



# **Le développement durable comme légitimation de l'action publique. Le cas des inondations du Rhône**

Joana Guerrin  
Doctorante en science politique  
IRSTEA, UMR G-Eau  
Montpellier, France

**Les cahiers du CRGRNT – Octobre 2012**

Depuis les années 1990, la majorité des politiques publiques françaises font référence au principe de développement durable. La gestion du risque inondation ne fait pas exception. Les discours du développement durable ont accompagné l'édiction de nouvelles normes de gestion des inondations. Alors que l'État garantissait auparavant la protection des citoyens grâce à des infrastructures massives subventionnées par des fonds publics, il travaille désormais à faciliter l'acceptation du risque par les riverains. Les experts scientifiques et les gestionnaires de bassin remettent aujourd'hui en cause les référentiels technicistes qui ont caractérisé les politiques du risque inondation pour prôner une gestion plus environnementale des rivières. Vivre avec les crues paraît une solution plus durable que la construction et le renforcement sans cesse nécessaire de digues coûteuses et fragiles. Au niveau local, certains projets appelés « restauration de zones d'expansion de crues » visent à revenir sur les protections construites dans le passé et à ré-inonder des plaines protégées en diminuant la hauteur d'une digue. Les instruments d'action publique prônés par l'État depuis les années 1990 visent aussi des mesures non structurelles, l'amélioration de la « culture du risque » des riverains grâce à leur sensibilisation, l'interdiction de construire en zone à risque ou son conditionnement à des aménagements justifiés par des analyses coûts-bénéfices, etc. Nous remarquons que ces nouveaux instruments sont présentés comme reposant sur les trois piliers fondamentaux du développement durable, à savoir le social, l'économique, et l'environnement, considérés comme conciliables. Ainsi, il semble que la gestion des inondations ait connu un réel changement de paradigme. Les valeurs véhiculées dans les discours des porteurs de cette nouvelle action publique sont en rupture avec les précédentes. De plus, les acteurs portant ces nouvelles normes d'actions publiques ont changé. Cependant, dans la mise en œuvre de ces nouvelles politiques publiques, nous montrerons qu'une certaine dépendance au sentier freine l'expression de ce changement de paradigme annoncé. Le cas du Rhône est à ce titre parlant<sup>1</sup>. Une fenêtre d'opportunité politique s'est ouverte en

---

<sup>1</sup> Cette publication est construite à partir d'un travail de doctorat en Science politique en cours, qui vise à analyser la mise en œuvre conflictuelle d'une politique publique de gestion des inondations sur le Rhône entre riverains et ingénieurs d'État. Ce travail est basé sur des entretiens semi-directifs avec différents types d'acteurs concernés par cette politique publique, sur une analyse de documents produits dans ce cadre, ainsi que sur rétrospective historique de l'aménagement du Rhône : Guerrin J., (à paraître), *Une inondation négociée ? Étude de la politisation d'un risque naturel sur le Rhône* (titre provisoire), Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Montpellier 1, UMR G-eau, UMR Art-Dev.

2002, nous le verrons, et a permis la création d'une nouvelle institution, le Plan Rhône, chargée par l'État de définir une nouvelle politique de gestion des inondations conforme aux principes du développement durable, délégitimant par là l'ancienne action publique. Cette politique devait être construite sur un processus participatif, proposer des solutions conformes aux nouvelles normes « durables » véhiculées par les experts et la Directive Inondations, ainsi qu'être efficace économiquement. Or, initié en 2007 et s'achevant en 2013, les résultats du premier contrat État-Région Plan Rhône sont plutôt conformes à l'ancienne action publique. Les décisions ont en effet largement été prises selon une logique centralisée, le Plan Rhône abandonne le projet de restauration de zone d'expansion de crues qui, selon notre analyse, rendait la politique conforme aux nouvelles normes « durables ». Sans ce projet, le Plan Rhône aura surtout financé du renforcement et de la rehausse de digues, actions tout à fait non conformes aux nouvelles normes de gestion des inondations. Ainsi, le recours aux discours du développement durable, plutôt que de présenter une façon désintéressée de rendre plus environnementales les pratiques sociales, ne serait-elle alors qu'une nouvelle façon de légitimer l'action publique (Lascoumes, 1994) pour des acteurs qui souhaitent imposer une vision du bien commun sur un territoire particulier (Lascoumes and Le Bourhis, 1998) ? Nous verrons d'abord comment le concept de développement durable percole les nouvelles normes de gestion des inondations. Puis, nous présenterons la fenêtre d'opportunité qui a permis la problématisation et la mise à l'agenda des inondations du Rhône, et la construction d'une solution intégrant ces nouvelles normes, participant à restructurer l'action publique sur le bassin du Rhône. Enfin, nous discuterons la portée du changement de paradigme annoncé.

## **I – LES CRITÈRES D'UNE GESTION DE L'INONDATION « DURABLE »**

La naissance du *développement durable* 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 leurs<sup>2</sup> ». 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 croissance<sup>3</sup>. Intégrer des dimensions relatives à la durabilité dans le développement doit permettre une croissance tout en évitant les catastrophes écologiques redoutées. Né dans les arènes internationales, le développement durable devient à partir des années 1990 un discours encadrant la construction de politiques publiques et sera décliné dans différents agendas nationaux. 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). Ce parti obtient 10% des voix aux élections européennes de 1989.

Les années 1990 sont également le temps d'un changement dans le mode d'action publique, caractérisé par un affaiblissement du rôle de l'État central dans la définition des problèmes publics et dans les politiques mises en œuvre, au profit d'un accroissement des pouvoirs politiques locaux ainsi que de l'échelle communautaire (Muller, 1992). On assiste de plus à un changement en termes de finances publiques : les années de l'après guerre sont celles d'un interventionnisme public centralisé qui finance de grands programmes d'investissements, faisant écho au « modèle du grand projet » (Muller, 1992). A partir des années 1980 l'État cherche à limiter son personnel, prône un mode de gouvernement décentralisé, et fait de plus en plus appel aux entreprises privées. L'union européenne (UE) va prendre en charge la définition de plus en plus de normes d'action publique, souvent autour de la référence à l'environnement (notamment par le principe d'*intégration* de l'environnement dans les autres politiques de l'UE) puis au développement durable. Se développe en creux une volonté de rupture d'avec l'action

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 ». Cette étude souligne les dangers écologiques d'une croissance économique et démographique continue.

communautaire antérieure : segmentée, standardisée, court-termiste, et descendante (Berny, 2011).

Ainsi, l'action publique se reconfigure progressivement autour des principes du développement durable. Bien que ce concept soit caractérisé par une absence de définition stricte, et que de nombreux acteurs sociaux, aux logiques parfois antagonistes, peuvent s'y référer (Lascoumes, 2000), il est souvent fait référence aux trois pôles du développement durable<sup>4</sup> : 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 s'accompagne de l'impératif de connaissance des écosystèmes par une approche systémique (Lafaye and 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. .

Dans la façon de gérer les grands fleuves et en particulier le risque inondation, l'action publique se modifie également en ces termes à partir des années 1990. Avant cette période, elle se caractérise par son interventionnisme en faveur de la protection des riverains. L'environnement naturel semble inadapté aux exigences de la société. De grands travaux sont réalisés autour des fleuves, des projets d'aménagement du territoire foisonnent, le service de Restauration des Terrains de haute Montagne (ministère de l'agriculture) impose des modifications d'occupation des sols aux habitants de certaines zones montagneuses, etc. La réponse aux inondations s'organise sous forme de projets d'aménagement plutôt localisés, sectoriels, montés par des coalitions locales rassemblant

---

<sup>4</sup> Ces trois pôles sont ceux que l'auteur décide de considérer dans cet article, sans nier la pluralité des références et normes cristallisées par la notion de développement durable. Il convient de souligner que la rationalisation des finances publiques, l'impératif de décentralisation et l'intégration européenne font partie des caractéristiques du changement d'action publique qui s'opère à partir des années 1980 citées par Pierre Muller (1992). Néanmoins, la référence au développement durable intègre également la nécessité de respecter l'environnement. Au-delà d'une perspective conservationniste, le développement durable considère la nature (conceptualisée comme « écosystème ») selon des caractéristiques fonctionnalistes, dont l'analyse doit adopter un point de vue systémique.

élus, syndicats, et agents de l'État<sup>5</sup>, drainant des financements ministériels afin de réaliser des projets d'aménagement souvent lourds des cours d'eau (Le Bourhis and Bayet, 2002). Durant cette période, le pan règlementaire de la politique de prévention fait l'objet d'un investissement administratif *a minima*. La politique de protection est préférée à la politique de prévention. Depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, les avancées législatives ne procèdent que par à-coups, suivant l'ampleur médiatique des catastrophes. La réglementation semble produite comme une réponse politique à des situations vécues comme catastrophiques.

On remarque un certain laisser-faire en matière de prévention jusqu'au années 1980. Avant cette date, des instruments de zonage destinés à limiter l'installation en zone inondable sont créés, mais dénoncés pour leur faible application ((Ledoux, 2006). La fixation des niveaux de risque est localisée, conduite hors de l'espace public et dépend fortement des aménagements locaux. Cette politique aménagiste prend souvent pour référence la norme appliquée pour le calibrage des travaux de protection urbaine contre les crues. En 1999, plus de 17 millions de personnes vivaient en zone inondable<sup>6</sup>. La majorité de l'occupation du sol en zone inondable correspond aux zones urbanisées périurbaines et rurales, des zones qui se sont développées entre les années 1970 et 1990. En 1982, la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles instaure un système de solidarité permettant l'indemnisation de ces victimes grâce à un fonds alimenté par tous les assurés français.

À partir des années 1990, une conjonction de plusieurs facteurs provoque un changement d'action publique, au moins sur le plan cognitif. De grandes inondations très médiatisées (Nîmes en 1988, Vaison-la-Romaine en 1992, le Rhône en 1993 et 1994) provoquent dénonciations de défaillances de la puissance publique. Les causes de ces inondations qui apparaissent dans la presse et parmi les experts sont celles d'un entretien défaillant des infrastructures de protection, notamment à cause de modes de financement et de responsabilités « archaïques » (Le Monde du 20 octobre 1993, « Mémoires camarguaises. La crue du Rhône dans la région d'Arles est un rappel à l'ordre pour les

---

<sup>5</sup> Selon les cours d'eau, ce sont plutôt les agents des DDE, des DDA, du service RTM ou bien du service navigation qui sont en charge de la question des inondations et sont les partenaires privilégiés des élus.

<sup>6</sup> Note du Commissariat Général au Développement Durable, « Le point sur la croissance du nombre de logements en zone inondable », n°6, février 2009.

aménagement du delta »); mais également « à la dégradation de l'environnement et la concentration urbaine incontrôlée, souvent exacerbées par la pression démographique et par les déficiences politiques et institutionnelles » (Le Monde du 24 novembre 1993, « Un entretien avec un expert de la prévention des catastrophes naturelles Philippe Masure : Nos sociétés sont de plus en plus vulnérables »). Le problème de la difficile application de la réglementation, considérée insuffisante, apparaît depuis toujours dans le débat public après des inondations médiatiques (Le Bourhis and Bayet, 2002); la déresponsabilisation des individus est dénoncée, provoquée par l'encadrement financier du risque inondation par la solidarité nationale, autant que par la politique de constructibilité derrière les digues; enfin le coût des inondations pour la société est souvent souligné et apparaît comme un facteur important dans l'appel au changement de la politique nationale de gestion. Dans le même temps, les discours du développement durable délégitiment la solution visant à répondre aux inondations en construisant de massifs ouvrages de protection.

En France, l'intérêt de la politique de grands travaux de protection est donc remis en cause, ainsi que celui de construire des digues, qui seront même qualifiées de menace à la sécurité des personnes. Les gestionnaires des fleuves sont au contraire appelés à reconnaître le caractère bénéfique et fonctionnel des inondations, permettant la recharge de nappe, le transport des sédiments, et la fertilité des sols. Ils sont incités également à prendre en considération l'efficacité économique comme permettant de guider les choix des aménagements. Aux lourdeurs et à l'inefficacité d'une gestion historiquement centralisée on oppose les bénéfices d'une responsabilisation des populations et de leur participation nécessaire. L'inondation est dorénavant reconnue comme un risque contre lequel on ne peut se protéger que partiellement. Il est dès lors nécessaire d'accepter ce risque afin de mieux s'y préparer et d'en diminuer les impacts négatifs<sup>7</sup>.

Cette évolution a été notée par plusieurs chercheurs qui font le constat d'un changement récent des « valeurs » dans les discours et les pratiques de gestion du risque

---

<sup>7</sup> Cette rhétorique est présente tout d'abord à partir des années 1990 chez certains experts de l'inondation (comme l'attestent les actes du colloque « Coping with Floods » qui a eu lieu en 1992 à Erice, Italie) puis sera reprise notamment dans la Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07, auquel il est communément référé par « DCI » ou « Directive Inondation ».

inondation en France (Decrop, 2002; Fournier, 2010; Rode, 2009). Dans ces valeurs, les facteurs anthropiques sont considérés comme aggravant les inondations. L'urbanisation de plaines inondables et la construction d'aménagements fluviaux pour réguler les crues sont présentées comme contraires au fonctionnement naturel du fleuve et expliqueraient la survenue d'inondations dévastatrices<sup>8</sup>. Les digues de protection sont jugées responsables de bien des dégâts en cas de rupture. Ces valeurs sont véhiculées dans les sphères académiques, par les experts en inondation, mais également d'action publique (par la Directive Européenne, la réglementation française, et dans plusieurs rapports à l'Assemblée Nationale établis par des députés) et enfin associatives (notamment par le WWF) aux niveaux nationaux, européens et globaux.

La qualification des digues, un objet de protection devenu objet de danger, illustre bien ce changement de valeurs. Un décret d'application de la loi du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux domaniales ou non domaniales autorise les collectivités à entreprendre et à exécuter tous travaux de protection quand ceux-ci « présentent un caractère d'intérêt général ». L'État participe financièrement à tous travaux de protection d'enjeux urbanisés, et parfois même d'enjeux peu urbanisés. Dans les années 1990, les textes prévoient de cesser cette pratique. En 1994, une circulaire interministérielle (Intérieur, Environnement, Aménagement) interdit toute construction de digue hors protection d'enjeux déjà très urbanisés et interdit les constructions nouvelles dans les zones les plus exposées. C'est le point de départ d'une politique volontariste de prévention qui ancrera son action principale dans la cartographie réglementaire des zones inondables et l'association de droits limités en termes d'urbanisme. En 1999, le ministère de l'environnement charge ses services de réaliser un recensement des digues au niveau départemental, afin de qualifier leur état, d'identifier leurs propriétaires et leurs gestionnaires. Il s'agit d'identifier les digues « intéressant la sécurité publique », c'est-à-dire celles « dont la défaillance pourrait mettre en jeu des vies humaines ». Une circulaire devait suivre de façon à établir de nouvelles modalités de contrôle de celles-ci, inspirée « des dispositions applicables aux barrages intéressant la sécurité publique<sup>9</sup> ». En 2002,

---

<sup>8</sup> Un exemple de cette rhétorique est présent dans le Rapport n° 1641 à l'Assemblée Nationale de la Commission d'enquête sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, 2001

<sup>9</sup> Circulaire du 28 mai 1999 relative au recensement des digues de protection des lieux habités contre les inondations fluviales et maritimes



une circulaire du Ministère de l'environnement, associé au Ministère de l'équipement, appelle les préfets à considérer les territoires protégés par des digues comme inondables, et à ne pas considérer la possibilité d'un risque zéro<sup>10</sup>. En 2002 également, les ouvrages de protection situés en lit majeur changent de statut par décret<sup>11</sup>, et doivent alors faire a minima l'objet d'une déclaration au service chargé de la police de l'eau avant leur construction, perdant ainsi leur place de « non-êtres administratifs », et peuvent faire l'objet d'autorisation (Rapport Balland, 2004, p. 54<sup>12</sup>). En 2006, un autre décret établit que toutes les digues « de protection contre les inondations et submersions » relèvent désormais du régime de l'autorisation<sup>13</sup>. La circulaire de 2003 permet d'illustrer le processus de qualification des digues comme objet de danger. Elle est en effet établie conjointement par les Ministères de l'Intérieur, de l'Environnement, et de l'Agriculture, qui établissent les modalités de contrôle de ces ouvrages au même titre que des installations présentant un risque pour la santé humaine<sup>14</sup>.

Parmi les experts, les digues sont également critiquées pour leur propension à : i) déresponsabiliser les populations qui, se sentant protégées, tendent à oublier qu'elles sont situées dans des zones autrefois inondables ; ii) perturber le fonctionnement hydraulique naturel des cours d'eau ; reporter à l'aval le problème de l'inondation ; d'être très coûteuses ; provoquer des conflits d'usages (Ledoux, 2006). Les politiques publiques des 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles qui faisaient la part belle aux ouvrages sont condamnées par les

---

<sup>10</sup> « En effet, les zones endiguées sont des zones soumises à un risque de submersion marine ou d'inondation où le risque de ruptures brutales ou de submersion des digues, avec des conséquences catastrophiques, demeure, quel que soit le degré de protection théorique de ces digues » (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 ».)

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Rapport des ingénieurs généraux Balland et Martin, 2004, « La sécurité des digues du delta du Rhône, politique de constructibilité derrière les digues ».

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> Circulaire du 06/08/03 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique.

experts à partir des années 1980 (Decrop, 2002) et prônent une politique de *gestion* du risque inondation plutôt qu'une politique de *protection*. Au niveau réglementaire, la *prévention* est préférée à la *protection*. Les grands programmes de financement publics intègrent de plus en plus à partir des années 1990 des actions visant à améliorer la « culture du risque » des riverains. Les projets visant à permettre aux riverains d'accepter le risque et de vivre avec sont privilégiés. Ainsi, le risque inondation, autrefois calamité naturelle, devient presque un risque technologique, créé par l'homme. Ce mouvement est caractéristique du changement de conceptualisation des risques des États européens (Beck, 2003).

Au-delà de la critique des installations, l'attention de l'action publique semble également s'être élargie, considérant la lutte contre les inondations comme un problème systémique dépassant l'approche anciennement centralisée et cantonnée au cours d'eau (Laganier, 2006). De plus, l'action publique en matière d'inondation est analysée comme une volonté de réinscrire le risque localement (Rode, 2010). Les outils d'action publique mobilisés visent à informer les citoyens du niveau de risque auquel ils sont exposés, éventuellement à les empêcher de s'installer quelque part, ainsi qu'à les aider à diminuer leur « vulnérabilité » en s'adaptant à une potentielle inondation. Les discours des experts, celui des ingénieurs et la rhétorique des projets financés par l'État depuis les années 1990, font écho à la crise de l'État-Providence (Rosanvallon, 1992), expliquée par sa faillite à assurer tous les citoyens contre des catastrophes qui peuvent mettre en péril sa stabilité financière. Dès lors, au lieu des grands travaux qui visaient à permettre la protection publique des citoyens contre les calamités naturelles, on prône depuis les années 1990 des approches visant à favoriser les mesures individuelles d'adaptation à un risque, comme celles de « réduction de la vulnérabilité ».

Dans la pratique, depuis les années 1980 les experts conseillent de recourir plus souvent à des mesures de lutte non structurelles (Ledoux, 2006; Pottier, 2003). Elles s'opposent aux mesures dites « structurelles » qui désignent des aménagements permettant un contrôle de l'eau « vertical » permis par la construction de digues de protection et concernant souvent des territoires étendus (Fournier, 2010). Les mesures non structurelles sont définies comme des mesures *soft* ou « alternatives » qui concernent des territoires restreints. Ces injonctions sont présentes par exemple dans les appels à

projets de recherche aux niveaux internationaux et européens. On souligne ici l'importance des sphères académiques dans la création d'une référence de gestion durable de l'inondation. En effet, les scientifiques sont les premiers à évoquer ce type de gestion douce des inondations dans une conférence internationale organisée par l'OTAN, qui a lieu en 1992 en Italie, intitulée « Coping with Floods ». Au niveau européen, c'est la DG Environnement qui a porté cette vision, comme l'illustre 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 »). Par ce projet, la Commission Européenne est activement créatrice de référence puisqu'elle coordonne des projets visant à évaluer la pertinence de projets non structurels pour gérer les inondations. Ces dernières sont présentées comme plus respectueuses de l'environnement, visant souvent à améliorer 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 écologiques<sup>15</sup> ». Dès lors, dans les discours, les aménagements dits « horizontaux », comme l'élargissement du lit des fleuves<sup>16</sup>, vont être préférés.

Ce changement de valeurs est de fait présent dans l'action publique européenne. Les inondations, après l'eau, sont désormais concernées par la réglementation européenne. La nouvelle Directive (dite *Directive Inondations*<sup>17</sup> ou *DI*), proposée par la Direction Environnement de la Commission Européenne, fait la part belle à plusieurs des caractéristiques des nouvelles politiques du développement durable : l'efficacité économique, le caractère fonctionnel de l'environnement et des crues, et la dimension sociale des choix d'aménagement. Dans le texte de cette Directive, l'inondation est considérée comme un phénomène naturel dont les conséquences négatives potentielles sur les hommes et les écosystèmes sont aggravées par les pressions anthropiques. Les États membres sont incités à donner « plus d'espace aux rivières », et pour cela peuvent

---

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> Il sera nécessaire, dans la continuité de ces travaux, d'établir si en pratique, les investissements réalisés par l'État concernent bien de moins en moins des mesures structurelles, et sont effectivement remplacées par des mesures structurelles, notamment en termes de volume d'investissements.

<sup>17</sup> Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07, auquel il est communément référé par « DI » ou « Directive Inondation ».

envisager « le maintien ou la restauration des plaines d'inondation ». L'échelle pertinente de gestion du risque est dans ce texte celle du bassin versant<sup>18</sup>, et la solidarité amont-aval est invoquée afin de rechercher un partage équitable des responsabilités et « une participation conjointe aux décisions dans l'intérêt de tous »<sup>19</sup>. Les collectivités locales doivent être motrices dans la mise en œuvre des politiques<sup>20</sup>. Enfin, l'efficacité économique est recherchée, le risque inondation devant être traité seulement dans les zones à forts enjeux économiques ou à forte valeur écologique, et les outils de cette politique correspondre aux « meilleures pratiques et (...) meilleures technologies disponibles, sans être pour autant excessivement onéreuses ». Par la réglementation, mais aussi l'incitation, l'UE (par la DG Environnement) est motrice d'une nouvelle façon de considérer la gestion des inondations, plus écologique. Par exemple, l'outil financier LIFE, qui finance des projets de préservation de l'environnement, a financé 33 projets entre 1997 et 2008 en faveur de la gestion des inondations. De plus, il semble que la question des inondations ait été saisie au niveau européen principalement par la DG Environnement qui s'est saisie de cette question, plutôt par l'entrée liée à l'eau que par celle des risques<sup>21</sup>. Cependant, la DG Développement Régional finance également, par l'instrument de développement régional FEDER, des infrastructures de protection des

---

<sup>18</sup> 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 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).

<sup>19</sup> Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07 : « 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. »

<sup>20</sup> Directive n° 2007/60/CE du 23/10/07 : « 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 ».

<sup>21</sup> Nous avons fait ce constat depuis l'analyse des documents mis en ligne sur le site de la Commission Européenne. S'il est possible qu'une autre Direction Générale se soit saisie de la question des inondations, cela n'est en rien médiatisé, ce qui illustre un affichage politique environnemental de la question des inondations au niveau européen.

inondations. Cette DG, par cet instrument, soutien des objectifs de « développement et d'ajustement structurel des régions en retard de développement » (objectif 1) ainsi que la « reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle » (objectif 2). Néanmoins, des entretiens ont validé l'approche environnementaliste et non structurelle des instruments FEDER appliqués à la gestion des fleuves. En effet, les porteurs de projet sur le Rhône, qui sera présenté par la suite, ont compris comme crucial l'adoption de mesures non structurelles dans un programme de gestion des inondations pour bénéficier de l'instrument FEDER. Ces déclarations sont renforcées par une publication du programme FEDER sur le Rhône.

Ainsi, cette requalification environnementale de l'action publique en matière de gestion de l'inondation, et plus spécifiquement du statut des digues, fait écho à la nouvelle société du risque (Beck, 2003) dans laquelle les États ne cherchent plus à se protéger des calamités naturelles mais des dangers que la société provoque. En France, il semble d'ailleurs que ces nouvelles normes de gestion des grands fleuves, autour desquels l'action de l'État est très importante depuis le 19<sup>ème</sup> siècle (Allard, 2006; Coeur, 2008; Picon et al., 2006) se déploient essentiellement grâce à des financements européens de développement régional comme sur la Loire et le Rhône. Dès lors, l'État entreprend un vrai travail de requalification de l'action publique sur ces fleuves, comme sur le Rhône. Les ingénieurs en charge de la gestion des inondations portent un nouveau discours, plus environnemental, où les principes du développement durable sont présents en filigrane, et proposent une rupture dans la façon de gérer le fleuve Rhône. Sur le Rhône où l'État a investi dans le passé dans la protection d'infrastructures massives, cette requalification a donné lieu à des confrontations<sup>22</sup>.

## **II – RECOMPOSITIONS DE L'ACTION PUBLIQUE SUR LE RHÔNE**

Sur le Rhône, les recompositions contemporaines de l'action publique concernant le risque inondation s'initient après plusieurs crises majeures. Les inondations à répétition

---

<sup>22</sup> Dans cette transition, des contradictions peuvent apparaître dans le discours des ingénieurs d'État. Cela est bien montré par les travaux de J.B. Nancy qui montre comment des individus peuvent produire du sens et concilier des discours qui peuvent sembler contradictoires : Nancy (2002). "Les registres de justification dans l'instruction des plans de prévention des risques inondation." Annales des mines.

sur le Rhône aval en 1993, 1994, 2002 et 2003 sont autant des crises environnementales que sociales et provoquent une problématisation des inondations. Lorsque ces évènements sont mis en perspective, on peut voir qu'une « fenêtre d'opportunité » (Kingdom, 1984) s'ouvre en 2002 où se croisent inondations, élections régionales de 2004, et l'existence à ce moment-là d'instruments contractuels entre les Régions, l'État et l'UE. Mais il s'agit d'une reconstruction d'un problème public plutôt qu'une mise à l'agenda.

En effet, les inondations du Rhône sont pour la première fois apparues comme problème public en 1856, lorsqu'après des inondations dévastatrices Napoléon III inaugure ce que les historiens appelleront « le voyage compassionnel » et dont les chefs d'État français suivants ne pourront faire l'économie lors de crises environnementales ou technologiques (Picon, Allard et al., 2006). La construction des inondations du Rhône comme problème public sera à l'origine d'un large programme d'investissement de la part de l'État d'aménagement sur les berges du Rhône de digues dites « insubmersibles » dont la construction sera confiée aux ingénieurs des Ponts & Chaussées. De façon plus générale, les inondations de 1856 furent aussi à l'origine d'une vaste politique de nationalisation de l'aménagement des fleuves, construit sur les grands travaux, le savoir scientifique et le pouvoir de l'administration. On trouve l'expression de ce changement dans le discours de Napoléon III en 1857 : « 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 » (Picon, Allard et al., 2006). Après 1856, les inondations du Rhône ne resurgirent dans l'agenda national qu'à partir des années 1990.

Il faut dire qu'après la deuxième guerre mondiale, le Rhône fut l'objet d'un processus de nationalisation qui laissa de côté la question des inondations. Les *digues insubmersibles* de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), ouvrages d'art massifs qui corsettent le fleuve, représentent aujourd'hui les témoins matériels d'une action publique moderniste opérée entre 1950 et 1980 lors de grands travaux hydrauliques. L'État, par l'intermédiaire de la société mixte CNR, entreprit à partir de l'après guerre un « réel

dressage de la puissance indomptée du Rhône »<sup>23</sup> et en fit un symbole de modernisation nationale et de construction de l'État-Nation, basé sur l'idée de domination de la nature par l'homme (Pritchard, 2004). C'est un véritable processus de nationalisation du fleuve qui s'opéra, illustré par la composition du capital de la société d'économie mixte qu'était la CNR créée en 1933. Ce partage de capital permettait à l'époque de résoudre le conflit entre le caractère régional nécessaire à un développement d'ampleur nationale. Quatre groupes d'actionnaires se partageaient alors le capital à parts égales : la ville de Paris et le département de la Seine ; des collectivités locales Rhodaniennes ; les chemins de fer PLM (Paris-Lyon-Méditerranée) ; enfin des industriels, dont les producteurs d'électricité (Pritchard, 2011, p.46). De grands aménagements furent réalisés sur le Rhône, en partie financés par le Plan Marshall, dans les trois buts affichés de production d'hydroélectricité, d'amélioration du transport fluvial et de développement de l'irrigation. Ainsi, c'est une rationalité avant tout énergétique qui présida à l'aménagement public du Rhône, et non une volonté affichée de préserver les populations des inondations<sup>24</sup>. Au total, la CNR construisit 19 aménagements, alliant barrages et centrales hydroélectriques qui modifièrent dans les faits les conditions d'inondabilité des territoires<sup>25</sup>. Cette dimension était présente lors des négociations mettant en scène les ingénieurs et les collectivités locales en vue de faciliter l'acceptation locale des grands aménagements. Néanmoins, la CNR se défend aujourd'hui de toute action visant à contrôler le risque

---

<sup>23</sup> Ces éléments discursifs étaient présents dans la justification des aménagements hydroélectriques orchestrés par l'État après 1945, Sara Pritchard le montre très bien dans son ouvrage : Pritchard (2004). "Reconstructing the Rhône: The Cultural Politics of Nature and Nation in Contemporary France, 1945-1997." *French Historical Studies* 27(4): 765-799.

<sup>24</sup> La rationalité de diminutions des inondations pouvait être convoquée lors de négociations mettant en scène les ingénieurs de la CNR et les collectivités locales pour faciliter l'acceptation des grands travaux. Néanmoins, les buts affichés des aménagements n'étaient pas la protection des populations contre les inondations.

<sup>25</sup> Les aménagements du Rhône, auxquels il est communément référé par « formule Rhône », consistait en un ensemble de barrages, d'usines hydroélectriques, de digues et de déversoir qui a été étudié par Bethemont (1972). *Le thème de l'eau dans la vallée du Rhône. Essai sur la genèse d'un espace hydraulique*, Université de Saint Etienne.. Les digues du Rhône, prévues pour canaliser le fleuve, étaient associées à la construction de « déversoirs » permettant l'inondation de certaines plaines autour du fleuve en cas de crue du Rhône afin d'éviter une rupture de digues. Néanmoins, la CNR n'avait pas beaucoup communiqué sur cette question aux riverains du Rhône dont beaucoup crurent, pendant longtemps, être à l'abri des inondations grâce à la CNR.

inondation sur les territoires. Elle érigea cependant des digues dites *insubmersibles*<sup>26</sup> autour de ses aménagements dans le but affiché de canaliser l'eau du Rhône pour augmenter son débit en amont des centrales ainsi que faciliter les conditions de navigation. Cependant, le statut ambigu de ces digues, changeant les conditions d'inondabilité de certaines plaines, déconnectant le fleuve de sa plaine d'inondation, mais sans avoir été construites dans un but de protection, fut à la source de nombreuses plaintes de la part des riverains après les inondations des années 1990.

Mais avant cette période, le Rhône fut le théâtre d'autres aménagements nationaux stratégiques. La présence de digues, la production d'électricité ainsi que la proximité du fleuve fut utilisée par l'État au développement d'une autre industrie stratégique, symbole de la modernité d'après guerre: le nucléaire (Hecht, 2009). Plusieurs centrales furent installées au bord du fleuve, protégées des crues par les digues de la CNR. L'énergie nucléaire justifia à son tour d'autres grands barrages en amont de Lyon pour assurer la demande de pointe. Cette période de construction d'ouvrages massifs se termina dans les années 1980, et l'aménagement centralisé du Rhône s'arrêta avec l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône en 1997 sous la pression des écologistes, en particulier D. Voynet, alors ministre. 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. L'abandon de ce projet fut vécu par les ingénieurs modernistes de la CNR comme une crise de légitimité et le passage à une nouvelle ère (Barthelemy, 2006).

Les inondations des années 1990 eurent lieu après cinquante années d'accalmie hydraulique. Ces événements rappelèrent que la protection des riverains sur le Rhône n'était pas prise en charge par la puissance publique, et que cela ne relevait pas non plus

---

<sup>26</sup> Le principe de caractère insubmersible des digues du Rhône était déjà recherché par les ingénieurs du 19<sup>ème</sup> siècle, notamment par Kleitz qui fut l'auteur de ce principe, mais qui considérait ces travaux comme trop onéreux. Ces digues insubmersibles étaient pour la première fois calibrées non pas sur les plus hautes eaux connues, mais sur le calcul d'une potentielle inondation future telle que la crue maximale théorique (Allard, 2006). Les digues insubmersibles réalisées par la CNR sont considérées comme des installations industrielles, « conçues dans toutes les règles de l'art (crue dite « millénale », études préalables poussées), puis ont été réalisées avec soin et font l'objet d'une surveillance et d'un entretien réguliers et strictement programmés. Même si elles ne peuvent pas être considérées comme absolument insubmersibles et indestructibles, elles assurent une protection efficace contre des crues très fortes et très longues » (Rapport Balland, 2004, page 51)



des missions de la CNR. Les inondations étaient bien entendu concernées par plusieurs politiques sectorielles. D'abord, les politiques d'urbanisme tentaient de limiter depuis les années 1980 l'installation en zone inondable. Un outil de nationalisation des coûts des inondations fut mis en place en 1982 par le système dit « CatNat », permettant une prise en charge du remboursement des assurés à la place des assurances en cas de « catastrophe naturelle » de manière à éviter les risques de faillite assurantielle. Mais les digues Rhodaniennes, leur aménagement et leur entretien n'étaient concernées par aucune politique publique sectorielle contemporaine, mais certaines étaient toujours règlementées par les ordonnances datant de Napoléon III. Les riverains l'apprirent à leurs dépens dès 1993 où plusieurs digues (celles qui n'appartenaient pas à la CNR) rompirent et où on rechercha des responsables. La réglementation de 1856, dont plusieurs riverains n'avaient pas connaissance, les désignait responsables de l'entretien des digues. La répétition des inondations (1993, 1994, 2002 et 2003) et les nombreuses ruptures de digues qui eurent lieu soulignèrent la dimension obsolète de la réglementation en matière de gestion des digues ainsi que le désinvestissement de l'État. La CNR, attaquée par les riverains car perçue comme responsable des inondations, rappela que l'État ne lui avait pas délégué la gestion du risque inondation mais celle de la production électrique. Les riverains réalisèrent ainsi qu'aucune personne morale n'était responsable de la gestion des inondations sur le Rhône.

Ainsi, en 2003, les inondations rhodaniennes resurgirent en tant que problème public. Elles firent notamment 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 and Souchon, 2009). Ce programme décennal est représentatif d'une nouvelle action publique Rhodanienne plus environnementale. Il s'agissait de redynamiser un territoire en restaurant la fonctionnalité environnementale de lônes<sup>27</sup> 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 sphère de l'action publique. Lors des réunions de concertation, la restauration du Rhône ne se fit pas sans l'irruption de la question des inondations dans le

---

<sup>27</sup> Une lône représente un bras du Rhône en voie de colmatage, soit *naturellement*, soit par suite d'un barrage construit en avant ou en aval.

débat, dont l'entrée fut sûrement facilitée par les évènements de 2002 et 2003 (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.

Ainsi, des crises à répétition, associées à la possibilité récente pour les riverains d'être entendus par les ingénieurs d'État, participèrent à ouvrir une fenêtre d'opportunité qui permit une redéfinition de l'action publique Rhodanienne. Cela fut complété par l'enjeu des élections régionales de 2004. Cet enjeu est illustré par un discours commun réalisé par les trois têtes des listes Rhodaniennes présentées par le Parti Socialiste aux élections Régionales. Dans cet appel, nommé symboliquement « l'Appel du Grand Delta » (Languedoc Roussillon, Rhône Alpes, et Provence Alpes Côte d'Azur). Dans ce discours, les trois futurs présidents de Régions s'érigent contre les projets du gouvernement Raffarin et en faveur de la construction, s'ils sont élus, d'un projet commun de gestion du Rhône. Ils demandent à l'État de participer à financer ce qu'ils nomment « un Schéma de prévention des crues ». Sans aucun doute, le Rhône et ses inondations est saisi comme élément d'unification territoriale par ces hommes en campagne électorale. L'association de ces acteurs régionaux leur permis de se saisir de l'instrument de contractualisation FEDER. Un arrêté du premier ministre du 21 janvier 2004, chargeant le Préfet coordonateur de Bassin de définir une stratégie globale de prévention du risque inondation sur le bassin du Rhône, atteste de la remise à l'agenda national des inondations Rhodaniennes. La forme institutionnelle de la solution à ce problème fut déterminée par l'association des Régions, la présence d'un instrument de contractualisation État-Europe, l'importance grandissante des enjeux de développement durable, et l'absence d'une forme institutionnelle existante à l'échelle du fleuve. Le Plan Rhône arrive comme la structure institutionnelle 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. Ainsi, ces acteurs construisent sur le Rhône un « espace fonctionnel », une façon de répondre à un problème public en dépassant les territoires institutionnels et les secteurs d'action publique classiques (Nahrath et al., 2009). Un nouveau découpage territorial voit le jour, celui du Plan Rhône, délimitant les plaines

riveraines du Rhône depuis le Léman jusqu'à la mer, sans prendre en compte les affluents. Une nouvelle construction institutionnelle est créée et prend en charge le problème public des inondations. La gouvernance du Plan Rhône est partagée entre l'État et les Régions, mais piloté par les ingénieurs du Ministère de l'environnement déconcentré en Régions (la Direction Régionale de l'Environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL).

Ce nouvel espace fonctionnel construit son mandat sur la réalisation entre 2007 et 2013 d'un « projet de développement durable » selon les termes utilisés. Le Plan Rhône, partant de la question des inondations, a intégré toute une série de thématiques à l'échelle du Rhône : culture, qualité des eaux, énergie, transports, tourisme et inondations. En cela, il correspond d'ailleurs aux ambitions des politiques européennes, visant selon le principe de développement durable à envisager le développement des territoires de façon non sectorielle (Rumpala, 2011). L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité est souvent le meilleur moment pour que le paradigme d'une action publique change (Muller and Surel, 1998). Nous verrons que c'est ce que le Plan Rhône a essayé de réaliser.

### **III – UN CHANGEMENT D'ACTION PUBLIQUE LIMITÉ**

Au niveau européen, des projets du type « restauration de zones d'expansion de crues » voient le jour à partir de la fin des années 1990 (Moss, 2008). En France, c'est la loi sur les risques de 2003 qui introduit formellement la possibilité d'agir sur l'aménagement du territoire de manière à pouvoir laisser plus de place aux rivières. Cette loi introduit en effet la *servitude de surinondation*, instrument permettant à une collectivité se sentant potentiellement menacée par les eaux de crue d'une rivière de contractualiser avec une autre collectivité si cette dernière accepte de stocker ces eaux sur son territoire et à ce titre participer à la protection de la première, grâce notamment à des techniques hydrauliques du type *inondation contrôlée* (Ledoux, 2006). Ainsi, de mécanismes permettant un recours à une solidarité financière nationale en cas d'inondation on voit émerger de possibles mises en œuvre de mesures privilégiant la

solidarité locale à l'aide d'outils de contractualisation<sup>28</sup> entre différentes collectivités locales.

Cet instrument juridique, et l'injonction européenne d'aller vers un mode de gestion plus écologique de certains fleuves canalisés en leur laissant plus d'espace de liberté tout en essayant de limiter l'urbanisation des lits majeurs, a donné lieu à plusieurs projets de type *restauration de zones d'expansion de crue* ou *restauration de champs d'expansion de crue*, ou encore de *plaines d'inondation*. Ces expressions désignent des espaces peu urbanisés situés dans le lit majeur d'un cours d'eau et donc présentant, pour les gestionnaires des fleuves, un caractère *naturellement* inondable<sup>29</sup>. Les projets dits de *restauration* de ces zones visent à modifier des infrastructures existantes qui ont pour effet de les protéger des inondations, comme des digues, barrages ou levées, afin de *restaurer* leur caractère inondable<sup>30</sup>. Les initiatives de *restauration de zones d'expansion de crues* sont recherchées parfois dans un but d'aménagement écologique des berges et des fleuves, mais aussi et parfois uniquement afin de limiter la pression hydraulique sur d'autres espaces plus urbanisés situés en aval, et qualifiés de plus vulnérables<sup>31</sup>. Plusieurs projets de ce type ont été lancés en France et en Europe, néanmoins les retours d'expérience montrent que très peu d'acteurs concernés ont mené ces initiatives jusqu'au bout (Ledoux, 1999 ; Moss, 2008).

Un projet de ce type est au cœur de la nouvelle politique de gestion des inondations que le Plan Rhône a tenté de mettre en œuvre. Pour des raisons affichées essentiellement hydrauliques, ce projet visait à modifier les conditions d'inondabilité de certaines Zones d'Expansion de Crues ou ZEC<sup>32</sup>. Ces espaces sont vus comme ayant une

---

<sup>28</sup> Le rapport de P. Bremond et al, 2007, donne un aperçu des différents modes de contractualisation utilisés lors de mise en œuvre de projets de surinondation ou de restauration de zones d'expansion de crue.

<sup>29</sup> C'est la définition qu'en font la circulaire interministérielle du 24/01/94 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables ainsi que l'ouvrage « Le Rhône en 100 questions » réalisé par la Zone Atelier Bassin du Rhône.

<sup>30</sup> Notons au passage que l'utilisation du terme « restauration » suppose de considérer l'état précédent auquel il est fait référence, par exemple celui de l'inondabilité, comme un état naturel. Faire référence à un état naturel sur le Rhône est problématique au vu des aménagements successifs que ce fleuve a connu.

<sup>31</sup> C'est le cas du projet d'Optimisation de Zones d'Expansion de Crues déployé sur le Rhône.

<sup>32</sup> Une ZEC est définie comme « 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

fonction d'écêtement des crues, et de « stockage des eaux », ayant ainsi la fonctionnalité d'un bassin de rétention à grande échelle. Ainsi, la solution proposée par le Plan Rhône afin de répondre au problème des inondations fut, d'un côté, la préservation de ces ZEC (c'est-à-dire la non protection) ainsi que la recherche de leur optimisation (c'est-à-dire permettre un stockage de l'eau efficace) ; la mobilisation d'une ancienne plaine inondable, protégée par une digue de la CNR, en cas d'inondation, en installant un déversoir sur cette dernière. (donc rendre inondable une plaine protégée par une digue), et d'un autre côté le renforcement et la rehausse de digues autour des plaines « vulnérables », c'est-à-dire présentant des enjeux économiques et sociaux importants. Cette solution est promue par les ingénieurs d'État au nom de la « solidarité de bassin amont-aval ».

Ainsi, cette solution est proposée pour plusieurs raisons. D'abord, la *restauration de ZEC* est une alternative qui a été étudiée par une étude hydraulique que Territoire Rhône a réalisée en 2002. La solution technique a donc déjà été proposée et sommairement étudiée. Ensuite, la directrice adjointe de la DIREN Rhône Alpes avait déjà assisté, lorsqu'elle travaillait sur le Rhin, à la réalisation de projets similaires. Enfin, cette solution faisait partie des normes durables de gestion des inondations, contrairement à la rehausse et au renforcement de digues. La proposition de cette solution, ainsi que l'organisation de Comité Territoriaux de Concertation, organes participatifs associant les riverains aux processus décisionnels, présentait une rupture avec l'ancienne action publique. Le problème des inondations était auparavant (à l'époque de Napoléon III, puis de la CNR) compris comme le problème d'un fleuve qui sort de son lit, et qu'il convient de maîtriser. A l'heure du Plan Rhône, les inondations sont qualifiées de « naturelles », dont le risque est amplifié par la présence d'aménagements. Le problème des inondations du Rhône est plutôt celui d'une eau canalisée qui menace, lorsque la pression est trop forte, les plaines habitées. Dès lors, il convient de limiter la pression de l'eau en réalisant, par endroits, des « trous » dans les digues pour pouvoir stocker l'eau dans des plaines peu urbanisées. Ainsi, on peut voir que le récit causal de l'inondation a tout à fait changé entre les deux mises à l'agenda de l'inondation du Rhône. Les inondations de 1856 furent

---

périurbains, les terrains de sports, les parcs de stationnement...» (Le Rhône en 100 questions, Ouvrage collectif de la ZABR, dirigé par Jean-Paul Bravard et Anne Clémens, page 124.)

l'occasion pour Napoléon III de renforcer la construction d'un État protecteur qui devait financer pour les *citoyens* les solutions construites par l'expertise, souhaitée *rationnelle*, produite par les ingénieurs du corps des Ponts & Chaussées. Or, la nouvelle politique de gestion des inondations portée en 2004 vise à rappeler la crise d'un État protecteur incapable de prendre en charge tous les risques que rencontrent les *riverains*, et affirme que la solidarité doit s'organiser au niveau du territoire. Ce sont alors des ingénieurs du Corps des Travaux Publics, ainsi que ceux du Génie Rural des Eaux et Forêts, traditionnellement plus sensibilisés aux questions environnementales, qui sont les promoteurs de cette nouvelle politique. Enfin, l'expertise ne doit plus être monopolisée par l'État mais doit faire intervenir le savoir des riverains dans la construction de stratégie de gestion.

Or, malgré ces intentions prometteuses, après presque dix ans (entre 2003 et 2012) de procédures de concertation et de réalisation d'études, le projet visant à « optimiser les zones d'expansion de crues » et à en remobiliser certaines est abandonné en 2012, décision rendue officielle par une lettre du Préfet de bassin rendant compte de la décision du Comité Directeur du Plan Rhône qui s'est réuni le 24 janvier 2012. Pendant ces dix années, ce processus de concertation s'était accompagné de la fédération d'une critique relativement organisée de la part d'associations de riverains, de collectivités locales concernées par les projets de restauration de zones d'expansion de crues ainsi que de riverains hostiles à ce projet d'aménagement. Nous étudions plus en détail dans d'autres travaux les mécanismes de résistance qui, associés à des difficultés de faisabilité juridiques, à un coût économique important et une inefficacité hydraulique, participent à expliquer l'abandon de ce projet pourtant au cœur de la nouvelle politique de gestion des inondations du Rhône. Néanmoins, le propos ici est de tirer les conséquences de l'abandon de ce projet pour évaluer la durabilité d'une politique reconfigurée.

Ce projet abandonné, demeurent dans le volet inondations des actions structurelles peu en phase avec une gestion des inondations intégrant des normes de durabilité. En effet, le volet 'Inondations' était construit, d'une part, sur des actions visant à réduire les inondations (et cristallisant le principal poste budgétaire), en restaurant une zone d'expansion de crues et en renforçant des digues de protection ; d'autre part sur des projets visant à réduire la vulnérabilité des habitations en zone inondable (en proposant

des aménagements et des modes de développement plus adaptés au risque inondation) ; et enfin sur des initiatives visant à inciter les riverains à « Savoir mieux vivre avec le risque », développant la connaissance et la compréhension des phénomènes et en changeant les attitudes face au risque. Néanmoins, ces deux derniers types d'action ne représentaient qu'une faible partie du financement budgété (à peine 20% des sommes prévues dans le volet inondation). Ce volet est le plus couteux du Plan Rhône, représentant 310 Millions d'Euros sur un coût total prévu de 800 Millions. Ainsi, sans le projet de restauration de zones d'expansion de crues, la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations, qui s'achèvera en 2013, financera à 80% du renforcement de digues<sup>33</sup>. Cela caractérise l'ancien paradigme de gestion des inondations en France et dans d'autres États-nations qui des années 1950 à 1990 ne répondait à la question des inondations que par la construction d'aménagements.

Ainsi, le changement annoncé par le label « développement durable » de la politique de gestion des inondations sur le Rhône ne verra pas le jour lors de sa mise en œuvre. L'étude de la mise en œuvre de cette politique met à jour une dépendance au sentier de l'action publique moderniste qui est présentée, néanmoins, sous l'étiquette, annonciateur de changement, du développement durable. Notre analyse suggère que le recours aux discours du développement durable a facilité le financement de cette politique, a amorcé la construction d'une légitimation sur les outputs du nouveau territoire fonctionnel, et a facilité l'acceptation réglementaire de certains projets conditionnés à celui de restaurer une zone d'expansion de crues. Néanmoins, après l'abandon de ce projet clé à plusieurs titres, la politique du Plan Rhône bénéficie d'une certaine inertie de l'image positive liée aux outputs annoncés même s'ils n'ont pas tous été mis en œuvre.

Ce projet de restauration de ZEC était au cœur de la nouvelle politique de gestion des inondations pour plusieurs raisons, essentiellement financières et réglementaires. D'abord, c'est la présentation de ce projet qui a permis d'obtenir les crédits européens FEDER sur l'ensemble du projet Plan Rhône. Ce projet est conforme à la nouvelle

---

<sup>33</sup> Ces calculs sont réalisés depuis le contrat de projet CPIER signé en 2007. Néanmoins, il ne faut pas écarter la possibilité d'une nouvelle ventilation des crédits suite à l'annulation du projet de restauration de ZEC. Le renforcement de digues sera sans aucun doute le poste le plus couteux du volet Inondations.

doctrine de gestion des inondations telle qu'elle est définie dans la directive inondations, à savoir construire moins de digues. De plus, ce type de projet était innovant, reproductible sur d'autres territoires, devait être peu coûteux, et avait une dimension interrégionale. Ces qualités, sont des critères d'éligibilité des projets FEDER<sup>34</sup>. Lors de la signature du contrat de projet, les crédits FEDER étaient éligibles uniquement sur le volet Inondations, et sur ce projet de restauration en particulier. En effet, les autres projets de ce volet, notamment le renforcement de digues, n'étaient pas éligible aux financements européens. Au-delà de la rationalité financière, une rationalité hydraulique et juridique était présente pour expliquer l'intérêt d'un projet visant à restaurer une zone d'expansion de crues. Sur le Rhône, le SDAGE (document de planification d'aménagement de gestion des eaux) pose une condition à la construction d'aménagements hydrauliques. La disposition 8.02 stipule que tout aménagement ou remblai construit en zone d'expansion de crue et limitant la capacité de stockage de l'eau doit donner lieu à des travaux de compensation. Le volume de stockage de l'eau perdu devra être retrouvé ailleurs (page 203 du SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015). 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. Au-delà de l'intérêt écologique de diminuer la hauteur d'une digue, ce choix d'action publique a été motivé en partie par des rationalités financières et réglementaires. Il ne faut pas nier cependant que ce choix d'aménagement était également considéré par les ingénieurs d'État comme une technique conforme aux idéaux d'ingénierie environnementale tels qu'ils sont enseignés depuis les années 1990 quant aux techniques de gestion des inondations puisqu'ils permettent plus de place pour le fleuve. Au-delà de constituer une opportunité financière et réglementaire, ce projet était porté par les ingénieurs qui croyaient réellement en son bien-fondé.

## **CONCLUSION**

De nouvelles normes de gestion des inondations sont définies selon la référence au développement durable. Elles sont notamment véhiculées par les experts scientifiques,

---

<sup>34</sup> Document de mise en œuvre du programme opérationnel plurirégional FEDER Plan Rhône, page 6



mais aussi par les programmes de financements ainsi que les références réglementaires. L'union européenne, nous l'avons vu, participe à la diffusion de ces nouvelles normes. Le cas du Rhône nous a permis de constater que les discours entourant la justification d'une politique de gestion des inondations qui se réfère au principe du développement durable présentent un nouveau type d'action publique. Néanmoins, l'analyse de la mise en œuvre de cette politique fait apparaître une certaine dépendance au sentier. Les actions qui sont finalement financées sont typiques de l'action publique qualifiée de « moderniste », visant à renforcer les digues grâce à des financements publics. De plus, le mode de décision est relativement centralisé. Si une participation effective des riverains était prévue dans les discours, nous avons observé que la concertation ne s'organisait que dans un but « d'information » des riverains, leur avis n'avait que valeur consultative. Ainsi, il semble que les discours du développement durable aient été utilisés comme une opportunité pour légitimer une politique publique et la création d'un nouveau « territoire fonctionnel », auprès des riverains mais aussi des institutions de financement. Il faut dire que ce concept pourrait être qualifié de « point de passage obligé » (Callon et al., 2001) pour des acteurs souhaitant obtenir un financement public, notamment européen. Mais cette dépendance au sentier peut être expliquée par différentes raisons, que nous détaillerons dans d'autres travaux. Néanmoins, il semble que les porteurs de la nouvelle politique publique, les ingénieurs pilotes de l'action publique, n'aient que peu été soutenus par l'administration centrale. Certains travaux ont montré que les « stratégies de développement durable » pâtissaient en effet d'un manque d'engagement au niveau politique (Rumpala, 2011). Les difficultés juridiques et économiques qui ont participé à menacer le projet auraient pu être dépassées par des choix politiques qui n'ont pas été faits. De plus, localement, ces mêmes ingénieurs devaient remettre en question un partage du risque construit dans le passé suivant une rationalité énergétique qui a désigné des « protégés » et des « inondés » parmi les riverains du Rhône. Remettre en cause ce type de statut s'avère difficile car cela questionne des enjeux de distribution du foncier constructible, ressource rare et de grande valeur dans le couloir Rhodanien. Enfin, les projets de restauration de zones d'expansion de crues visent à restaurer une inondation vue comme « naturelle ». Or, le Rhône est aménagé depuis tant de temps qu'il est difficile d'avoir recours à une rhétorique faisant appel à la nature pour justifier des

aménagements. Certains auteurs l'ont déjà noté, une politique de développement durable nécessite une appropriation territoriale réelle (Theys, 2002), mais l'imposition d'un territoire fonctionnel par un acteur public dont la légitimité est à conquérir peut être une menace à la mise en œuvre de politiques *durables*.

## BIBLIOGRAPHIE

- Allard (2006). "« Le rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées au XIXème siècle dans la gestion des crises environnementales »". Temps et espaces des crises de l'environnement. C. Beck, Y. Luginbuhl and T. Muxart. Versailles, Editions Quae/Cemagref: 249-260.
- Barthélémy and Souchon (2009). "La restauration écologique du fleuve Rhône sous le double regard du sociologue et de l'écologue." Natures Sciences Sociétés 17(2): 113-121.
- Beck (2003). La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité, Flammarion.
- Berny (2011). "Intégration verte et environnement : vers une union verte?" Politique européenne 1(33): 7-36.
- Bethemont (1972). Le thème de l'eau dans la vallée du Rhône. Essai sur la genèse d'un espace hydraulique, Université de Saint Etienne.
- Callon, et al. (2001). Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Paris, Seuil.
- Coeur (2008). La plaine de Grenoble face aux inondations. Genèse d'une politique publique du XVIIe au XXe siècle.
- Decrop (2002). "Expertise et négociation des risques : les « scènes locales de risques ont-elles une quelconque pertinence ?". Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales. C. Gilbert. Paris, L'Harmattan: pp.251-266.
- Fournier (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. Tours. 431.
- Goxe (2007). "Gouvernance territoriale et développement durable: applications théoriques et usages rhétoriques". La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories. R. Pasquier, V. Simoulin and J. Weisbein. Paris, Droit et société. Maisonn des Sciences de l'Homme.
- Kingdom (1984). Agendas, alternatives and Public Policies. Boston, Little Brown.
- Lafaye and Thevenot (1993). "Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature." Revue française de sociologie: 495-524.

- Laganier (2006). Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation. Paris, L'Harmattan.
- Lascoumes (1994). L'éco-pouvoir. Environnements et politiques. Paris.
- Lascoumes (2000). "Conférence à l'université de tous les savoirs."
- Lascoumes and Le Bourhis (1998). "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures." Politix 11(42): pp. 37-66.
- Le Bourhis and Bayet (2002). "Écrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations. ". Vol. I : Rapport de synthèse.
- Ledoux (2006). La gestion du risque inondation. Paris, Lavoisier.
- Muller (1992). "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. ." Revue française de science politique 42e année(2): 275-297.
- Muller and Surel (1998). L'analyse des politiques publiques.
- Nahrath, et al. (2009). "Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources?" VertigO 9(1).
- Narcy (2002). "Les registres de justification dans l'instruction des plans de prévention des risques inondation." Annales des mines.
- Picon, et al. (2006). Gestion du risque inondation et changement social dans le delta du Rhône. Les catastrophes de 1856 et 1993-1994, Cemagref.
- Pottier (2003). "La lutte contre les inondations en France : outils et stratégies d'hier à demain". Les risques. Questions de géographie. V. Moriniaux. Nantes, Editions du Temps.
- Pritchard (2004). "Reconstructing the Rhône: The Cultural Politics of Nature and Nation in Contemporary France, 1945-1997." French Historical Studies 27(4): 765-799.
- Rode (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 Paris.
- Rode (2010). "De l'aménagement au ménagement : le bassin de la Loire, miroir de l'évolution des rapports entre aménagement fluvial et environnement." Cybergeog : European Journal of Geography.
- Rosanvallon (1992). La crise de l'État-providence.

Rumpala (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): 119-153.

Theys (2002). "L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale." Développement durable et territoires 1.

Whiteside (2002). Divided Natures: French Contributions to Political Ecology, Mit Press.