix-Marseille.
- Durkheim, E., 1893, *De la division du travail social*,
- Durnova, A., Zittoun, P., 2013, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 63 (3), p. 569-577.
- Dutta, D., Herath, S., 2006, « An application of flood risk analysis system for impact analysis of a flood control plan in a river basin », *Hydrological Processes*, 20 (6), p. 1365-1384.
- Dworak, T., 2008, « Flood risk management and floodplain restoration in Europe: recent policy developments at EU level », in Moss, T., Monstadt, J. (dir.), *Restoring Floodplains in Europe. Policy Contexts and Project Experiences*, London, IWA, p. 47-62.
- Eden, S., Tunstall, S., 2006, « Ecological versus social restoration? How urban river restoration challenges but also fails to challenge the science ? policy nexus in the United Kingdom », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24 (5), p. 661-680.
- Eden, S., Tunstall, S.M., Tapsell, S.M., 2000, « Translating nature: river restoration as nature - culture », *Environment and Planning D: Society and Space*, 18 (2), p. 257-273.
- Elliot, R., 1982, « "Faking Nature" », *Inquiry*, 25, p. 81-93.
- Epstein, R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 11 (dossier « des sociétés ingouvernables ? »), p. 96-111.
- Erdlenbruch, K., et al., 2008, « Ralentissement dynamique et partage du risque. Mise en place des systèmes de compensation locaux », *Ingénieries - E A T*, (spécial La prévention des

- inondations. Aspects techniques et économiques des aménagements de ralentissement dynamique des crues), p. 109-119.
- Espeland, W.N., Stevens, M.L., 1998, « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, 24, p. 313-343.
- Ewald, F., 1986, *L'Etat providence*, Grasset.
- Faburel, G., 2003, « Le bruit des avions, facteur de révélation et de construction de territoires », *L'Espace Géographique*, 3 (32), p. 205-223.
- Faure, A., 2006, « Territoires/Territorialisation », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 432.
- Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S. (Ed), 2007, *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Faure, A., Négrier, E. (Ed), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation.*, Paris, L'Harmattan.
- Favier, R., 2007, « L'histoire sociale des catastrophes naturelles en questions Sources et problématiques nouvelles », in Favier, R., Remacle, C. (dir.), *Gestion sociale des risques naturels*, p. 155-172.
- Favre, P., 2008, « Ce que les science studies font à la science politique. Réponse à Bruno Latour. », *Revue française de science politique*, 58 (5).
- Favre, P., 1992, « L'émergence des problèmes dans le champ politique », in Favre, P. (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, p. 5-37.
- Felstiner, W.L., Abel, R.L., Sarat, A., 1980, « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review* p. 631-654.
- Festinger, L., 1962, *A theory of cognitive dissonance*, Stanford university press.
- Fèvre-Pernet, C., 2011, « Stratégies dénominatives dans la politique de l'eau en France. LEMA, PAPI, SANDRE et les autres. », *Mots. Les langages du politique.*, (95).
- Fontaine, J., Hassenteufel, P. (Ed), 2002, *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*,
- Forster, S., Kneis, S., Gocht, M., Bronstert, A., 2005, « Flood risk reduction by the use of retention areas at the Elbe river », *Journal of River Basin Management*, 3 (1), p. 21-29.
- Forsyth, T., 2003, *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science*, London,
- Forsyth, T., 2011a, « Politicizing environmental explanations. What can political ecology learn from sociology and philosophy of science? », in Goldman, M.J., Nadasdy, P., Matthew, T. (dir.), *Knowing nature: conversations at the intersection of political ecology and science studies*, Chicago, University of Chicago, p. 31-46.
- Forsyth, T., 2011b, « Politicizing environmental explanations: what can political ecology learn from sociology and philosophy of science? ».
- Foucault, M., Senellart, M., Ewald, F., Fontana, A., 2004, *Sécurité, territoire, population. Texte imprimé cours au Collège de France, 1977-1978.* , Paris, Gallimard Seuil.
- Fouilleux, E., 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 277-306.
- Fourniau, J.-M., 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales XLV-136*, p. 149-179.
- Fournier, M., 2010, *Le riverain introuvable ! La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique*, Thèse de Doctorat en Aménagement de l'Espace et Urbanisme, Université François Rabelais.
- Fressoz, J.-B., 2011, « Les leçons de la catastrophe. Critique historique de l'optimisme postmoderne. », *La vie des idées*, (Le sens des catastrophes).
- Fressoz, J.-B., Locher, F., 2010, « Le climat fragile de la modernité. Petite histoire climatique de la réflexivité environnementale », *La vie des idées*.
- Fressoz, J.-B., Pestre, D., 2013, « Risque et société du risque depuis deux siècles », in Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Presses Universitaires de France, p. 19-51.
- Fustec, K., 2014, « L'Autorité palestinienne et le changement climatique comme problème public émergent », *Critique internationale*, 62 (janvier-mars 2014).

- Garin, P., Richard-Ferroudji, A., 2008, « Les conflits de légitimité sous-jacents aux conflits d'usage. », *La houille blanche*, 4 - Gestion sociale et économique de l'eau : comment agir sur la demande.
- Garnier, P., Rode, S., 2007, « Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire : le barrage de Chambonchard » », *Annales de géographie*, 4 (656).
- Gaudillière, J.-P., Bonneuil, C., 2001, « A propos de démocratie technique », *Mouvements*, 5 (18), p. 73-80.
- Gaudin, J.-P., 2007, *Gouverner par contrat*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Gerard, M., El Kahloun, M., Mertens, W., Verhagen, B., Meire, P., 2008, « Impact of flooding on potential and realised grassland species richness », *Plant Ecology*, 194 (1), p. 85-98.
- Gervais, J., 2010, « Fusionner pour durer? Affiliations institutionnelles, conversion culturelle et logiques de concurrence dans les restructurations administratives en France », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 3 (76), p. 453-468.
- Ghiotti, S., 2006, « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. », *Développement durable et territoires*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau.
- Giandou, A., 2000, « L'échec d'une colonisation agricole et ses conséquences : La Crau », *Ruralia*, 6 (Varia).
- Giandou, A., 1999, *La compagnie nationale du Rhône (1933-1988). Histoire d'un partenaire Régional de l'Etat.*
- Giddens, A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- Gilard, O., 1998, *Les bases techniques de la méthode inondabilité*,
- Gilbert, C., 2003, « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1 (114), p. 55-72.
- Gilbert, C., 2013, « Les sciences sociales face au risque », in Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Oresses Universitaires de France, p. 219-236.
- Gilbert, C., Decrop, G., 1993, « L'usage des politiques de transition : le cas des risques majeurs », *Politiques et management public*, p. 143-157.
- Gilbert, C., Henry, E., 2012, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie* 1(531), p. 35-59.
- Gobster, P.H., 2001, « Visions of nature: conflict and compatibility in urban park restoration », *Landscape and Urban Planning*, 56 (1-2), p. 35-51.
- Gobster, P.H., Hull, R.B., 2000, *Restoring nature : perspectives from the social sciences and humanities*, Washington, D.C., Island Press.
- Goldman, M.J., Nadasdy, P., Matthew, T. (Ed), 2011, *Knowing nature: conversations at the intersection of political ecology and science studies*, Chicago, University of Chicago.
- Gourgues, G., 2012, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations* 1(2), p. 30-52.
- Gourgues, G., Rui, S., Topçu, S., 2013, « Gouvernamentalité et participation », *Participations* 2(6), p. 5-33.
- Goutx, D., 2012, « Quand l'information préventive bute sur les difficultés d'appropriation de l'expertise : analyse comparée de l'hydroinformatique, avec l'histoire analytique, l'hydrogéomorphologie et la méthode inondabilité », Paris,
- Goutx, D., Narcy, J.-B., 2013, « La place des modèles numériques dans la prise de conscience locale des risques d'inondations : simulations ou stimulations ? », *La Houille Blanche*, 1, p. 27-33.
- Goxe, A., 2007, « Gouvernance territoriale et développement durable: applications théoriques et usages rhétoriques », in Pasquier, R., Simoulin, V., Weisbein, J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories.*, Paris, Droit et société. Maisonn des Sciences de l'Homme., p.
- Gralepois, M., 2008, *Les risques collectifs dans les agglomérations françaises à travers le parcours des agents administratifs locaux*, Doctorat Urbanisme-Aménagement de l'espace Université Paris-Est / ENPC.
- Granjou, C., 2003, « L'expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1 (114), p. p. 175-183.

- Green, C.H., Tunstall, S.M., Fordham, M.H., 1991, « The Risks from Flooding: Which Risks and Whose Perception? », *Disasters*, 15 (3), p. 227-236.
- Grelot, F., 2004, *Gestion collective des inondations. Peut-on tenir compte de l'avis de la population dans la phase d'évaluation économique a priori?*, Thèse de doctorat, Sciences économiques, Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers
- Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notable dans le système politique français*, Paris, Seuil
- Gren, I.-M., Groth, K.-H., Sylvén, M., 1995, « Economic values of Danube Floodplains », *Journal of Environmental Management*, 45 (333-345).
- Guchet, X., 2011, « Les technosciences : essai de définition », *Philonsorbonne*, 5, p. 83-95.
- Guerrin, J., Bouleau, G., 2014, « Remparts ou menaces? Trajectoires politiques de l'endigement en France, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis », *Revue internationale de politique comparée*, 21 (1).
- Guerrin, J., Bouleau, G., Grelot, F., 2014, « Functional fit" versus "politics of scale" in the governance of floodplain retention capacity. », *Journal of Hydrology*.
- Guillaumin, E., Cortier, B., Levasseur, L., Michelet, P., J.-B. Le My, J.D., 2000, « Etude globale pour une stratégie de réduction des risques dus aux crues du Rhône. », *La Houille Blanche*, 3/4, p. 126-132.
- Guillermé, A., 1983, *Les temps de l'eau: La cité, l'eau et les techniques*,
- Gusfield, J.R.T., 1984, *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*, University of Chicago Press.
- Haas, P.M., 1992, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1. Knowledge, Power, and International Policy Coordination), p. 1-35.
- Haghe, J.P., 1998, *Les eaux courantes et l'Etat en France (1798-1919). Du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande.*, Doctorat, Géographie Sociale, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Hajer, M., 2005, « Rebuilding Ground Zero. The Politics of Performance », *Planning Theory & Practice*, Vol. 6, No. 4, 445–464, December 2005, 6 (4), p. 445-464.
- Hall, P.A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- Hall, P.A., Taylor, R.C.R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, p. 469-496.
- Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., 2014, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P., 2006, « Convergence », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p.
- Hassenteufel, P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris,
- Hayes, B.D., 2004, « Interdisciplinary planning of nonstructural flood hazard mitigation », *Journal of Water Resources Planning and Management-Asce*, 130 (1), p. 15-25.
- Hecht, G., 1998, *The radiance of France : nuclear power and national identity after World War II*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Holling, C.S., 2001, « Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems », *Ecosystems* 4, p. 390-405.
- Hrabranski, M., Valette, E., 2012, « Organisations environnementales et services écosystémiques : stratégies de diffusion du concept et opportunités politiques », *VertigO*, 12 (3).
- Humez, J., Martinais, E., 2010, « La construction sociale de la nuisance. Un exemple dans un quartier industriel de la banlieue lyonnaise », *Les Annales de la recherche urbaine*, 106, p. 176-184.
- Jasanoff, S., 2004, « Ordering knowledge, ordering society », in Jasanoff, S. (dir.), *States of Knowledge. The Co-Production of Science and Social Order*, Londres/New York, Routledge, p. 13-45.
- Jasanoff, S., 1995, « Procedural choices in regulatory science », *Technology in Society*, 17 (3), p. 279-293.
- Jean, M., 2011, *Les architectes de l'eau en Provence. De la Renaissance au XXème siècle*, Actes Sud.
- Jobert, A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. », *Politix*, 11 (42), p. 97-92.

- Jobert, B., 2003, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in Favre, P., Schemeil, Y., Hayward, J. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po p. 273-285.
- Jobert, B., 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*,
- Jobert, B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 219-234.
- Jobert, B., 1995, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p.
- Jobert, B., 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques », *Pôle Sud*, 2, p. 43-54.
- Jobert, B., Muller, P., 1987, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes* Paris, Presses universitaires de France.
- Jobert, B., Théret, B., 1994, « La consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert, B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan., p. 21-86.
- Johnson, G.P., Holmes, R.R.J., Waite, L.A., 2003, *The Great Flood of 1993 on the Upper Mississippi River—10 Years Later*, USGS.
- Joly, P.-B., Kaufmann, A., 2013, « Beck et la démocratie technique », in Bourg, D., Joly, P.-B., Kaufmann, A. (dir.), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, Oresses Universitaires de France, p. 257-276.
- Joly, P.-B., Marris, C., Hermitte, M.-A., 2003, « A la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. », *Natures, Sciences et Sociétés*, 11, p. 3-15.
- Joseph, J., 2013, « Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach », *Resilience*, 1 (1), p. 38-52.
- Kamp, U., Binder, W., Holzl, K., 2007, « River habitat monitoring and assessment in Germany », *Environmental Monitoring and Assessment*, 127 (1-3), p. 209-226.
- Katz, E., 2000, « Another look at restoration: technology and artificial nature. », in Gobster, P.H., Hull, R.B. (dir.), *Restoring nature : perspectives from the social sciences and humanities*, Washington, D.C., Island Press, p. 37-48.
- Kessler, D., Vandier, J., 1994, « Catastrophes naturelles et précaution », *Risques. Les cahiers de l'assurance*, 20 (Les risques de la nature), p. 79-87.
- King, D., Le Galès, P., 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52 (3), p. 453-480.
- Kingdon, J., 1984, *Agendas, alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Kuhn, T., 1983, *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- Labbas, M., 2010, « Que connaît-on en France du lien entre risque inondation et foncier? », manuscrit.
- Labranche, S., 2009, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *Vertigo*, 9 (1).
- Lafaye, C., Thevenot, L., 1993, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, p. 495-524.
- Lagadec, P., 1979, « Le défi du risque technologique majeur », *Futuribles*, 28, p. 11-34.
- Laganier, R., 2006a, « La territorialisation du risque d'inondation en questions. Chapitre 1. », in Laganier, R. (dir.), *Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation.*, Paris, L'Harmattan, p. 19-40.
- Laganier, R. (Ed), 2006b, *Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation.*, Paris, L'Harmattan.
- Lagroye, J., 2003, « Les processus de politisation », in (Dir.), J.L. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 359-372.
- Lagroye, J., 1997, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz.
- Lambert, D.M., Hughes, A.J., 1988, « Keywords and concepts in structuralist and functionalist biology », *Journal of Theoretical Biology*, 133 (2), p. 133-145.

- Langumier, J., 2013, « Concerter, négocier, mobiliser. Retour critique sur la "culture du risque" à partir du Plan Rhône en France. », in Revet, S., Langumier, J. (dir.), *Le gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala, p. 147-184.
- Larrue, C., 2000, *Analyser les politiques publiques d'environnement*,
- Lascoumes, P., 2012, *Action publique et environnement*
- Lascoumes, P., 2000, « Conférence à l'université de tous les savoirs ».
- Lascoumes, P., 2006a, « Controverse », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 125-133.
- Lascoumes, P., 2011, « Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement », *Participations*, 1 (1), p. 186-209.
- Lascoumes, P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris,
- Lascoumes, P., 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. », *RFSP*, 45 (3), p. 396-419.
- Lascoumes, P., 2007, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, 26 (2-3), p. 73-89.
- Lascoumes, P., 2008, « Les politiques environnementales », in Borraz, O., Guiraudon, V. (dir.), *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, p. 29-67.
- Lascoumes, P., 2006b, « Traduction », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 439-445.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11 (42), p. 37-66.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (Ed), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po "Académique".
- Latour, B., 2007, *Changer de société, refaire de la sociologie*, Paris, la Découverte.
- Latour, B., 1989, *La science en action*, Paris,
- Latour, B., 1997, *Nous n'avons jamais été modernes : Essai d'anthropologie symétrique.*,
- Latour, B., 2008, « Pour un dialogue entre science politique et science studies », *Revue française de science politique*, 58 (4), p. 657-678.
- Le Bourhis, J.-P., 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 3 (68), p. 75-96.
- Le Bourhis, J.-P., 2004, *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Doctorat, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.
- Le Bourhis, J.-P., 2003, « Quadriller le territoire. La cartographie au service de l'action publique contre les risques naturels », in Ihl, O., Kaluszynski, M., Pollet, G. (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Economica, p.
- Le Bourhis, J.-P., Bayet, C., 2002, *Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations.*, (Accès le
- Le Galès, P., 2006, « Gouvernance », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 244-251.
- Lebel, L., P. Garden, and M. Imamura, 2005, « The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region. », *Ecology and Society* 10 (2).
- Ledoux, B., 2006, *La gestion du risque inondation*, Paris, Lavoisier.
- Ledoux, B., 1998, *Ouvrage de référence pour la préservation et la restauration des zones inondables. Première partie de l'étude.*, Ledoux Consultants, en collaboration avec le cabinet IPSEAU et Max Falque Consei, pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de l'Eau., (Accès le
- Ledoux, B., 1999, *Ouvrage de référence pour la préservation et la restauration des zones inondables. Seconde partie de l'étude.*, Ledoux Consultants. En collaboration avec le cabinet IPSEAU et Max Falque Conseil. Pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Direction de l'Eau., (Accès le
- Ledoux, B., Larrouy-Castera, X., 2010, *Eau et Foncier. Guide Juridique et Pratique pour les interventions publiques sur terrains privés* DIREN Languedoc Roussillon, (Accès le

- Lee, E.M., 1993, « The Political Ecology of Coastal Planning and Management in England and Wales: Policy Responses to the Implications of Sea-Level Rise », *The Geographical Journal*, 159 (2), p. 169-178.
- Lemieux, C., 2007, « À quoi sert l'analyse des controverses? », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle* (1), p. 191-212.
- Lemieux, C., 2008, « Rendre visibles les dangers du nucléaire. », in Lahire, B., Rosental, C. (dir.), *La cognition au prisme des sciences sociales.*, Paris, Archives contemporaines, p. 131-159.
- Lemieux, C., Barthe, Y., 1998, « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique. Nouveaux chantiers, vieilles questions », *Politix*, p. 7-28.
- Léonard, E., Bonnal, P., Foyer, J., Leite, S.P., 2009, « La construction normative du développement durable dans les contextes de sa "mise en politiques". Une analyse par les dépendances de sentier au Brésil et au Mexique », *Mondes en développement*, 4 (148), p. 67-84.
- Lerond, M., Larrue, C., Michel, P., Roudier, B., Sanson, C. (Ed), 2003, *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes.*, Paris, Lavoisier.
- Leuven, Ragas, Smits, Velde, v.d., 2006, « Pieter Hendrik Nienhuis: aquatic ecologist and environmental scientist », *Hydrobiologia*, 565 (Living Rivers: Trends and Challenges in Science and Management), p. 1-18.
- Lindblom, C., 1959, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, p. 79-88.
- Linton, J., 2010, *What is water ? The history of a modern abstraction*, UBC Press.
- Lipsky, M., 1980, *The Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage.
- Lipsky, M., Smith, S.R., 2012, « Traiter les problèmes sociaux comme des urgences », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 20.
- Little, P.D., Mahmoud, H., Coppock, D.L., 2001, « When deserts flood: Risk management and climatic processes among East African pastoralists », *Climate Research*, 19 (2), p. 149-159.
- Lolive, J., 1997, « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, 10 (39), p. 109-130.
- Lolive, J., 1999, *Les contestations du TGV méditerranée: Projet, controverse et espace public* L'Harmattan.
- Loucks, D.P., Stedinger, J.R., 2007, « Thoughts on the economics of floodplain development in the US », in Vasiliev, O.F., VanGelder, P., Plate, E.J., Bolgov, M.V. (dir.), *Extreme Hydrological Events: New Concepts for Security*, p. 3-19.
- Ludy, J., Kondolf, G.M., 2012, « Flood Risk Perception in Lands "Protected" by 100-Year Levees », *Natural Hazards*, 61 (2), p. 829-42.
- Lynn, F.M., Busenberg, G.J., 1995, « Citizen advisory committees and environmental policy: what we know, what's left to discover », *Risk Analysis*, 15 (2), p. 147-162.
- Majone, G., 1994, « The rise of the regulatory state in Europe », *West European Politics*, 17 (3), p. 77-101.
- Maltby, E., 2006, « Wetland Conservation and Management: Questions for Science and Society Applying the Ecosystem Approach », *Ecological Studies*, 191 (Wetlands: Functioning, Biodiversity Conservation, and Restoration), p. 93-116.
- Maltby, E., 1991, « Wetland management goals: wise use and conservation », *Landscape and Urban Planning*, 20, p. 9-18.
- Maltby, E., Blackwell, M.S.A., 2005, « Managing riverine environments in the context of new water policy in Europe », *Int J River Basin Management*, 3 (2), p. 1-9.
- March, J.G., 1991, « Rationalité limitée, ambiguïtés et ingénierie des choix », *Décisions et Organisations*, p. 133-161.
- Massard-Guilbaud, G., 2011, « Sept siècles de tentatives de régulation de la Loire... Une relecture de Roger Dion », Paris, CNAM, non publié.
- Massardier, G., 2011, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau. », *Pôle Sud*, 35 (2), p. 7-20.
- Massardier, G., 2009, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation "adhocratique". Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France. », *Vertigo*, Hors-Série 6.
- Massardier, G., 2003, *Politiques et action publiques*, Armand Collin.

- McConnell, A., 2010, « Policy success, policy failure and grey areas in-between », *Journal of Public Policy*, 30 (03), p. 345-362.
- Meijerink, S., 2005, « Understanding policy stability and change: the interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945–2003 », *Journal of European Public Policy*, 12 (6), p. 1060–1077.
- Méjean, A., 1996, « Utilisation politique d'une catastrophe: le voyage de Napoléon III en Provence durant la grande crue de 1856 », *Revue historique*, 1, p. 133-152.
- Melé, P., 2004, « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ? », Rennes, Méli, P., 2003, « Conflits, territoires et action publique », in Melé, P., Larrue, C., Rosemberg, M. (dir.), *Conflits et territoires*, Tours, PUF, MSH Villes et territoires, p. 224.
- Mermet, L., 2007, « Épilogue. Débattre sans savoir pourquoi: la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* p. 368-380.
- Mitsch, W.J., 2010, « Restauration des cours d'eau et de leur bassin versant : une approche par génie écologique », in Lefeuvre, J.-C. (dir.), *Carrières, biodiversité et fonctionnement des hydrosystèmes*, Buchet - Chastel Ecologie, p. 206-224.
- Mol, A.P.J., 1996, « Ecological modernisation and institutional reflexivity: Environmental reform in the late modern age », *Environmental Politics*, 5 (2), p. 302 - 323
- Mol, A.P.J., Spaargaren, G., 2000, « Ecological modernisation theory in debate: A review », *Environmental Politics*, 9 (1), p. 17 - 49.
- Mollinga, P.P., 2008, « Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management », *Water alternatives*, 1 (1), p. 7-23.
- Montz, B., Tobin, G., 2008, « Livin' Large with Levees: Lessons Learned and Lost », *Natural Hazards Review* p. 150-157.
- Mormont, M., 2006, « Conflit et territorialisation », *Géographie, économie, Société*, 8, p. 299-318.
- Moss, T., Monstadt, J. (Ed), 2008, *Restoring Floodplains in Europe. Policy Contexts and Project Experiences*, London, IWA.
- Muller, P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. », *Revue française de science politique*, 42e année (2), p. 275-297.
- Muller, P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, p. 189-208.
- Muller, P., 2006a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF (première édition 1990).
- Muller, P., 2006b, « Secteur », in Boussaguët, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 407-415.
- Musy, A., Higy, C., 2004, *Hydrologie: Une science de la nature*, Lausanne, Suisse,
- Nahrath, S., Varone, F., Gerber, J.-D., 2009, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources? », *VertigO*, 9 (1).
- Narcy, J.-B., 2002, « Les registres de justification dans l'instruction des plans de prévention des risques inondation », *Annales des mines*.
- Négrier, E., 2011, « Echelles d'action publique », in Pasquier, R., Guigner, S., Cole, A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de SciencesPo, p. 195-199.
- Neumann, R.P., 2005, *Making political ecology*, London, Hodder Arnold.
- Neveu, C., 2011, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 1 (1), p. 186-209.
- Notte, O., Salles, D., 2011, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne. », *Politique européenne*, 1 (33), p. 37-62.
- November, V., 2002, *Les territoires du Risque. Le risque comme objet de réflexion géographique*, Berne Peter Lang.
- November, V., Panelas, M., Viot, P. (Ed), 2011, *Habiter les territoires à risques*,
- O'Neill, K.M., 2006, *Rivers by design : state power and the origins of U.S. flood control*, Durham [N.C.], Duke University Press.
- Oberlin, G., J.-N. Gautier, B. Chastan, P. Farissier et P. Givone 1993. " " . vol. 4, n° 3, pp.171-6., 1993, « Une méthode globale pour la gestion rationnelle des zones inondables : le programme

- « Inondabilité » du CEMAGREF », *Science et changements planétaires / Sécheresse. Note méthodologique. Crues et sécheresses* 4(3), p. 171-6.
- Offner, J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, 56 (1), p. 27-47.
- Padioleau, J.-G., 1982, *L'Etat au concret*, PUF.
- Palier, B., 2005, « Ambiguous Agreement. Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s », in Streeck, W., Thelen, K. (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford,, Oxford University Press, p.
- Pardé, M., 1935, « Le régime de la Garonne », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 6 (2-3), p. 105-262.
- Pardé, M., 1925, « Le régime du Rhône », *Revue de géographie alpine*, 13 (3), p. 459-547.
- Pasquier, R., 2012, *Le pouvoir régional*, Presses de Sciences Po.
- Pasquier, R., Guigner, S., Cole, A. (Ed), 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris,
- Patten, D.T., 1998, « Riparian ecosystems of semi-arid North America: Diversity and human impacts », *Wetlands*, 18 (4), p. 498-512.
- Paugam, S. (Ed), 2007, *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales.*, Puf.
- Payre, R., Pollet, G., 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 133-154.
- Pelling, M., 1999, « The political ecology of flood hazard in urban Guyana », *Geoforum*, 30 (3), p. 249-261.
- Peretti-Watel, P., 2000, *Sociologie du risque*, Armand Colin.
- Pestre, D., 2011, « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, 1 p. 210-238.
- Pestre, D., 2006, *Introduction aux Science Studies*, Paris,
- Petiteville, F., Smith, A., 2006, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique* 56 (3), p. 357-366. .
- Picon, A., 1992, *L'Invention de L'ingénieur moderne. L'Ecole des Ponts et Chaussées 1747-1851.*, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées.
- Picon, B., 2006, « Invisibilité, dévoilement et dénouement d'une situation de crise : ruptures de digues en Camargue », in Beck, C., Luginbühl, Y., Muxart, T. (dir.), *Temps et espaces des crises de l'environnement* Quae, p. 277-286.
- Picon, B., 2008, *L'Espace et le Temps en Camargue*, Arles,
- Picon, B., Allard, P., 2007, « Les inondations du Rhône aval de 1856, 1993, 1994, 2003 et leurs répercussions sociétales », *La Houille Blanche*, 2, p. 52-57.
- Picon, B., Allard, P., Claeys-Mekdade, C., Killian, S., 2006, *Gestion du risque inondation et changement social dans le delta du Rhône. Les catastrophes de 1856 et 1993-1994*, Cemagref.
- Piegay, H., 2003, « Dynamics of wood in large rivers », in Gregory, S.V., Boyer, K.L., Gurnell, A.M. (dir.), *Ecology and Management of Wood in World Rivers*, Bethesda, Amer Fisheries Soc, p. 109-133.
- Piegay, H., Cuaz, M., Javelle, E., Mandier, P., 1997, « Bank erosion management based on geomorphological, ecological and economic criteria on the Galaure river, France », *Regulated Rivers-Research & Management*, 13 (5), p. 433-448.
- Piegay, H., Landon, N., 1997, « Promoting ecological management of riparian forests on the Drome river, France », *Aquatic Conservation-Marine and Freshwater Ecosystems*, 7 (4), p. 287-304.
- Pierson, P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267.
- Pierson, P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45, p. 595-628.
- Porter, T.M., 1995, *Trust in numbers : the pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Pottier, N., 2003, « La lutte contre les inondations en France : outils et stratégies d'hier à demain », in Moriniaux, V. (dir.), *Les risques. Questions de géographie.*, Nantes, Editions du Temps, p.
- Poupeau, F.-M., 2013, « L'émergence d'un Etat régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Ecologie et du Développement durable dans une région française. », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), p. 249-277.

- Price, D.J.S., 1951, « Quantitative measures of the development of science », *Archives Internationales d'Histoire des Sciences*, 4, p. 85-93.
- Pritchard, S.B., 2011, *Confluence. The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône*, Cambridge, Harvard University Press.
- Pritchard, S.B., 2004, « Reconstructing the Rhône: The Cultural Politics of Nature and Nation in Contemporary France, 1945-1997. », *French Historical Studies*, 27 (4), p. 765-799.
- Quenault, B., 2013, « Retour critique sur la mobilisation du concept de résilience en lien avec l'adaptation des systèmes urbains au changement climatique », *EchoGéo*, 24.
- Radaelli, C., 2006, « Récits », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Revinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 366-371.
- Radaelli, C.M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, p. 255-276.
- Ralph, K.A., 1975, *Perception and adjustment to flood in the Meghna Flood*, Plain. M.A. thesis, Department of Geography, University of Hawaii.
- Reed, M.S., 2008, « Stakeholder participation for environmental management: A literature review », *Biological Conservation*, 141, p. 2417-2431.
- Reghezza-Zitt, M., 2010, « La résilience dans les politiques françaises de gestion des inondations urbaines : quelques pistes d'analyse », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 4, p. 503-516.
- Renn, O., 2006, « Participatory processes for designing environmental policies », *Land Use Policy*, p. 34-43.
- Revet, S., 2012, « Ce que les sciences font aux catastrophes. Equipement scientifique d'un problème public transnational. », manuscrit.
- Revet, S., 2009a, *Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturelles »*, (Accès le
- Revet, S., 2009b, « Vivre dans un monde plus sûr », *Cultures et Conflits*, 75.
- Reyt, P., 2000, « Les dragons de la crue », *Cahiers de géographie du Québec*, 44, p. 127-145.
- Richard-Ferroudji, A., 2011, « Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation », *Politix*, 24 (96), p. 161-181.
- Richter, B.D., Baumgartner, J.V., Wigington, R., Braun, D.P., 1997, « How much water does a river need? », *Freshwater Biology*, 37 (1), p. 231-249.
- Robbins, P., 2001, « Fixed Categories in a Portable Landscape: The Causes and Consequences of Land Cover Categorization », *Environment and Planning A* 33, p. 161-179.
- Robbins, P., 2004, *Political ecology. A critical introduction*, Malden (Mass.), Blackwell.
- Robert, C., 2012, « Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ? », *Education et sociétés*, 1 (29), p. 57-70.
- Robertson, M.M., 2004, « The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance », *Geoforum*, 35 (3), p. 361-373.
- Rode, S., 2009, *Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire Moyenne*, Doctorat de Géographie, Université de Paris Ouest Nanterre la Défense
- Rode, S., 2010, « De l'aménagement au ménagement : le bassin de la Loire, miroir de l'évolution des rapports entre aménagement fluvial et environnement », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- Roqueplo, P., 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Versailles, Editions Quæ « Sciences en questions ».
- Rosanvallon, P., 2006, *La contre-démocratie* Paris, Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, P., 1992, *La crise de l'Etat-providence*,
- Roth, D., Warner, J., 2009, « Rural solutions for Threats to Urban Areas: The Contest over Calamity Polders », *Built environment*, 35 (4).
- Roth, D., Winnubst, M., 2009, « Reconstructing the polder: negotiating property rights and blue functions for land », *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 8 (1), p. 37-56.
- Roux, A.-L. (Ed), 1982, *Cartographie Polythématique Appliquée À La Gestion Écologique Des Eaux. Etude D'un Hydrosystème Fluvial : Le Haut-Rhône Français*, Paris,
- Rui, S., 2006, « Le public fait-il la loi ? », *Politix* 3(75), p. 125-142.

- Rumpala, Y., 2011, « De l'objectif de "développement durable" à la gouvernementalisation du changement. Expressions et effets d'une préoccupation institutionnelle renouvelée en France et dans l'Union Européenne », *Politique européenne*, 1 (33), p. 119-153.
- Rumpala, Y., 2008, « Le "développement durable" appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le "développement durable" rencontre la "gouvernance" », *VertigO*.
- Sabatier, P.A., 2006, « Advocacy Coalition Framework (ACF) », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, SciencesPo. Les Presses., p.
- Sabatier, P.A., 1988, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, 21 (2), p. 129-168.
- Sawicki, F., 2000, « Les politistes et le microscope », in Bachir, M. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, p. p. 143-164.
- Scarwell, H.-J., Laganier, R., 2004, *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- Scarwell, H.J., Defossez, S., Meschinet de Richemond, N., 2006, « La mobilisation des réseaux d'acteurs et la mise en scène des représentations », in Laganier, R. (dir.), *Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation.*, Paris, L'Harmattan, p.
- Schmidt, 2008, « Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse », *Annual Review of Political Science*, 11, p. 303-326.
- Schmitt, L., et al., 2009, « Le « polder » d'Erstein : objectifs, aménagements et retour d'expérience sur cinq ans de fonctionnement et de suivi scientifique environnemental (Rhin, France) », *Ingénieries E.A.T.*, Numéro spécial, p. 67-84.
- Schneidergruber, M., Cierna, M., Jones, T., (Ed), 2004, *Policy and Economic Analysis of Floodplain Restoration in Europe*, WWF, (Accès le
- Sheaffer, J.R., 1960, « Flood proofing: an element in a flood damage reduction program », *University of Chicago, Departement of Geography.*, Research Paper n° 65.
- Smith, A., 1995, *L'Europe politique au miroir du local: les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.
- Smith, A., 1996, « La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ? », *Revue française de science politique*, 3 (46), p. 474-495.
- Smith, A., 2006, « Paradigme », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 312-319.
- Smith, A., 2011, « Territoires », in Pasquier, R., Guigner, S., Cole, A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de SciencesPo, p. 469-473.
- Sourisseau, J.-M., Pestaña, G., Géronimi, V., Patrick Schembri 2010, « Politiques publiques et développement durable dans le monde rural calédonien », *Économie rurale*, 320.
- Steinmo, S., 2006, « Néo-institutionnalismes », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p. 292-299.
- Sternlieb, F., Bixler, R.P., Huber-Stearns, H., Huayhuaca, C.a., 2013, « A question of fit: Reflections on boundaries, organizations and socialecological systems », *Journal of Environmental Management*, 130, p. 117-125.
- Stone, D.A., 1989, « Causal stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly* 104 (2), p. 281-300.
- Surel, Y., 1995, « Les politiques publiques comme paradigmes », in Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, p. 125-151.
- Swyngedouw, E., 1999, « Modernity and Hybridity: Nature, Regeneracionismo, Spanish Waterscape, 1890-1930 », *Annals of the Association of American Geographers*, 89 (3), p. 443-465.
- Swyngedouw, E., 1997, « Neither Global nor Glocal. "Glocalization" and the Politics of Scale. », in Cox, K.R. (dir.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local.*, p. 137-165.
- Swyngedouw, E., 2004, « Waterscapes of Spain », in Basset, Z.a. (dir.), *Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies.*, New-York, London, Guilford Press, p.
- Territoire Rhône, 2003, *Etude globale pour une stratégie de réduction des risques dus aux crues du Rhône*, (Accès le

- Theys, J., 2002, « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, 1.
- Thoenig, J.-C., Duran, P., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.
- Tockner, K., Schiemer, F., Ward, J.V., 1998, « Conservation by restoration: The management concept for a river-floodplain system on the Danube River in Austria », *Aquatic Conservation-Marine and Freshwater Ecosystems*, 8 (1), p. 71-86.
- Torre, A., 2006, « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2006 (3).
- Trémolières, M., et al., 2008, « Does restoration of flooding and reconnection of anastomosing channels in the upper Rhine floodplain improve alluvial ecosystem functions and biodiversity? », Italy, Venice S. Servolo Island, 16-21 June 2008,
- Tricot, A., 2008, « La prévention des risques d'inondation en France : entre approche normative de l'état et expériences locales des cours d'eau », *Environnement Urbain*, 2 (1), p. 123-133.
- Tricot, A., Labussière, O., 2009, « Les difficultés d'application des plans de prévention en France : lorsque le territoire façonne le risque », *Cahiers de géographie du Québec*, 53 (148), p. 119-134.
- Trottier, J., 2012, « L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau », in Brun, A., Lasserre, F. (dir.), *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Presses de l'université du Québec, p.
- Tsebelis, G., 2002, « Veto players and institutional analysis », *Governance*, 13 (4), p. 441-474.
- Turner, R.K., van den Bergh, J.C.J.M., Söderqvist, T., Barendregt, A., van der Straaten, J., Maltby, E., van Ierland, E.C., 2000, « Ecological-economic analysis of wetlands: scientific integration for management and policy », *Ecological Economics*, 35 (1), p. 7-23.
- Van der Brugge, R., Rotmans, J., Loorbach, D., 2005, « The Transition in Dutch Water Management », *Regional Environmental Change*, 5, p. 164-76.
- Van Looy, K., Meire, P., 2009, « A conservation paradox for riparian habitats and river corridor species », *Journal for Nature Conservation*, 17 (1), p. 33-46.
- Vandergeest, P., Peluso, N.L., 1995, « Territorialization and State Power in Thailand », *Theory and Society*, 35, p. 385-426.
- Ververk, J., van Buuren, A., 2013, « Space for the River: a condensed state of the art », in Warner, J., Van Buuren, A., Edelenbos, J. (dir.), *Making Space for the River*, London, New-York, IWA p. 15-32.
- Veyret-Mekdjian, Y., 2001, *Géographie des risques naturels*, La Documentation française.
- Vieillard-Coffre, S., 2001, « Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote*, 3 (102), p. 139-156.
- Vilain, J.-P., Lemieux, C., 1998, « La mobilisation des victimes d'accidents collectifs. Vers la notion de «groupe circonstanciel» », *Politix*, p. 135-160.
- Villalba, B. (Ed), 2009, *Appropriations du développement durable*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- Villalba, B., 2006a, « La sociologie politique et l'environnement : questions sur un silence », in Beck, C., Luginbühl, Y., Muxart, T. (dir.), *Temps et espaces des crises de l'environnement* Quae, p. 396-382.
- Villalba, B., 2006b, « "La sociologie politique et l'environnement : questions sur un silence" », in Beck, C., Luginbühl, Y., Muxart, T. (dir.), *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Versailles, Editions Quae/Cemagref, p. 369-382.
- Vinet, F., 2010, *Le risque inondation : diagnostic et gestion*,
- Vivien, F.D., 2001, « Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps », in Jollivet, M. (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Elsevier, p.
- Walker, J., Cooper, M., 2011, « Genealogies of resilience. From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation », *Security Dialogue*.
- Walter, F., 2008, *Catastrophes. Une histoire culturelle. XVIe – XXIe siècle*,

- Ward, J.V., Bretschko, G., Brunke, M., Danielopol, D., Gibert, J., Gonser, T., Hildrew, A.G., 1998, « The boundaries of river systems: the metazoan perspective », *Freshwater Biology*, 40 (3), p. 531-569.
- Warner, J., 2010, « Space for the river, space for diversity? Contest over multifunctional flood planning », Newcastle, British Hydrological Society.
- Warner, J., van Buuren, A., 2011, « La mise en oeuvre de "plus d'espace pour le fleuve" : les discours positifs et négatifs à Kampen, aux Pays-Bas », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 4 (77).
- Warner, J., Van Buuren, A., Edelenbos, J. (Ed), 2013, *Making Space for the River*, London, New-York, IWA
- Warner, J., Winnubst, M., Roth, D., 2008, « Plus d'espace pour le fleuve, plus de place pour la participation citoyenne? », *Deshima*, 2, p. 77-94.
- Weatherley, R., Lipsky, M., 1977, « Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform », *Harvard educational review* 47 (2), p. 171-197.
- Wesselink, A., 2007a, « Dutch Dealings with the Delta », *Nature and Culture*, 2, p. 188-209.
- Wesselink, A., Warner, J., Kok, M., 2012, « You gain some funding, you lose some freedom. The ironies of protection in Limburg (The Netherlands) », *Environmental Science & Policy*.
- Wesselink, A.J., 2007b, « Flood safety in the Netherlands: The Dutch response to Hurricane Katrina », *Technology in Society*, 29 (2), p. 239-247.
- White, G.F., 1964, « Choice of adjustments to floods », *University of Chicago, Departement of Geography*, Research Paper n° 93.
- Whiteside, K.H., 2002, *Divided Natures: French Contributions to Political Ecology*, Mit Press.
- Whitman, D., 2003, « Locating Stakeholders in Environmental Policy-Making ».
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., 1994, *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*,
- Wolsink, M., 2006, « River basin approach and integrated water management: Governance pitfalls for the Dutch Space-Water-Adjustment Management Principle », *Geoforum*, 37 (4), p. 473-487.
- Wouters, P., 2006, « Aux origines de la scientométrie. La naissance du science citation index », *Actes de la recherche en sciences sociales*.
- WWF, 2004, *Living with floods: achieving ecologically sustainable flood management in Europe.*, (Accès le
- Wynne, B., 1996, « May the Sheep Safely Graze? A reflexive view of the expert-lay knowledge divide », in Lash, S.M., Szerszynski, B., Wynne, B. (dir.), *Risk, Environment, Modernity*, SAGE, p.
- Young, O.R., 1989, « The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment », *International Organization*, Vol. 43 (3), p. pp. 349-375.
- Zaccai, E., 2002, « Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet ».
- Zittoun, P., 2007, « La carte parisienne du bruit. La fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique. », *Politix* 2(78), p. 157-178.
- Zittoun, P., 2013, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, 63 (3), p. 625-646.

Table des figures

Figure 1 : Carte postale évoquant la fête de la Tarasque à Tarascon.....	p.48
Figure 2 : L'Empereur distribuant des secours aux inondés de Lyon en 1856.....	p.58
Figure 3 : Représentation du paradigme de protection contre les inondations.....	p.64
Figure 4 : Les aménagements de la CNR structurant le Grand Delta.....	p.72
Figure 5 : Représentation des aménagements de la CNR sur le Rhône.....	p.73
Figure 6 : Aménagement « au fil de l'eau » de la CNR.....	p.74
Figure 7 : Photographie du canal de dérivation de l'aménagement de Donzère-Mondragon.....	p.75
Figure 8 : Carte de l'État-major (1820-1860) des communes de Piolenc et Mornas.....	p.80
Figure 9 : Photographie de la digue CNR à Piolenc et du contre-canal.....	p.82
Figure 10 : Évolution dans le temps du nombre d'articles liés à la restauration de ZEC dans la littérature scientifique (1990-2011).....	p.129
Figure 11: Domaines de recherche des articles publiés entre 1990 et 2011 sur la restauration de ZEC.....	p.130
Figure 12 : Domaines de recherche dans les cinq pays qui publient le plus.....	p.131
Figure 13 : Représentation schématique des relations entre domaines par la co-signature d'articles.....	p.132
Figure 14: Auteurs les plus représentés dans le domaine de la restauration de ZEC.....	p.134
Figure 15 : Tableau comparatif des paradigmes de protection et de gestion durable des inondations.....	p.164
Figure 16 : Illustration de la une de <i>Libération</i> datée du 11 décembre 2003.....	p.200
Figure 17 : Illustration de la politisation régionale des inondations : l'Appel du Grand Delta.....	p.203
Figure 18 : Illustration des six volets du Plan Rhône.....	p.231
Figure 19 : Tableau présentant le partage financier du Plan Rhône par volet.....	p.234
Figure 20 : Ventilation du financement des volets du Plan Rhône par partenaire.....	p.235
Figure 21 : Espace d'action du Plan Rhône.....	p.235
Figure 22 : Représentation schématique d'un déversoir sur une digue.....	p.250
Figure 23 : Localisation des principaux champs d'expansion de crues identifiés par l'EGR.....	p.252
Figure 24 : localisation des plaines concernées par le « programme d'optimisation des ZEC ».....	p.263
Figure 25 : Communication autour du « projet d'optimisation de ZEC », ou la présentation des « pastilles ».....	p.267
Figure 26 : Le Plan Rhône comme territoire fonctionnel.....	p.285
Figure 27 : Emprise de la base de données topographique Rhône.....	p.289
Figure 28 : La restauration de ZEC et le territoire de risque.....	p.314
Figure 29 : Carte de situation de la plaine de Piolenc-Mornas.....	p.324
Figure 30 : Carte détaillée de la plaine de Piolenc-Mornas.....	p.325
Figure 31 : Piolenc, un territoire inondable.....	p.330

Figure 32 : Carte représentant les réseaux situés sur la plaine de Piolenc-Mornas.....	p.336
Figure 33 : Principaux risques technologiques recensés par la commune de Piolenc.....	p.342
Figure 34 : Études techniques réalisées au sujet du programme d'optimisation de ZEC.....	p.368
Figure 35 : Communautés de communes de Piolenc et Mornas.....	p.395
Figure 36 : Le maire de Piolenc et l'importance des relations publiques.....	p.397
Figure 37 : Piolenc-Mornas, territoire de contestation.....	p.400
Figure 38 : « Les élus font barrage ». Association médiatique des représentants politiques contre le territoire fonctionnel.....	p.401
Figure 39 : Projet de réforme des intercommunalités en Vaucluse.....	p.405
Figure 40 : Opposition de Piolenc à l'élargissement du Grand Avignon.....	p.406
Figure 41 : l'organisation territoriale des ZEC Actives.....	p.413
Figure 42 : Fréquence des entretiens réalisés avec des agents de la Mission Rhône.....	p.438
Figure 43 : représentation des travaux du Symadrem entre Beaucaire et Arles.....	p.453
Figure 44 : Projet de renforcement de la digue entre Beaucaire et Fourques.....	p.454
Figure 45 : Les mesures d'annulation et de réduction des impacts hydrauliques et environnementaux du projet du Symadrem.....	p.456

Table des matières

RÉSUMÉ.....	V
REMERCIEMENTS.....	VII
SOMMAIRE.....	IX
ABRÉVIATIONS UTILISÉES	XI
LEXIQUE	XIII
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
1. Réinscrire les inondations dans le champ politique.....	4
1.1 Les inondations et le politique.....	4
1.2 Un risque collectif et fabriqué.....	6
1.2.1 <i>Évaluation du risque et de ses perceptions : une approche normative</i>	7
1.2.2 <i>Le risque inondation comme problème public créé par la société</i>	8
1.3 Un enjeu de gouvernement.....	12
1.3.1 <i>Un domaine d'action publique multiniveaux et négocié</i>	13
1.3.2 <i>Le rôle de l'État dans la fabrique du risque inondation</i>	15
1.3.3 <i>Le risque inondation producteur d'inégalités</i>	16
1.4 Un terrain d'affrontements : production d'expertise et aménagements publics	18
2. Étudier la politisation d'un risque naturel : problématique et hypothèses de recherche.....	20
2.1 Questions de recherche.....	21
2.2 Hypothèses	23
3. Pour une sociologie politique du risque inondation : grille d'analyse	24
3.1 La controverse, lieu privilégié d'observation de la fabrique de l'action publique	25
3.2 Appréhender le sens de l'action publique par les paradigmes.....	27
3.3 Territoires, institutions et action publique.....	30
3.4 Saisir les recompositions de l'État à partir des inondations	32
3.5 Intérêts d'une grille d'analyse combinée.....	33
4. Méthodologie.....	35
4.1 Le choix d'une approche monographique	35
4.2 Recueil des données	38
5. Organisation de la thèse.....	39
PREMIÈRE PARTIE. SE PROTÉGER DES INONDATIONS OU VIVRE AVEC ? LES ÉVOLUTIONS PARADIGMATIQUES D'UN PROBLÈME PUBLIC	41
CHAPITRE 1. LA LONGUE FABRIQUE D'UN RISQUE « NATUREL » SUR LE RHÔNE	45

1. Les inondations du Rhône, du fléau au problème public : fabrique d'un paradigme « de protection ».....	46
1.1 Un fléau régulé par les institutions religieuses, les notables et les communautés locales...	46
1.1.1 <i>Les inondations, un fléau pris en charge par les institutions religieuses</i>	47
1.1.2 <i>Les inondations objet d'interventions des notables et des communautés locales</i>	50
1.1.3 <i>Les inondations comme objet d'intervention du pouvoir central</i>	52
1.2 Émergence et institutionnalisation du paradigme « de protection ».....	53
1.2.1 <i>Définition du concept de paradigme d'action publique</i>	53
1.2.2 <i>Des conditions favorables à l'avènement d'un paradigme</i>	55
1.2.3 <i>De l'État compatissant à l'État protecteur : les inondations comme problème public</i> 57	
1.2.4 <i>Institutionnalisation d'une action publique de protection</i>	64
2. Construction de l'invisibilité des inondations sur le Rhône	69
2.1 L'aménagement du Rhône : production d'un fleuve national et technologique.....	70
2.1.1 <i>La production d'un fleuve national</i>	70
2.1.2 <i>Transformation du paysage autour du Rhône</i>	72
2.2 Construction discursive et matérielle de l'invisibilité des inondations	76
2.2.1 <i>Le Rhône « hors d'état de nuire »</i>	76
2.2.2 <i>Des territoires protégés des inondations</i>	79
Conclusion intermédiaire.....	83
CHAPITRE 2. LES INONDATIONS ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LOGIQUE D'APPROPRIATION .	85
1. La gestion durable des inondations en France, critique du paradigme de protection	88
1.1 Disqualification des ouvrages de protection.....	89
1.1.1 <i>Disqualification des infrastructures de protection par des scientifiques militants</i>	90
1.1.2 <i>Critique parlementaire du paradigme de protection</i>	92
1.1.3 <i>La disqualification des digues par la réglementation</i>	94
1.2 Monétarisation des inondations par les forums scientifique, de politique publique et de professionnels.....	96
1.2.1 <i>Dans le forum scientifique</i>	97
1.2.2 <i>Dans le forum des professionnels</i>	99
1.2.3 <i>Institutionnalisation de la monétarisation des inondations</i>	100
1.3 Une gestion participative et intégrée	102
2. Les inondations comme problème environnemental et économique à l'international.....	105
2.1 Appropriation des risques naturels par les organisations multilatérales.....	105
2.2 Construction d'un problème environnemental et économique.....	107
2.2.1 <i>Les inondations comme phénomènes naturels et économiques</i>	107
2.2.2 <i>Les solutions aux inondations : une gestion « intégrée » et un assemblage de mesures</i>	109

3. Les inondations, nouveau domaine de la DG environnement	114
3.1 La DG Environnement et les inondations autour de la modernisation écologique	114
3.2 WWF et la DG Environnement	119
3.3 Le financement de projets de recherche	122
Conclusion intermédiaire.....	123
CHAPITRE 3. RESTAURER UNE ZEC. GÉNÉALOGIE D’UN INSTRUMENT D’ACTION PUBLIQUE	125
1. Construction scientifique d’un instrument d’action publique.....	126
1.1 La scientométrie comme outil d’analyse de la production scientifique	127
1.2 Émergence du concept de restauration de ZEC.....	129
1.3 Un concept produit par un groupe d’auteurs composite.....	130
1.4 Le produit d’une science appliquée, interdisciplinaire et fonctionnaliste	134
2. La restauration de ZEC, instrument d’action publique.....	138
2.1 De l’international à l’Europe.....	138
2.2 Institutionnalisation de la restauration de ZEC en France.....	142
2.2.1 <i>La préservation des zones inondables, une mesure ancienne</i>	142
2.2.2 <i>Le polder de d’Erstein, un cas d’école</i>	143
2.2.3 <i>Institutionnalisation protéiforme de la restauration de zones d’expansion de crues.</i> 145	
3. Philosophie d’un instrument d’action publique.....	149
3.1 La gestion durable des inondations ancrée dans le discours de la modernisation écologique	150
3.1.1 <i>S’adapter aux inondations grâce à la résilience</i>	151
3.1.2 <i>L’ingénierie écologique comme opérationnalisation des ZEC</i>	155
3.2 La restauration de ZEC : un instrument compatible avec le néolibéralisme	158
Conclusion intermédiaire.....	161
CONCLUSION	163

DEUXIÈME PARTIE. LA GESTION DURABLE DES INONDATIONS : OPÉRATIONS DE TRADUCTION SUR LE RHÔNE. 165

CHAPITRE 4. LES INONDATIONS CONTEMPORAINES, SCÈNES DE LUTTES DÉFINITIONNELLES	169
1. Les inondations des années 1990 : émergence d’une définition environnementale du problème	170
1.1 Les inondations de la Camargue.....	171
1.2 Émergence d’une définition environnementale des inondations	172
1.2.1 <i>Les inondations comme un problème de digue</i>	173
1.2.2 <i>Les inondations comme un problème environnemental</i>	175
1.3 Une réponse publique entre deux paradigmes.....	177
1.3.1 <i>Une action publique à deux niveaux : entre prévention nationale et protection locale</i>	178

1.3.2 <i>Le rapport Mariani, préfiguration de la réponse institutionnelle aux inondations du Rhône</i>	180
2. Les inondations de 2003 : fenêtre d’opportunité pour une solution institutionnelle	182
2.1 Les inondations du Rhône aval.....	182
2.2 Domination d’une définition environnementale des inondations.....	185
2.2.1 <i>Les inondations comme un problème de digue</i>	185
2.2.2 <i>Les inondations comme problème environnemental, une définition dominante</i>	186
2.2.3 <i>Tensions entre sécurité et développement économique</i>	189
2.3 Une crise hydro-politique	191
2.3.1 <i>Enjeux politiques derrière l’estimation d’un débit de crue</i>	191
2.3.2 <i>Une controverse révélatrice de tensions entre l’État et la CNR</i>	195
2.3.3 <i>Les luttes définitionnelles sur le terrain juridique</i>	198
2.4 Les entrepreneurs d’une réponse institutionnelle aux inondations.....	201
2.4.1 <i>La création institutionnelle comme solution du paradigme de protection</i>	201
2.4.2 <i>La création institutionnelle comme solution du paradigme de gestion durable</i>	206
3. Une solution institutionnelle prise en charge par l’État.....	210
3.1 Dispersion des initiatives politiques locales.....	210
3.1.1 <i>Les Régions associées à Territoire Rhône</i>	211
3.1.2 <i>Disqualification de Territoire Rhône</i>	212
3.1.3 <i>La capacité critique des associations de riverains désamorcée</i>	216
3.2 Des réformateurs au sein de l’administration régionale	218
3.2.1 <i>Le préfet de région et de Bassin : de la Loire au Rhône</i>	218
3.2.2 <i>Une forte implication de la Direction Régionale de l’Environnement Rhône-Alpes</i> .	220
3.2.3 <i>La Mission Rhône, bras armé des réformateurs</i>	222
Conclusion intermédiaire.....	228
CHAPITRE 5. LE PLAN RHÔNE : TRADUCTION INÉDITE DE LA GESTION DURABLE DES INONDATIONS	229
1. Une institution (relativement) innovante	230
1.1 Le Plan Rhône, dynamique d’institutionnalisation.....	230
1.1.1 <i>Un partenariat entre organisations</i>	230
1.1.2 <i>Une stratégie commune</i>	231
1.1.3 <i>Des moyens spécifiques</i>	233
1.1.4 <i>Un espace d’action délimité</i>	235
1.1.5 <i>Des règles de fonctionnement formalisées</i>	236
1.2 Une institution qui s’inscrit dans une trajectoire d’action publique.....	238
1.2.1 <i>Le Plan Rhône, entre développement local et planification</i>	239
1.2.2 <i>Ce que le FEDER et le CPER ont fait au Plan Rhône</i>	241

1.2.3 <i>Le Plan Rhône et la durabilité</i>	244
2. Restaurer une zone d'expansion de crues : la solution « clé de voute ».....	247
2.1 De la naissance d'un concept... ..	248
2.1.1 « Optimiser les champs d'expansion de crue » : une solution technique.....	249
2.1.2 <i>Le rapport Balland de 2004 : renforcement de la restauration de ZEC comme solution</i>	254
2.1.3 <i>Récupération d'un concept innovant par les réformateurs</i>	255
2.2 ...à son opérationnalisation : fabriquer un nouveau lien hydraulique.....	258
2.2.1 <i>Un assistant à maîtrise d'ouvrage proche du territoire</i>	259
2.2.2 <i>Un contexte propice à l'innovation</i>	260
2.2.3 <i>Un principe paradoxal : rehausser des digues pour mieux stocker l'eau</i>	262
2.2.4 <i>La restauration de ZEC comme compensation de la rehausse de digues</i>	265
2.3 Restaurer une ZEC : logiques instrumentales	268
2.3.1 <i>Restaurer une ZEC : contourner les restrictions européennes</i>	268
2.3.2 <i>Piolenc-Mornas et le SDAGE : compatibilité règlementaire</i>	271
Conclusion intermédiaire.....	274
CONCLUSION. RESTAURER UNE ZONE D'EXPANSION DE CRUES SUR LE RHÔNE, UN INSTRUMENT ENTRE DEUX PARADIGMES	275
TROISIÈME PARTIE. CONSTRUCTION ET ÉCHEC D'UN TERRITOIRE DE RISQUE	277
CHAPITRE 6. FAIRE EXISTER UN TERRITOIRE DE RISQUE	283
1. Émergence d'un nouveau territoire fonctionnel	284
1.1 Un savoir cartographique commun	287
1.2 Une « doctrine commune ».....	290
1.3 Des références identitaires.....	292
2. La participation comme ingénierie de construction territoriale.....	294
2.1 Les CTC, des dispositifs résolument novateurs.....	296
2.1.1 <i>L'ère des aménagements CNR : la participation des « riverains »</i>	296
2.1.2 <i>L'enjeu de la concertation du Plan Rhône : rompre avec une décision centralisée</i> ..	299
2.2 Les CTC comme outils de gouvernement	303
2.2.1 <i>Une dimension délibérative limitée</i>	303
2.2.2 <i>Instrument de légitimation d'un territoire et d'un dispositif</i>	308
2.2.3 <i>La concertation vue comme une lutte entre intérêts particuliers</i>	315
Conclusion intermédiaire.....	319
CHAPITRE 7. L'ÉCHEC DU TERRITOIRE DE RISQUE. CONTROVERSE AUTOUR D'UN PROJET DE RESTAURATION D'UNE ZONE D'EXPANSION DE CRUES.....	321
1. Deux coalitions discursives concurrentes : restaurer une zone d'expansion de crues et les ZEC Actives.....	322

1.1 Deux coalitions discursives sur un même espace.....	323
1.2 La coalition discursive « restauration de ZEC ».....	326
1.3 La coalition discursive « ZEC Actives ».....	326
2. Deux histoires concurrentes : Piolenc-Mornas, entre privilégiés et victimes.....	327
2.1 Les protégés de la CNR.....	327
2.1.1 <i>La plaine comme un espace naturellement inondable</i>	328
2.1.2 <i>L'image d'une plaine rurale indûment protégée</i>	332
2.1.3 <i>Mises à l'épreuve d'une plaine rurale favorisée</i>	335
2.2 Les victimes d'injustices environnementales.....	339
2.2.1 <i>Un territoire qui cumule de nombreux risques</i>	340
2.2.2 <i>Opérations de différenciation des inondations</i>	348
3. L'État, les élus et les experts : entre représentation de l'intérêt général et technocratie.....	356
3.1 Lutttes entre porte-paroles de l'intérêt général.....	357
3.1.1 <i>L'État représentant de l'intérêt général, les élus opportunistes</i>	357
3.1.2 <i>L'État technocratique et peu légitime</i>	360
3.2 Mobilisations de l'expertise scientifique.....	364
3.2.1 <i>L'expertise, entre disqualification et construction d'une solution technique</i>	365
3.2.2 <i>Les incertitudes comme ressource d'opposition</i>	375
4. Les territoires politiques contre le territoire de risque.....	379
4.1 Co-production de la fonction hydraulique d'un territoire.....	380
4.1.1 <i>La ZEC, assignation d'une fonction hydraulique naturelle à un territoire</i>	380
4.1.2 <i>Qu'est ce qu'une ZEC ? Co-production d'une catégorie</i>	383
4.2 Appartenances territoriales concurrentes au territoire de risque.....	393
4.2.1 <i>Un territoire de contestation contre le territoire de projet</i>	394
4.2.2 <i>A la solidarité amont-aval, opposer d'autres solidarités</i>	408
Conclusion intermédiaire.....	416
CONCLUSION.....	419

QUATRIÈME PARTIE. ENTRE ORIENTATIONS ET CONTENUS CONTRADICTOIRES : PETITS ARRANGEMENTS AVEC LE PARADIGME..... 421

CHAPITRE 8. RECYCLER UN PROGRAMME POUR RENDRE ACCEPTABLE L'ABANDON D'UN INSTRUMENT..... 425

1. Organiser l'abandon. Quand les réformateurs rendent l'échec acceptable.....	426
1.1 Le projet de restauration de ZEC, enjeu de légitimité institutionnelle.....	427
1.1.1 <i>Un enjeu de légitimité de la Mission Rhône au sein de son institution</i>	427
1.1.2 <i>Un enjeu de légitimité pour l'État sur le Rhône</i>	430
1.2 Stratégies de réduction de la dissonance cognitive entre intentions et mise en œuvre.....	433

1.2.1 <i>Minorer les intentions annoncées dans le CPIER</i>	433
1.2.2 <i>S'affranchir des conséquences de l'abandon</i>	436
1.3 Construire une décision collective pour abandonner un projet	437
1.3.1 <i>Construire la possibilité d'une décision collective</i>	437
1.3.2 <i>Une gouvernance complexe pour légitimer une décision</i>	445
2. Stratégie de recyclage. Quand les réformateurs s'arrangent avec la compensation.	448
2.1 Entre ZEC et zones inondables, traitement différencié de la compensation hydraulique .	448
2.2 La compensation hydraulique traduite comme une compensation du risque	451
2.2 Intérêts mutuels à l'usage différencié de la compensation	457
Conclusion intermédiaire.....	463
CHAPITRE 9. DES DIGUES RÉSISTANTES AU CHANGEMENT ?	465
1. Modalités de dépendance au sentier de l'endiguement.	466
1.1 Un faible changement instrumental.....	466
1.2 Les digues, infrastructures de dépendance au sentier ?.....	468
1.3 La solidité des digues renforcée par les instruments	471
1.4 Des entrepreneurs de digues.....	473
2. Des changements à la marge sur le Rhône	477
2.1 Les prémisses d'un changement instrumental ?	478
2.2 Une modification du cadre d'interactions sans changement des relations entre acteurs ?	479
2.2.1 <i>Un changement du cadre d'interactions</i>	479
2.2.2 <i>Un faible changement relationnel</i>	480
2.3. Un timide changement cognitif	483
2.3.1 <i>Une recomposition de l'État plutôt qu'un désengagement</i>	483
2.3.2 <i>Une volonté de maîtrise du risque constante</i>	485
2.3.3 <i>Vers une gestion durable des inondations sur le Rhône ?</i>	487
Conclusion intermédiaire.....	490
CONCLUSION	491
CONCLUSION GÉNÉRALE	495
1. Élargir l'étude des processus de politisation	497
Espace et politique.....	497
Technique et politique	499
Nature et politique	501
2. Reconfigurations de l'État sur le Rhône	503
BIBLIOGRAPHIE	507
TABLE DES FIGURES	525

Annexes

Annexe 1. Présentation des entretiens réalisés

Annexe 2. Loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations

Annexe 1

Présentation des entretiens réalisés

N°	Code	Type d'acteur	Institution	Date	Lieu	Profil	Retranscription	Durée (hh:mm)
1	A1	Associatif	Association Riverains du Rhône	18/11/2010	Pierrelatte	Président d'association, ancien entrepreneur (filière nucléaire)	intégrale	3:35
2	A2	Associatif	Association Aménager sans nuire	13/04/2011	Piolenc	Habitant de Piolenc, président d'association, engagé politiquement	intégrale	2:10
3	A3	Associatif	Naufragés du Rhône	24/04/2012	Boulbon	Associatif opposé au projet de restauration de ZEC	intégrale	3:00
4	A4	Associatif	Association de riverains ASCO	28/11/2012	La Barthelasse	Président d'association de riverains	partielle	1:50
5	A5	Associatif	Symadrem (syndicat de gestion digues du Rhône)	18/06/2012	Arles	Directeur général du Symadrem, Association syndicale	intégrale	1:40
6	E01	Elu	Mairie Piolenc	17/11/2010	Orange	Elu d'opposition	intégrale	1:51
7	E02	Elu	Mairie de Piolenc	04/04/2011	Piolenc	Retraité, ancien élu à l'urbanisme	intégrale	2:22
8	E03	Elu	Maire de Vallabrègues	24/04/2012	Vallabrègues	Maire, construction d'une carrière politique sur le problème inondation	intégrale	1:49
9	E04	Elu	Conseil Régional PACA	23/10/2012	Marseille	Vice présidence du conseil régional PACA	partielle	0:44
10	E05	Elu	Maire de Piolenc	08/11/2012	Piolenc	Maire de Piolenc, employé d'ASF	intégrale	0:58
11	E06	Elu	Conseil Général 84	15/11/2012	Avignon	Sénateur et conseiller général (84)	intégrale	0:35
12	E07	Elu	Mairie de Mornas	27/11/2012	Mornas	Maire de Mornas, employé des postes	intégrale	0:44
13	E08	Elu	Mairie d'Avignon	28/11/2012	Marie Annexe Montfavet	Elu municipal chargé des risques majeurs	partielle	1:15
14	E09	Elu	Conseil Général 84/Maire	15/11/2012	Avignon	Maire de Lapalud, vice président du CG 84	intégrale	0:57
15	E10	Elu	Adjoint au maire de Caderousse	13/12/2012	Caderousse	Elu municipal adjoint au maire	partielle	0:49

17	Ex1	Expert/ Scientifique /Habitant	Université Avignon	24/05/2011	Mornas	Géologue, consulté par la mairie de Mornas pour contre-expertise au projet d'optimisation de ZEC	intégrale	1:43
18	Ex2	Expert/ Privé	Bureau d'études	26/05/2011	Avignon	Urbanisme, prestation de services par la mairie de Piolenc pour contre-expertise au projet d'optimisation de ZEC	intégrale	2:05
19	H01	Habitant		12/04/2011	Piolenc	Libraire, originaire de Piolenc	intégrale	1:20
20	H02	Habitant		13/04/2011	Piolenc	Retraité de la mairie, originaire de Piolenc	partielle	1:00
21	H03	Habitant		13/04/2011	Piolenc	Retraité de la filière nucléaire, passionné de préhistoire à Piolenc (visite de son musée)	partielle	3:26
22	H04	Habitant		02/05/2011	Piolenc	Originaire de Piolenc, ancien viticulteur devenu restaurateur	intégrale	3:23
23	H05	Habitant		04/05/2011	Piolenc	Originaire de Piolenc, agriculteur et associatif	intégrale	1:54
24	H06	Habitant	Université	19/05/2011	Piolenc	Historien retraité, auteur d'un livre sur l'histoire de Piolenc	intégrale	2:05
25	H07	Habitant/Pri vé	Entreprise	25/05/2011	Piolenc	Architecte	intégrale	2:03
26	I01	Institution- nel	DDT Chambéry	04/05/2010	Chambéry	Poste précédent : DIREN Rhône-Alpes (Mission Rhône)	intégrale	2:25
27	I02	Institution- nel	SGAR Rhône Alpes	05/05/2010	Lyon	Poste précédent : DIREN Rhône-Alpes (direction de la Mission Rhône)	intégrale	2:10
28	I03	Institution- nel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	05/05/2010	Lyon	Spécialiste en Hydraulique	intégrale	0:56
29	I04	Institution- nel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	06/05/2010	Lyon	Chargé de l'encadrement des études relatives au projet de restauration de ZEC	intégrale	2:06
30	I04 Bis	Institution- nel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	24/11/2010	Lyon	Chargé de l'encadrement des études relatives au projet de restauration de ZEC	intégrale	1:02
31	I04 Quater	Institution- nel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	29/10/2012	Lyon	Depuis son nouveau poste à VNF	intégrale	1:45
32	I04 Ter	Institution- nel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	16/05/2011	Lyon	Chargé de l'encadrement des études relatives au projet de restauration de ZEC	intégrale	1:27
33	I05	Institution- nel	Conseil Général Vaucluse	03/11/2010	Avignon	Chargé des politiques de l'eau départementales	intégrale	2:34
34	I06	Institution- nel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	24/11/2010	Lyon	Nouveau directeur de la Mission Rhône	intégrale	1:36

35	I06 Bis	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	16/05/2011	Lyon	Direction mission Rhône	intégrale	1:40
36	I06 Ter	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	30/10/2012	Lyon	Direction mission Rhône	partielle	1:20
37	I07	Institutionnel	Mairie Piolenc	05/03/2011	Piolenc	Direction Générale des Services de la mairie de Piolenc	intégrale	1:35
38	I08	Institutionnel	Mairie Mornas	03/05/2011	Mornas	Chargé de l'urbanisme à la mairie	intégrale	1:25
39	I09	Institutionnel	DDT Vaucluse	05/05/2011	Avignon	Chargé du suivi des PPRI et des études du Plan Rhône sur le Vaucluse	intégrale	1:44
40	I10	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	16/05/2011	Lyon	Chargé du programme de diminution de la vulnérabilité des exploitations agricoles	intégrale	2:24
41	I10 Bis	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	31/10/2012	Lyon	Chargé du programme de diminution de la vulnérabilité des exploitations agricoles	partielle	1:21
42	I11	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	17/05/2011	Lyon	Chargé du suivi de l'étude juridique faisabilité ZEC, docteur en anthropologie	intégrale	1:46
43	I11 Bis	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	30/10/2012	Lyon	Chargé du suivi de l'étude juridique faisabilité ZEC, docteur en anthropologie	intégrale	1:00
44	I12	Institutionnel (ancien)	Mairie de Piolenc	24/05/2011	Piolenc	Secrétaire de mairie de Piolenc retraité	intégrale	1:32
45	I13	Institutionnel	VNF	19/10/2011	Lyon	Agent chargé de la police de l'eau	intégrale	2:33
46	I14	Institutionnel	VNF	19/10/2011	Lyon	Chef de service chargé de la police de l'eau	intégrale	1:46
47	I15	Institutionnel	Conseil Régional Languedoc Roussillon	12/03/2012	Montpellier	Agent de la fonction publique territoriale chargé des projets inondation à la Région L R	partielle	0:36
48	I16	Institutionnel	Ministère de l'Environnement, CGEDD	26/03/2012	Paris	Chargé d'études économiques sur les inondations pour le ministère	partielle	1:44
49	I17	Institutionnel	Ministère de l'Environnement, DGPR	26/03/2012	Paris	Anciennement en poste à la DIREN Rhône-Alpes (Adjoint de direction), Chef de service à la DGPR	intégrale	3:53
50	I18	Institutionnel	Territoire Rhône	27/04/2012	Valence	Directeur de Territoire Rhône (établissement public, association de départements)	intégrale	0:37

51	I20	Institutionnel	ONEMA	22/08/2012	Entretien téléphonique	Onema, anciennement au ministère de l'Environnement, chargée de la politique européenne de gestion des inondations	intégrale	1:16
52	I21	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	30/10/2012	Lyon	Chef du service prévention des risques de la DIREN Rhône-Alpes	intégrale	1:39
53	I22	Institutionnel	SGAR Rhône Alpes	31/10/2012	Lyon	Chargé du Plan Rhône	intégrale	1:30
54	I23	Institutionnel	DIREN Rhône Alpes (Mission Rhône)	31/10/2012	Lyon	Chargé de la communication	intégrale	1:20
55	I24	Institutionnel	Chambre d'agriculture 84	08/11/2012	Avignon	Spécialiste de la question des inondations, suivi du Plan Rhône	partielle	1:08
56	P01	Privé	CNR	25/08/2010	Villeneuve les Avignon	Chargé du développement durable, direction régionale, docteur en hydraulique (risque inondation)	intégrale	2:38
57	P02	Privé	CNR	23/11/2010	Lyon	Chargé d'études hydraulique et environnement, docteur en hydraulique (risque inondation)	intégrale	2:20
58	P03	Privé	Entreprise de consultance	07/04/2011	Montpellier	Spécialiste du risque inondation, assistance à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône	intégrale	2:30
59	P03 Bis	Privé	Entreprise de consultance	23/05/2011	Montpellier	Spécialiste du risque inondation, assistance à maîtrise d'ouvrage de la Mission Rhône	intégrale	1:44
60	P04	Privé	CNR	20/10/2011	Lyon	Jeune retraité	intégrale	2:34
61	P05	Privé	SOGREAH	02/10/2012	Marseille	Géographe et hydraulicien, Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la Mission Rhône	intégrale	3:19
62	P06	Privé	1,2,3 soleil	28/10/2012	Montpellier	Bureau d'études spécialisé dans l'organisation de procédures participatives, assistance à maîtrise d'ouvrage pour la Mission Rhône	intégrale	2:17
63	S01	Scientifique	CNRS	29/10/2012	Lyon	Géographe spécialiste de la restauration des rivières	partielle	0:56
64	S02	Scientifique	Retraité	30/10/2012	Lyon	Géographe, spécialiste du Rhône, directeur du conseil scientifique du Plan Rhône	partielle	1:20
65	S03	Scientifique	Cemagref	20/10/2011	Lyon	Spécialiste du ralentissement dynamique	notes	non enregistré

Annexe 2

Loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations

Source – *Bulletin des lois, XIe série, 1^{er} janvier-30 juin 1858, t. XI, n° 575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n° 5628, p. 1137-1140.*

" NAPOLEON, par la grâce de Dieu et la volonté nationale, EMPEREUR DES FRANÇAIS, à tous présents et à venir, SALUT. " AVONS SANCTIONNÉ et SANCTIONNONS, PROMULGUÉ et PROMULGUONS ce qui suit :

LOI

Extrait du procès-verbal du Corps législatif.

" Le Corps législatif a adopté le projet de loi dont la teneur suit :

" **Art. 1^{er}** – Il sera procédé par l'État à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations. " " Les départements, les communes et les propriétaires concourront aux dépenses de ces travaux, dans la proportion de leur intérêt respectif. "

" **Art. 2** – Les travaux seront autorisés par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. " " Ces décrets détermineront, pour chaque entreprise, la répartition des dépenses entre l'État, les départements, les communes et les propriétaires intéressés. "

" **Art. 3** – Chaque décret sera précédé d'une enquête dans laquelle les intéressés seront appelés à présenter leurs observations sur le projet de répartition des dépenses. "

" **Art.4** – La part de dépense mise à la charge des départements ou des communes sera inscrite au budget départemental ou communal, comme dépense obligatoire. "

" **Art. 5** – La répartition entre les propriétaires de la part de dépense mise à leur charge sera faite conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807. " " Les taxes établies en vertu du paragraphe précédent seront recouvrés au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet, et perçues comme en matière de contributions directes. "

" **Art. 6** – Il ne pourra être établi, sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'administration, qui aura le droit d'interdire ou de modifier le travail, aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents, ci-après désignés :

SEINE : Yonne, Aube, Marne et Oise

LOIRE : Allier, Cher et Maine

RHONE : Ain, Saône, Isère et Durance

GARONNE : Gers et Baïse "

" Dans les vallées protégées par des digues, sont considérées comme submersibles les surfaces qui seraient atteintes par les eaux si les levées venaient à être rompues ou supprimées" " Ces surfaces seront indiquées sur des plans tenus à la disposition des intéressés. " " Les infractions aux dispositions du § 1^{er} du présent article seront poursuivies et punies comme contravention en matière de grande voirie. "

" **Art. 7** – Toute digue établie dans les vallées désignées à l'article précédent, et qui sera reconnu faire obstacle à l'écoulement des eaux ou restreindre de manière nuisible le champ des inondations, pourra être déplacée, modifiée ou supprimée par ordre de l'administration, sauf le paiement, s'il y a lieu, d'une indemnité de dommage qui sera réglée conformément aux dispositions du titre XI de la loi du 16 septembre 1807. "

" **Art. 8** – Les sommes restant disponibles sur le produit de l'emprunt autorisé par la loi du 11 juillet 1855 seront affectées à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, jusqu'à concurrence d'une somme qui ne pourra dépasser vingt millions (20. 000 000^f.) "

" **Art. 9** – Il est ouvert, pour l'exécution des travaux prévus par la présente loi, un crédit de 8 millions sur l'exercice 1858. " " Les fonds non employés sur cet exercice pourront être reportés par décret impérial sur l'exercice suivant. "

" **Art. 10** – Un règlement d'administration publique déterminera les formalités nécessaires pour l'exécution de la présente loi, notamment les formes de l'enquête et de la déclaration prescrites par les articles 3 et 6. "

" Délibéré en séance publique, à Paris, le 4 mai 1858. "(...)

" Délibéré et voté en séance, au palais du Sénat, le 19 mai 1858. "(...)

" Fait au palais de Fontainebleau, le 28 mai 1858. "

" NAPOLEON

