

**Séminaire UMR GESTE, 18 juin 2013**

**« Appréhender les perceptions par le prisme d'études sur les risques : approches sociales et spatiales »**

**Quelles limites à l'implication des populations riveraines  
dans la gestion du risque d'inondation ?**

**Analyse et mise en perspective diachronique, à partir du cas de la Loire**

**Marie FOURNIER, U. de Haute-Alsace**

**Rattachée au CRESAT (UHA) et chercheur associé à l'UMR CITERES (U. de Tours)**

Pour ce séminaire, mon propos s'appuiera sur les travaux que j'ai réalisés dans le cadre de ma thèse en aménagement de l'espace-urbanisme, soutenue en 2010 sous la direction de Corinne LARRUE. Cette dernière était intitulée : *Le riverain introuvable ! La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique*. Elle questionnait les dispositifs actuels d'implication des populations riveraines<sup>1</sup> mis en œuvre par les « gestionnaires du risque »<sup>2</sup> dans le cadre de projets de protection contre les inondations sur le bassin de la Loire.

Les politiques de gestion du risque d'inondation regroupent un certain nombre de volets d'action et se sont très largement étoffées depuis le début des années 2000 (on en cite souvent cinq : prévision/protection/prévention/gestion de crise/assurances (classification qui pourrait être nuancée)). Les actions relative à la « protection » renvoient aux mesures structurelles mises en place pour contrôler les crues : principalement digues, barrages mais aussi plus récemment zones de ralentissement dynamique, déversoirs de sécurité, canaux de décharge, etc...

Comme la plupart des actions de gestion des risques majeurs, elles sont en grande partie du ressort de l'acteur étatique et de ses administrations déconcentrées. Cependant, plusieurs évolutions récentes m'ont incitée à m'interroger sur le rôle et la place accordés aux populations riveraines dans la construction et la mise en œuvre de ces démarches pour la protection des espaces voisins des cours d'eau. Parmi ces dernières, on peut citer le passage de stratégies uniquement fondées sur une « logique de l'ouvrage » (DECROP et al., 1997) à des approches en termes de gestion des territoires inondables (protection, prévention et mitigation sont pensées de concert). Parallèlement, on observe la transformation des propositions techniques de protection, avec le passage d'une logique « verticale » de contrôle de l'aléa (par les digues et les barrages) à une logique plus « horizontale » avec l'aménagement de zones de rétention des eaux, de zones d'expansion de crues, de canaux de

---

<sup>1</sup> J'utiliserai cette expression de « dispositifs d'implication », plus neutre que les termes de « concertation » ou « participation » pour désigner des démarches à caractère participatif pérennes ou occasionnelles, fortement ou faiblement encadrées, portées par les pouvoirs publics.

<sup>2</sup> Par cette expression, F. DUCHENE et C. MOREL-JOURNEL (2000) englobent l'ensemble des acteurs institutionnels en responsabilité dans le domaine. Ils désignent ainsi les « élus, techniciens et personnels administratifs chargés de définir localement les réglementations encadrant les risques, et de les appliquer ».

décharge ou déversoirs de sécurité. Ces propositions techniques renouvelées mettent de nouveau en exergue la réalité inondable de certains espaces et mènent à des modifications des usages localement. Enfin, d'une manière plus générale, l'implication du public dans la construction de l'action publique semble s'être imposée comme une « nouvelle grammaire de l'action publique » (BLONDIAUX, SINTOMER, 2002) et devrait amener à une implication accrue des populations riveraines dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gestion du risque d'inondation. Sur mes terrains, la question de la « concertation » était d'ailleurs très présente dans les discours des ingénieurs de l'Etat que dans ceux des élus locaux.

Ces premiers constats formulés, j'ai observé et participé pendant plusieurs mois (2007 à 2010, travail qui se poursuit encore sur Nevers), à l'élaboration et à la mise en œuvre de dispositifs dits de « concertation » prévus dans le cadre de deux projets de transformation d'endiguements sur la Loire :

- Un projet de restauration de digues et déversoirs de sécurité en aval de Tours (val de Bréhémont)
- Un projet de transformation des endiguements et d'aménagement d'un canal de décharge (ou déversoirs) sur l'agglomération de Nevers

Or, ce travail de terrain m'a surtout amenée à observer des dispositifs très limités, relevant selon les cas de « l'information » ou de la « consultation » (si l'on renvoie aux échelles de la participation qui peuvent exister (cf. ARNSTEIN, 1969)). A chaque fois, les dispositifs à destination des populations riveraines avaient surtout comme objectif de « faire comprendre »/ « faire passer » les projets élaborés par les « gestionnaires du risque » (collectivités locales ou services de l'Etat).

Pour expliquer ce hiatus entre pratiques et discours, j'ai alors formulé l'hypothèse que la représentation du problème que peuvent en avoir les acteurs institutionnels limite fortement leurs possibilités d'ouverture au débat dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. La cristallisation de l'attention autour des enjeux techniques et surtout les responsabilités (tant techniques que juridiques) des maîtres d'ouvrage face au risque d'inondation constituent des facteurs explicatifs importants de ce décalage entre discours et pratiques.

Pour étayer mon hypothèse, je souhaiterais donc montrer comment l'appréhension de la question de la protection face aux inondations a évolué en quelques années, en particulier avec la montée en puissance de la question de la fragilité des ouvrages. Puis, je reviendrai sur les dispositifs qui ont été proposés dans le cadre des projets observés et montrerais combien le rôle et la place accordés aux populations riveraines y sont restés ténus : la « concertation » est avant tout pensée entre les services déconcentrés de l'Etat et les élus locaux. Enfin, j'évoquerai un autre volet de mon travail. En effet, dans le cadre de ma thèse, j'ai fait dialoguer cette analyse des projets actuels avec une recherche complémentaire portant sur des projets d'ouvrages de protection relativement similaires : le projet d'aménagement de 20 déversoirs de sécurité sur toute la Loire moyenne, à la suite des inondations de 1846, 1856, 1866. Une fois encore, mon attention s'est focalisée sur les modalités de prise en compte des populations riveraines dans ce cadre. Cette mise en perspective (ou plutôt mise en contraste) diachronique m'a alors permis d'éclairer d'un autre regard mes observations initiales.

## **I. Les inondations et leurs modalités de protection : vers une redéfinition du problème**

### **A. Les digues, porteuses d'incertitudes**

Depuis les inondations survenues en vallée du Rhône (1993-1994) jusqu'aux phénomènes de submersion marine sur la côte atlantique (2011), la « logique de l'ouvrage » telle qu'elle paraît avoir marqué une partie du 20<sup>ème</sup> siècle a été progressivement remise en question. Les digues semblent de moins en moins appréhendées (et présentées) comme une source de protection mais plutôt comme des facteurs supplémentaires d'incertitude face aux aléas.

Dès 1997, un premier rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées rappelle que l'Etat n'est certes pas responsable des ouvrages de protection dont il n'est pas propriétaire mais qu'il ne doit pas néanmoins se détourner de leur devenir et doit s'assurer de leur entretien lorsqu'ils mettent en cause la sécurité publique (LEDOUX, 2007). En 1999, une enquête nationale de recensement des digues protégeant les lieux habités (base de données BarDigues, élaborée par le CEMAGREF) est établie. En quelques années, 6 à 7 500km de digues sont recensées à l'échelle nationale, pour un millier de gestionnaires différents. L'accent est alors mis sur l'état de vétusté de ce patrimoine, le manque de connaissances relatives à ces ouvrages et l'absence de propriétaires connus ou de gestionnaires en capacité de les entretenir.

L'incertitude vis-à-vis de ces ouvrages est affichée et exprimée régulièrement dans les publications et textes officiels du début des années 2000 : la circulaire du 30 avril 2002 souligne que toutes les zones potentiellement inondables sont concernées par le risque d'inondation, qu'elles soient protégées ou non par des digues. Un ouvrage n'est jamais sûr et un risque persiste toujours. On présente la digue comme facteur aggravant du risque, du fait de la force des courants et de la violence des eaux en cas de rupture ou de submersion. Le rapport FLEURY pour l'Assemblée Nationale (2001) mentionne le fait que « *l'origine anthropique la plus évidente de la constitution de ces vagues est liée à la rupture des digues. Par essence, les digues retiennent l'eau pour l'empêcher de se déverser en aval, mais si elles cèdent d'un coup, elles libèrent sur-le-champ des quantités très importantes d'eau qui emportent tout sur leur passage et avec une rapidité qui empêche les personnes se trouvant en aval de réagir.* ». Au-delà de l'aléa technologique lié aux digues, le « faux sentiment de sécurité » induit par les endiguements est également mis en avant. Pour pallier les incertitudes, l'arsenal législatif et réglementaire s'est étoffé. On rappellera le décret du 11 décembre 2007 qui introduit l'obligation de réaliser des « diagnostics de sûreté », à l'horizon 2009, sur chaque digue de plus d'un mètre de hauteur. A ce sujet, l'évolution sémantique est d'ailleurs intéressante, puisque ces diagnostics sont devenus depuis des « études de dangers », dans le cadre desquels, des « niveaux de risques » sont à définir pour chaque ouvrage.

Sur la Loire, en quelques années (2005-2010), une évolution notable des discours des « gestionnaires du risque » a pu être observée, avec la mise en exergue désormais des incertitudes, la description d'un linéaire particulièrement fragile et ancien, dont on connaît mal la composition et qui a connu des modifications au fil des ans (affouillements d'animaux, creusement de caves, plantations d'arbres... L'inondation n'est plus à craindre uniquement du fait de la submersion des digues mais bien plus précocement et sans atteindre des niveaux d'eau exceptionnels, du simple fait de la rupture d'un ouvrage.

### *B. Les digues, sources de lourdes responsabilités pour les « gestionnaires du risque »*

Dans ce contexte d'incertitude, même si la législation française pose toujours le principe qu'il revient à chaque riverain de se protéger contre les inondations (loi du 16 septembre 1807), la question de la responsabilité, vis-à-vis de ces ouvrages, est primordiale.

Leurs propriétaires sont en effet responsables de leur sécurité, au titre de leur responsabilité civile. Ils peuvent être soit publics (Etat, collectivités territoriales ou leurs groupements ...) ou privés (particuliers, entreprises ...).

Dans le contexte ligérien, la quasi-totalité des 700 km de digues protégeant la vallée de la Loire entre Nevers et la confluence Maine-Loire (en aval de Tours), appartient à l'Etat. Ce linéaire de digues a progressivement été établi depuis le 12<sup>ème</sup> siècle et enserre la Loire, tel un canal depuis la confluence Allier-Loire jusqu'à la confluence Maine-Loire. Il n'existe quasiment plus aucune zone d'expansion des eaux naturelles sur ce parcours tandis que les agglomérations se sont progressivement agrandies dans les vals inondables. Les services déconcentrés de l'Etat ont donc, dans ce contexte, une responsabilité particulièrement forte.

De même, au-delà de la question de la propriété et de la responsabilité des propriétaires, la législation française impose encore d'autres obligations aux pouvoirs publics (locaux ou étatiques). Les services de l'Etat interviennent au titre de leurs pouvoirs de police de l'eau et classent/contrôlent les digues menaçant la sécurité publique, au regard de la réglementation (loi sur l'eau du 30 décembre 2006 et décret du 11 décembre 2007). Les communes ont quant à elles une obligation de prévention des ruptures de digues, au titre de leurs pouvoirs de police exercés par le maire (article L.2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales).

### *C. Des propositions techniques renouvelées pour mieux concilier responsabilités et incertitudes*

On comprend alors l'émergence récente de modalités nouvelles, plus « horizontales » de contrôle des crues pour pallier les incertitudes liées aux digues. Au-delà du « gel » de l'urbanisation dans les zones inondables peu ou pas urbanisées dans le cadre des PPRi (un « gel » qui pourrait être nuancé), on peut citer la multiplication des projets de « Zones de Ralentissement Dynamique » sur les cours d'eau français (Meuse, Maine, Seine (aménagement de la Bassée)). A l'inverse de la logique de l'endiguement, il s'agit d'ouvrages dont la vocation est de ralentir les écoulements et de stocker une partie des eaux de crue temporairement dans des espaces prévus à cet effet et pour niveler les pics de crues.

De même, sur les cours d'eau où les endiguements sont déjà existants, voire omniprésents (comme sur la Loire), on passe par la mise en place (ou la restauration) de « canaux de décharge », permettant de détourner une partie des eaux dans un lit complémentaire et de se prémunir d'accidents. C'est le cas par exemple sur l'agglomération de Nevers ou celle de Blois, sur la Loire.

Enfin, la possibilité d'aménager des « déversoirs de sécurité », c'est-à-dire des abaissements ponctuels des digues permettant de prévoir le point d'introduction des eaux dans le val inondable avant que l'ouvrage ne rompe, est une proposition régulièrement formulée par les services déconcentrés de l'Etat sur la Loire. Avec ces ouvrages, l'objectif n'est pas tant d'écrêter les eaux que de prévenir toute rupture de digue qui entraînerait des dommages accrus dans la zone censée être protégée. Dans ce dernier cas, on voit bien que le rapport à l'ouvrage de protection évolue. Quand la digue (sans déversoir) rompt et inonde l'espace situé derrière, elle met en faute ses

propriétaires/gestionnaires, responsables de sa sécurité. A l'inverse, la digue surmontée d'un déversoir, qui laisse les eaux s'écouler à l'instant établi initialement, reste dans le schéma de fonctionnement prévu dès le départ et n'engage pas la responsabilité de ses propriétaires/gestionnaires. D'un point de vue très concret, le résultat final est (relativement) équivalent (l'espace situé derrière la digue est inondé) mais la situation est complètement différente, du point de vue des responsabilités engagées.

J'ai donc voulu montrer dans cette première partie dans quels termes sont pensés par les systèmes de protection face aux inondations « les gestionnaires du risque », ainsi que la question de leurs responsabilités dans ce domaine. On comprend alors combien, malgré les injonctions réglementaires et les incitations dans ce sens, malgré le fait que ces projets prévoient souvent une inondation « contrôlée » de certains espaces situés derrière les digues, le rôle et la place laissés aux populations riveraines dans la construction et la mise en œuvre des projets de protection face aux inondations restent limités.

## **II. Des projets de protection élaborés en cercle restreint**

Je reviendrai dans ce second temps sur les projets observés sur la Loire depuis 2007 et les dispositifs dits « de concertation » dans ce cadre. Il s'agit de la démarche intitulée « Démarche de Planification Concertée » sur le val de Bréhémont (Indre-et-Loire, aval de Tours) et d'une démarche de constitution d'un « Groupe d'Aide à la Décision » dans le cadre d'un projet de modification du système de protection sur l'agglomération de Nevers (Nièvre).

### *A. Des « processus » pour penser la gestion du risque localement*

A propos de ces démarches, deux premiers constats peuvent être formulés.

Tout d'abord, nous sommes dans les deux cas face à des « processus » (VODOZ, THEVOZ, PFISTER, 2008), c'est-à-dire des dispositifs de nature politique, pensés en amont des procédures classiques de « concertation » comme peuvent l'être les enquêtes publiques. Si la transformation des ouvrages nécessitera forcément la tenue d'enquêtes publiques *in fine* (légitimité juridique), ces dispositifs ont été pensés pour renforcer la légitimité politique de ces projets : « *Le processus est complémentaire aux procédures, et la légitimité qu'il confère « épaisse » la légalité de la solution qui en résulte* » (VODOZ, THEVOZ, PFISTER, 2008).

Second constat préalable, l'appréhension du risque d'inondation y dépasse clairement la simple logique hydraulique. Sur des territoires d'échelle cohérente tant d'un point de vue hydraulique que territorial, les démarches proposent des stratégies prenant en compte tant le volet relatif à la protection que des démarches d'adaptation des territoires, pour pallier l'incertitude des phénomènes. On retrouve alors bien la problématique présentée précédemment : les « *gestionnaires du risque* » (services de l'Etat (DREAL) ou collectivités locales) sont responsables d'ouvrages pour lesquels la réglementation demande une mise en sécurité, qu'ils envisagent par la restauration ou la mise en place de déversoirs ou canaux de décharge permettant l'introduction contrôlée des eaux dans les

plaines inondables en cas de crue exceptionnelle. Du fait même de cette incertitude portant sur les ouvrages de protection et dans la perspective d'inondations potentielles, il s'agit également d'adapter les territoires. Cela passe par des projets de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes, mais aussi des initiatives en faveur d'une plus grande « culture du risque » chez les habitants.

Ces premières remarques préalables formulées, d'une manière plus concrète, quel rôle et quelle place sont accordés aux populations riveraines dans ces deux dispositifs, présentés au départ comme des dispositifs de concertation ?

### *B. Des dispositifs pensés comme interface entre « gestionnaires »*

Sur le val de Bréhémont (37), la démarche passe par la confrontation des projets portés par les différentes parties prenantes. S'y rencontrent principalement les services de l'Etat (DREAL Centre/DDT) propriétaires des digues et porteurs d'un projet de restauration de deux déversoirs et les collectivités locales qui expriment des velléités et ambitions en termes de développement dans la plaine inondable. Le dispositif animé par un acteur tiers (Etablissement Public Loire) vise à repérer et concilier les différents projets existants ayant trait ou liés à la problématique des inondations. Très concrètement, le dispositif a été l'occasion pour les différents acteurs et porteurs de projets de rendre compte de leurs démarches respectives, d'initier des relations auparavant très limitées et de partager *in fine* un diagnostic commun sur la situation locale.

Sur l'agglomération de Nevers (58), la démarche s'organise autour d'une logique de territoire, mais les mécanismes sont relativement analogues. La Communauté d'Agglomération de Nevers est à l'initiative de la démarche : elle a engagé un diagnostic appréhendant tant les dimensions hydrauliques que socio-économiques du risque inondation sur son territoire. La ville de Nevers est en effet propriétaire d'une petite partie des levées qui protègent le val et est donc responsable de leur sécurité ; les services déconcentrés de l'Etat sont également propriétaires de nombreux ouvrages. La présentation des résultats successifs des études constitue des moments de restitution, de rencontre et de débat avec les parties prenantes sur les données obtenues (encore une fois principalement les services de l'Etat et les élus locaux).

### *C. Des dispositifs pensés pour entendre des parties prenantes institutionnalisées*

Ces deux projets ont tenté tous deux d'investir la question des riverains, du rôle et de la place qu'ils devaient jouer dans ces démarches. La problématique est fortement présente dans les discours et réflexions des « *gestionnaires du risque* ». Développant un discours autour de la prise de conscience de la permanence du risque, ils affichent une volonté de voir les populations riveraines se saisir et acquérir une « *culture du risque* ».

Mais dans un cas comme dans l'autre, c'est avant tout par le biais de leurs représentants politiques, les élus locaux (maires, conseillers municipaux), que l'on retrouve les riverains dans ces démarches. Les temps de réunion et de rencontre sont avant tout des moments de confrontation entre les élus locaux, décrits par un ingénieur de la DREAL Centre sur le val de Bréhémont comme des « experts du territoire » et l'expertise technique des ingénieurs de l'Etat. Leur confrontation peut être informelle, comme sur le val de Bréhémont ; il est ainsi saisissant d'observer les élus locaux valider, à partir de leurs souvenirs d'évènements anciens, les résultats des modèles hydrauliques proposés par

les « savoirs experts ». Cette confrontation prend une forme beaucoup plus formelle dans la démarche engagée sur Nevers. Lors des réunions, les animateurs sollicitent régulièrement la réaction de l'auditoire et surtout demandent la mobilisation de leurs connaissances du territoire pour infirmer ou confirmer les résultats des études. Dans les deux cas, c'est l'élu en tant qu'habitant qui s'exprime ou bien est sollicité.

Le riverain trouve également une place dans ces dispositifs lorsqu'il est un opposant affirmé. Sur le val de Bréhémont, une association de riverains (« Levées = le danger ») s'est constituée au début des années 2000 pour alerter sur l'état de délabrement de certaines levées. D'abord perçue favorablement par les services gestionnaires des ouvrages, les tensions se sont accrues du fait de divergences dans les solutions proposées<sup>3</sup>. Le positionnement des « gestionnaires » vis-à-vis de l'association est relativement simple, même s'il n'est pas directement affiché. Lorsqu'ils invitent l'association à participer à la démarche, c'est largement pour concilier ou adoucir les oppositions potentielles<sup>4</sup>.

#### D. Des dispositifs qui se cristallisent autour de l'enjeu de la protection

Enfin, on constate dans ces deux démarches que progressivement la question sécuritaire et la problématique de l'introduction des eaux prennent le dessus, cristallisent les débats et font quelque peu oublier les autres dimensions « territoriales » des projets, d'adaptation ou de réduction de la vulnérabilité, dans le cadre desquelles les populations riveraines auraient pu aisément accéder. Dans ce champ du technique, les « savoirs experts » s'affirment et les autres positions ont beaucoup plus de difficultés à trouver une légitimité. Or, c'est bien en partie parce que les marges de manœuvre des « gestionnaires du risque » sont particulièrement limitées dans ce domaine, qu'ils ne permettent pas l'ouverture à des alternatives multiples. Responsables des ouvrages et de leur sécurité, ils sont aussi directement responsables des dommages qui pourraient survenir en cas d'accident et de ruptures d'ouvrages dans des plaines inondables où les enjeux se sont multipliés. Dans un contexte réglementaire qui demande aux propriétaires des ouvrages de les sécuriser, et devant l'ampleur des responsabilités en cas d'accident, leur ambition lorsqu'ils engagent ces démarches est donc avant tout de « faire comprendre » et de « faire passer » leurs projets plutôt que de tenter une co-construction.

Finalement, si « les habitants » sont très présents dans les discours, l'ouverture vers eux n'est pensée que dans un second temps et cantonnée à des actions d'information plus ou moins précoces et poussées dans la construction des démarches. La temporalité de la première réunion publique a fait fortement débat sur le val de Bréhémont<sup>5</sup>. Sur l'agglomération de Nevers, le lancement d'actions de communication est plus précoce : mise en place d'un site internet où l'ensemble des documents produits pour le projet est accessible, exposition au siège de la communauté d'agglomération, lettres d'information bisannuelles... Elles participent d'une mise en visibilité du projet auprès des habitants.

---

<sup>3</sup> L'association est favorable à des travaux permettant d'augmenter les capacités d'écoulement dans le lit endigué du fleuve. Les services de l'Etat (DIREN Centre/DDE Indre-et-Loire) prévoient d'augmenter les capacités d'écoulement en introduisant les eaux derrière les digues.

<sup>4</sup> L'attention des « gestionnaires du risque » s'est ainsi rapidement cristallisée autour d'un opposant particulièrement loquace et mobilisant des ressources multiples.

<sup>5</sup> Deux stratégies s'affrontaient parmi les parties prenantes. Certains préconisaient le lancement de démarches d'information dès le début du processus, dans une logique de transparence. D'autres préféraient voir les choix et options d'aménagement arrêtés avant toute réunion publique. Finalement, c'est une option intermédiaire qui a été retenue, à la fin d'une étape de la démarche.

Les populations riveraines restent donc éloignées des projets qui concernent directement les territoires qu'elles pratiquent au quotidien. Dans nos entretiens, l'évocation d'une implication plus poussée des habitants paraît incongrue, les maires brandissant la légitimité de leur mandat (ils ont été élus pour régler les problèmes), les services de l'Etat privilégiant des démarches d'information. Dans les deux cas, l'enjeu technique (et au-delà juridique) annihile les capacités d'ouverture.

Je reviens donc ici à mon hypothèse de départ : dans un contexte d'incertitude, où les responsabilités engagées sont particulièrement fortes, le rôle et la place accordés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique reste limités. Dans le cadre de ma thèse, j'ai essayé d'étayer encore cette hypothèse en proposant une mise en contraste diachronique. De manière très concrète, il s'agissait de confronter les dispositifs observés ci-dessus avec ceux mis en œuvre près de cent cinquante ans plus tôt, sur le même val de Loire. Comme je l'avais mentionné en introduction, j'ai réalisé en parallèle une recherche sur le programme d'aménagement de déversoirs engagé sur la Loire après les inondations de 1846, 1856 et 1866. Or, en m'intéressant aux débats, ainsi qu'au rôle et à la place donnés aux populations riveraines à l'époque dans le processus, il est apparu que ce dernier avait été l'occasion d'un débat non négligeable quant à l'opportunité des actions menées et avait permis à plusieurs reprises l'expression des habitants vis-à-vis des aménagements à venir. Mais, à la différence du contexte actuel, je montrerai que cet épisode a pu survenir à un moment où différaient les logiques, les responsabilités et les compétences des différentes parties prenantes.

### **III. Les politiques actuelles de protection contre les inondations au défi d'une mise en perspective diachronique**

Avant d'évoquer le programme de travaux engagé en 1867 sur la Loire, il est important de revenir en quelques mots sur mon positionnement. Il ne s'agissait par pour moi de mener une comparaison en tant que telle mais de comprendre aux deux époques les fondements des politiques de protection contre les inondations et le rôle et la place laissés aux populations riveraines dans ce cadre. Par rapport aux dispositifs observés entre 2007 et aujourd'hui sur la Loire, je cherchais à tirer parti des expériences survenues antérieurement pour « déréifier » celles qui sont actuellement en cours de mise en œuvre. M. OFFERLE (1998) mettait ainsi en avant la vertu comparatiste du recours à l'histoire. « *Comparer, c'est tout à la fois rendre compte de similitudes et dissemblances, mettre à jour des configurations comparables, reconnaître aussi l'incomparabilité de mots, d'institutions au travers de contextes historiques différents, mais c'est aussi faire jouer ce puissant stimulant qu'est l'anachronisme contrôlé* ». Une fois ces éléments de contexte rapidement établis, que montre l'étude du programme de travaux de 1867 ?

#### **A. Des projets fondés au 19<sup>ème</sup> siècle sur l'appréhension du problème hydraulique**

En 1867, le programme de travaux et d'aménagement d'une vingtaine de déversoirs en Loire Moyenne aborde la question des inondations par la seule entrée de l'aléa. Après trois inondations majeures successives, l'ambition de l'administration d'Etat est simple : si les villes ont vu leurs



systèmes de digues renforcés (loi de 1858), il faut trouver une manière de « *faire la part de l'eau* », d'écrêter les crues (de réduire les débits de crues avant qu'ils n'atteignent la traversée des villes), tout en limitant l'endommagement dans les campagnes : l'inondation des plaines alluviales ne peut être évitée, mais il est bien préférable que ce soit de façon prévue et contrôlée plutôt que par des ruptures de levées. Financièrement, et au regard des incertitudes persistantes quant à d'autres solutions (comme les barrages soutenus par Napoléon III), les déversoirs constituent une solution de repli pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui mènent ce projet, alors que la fin du Second Empire est marquée par des tensions financières, économiques et politiques (PLESSIS, 1979).

Les sources que j'ai mobilisées pour retracer la construction de ce programme laissent cependant transparaître une forte sensibilité, surtout parmi le personnel politique, aux problématiques humaines et sociales que pose ce programme de travaux. Ainsi, dès 1866, le Ministre des Travaux Publics missionne une commission d'inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées pour organiser des rencontres localement. Les inspecteurs affichent leur volonté d'« *entendre les riverains* » : ces réunions sont organisées dans plusieurs préfectures ou en sous-préfectures et font l'objet d'une vaste publicité dans la presse locale aux ordres de l'autorité impériale. Les traces qu'on retrouve de ces réunions sont peu nombreuses. Elles laissent cependant percevoir que le « public » invité est trié sur le volet. Les Préfets choisissent des notabilités locales pour venir s'exprimer, « *au nom de la population* ». Dans le cadre de ces démarches, l'ambition des « *hommes de l'art* » est avant tout de justifier le bien-fondé de la stratégie des déversoirs (dont la presse se charge de relayer les échos) et de sentir les oppositions potentielles, qu'ils relaient dans leurs rapports auprès du Ministère des Travaux Publics<sup>6</sup>.

Dans les débats qui animent l'administration des Ponts et Chaussées à cette époque, la crainte des oppositions riveraines aux projets est fortement présente : « *M. Le Ministre [...] manifeste le doute que les populations protégées par les levées soient disposées à accepter une modification qui les expose à des submersions plus fréquentes et cela dans le but de faire des emmagasins d'eau qui ne profiteront qu'aux vals inférieurs* » (AN F14 10912<sup>153</sup>). Les ingénieurs sont tout à fait conscients de la situation. Lorsque le programme de travaux est arrêté, l'un d'entre eux déclare que : « *Tout dépendra d'ailleurs de la hauteur du déversoir à l'égard de laquelle il y a lieu d'espérer qu'une entente s'établira entre l'Administration et les intéressés à la suite des enquêtes* » (AN F14 10912<sup>153</sup>).

### B. Les enquêtes d'utilité publique, un temps de débats sur l'opportunité des déversoirs

Les positions locales trouvent surtout à s'exprimer au moment des enquêtes d'utilité publique, dont chacun des déversoirs fait l'objet. A une époque où le paysage des enquêtes publiques est déjà très divers, il s'agit d'enquêtes destinées à évaluer l'utilité publique des ouvrages en question. Elles seules donnent la légitimité à l'administration d'Etat pour agir et remettre en question les droits de propriété : une fois l'utilité publique des travaux actée, des procédures d'expropriation peuvent alors être engagées.

---

<sup>6</sup> On citera à ce propos les dires de l'Inspecteur Comoy : « *Au sujet des déversoirs destinés à régulariser l'inondation des vals dans les crues extraordinaires de la Loire, nous avons rencontré chez les intéressés des dispositions très diverses. Les uns demandent l'exécution de ces déversoirs. D'autres ne sont pas éloignés de les admettre, mais sous certaines conditions et réserves [...]. D'autres enfin les repoussent absolument* » (COMOY, 1867).

Entre 1868 et 1871, les enquêtes sont menées sur la quasi-totalité des déversoirs prévus. Les registres, consultables pour certains au sein des dossiers des Ponts et Chaussées, constituent une source particulièrement riche pour comprendre les débats, les conditions de tenue des enquêtes et le devenir des projets.

Dans les faits, on ne peut que constater la volonté de l'administration d'Etat d'ouvrir au débat et de favoriser l'expression des différentes parties durant ces enquêtes. Les appels à la participation sont répétés dans la presse, qui multiplie les articles, présente les projets et incite les riverains à aller déposer, parfois très loin de chez eux, puisque les enquêtes ont lieu en préfecture ou sous-préfecture. Les populations riveraines peuvent consulter des documents nombreux : rapports justificatifs de l'ouvrage, plans d'ensemble, différents profils, avant-métré et estimation de la dépense. On retrouve dans les délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées des recommandations particulières quant à la composition de ces dossiers présentés à l'enquête : les ingénieurs doivent s'attacher à justifier les projets, tant d'un point de vue technique que financier. Localement, préfets ou sous-préfets aident à la bonne tenue des enquêtes. On s'interroge quant à l'opportunité de déplacer les documents dans les communes afin que tout le monde puisse consulter les dossiers avant de s'exprimer<sup>7</sup>. Les préfets ou sous-préfets assistent les habitants, souvent illettrés, dans la rédaction de leurs dépositions. Enfin, ils acceptent souvent de recevoir et prendre en compte leurs avis même après la fin du temps de l'enquête.

D'un point de vue strictement comptable, les sources consultées font apparaître une grande disparité dans la participation à ces enquêtes. Si on recense quelques cas où aucune déposition n'est faite, dans d'autres points de la Loire, c'est par centaines que se comptent les signatures aux registres. Les riverains s'expriment à l'époque avant tout en tant que propriétaires. Les déposants (en particulier individuels) se présentent tous avec cette qualité, qui paraît constituer leur légitimité à s'exprimer (même si les enquêtes sont décrites dans les textes de lois comme ouvertes à tous). On joue également sur le poids du nombre : de nombreuses pétitions sont envoyées (dans le département du Loir-et-Cher, plusieurs centaines de signatures sont recensées sur les pétitions portant sur l'ouvrage de Montlivault). Les arguments sont locaux (trouble et anxiété des populations, les récoltes détruites, la dépréciation des terres, la perte du bétail, des questions de santé publique et de risque de maladies épidémiques) mais on constate également des arguments d'ordre général, remettant en question le bon entretien du lit par l'administration d'Etat du lit de la rivière et les autorisations de plantations ; la question de l'équité entre les territoires est également formulée : pourquoi ce val devrait-il être inondé et non celui voisin ?

### *C. Une administration d'Etat qui suit les avis formulés lors des enquêtes*

Enfin, ce temps du débat est clos par celui de l'analyse des registres par les commissions d'enquête d'utilité publique (les commissions sont composées de notables locaux choisis par le Préfet). Les avis des commissions s'appliquent à une certaine rationalité arithmétique, additionnant les opposants

---

<sup>7</sup> Journal du Loiret, 20 octobre 1868 : « *Des diverses communes riveraines de la Loire, nous recevons des lettres démontrant l'intérêt attaché par les populations à l'enquête relative aux travaux de défense contre les inondations. Nous devons ajouter que la plupart de ces lettres expriment le regret que les registres d'enquête ne soient ouverts qu'à la préfecture, pour l'arrondissement d'Orléans, et à la sous-préfecture pour l'arrondissement de Gien. Ce regret est juste. Bien des personnes reculeront devant un véritable voyage, et l'enquête pourra ainsi ne pas produire tous les résultats qu'elle doit donner* ».

et les partisans aux projets. Cette rationalité semble vouloir passer outre les rapports de force qui s'expriment alors, même si les rapports des hommes des Ponts et Chaussées relatent également des débats et négociations entre quelques notabilités importantes et les commissions.

Un premier constat cependant : après cette phase d'enquêtes, aucun projet de déversoir n'obtient d'avis favorable ; partout, des modifications sont demandées, voire des projets repoussés<sup>8</sup>. Dans le dernier cas, tous les déversoirs sont effectivement abandonnés par l'administration d'Etat. Quelle est alors la logique de cette dernière ?

Dans les sources mobilisées, on comprend alors que l'administration d'Etat peut encore laisser la responsabilité d'un *statu quo* et d'un abandon de certains projets aux riverains. Dans le cadre de ce programme de travaux, la priorité est d'assurer des capacités d'écrêtement supplémentaires pour protéger les villes, tout en améliorant la situation des campagnes, c'est à dire en évitant les ruptures d'ouvrage et favorisant une introduction contrôlée des eaux dans les vals ruraux. L'administration d'Etat est prête à financer les ouvrages mais ne considère pas avoir à agir contre l'avis des populations et sans la légitimité de leur approbation. Son raisonnement est le suivant : si les populations riveraines refusent ces projets, la responsabilité incombera à eux seuls en cas de dommages aggravés lors d'une prochaine inondation. L'administration d'Etat ne se considère pas, à l'époque (et à l'inverse d'aujourd'hui), en charge de la sécurité des particuliers. Elle refuse donc de construire les déversoirs contre l'avis des populations... elle refuse également de renforcer les levées. Les propos de certains ingénieurs sont alors relativement éloquents et tout à fait clairs à ce propos : faisant état des oppositions presque unanimes formulées à l'encontre du projet de déversoir à Cuissy (Loiret), l'ingénieur DEGLAUDE constate : « *doit-on persister dans la pensée de favoriser l'atténuation du maximum des crues extraordinaires, en soumettant le val de Sully au principe général de l'emmagasinement et de l'écoulement des grandes eaux dans les vals ? Je ne crois pas qu'il entre dans les desseins de l'administration supérieure d'agir contre la volonté des populations, dans l'application qu'elle veut faire de ce principe général. Si les intéressés refusent les déversoirs, qui ont pour but principal de leur épargner les désastres qui accompagnent les ruptures des levées, eux seuls auront à souffrir de ce refus. Les brèches se produiront, et l'effet d'atténuation sera obtenu, plus sûrement même qu'avec les déversoirs* » (AD45 206W46878). A la suite de cette première phase d'enquêtes, l'administration d'Etat fait donc un arbitrage et ne relance finalement que cinq projets de déversoirs.

## **Conclusion**

A l'issue de cette mise en contraste diachronique menée dans le contexte ligérien, comment conclure vis-à-vis des démarches portées aujourd'hui par les « gestionnaires du risque » dans le champ de la protection ?

---

<sup>8</sup> Les principaux arguments touchent à l'équité entre les territoires (« *La commission d'enquête a donc proposé l'abandon de l'avant-projet en se basant sur ce que le val de Luynes n'a pas encore été inondé depuis un temps immémorial et qu'il y aurait une sorte d'injustice à l'inonder, alors que l'administration met à l'abri des vals bien plus vastes et qui ont été envahis à chaque inondation* » [AD37 S3407]) et le fait que certains ouvrages ne présentent que des capacités d'écrêtement limitées (d'une certaine manière, l'argumentaire des « hommes de l'art » est pris à revers par les déposants).

Cette recherche m'a amenée finalement à formuler un certain « paradoxe de la concertation », qu'il faudrait encore retravailler et questionner dans d'autres contextes. A la lumière de ces exemples, les dispositifs dits de « concertation » paraissent d'autant plus ouverts que les enjeux de responsabilité qui y sont liés sont ténus. On a pu voir comment, dans un contexte libéral, au 19<sup>ème</sup> siècle, où la responsabilité de l'Etat ne porte pas tant sur la sécurité individuelle que sur la protection des forces économiques du pays, il est relativement aisé pour les « gestionnaires du risque » d'ouvrir le débat relativement largement, d'en profiter pour affiner leurs projets et finalement d'accepter l'abandon de la plupart des ouvrages prévus, dans la mesure où ils ne se considèrent pas comme responsables des dégâts pouvant survenir en cas de rupture d'ouvrage. Inversement, on a vu comment les acteurs institutionnels en charge de la protection face aux inondations, qu'ils soient élus locaux ou services déconcentrés de l'Etat, s'inscrivent aujourd'hui dans une logique d'amélioration des systèmes de protection par la mise en place de déversoirs ou canaux de décharge. Mais cette fois, les marges de manœuvre sont beaucoup plus restreintes et face aux enjeux de sécurité et leurs responsabilité, leur ambition est avant tout de « faire comprendre » et « faire passer ». Aux deux époques, c'est donc un équilibre entre responsabilité et liberté pour les différentes parties prenantes qui se joue, équilibre qui n'est pas toujours clair/clarifié au préalable, alors qu'il me semble un fondement même des dispositifs à mettre en œuvre.