

Congrès AFSP Paris 2013

Section thématique n°18

Penser la politisation de l'environnement à l'international

Guerrin Joana (IRSTEA Montpellier, G-Eau / Université de Montpellier 1)

Joana.guerrin@irstea.fr

La construction à l'international d'un discours sur la gestion durable de l'inondation et ses traductions territoriales : comprendre l'échec de la restauration d'une zone d'expansion de crues sur le Rhône

Introduction

Le développement durable a été consacré comme norme d'action publique et objectif de gouvernement au niveau international dès les années 1990¹. Permettre un développement économique qui ne sacrifie ni l'équité sociale ni l'environnement est un but affiché à tous les niveaux institutionnels. Derrière cette injonction apparaît en filigrane celle d'un nécessaire changement de trajectoire d'action publique vers la durabilité (Rumpala, 2011). Élaboré dans les forums internationaux, ce principe est progressivement intégré à de nombreux secteurs d'action publique. Le secteur de la gestion des inondations a évolué ces vingt dernières années et tend à se reconfigurer à l'aune de ce principe. Néanmoins, l'intégration du développement durable aux secteurs d'action publique révèle un travail de compromis et de traductions (Villalba, 2009). La gestion des inondations intègre cette notion aux contours incertains en produisant une nouvelle problématisation de l'inondation. Depuis les années 1990, une majorité d'États européens revoient leurs politiques de gestion des inondations. Elles ont pour objectif de laisser plus de place aux fleuves et de faciliter l'acceptation du risque par les riverains. Ces objectifs font écho à ce régime discursif international sur les inondations qui intègre les préoccupations environnementale et sociale. Dans ce discours, l'inondation est considérée comme un événement naturel non évitable, dont il s'agit de limiter l'impact sur les enjeux économiques et sociaux. Les politiques publiques qui traduisent ce discours visent à encourager les populations à « vivre avec » les crues et à limiter l'installation dans les zones à risque. Autrefois instruments principaux des politiques de protection, les digues sont progressivement requalifiées en objets de danger (Guerrin et Bouleau, 2013). Cette problématisation de l'inondation a produit de nouveaux instruments. La *restauration de zones d'expansion de crues* (ZEC), ou le fait de provoquer le retour de l'inondation dans des plaines protégées par des digues, est un instrument d'action publique promu par les politiques contemporaines de gestion des inondations.

Nous analysons dans cet article la problématisation de l'inondation qui circule dans les forums internationaux, et la production d'un discours autour de la gestion *durable* des inondations. Comment le secteur des inondations a-t-il intégré ce principe de développement durable, aux contours incertains ? Comment ce régime discursif produit à l'international est-il traduit dans les politiques locales ?

Nous choisissons de faire dialoguer l'échelle internationale et l'échelle locale (Smith, 2012) autour de la production d'un récit et la mise en œuvre d'un instrument d'action publique: la gestion durable des inondations et la restauration de zones d'expansion de crues. Les forums internationaux ont un rôle important dans la définition des politiques nationales mais

¹ Objectif notamment annoncé par la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro en 1992.

Congrès AFSP Paris 2013

également locales. L'analyse de ces dernières s'enrichit avec l'étude des récits circulant à l'international et l'élaboration de normes auxquelles elles sont soumises. Les logiques de décision politiques, même locales, sont le produit de processus multi-échelles. Inversement, étudier les logiques sociales et politiques en œuvre au niveau local permet de comprendre les difficultés de transcription de normes élaborées à l'international. Pour comprendre le processus de problématisation ainsi que ses effets nous proposons d'analyser d'abord le discours de la gestion durable des inondations tel qu'il circule dans les forums internationaux, puis de le confronter à la mise en œuvre locale d'une politique publique de gestion des inondations sur le bassin du Rhône.

1. Construction du modèle de gestion durable de l'inondation à l'international

Les inondations, en tant que potentielles catastrophes naturelles, font l'objet d'un gouvernement transnational depuis les années 1990 (Revet, 2009). De nombreux acteurs régionaux ou internationaux produisent des règlements et des normes relatives à la gestion des inondations. De par leur soutien aux États et à la production scientifique, l'OCDE, les Nations-Unies, l'Union Européenne et même WWF ont un impact sur la définition des politiques nationales. Dans ces forums internationaux circule une problématisation de l'inondation intégrant les principes du développement durable² alliant considérations écologiques, efficacité économique et participation du public³. Elle s'illustre par la circulation de normes d'action publiques comme la restauration de zones d'expansion de crues, prônée comme une protection contre les inondations. Depuis la conférence de Rio en 1992, la durabilité, et l'écologisation sont devenues des normes internationales d'action publique. Or, la notion de durabilité étant un concept aux contours incertains, chaque secteur d'action publique transcrit ce qu'est une politique durable. Les acteurs du secteur du risque, et plus précisément de l'inondation, ont réalisé un travail de recadrage politique de l'inondation et des moyens de la gérer. Dans cette partie nous présentons la construction discursive visant à qualifier la gestion « durable » de l'inondation. Elle serait plus sûre, plus écologique, plus économique, et permettant plus de participation du public.

1.1. La menace de l'endiguement

La construction de digues de protection contre les inondations a été en France, en Hollande ou aux États-Unis un outil de gouvernement des territoires, et des comportements (Guerrin et Bouleau, 2013). Depuis plusieurs siècles dans ces États, la maîtrise des fleuves est l'objet de politiques nationales. La construction de digues a permis de développer des territoires inondables en les protégeant d'inondations récurrentes, voire d'événements catastrophiques. Or, ces zones permettaient autrefois l'expansion des crues. L'effet cumulé de la construction des digues, de l'imperméabilisation des sols et du changement climatique a augmenté les débits et les vitesses des crues de référence. Les dégâts sont souvent pris en charge par les États voire par des fonds régionaux (c'est le cas de l'UE) ce qui renforce le pouvoir de ces institutions devant l'état d'urgence.

Depuis les années 1990 les digues sont de plus en plus critiquées pour leur inefficacité, voire leur dangerosité, par les scientifiques et les experts. En France, des inondations catastrophiques et des ruptures de digues ont été l'occasion pour le ministère de l'environnement de dénoncer les limites de la politique de construction des digues.

² L'expression « gestion durable de l'inondation » est de notre fait, mais désigne bien le récit qui fait référence aux trois pôles du développement durable dans la gestion des inondations.

³ Une illustration de ce mouvement est l'entrée en politique des inondations au niveau européen en 2007 dans la Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations. La Commission Européenne conseille aux États de mettre en œuvre des projets de gestion des inondations alliant ces trois piliers.

Congrès AFSP Paris 2013

Aujourd'hui, la politique nationale de protection des inondations ne valorise plus les digues⁴, considérées comme étant la cause d'un développement nuisible des zones à risque et d'un *faux* sentiment de sécurité⁵. Les digues sont aussi critiquées pour les effets « pervers » qu'elles induiraient : environnementaux (rupture entre milieux, déconnexion des zones humides du fleuve, perte de biodiversité, érosion...); hydrauliques (les digues peuvent aggraver les effets d'une crue lorsqu'elles sont mal entretenues ou lorsqu'elles transfèrent l'eau sur d'autres territoires, potentiellement avec des débits supérieurs); politiques (opposition des intérêts entre population amont et aval plutôt que coopération); sociologiques (les digues ont permis l'installation en zone inondable de nouvelles habitations, ce qui a augmenté la vulnérabilité des territoires); économique (leur coût serait non négligeable pour une efficacité limitée). D'autres États ont entrepris des démarches similaires, comme aux États-Unis, où le gouvernement fédéral soumet désormais les digues dont il garantit l'efficacité à une certification annuelle (Montz et Tobin 2008). En Hollande, le gouvernement a décidé dans un programme national l'enlèvement de certaines digues pour remobiliser des plaines protégées lors de crues (Warner et al., 2008). Devant la montée des considérations écologiques, ces États, qui se sont en partie construits sur la maîtrise des fleuves par la construction de digues (O'Neill, 2006; Pritchard, 2004; Wesselink, 2007) ont repositionné leur stratégie autour d'un discours valorisant la sécurité par l'enlèvement de ces anciens remparts, considérés aujourd'hui plutôt comme des menaces écologiques et hydrauliques.

Cependant, ce changement de politique nationale a pris corps dans une évolution internationale des idées vis-à-vis des infrastructures de protection. A l'échelle des Nations-Unies, les catastrophes sont officiellement prises en charge en 1999 avec l'adoption d'une stratégie internationale de réduction des catastrophes et la création du secrétariat associé (UNISDR). Les publications relatives aux inondations rappellent que les infrastructures de protection sont insuffisantes pour protéger les populations des inondations⁶.

Les ONG environnementales, comme WWF, contribuent aussi à véhiculer cette disqualification des digues. Elles publient des études réalisées par des scientifiques, visant à encourager les populations à « vivre avec les inondations⁷ ». Elles expliquent les dégâts liés aux inondations par un « cocktail mortel » consistant en un développement excessif des plaines inondables et une canalisation des rivières qui provoque une accélération des débits et une diminution de la surface submersible. Selon elles, plus une digue est élevée, plus le risque est fort⁸.

Les acteurs qui disqualifient les digues prônent une autre solution à la gestion des inondations. En faisant écho au régime discursif dominant le secteur de la gestion de l'eau, ils conseillent de définir la gestion des inondations à l'échelle du bassin versant et notamment en adoptant la restauration de zones d'expansion de crues (ZEC), une solution technique visant à inonder des zones protégées en déplaçant ou diminuant des digues existantes. Cet outil est présenté

⁴ Par exemple, les Préfets ont la responsabilité d'établir une cartographie du risque interdisant la construction derrière les digues, considérées à priori comme transparentes (c'est-à-dire comme inexistantes) vis-à-vis de l'aménagement du territoire. Les communes qui voudraient développer ces zones sont tenues d'apporter la preuve de leur efficacité.

⁵ Assemblée Nationale, 1994, rapport sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, n°1641, p. 18. Les digues sont condamnées à plusieurs reprises, jugées responsables de provoquer des « vagues meurtrières » lorsqu'elles rompent. Leur effet de protection est qualifié de limité, car elles ne permettent pas « d'atteindre le risque zéro » (p. 30).

⁶ UNISDR, 2004, « Guidelines for reducing flood losses », p. 31.

⁷ WWF, 2004, « Living with floods : Achieving ecologically sustainable flood management in Europe », Policy Briefing.

⁸ WWF, 2004, « Living with floods : Achieving ecologically sustainable flood management in Europe ». Policy briefing.

Congrès AFSP Paris 2013

comme plus sûr que la construction de digues, car il permettrait de diminuer la hauteur d'eau en cas de crue et d'augmenter la surface d'expansion des crues.

Les organisations internationales participent à la production scientifique relative aux inondations, notamment par des conférences internationales. Dès 1992 l'OTAN organise une conférence intitulée « Coping with floods » dans laquelle les scientifiques évoquent les inconvénients liés à la construction de digues et des méthodes alternatives à leur construction⁹. Plus récemment une initiative internationale sur les inondations (International Flood Initiative) a été lancée par une collaboration entre l'UNESCO, l'Organisation Météorologique Mondiale (WMO), l'Université des Nations Unies et l'UNISDR. Elle a donné lieu à plusieurs conférences dans lesquelles sont valorisées des méthodes alternatives à la construction de digues. D'ailleurs, la cinquième conférence de cette initiative qui a lieu en 2011 marque ce changement discursif, en changeant de nom : « international symposium on flood *defence* » deviendra « international conference on flood *management* ». Ce changement sémantique illustre un changement de modèle, d'une valorisation de la protection à celle de la gestion.

Au niveau européen, la Commission a publié en 2004 une communication¹⁰ visant à souligner le besoin d'intégrer la gestion des inondations dans la réglementation européenne. Elle y souligne l'inefficacité de la gestion locale des inondations permise par la construction de digues. Cette idée est reprise par le Comité des Régions ainsi que le Conseil Économique et Social européen¹¹ précédant l'élaboration de la Directive Inondations.

1.2 Des inondations « naturelles »

Aujourd'hui, le discours défensif vis-à-vis des inondations a perdu de sa légitimité. Les solutions dites préventives sont valorisées par différents acteurs qui font référence à leur intérêt écologique (Cartier, 2002). La montée des préoccupations environnementales dans les années 1960 à 1980 a été propice à une revalorisation des zones humides. L'IUCN¹² lança en 1960 un programme sur ces milieux qui déboucha sur la convention de Ramsar¹³ faisant référence à une gestion durable des zones humides. Les publications internationales évoquent la nécessité d'une gestion « naturelle » ou « écologique » des inondations, faisant parfois référence explicitement au développement durable. Il est recommandé de « vivre avec les crues » plutôt que de se limiter aux mesures de protection. « Living with floods » est une expression que l'on retrouve dans un grand nombre de programmes d'aménagement publics au niveau des États, dans des projets de recherche, ainsi que dans des documents stratégiques internationaux (c'est notamment le premier principe de l'initiative internationale sur les inondations (IFI).

Au niveau européen, c'est la DG Environnement qui a porté cette vision. Dès 2003 un document de bonnes pratiques en gestion des inondations a été publié, préparé par un groupe de travail à la DG environnement et présidé par la France et les Pays-Bas. Ce document était une mise à jour d'un guide sur la gestion durable des inondations édité en 2000 par les

⁹ Dans les actes de cette conférence, le but de la société, pour vivre au sein d'une « civilisation avancée », est de développer les ressources naturelles, protéger l'environnement et diminuer l'impact des catastrophes autant que possible, y compris économiquement.

¹⁰ Communication de la Commission Européenne sur la gestion du risque inondation, 2004.

¹¹ « [...] they opt for one type of structural action (such as channelling, dams and dykes) which has frequently failed to adequately control floods and prevent a great deal of avoidable damage because the authorities and the public at large have been lulled in a false sense of security », Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission, 2005.

¹² Union internationale pour la conservation de la nature.

¹³ La Convention se donne pour mission: « La conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier ». <http://www.ramsar.org>

Congrès AFSP Paris 2013

Nations Unies et l'UE¹⁴. Dans ces documents les inondations sont considérées comme des phénomènes naturels, dont les impacts négatifs sont exacerbés par la société : « Flood events are a part of nature. They have existed and will continue to exist. As far as feasible, human interference into the processes of nature should be reversed, compensated and, in the future, prevented¹⁵ ». Ce document expose la nécessité de changer de « paradigme », d'une approche « défensive » à une gestion qui permette de vivre « avec » les crues¹⁶.

En 2006, un projet de recherche financé par l'Union Européenne (Era-Net crue) visait à évaluer l'efficacité des mesures alternatives à la construction de digues¹⁷. Ces alternatives sont présentées comme plus respectueuses de l'environnement, « la construction de digues étant mise en cause dans un souci de respect des équilibres écologiques¹⁸ ». Les aménagements dits « horizontaux », comme l'élargissement du lit des fleuves ou la restauration de zones d'expansion de crues sont des solutions valorisées dans ce projet.

L'action de la Commission européenne est renforcée par la création d'une directive dite *Directive Inondations*¹⁹ ou *DI* qui valorise ces principes: 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 envisager « le maintien ou la restauration des plaines d'inondation ». Par la réglementation, l'incitation²⁰, et la production scientifique²¹, l'UE (par la DG Environnement) est motrice d'une nouvelle façon de considérer la gestion des inondations, plus écologique. Ce discours, institutionnalisé par la directive européenne, est largement inspiré par la production d'autres institutions, comme WWF. On trouve dans les écrits de la commission européenne l'utilisation de publications réalisées par WWF qui soutient de façon explicite l'idée selon laquelle les inondations sont un phénomène naturel, et que les populations devraient apprendre à « vivre avec les crues²² » pour atteindre une « gestion écologiquement durable des inondations²³ ». Les publications de WWF contiennent également des conseils législatifs explicitement destinés à la production réglementaire européenne.

L'ONU est également active dans ce cadrage écologique de l'inondation à travers notamment une initiative internationale sur les inondations (International Flood Initiative) associant

¹⁴ United Nations and Economic Commission for Europe (UN/ECE), 2000, « Guidelines on Sustainable flood prevention » (2000).

¹⁵ Commission Européenne, 2003, « Best practices on flood prevention, protection and mitigation », document de travail de la DG Environnement.

¹⁶ « Considering the evolution and trends, the approach to natural hazards requires a change of paradigm. One must shift from defensive action against hazards to management of the risk and living with floods », Commission Européenne, 2003, Op. Cit, p. 5.

¹⁷ Projet intitulé : « Évaluation et gestion du risque inondation : efficacité et efficacité des mesures non structurelles de gestion des inondations ».

¹⁸ 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).

¹⁹ 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 ».

²⁰ L'outil financier LIFE, qui finance des projets de préservation de l'environnement, a financé 33 projets entre 1997 et 2008 concernant la gestion des inondations.

²¹ L'UE a financé bon nombre de projets de recherche visant à promouvoir la gestion écologique des inondations et la restauration de zones d'expansion de crues (« Wise Use of Floodplain »; « EcoFlood » – Towards natural flood reduction strategies ; « FloodScape » ; « FLOWS » ; « WARELA » – Water Retention by Land Use...)

²² En témoigne un colloque organisé par WWF à Paris en 2011 intitulé « Vivre avec les crues, au croisement de la prévention des risques et de la protection des rivières ». L'Unesco a également financé un projet en 2001-2002 sur le Rhin intitulé « Living with floods : Strategy Development for Flood Management in the Rhine Basin ».

²³ C'est le titre d'une publication « policy briefing » publié par WWF en 2004 : « Living with floods : Achieving ecologically sustainable flood management in Europe ».

Congrès AFSP Paris 2013

l'UNESCO, le WMO (World Meteorological Organisation), l'UNU (University of United Nations), l'IAHS (International Association of Hydrological Sciences) et l'ISDR (International Strategy for Disaster Reduction).

De façon plus globale, cette *écologisation* de l'inondation est véhiculée par les organisations internationales qui se sont saisies des inondations. Elles participent à produire un discours scientifique et institutionnel au sujet des inondations, valorisant le cadrage écologique de leur gestion.

1.3 Une gestion économiquement efficace

Au-delà de l'objectif de durabilité, les politiques publiques internationales doivent aujourd'hui se plier à une injonction d'efficacité économique, et ce dans une majorité de secteurs d'action publique. On trouve également cette injonction dans le secteur des inondations. Elle fait écho à une norme cognitive mais également à des intérêts économiques. Ainsi, la question des inondations s'inscrit dans les instances internationales (l'UE, l'OCDE et l'ONU) dans un régime discursif sur la réduction des dépenses publiques. Dans la plupart des publications produites par ces institutions, les inondations sont présentées par le coût économique qu'elles représentent²⁴. Dans ce discours, une politique de gestion des inondations durable doit permettre de faire des économies financières²⁵. Les analyses coût-bénéfices (ACB) sont citées comme outil d'évaluation adapté pour évaluer les politiques de gestion. Plusieurs institutions internationales promeuvent ce cadrage économique des inondations, notamment le Réseau International des Organismes de Bassins (RIOB), les Nations Unies associées à des organisations scientifiques internationales²⁶. Les ONG environnementales comme WWF y participent également²⁷. En France, lors des dernières assises nationales des risques naturels de 2012, le ministère de l'environnement a repris à son compte la promotion des analyses coût-bénéfice pour évaluer les politiques publiques d'inondation²⁸.

Au-delà de cette *économisation* globale des politiques publiques, des intérêts plus structurels expliquent ce cadrage économique des inondations au niveau européen. L'Union Européenne assume des responsabilités en termes de réassurance des États en cas d'événements catastrophiques. Un Fonds de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE) existe depuis 2002 au

²⁴ « Along with other water-related disasters, they [floods] cost the world economy some \$50 to \$60 billion a year » (International Flood Initiative, 2007) ; Après les pertes humaines, les pertes économiques sont le deuxième impact des inondations cités par WWF dans son « policy briefing » : « The most immediate and evident effect of flooding is damage to public infrastructure [...]. Everything damage dis evaluated in economic terms and reported by national governments ». WWF, 2004, Op. Cit., p. 8. Le texte de la Commission Européenne préalable à la Directive Inondation souligne aussi l'accent sur leur coût économique, dès la deuxième phrase : « Since 1998, floods have caused some 700 fatalities, the displacement of about half a million people and at least €25 billion in insured economic losses » (Communication de la Commission Européenne sur la gestion du risque inondation, 2004, p.2).

²⁵ La Commission Européenne cite les enjeux potentiellement soumis à des inondations en Europe, estimés entre 500 et 1000 milliards d'euros. « Given the potential risk to human life, economic assets and the environment, we cannot afford to do nothing ; Europe's commitment to sustainable development could be severely compromised if we do not take appropriate measures » (Communication de la Commission Européenne sur la gestion du risque inondation, 2004, p.2).

²⁶ Voir l'initiative internationale sur les inondations, ainsi que la publication de l'UNISDR, 2002, « Guidelines for reducing flood losses ».

²⁷ En témoigne le colloque organisé à Paris par le World Wide Fund (WWF) en 2011 (« Vivre avec les crues ») où il était question du « coût économique des inondations ». De plus, dans une publication de 2004, le WWF rappelait que les citoyens européens étaient appelés à participer financièrement plusieurs fois à la politique de gestion des inondations en cas de dégâts : par l'imposition nationale mais la participation financière européenne (WWF, 2004, « Living with floods : Achieving ecologically sustainable flood management in Europe », Policy Briefing).

²⁸ Bordeaux, 19-20 janvier 2012.

Congrès AFSP Paris 2013

niveau communautaire pour les catastrophes naturelles. Entre 2002 et 2009, il consacra plus d'un milliard d'euros²⁹ pour des inondations. Dès 2004, la Commission européenne a cherché à limiter ce montant³⁰ notamment en produisant une directive inondation.

Les promoteurs de la restauration de zones d'expansion de crues saisirent cette opportunité pour souligner l'intérêt économique d'une telle mesure. Ce double intérêt écologique et économique est présent dans le texte de la directive inondation adoptée en 2007³¹. Les États membres sont incités à donner « plus d'espace aux rivières » et peuvent envisager « le maintien ou la restauration des plaines d'inondation ». Dans le même temps, seules les zones à forts enjeux économiques ou à forte valeur écologique doivent faire l'objet de plans de gestion et les outils doivent s'inspirer des « meilleures pratiques et (...) meilleures technologies disponibles, sans être pour autant excessivement onéreuses³² ».

La restauration de zones d'expansion de crues est présentée comme une façon d'atteindre ce double objectif économique et écologique³³. Comparées aux mesures structurelles onéreuses comme la construction de digues, restaurer une zone d'expansion de crues ou investir dans la prévention semble plus économe. De plus, les dommages évités par l'absence de rupture de digues comptent également comme une économie. Néanmoins, dans la pratique, restaurer une zone d'expansion de crues peut s'avérer économiquement et politiquement plus coûteux, comme nous le verrons sur le Rhône.

1.4 Une gestion participative

A l'image du secteur de l'eau (Notte et Salles, 2011), la norme participative a également percolé le secteur des inondations³⁴. Les recommandations internationales évoquent l'importance de la participation active des individus et des communautés à la prise de décision publique. La participation devrait permettre l'adaptation des politiques à la situation locale et de valoriser le savoir empirique et local³⁵. « Empowered participation » est un des cinq principes de l'initiative internationale sur les inondations³⁶.

A l'échelle européenne ces objectifs sont présents mais peu définis. Les recommandations visent à associer le public à la prise de décision afin d'améliorer la qualité des décisions et faciliter leur mise en œuvre³⁷. La Directive Inondation de 2007 introduit dans son article 10 le devoir des États membres de mettre à la disposition du public les outils de planification en

²⁹ Commission Européenne, 2011, « Fonds de solidarité de l'Union européenne. Rapport annuel pour 2009 », Rapport de la Commission, Bruxelles.

³⁰ Communication de la Commission, 2004, « Gestion des risques liés aux inondations. Prévention, Protection et mitigation des inondations ».

³¹ Directive Européenne relative à la l'évaluation et à la gestion du risque inondation n° 2007/60/CE du 23/10/07.

³² Idem.

³³ « Mitigation and non-structural measures tend to be potentially more efficient and long term more sustainable solutions to water-related problems and should be enhanced, in particularly to reduce the vulnerability of human beings and goods exposed to flood risk », Commission Européenne, 2003, Op. Cit, p. 5.

³⁴ C'est notamment la Directive Cadre sur l'Eau (DCE, 2000) qui introduit au niveau communautaire des obligations de participation des parties prenantes, principes qui seront repris dans la Directive Inondations.

³⁵ « The value of community-based forecasting systems is recognized in reducing loss of life and decreasing economic losses, as they make use of local empirical knowledge as well as increase local capacity for reducing communal vulnerability to floods » (Guideline for reducing flood losses, p. 18)

³⁶ « The importance of empowering individuals and communities that are directly affected by floods through participatory decision making is now widely seen as vital to successful integrated flood management. Thus the coordinated participation of all stakeholders – through appropriate institutions and innovative governance frameworks – will be a key mechanism at all levels of flood-related activities » (IFI).

³⁷ « Public participation in decision-making concerning flood prevention and protection is therefore needed, both to improve the quality and the implementation of the decisions, and to give the public the opportunity to express its concerns and to enable authorities to take due account of such concerns » (Commission Européenne, 2003, Op. Cit., p. 13).

Congrès AFSP Paris 2013

matière de prévention des inondations qu'elle instaure. Ils doivent encourager « la participation active des parties concernées à l'élaboration, au réexamen et à la mise à jour » de ces outils. Néanmoins, les modalités d'organisation de la participation, au-delà de l'information du public, ne sont pas spécifiées. La participation reste plus un vœu pieu qu'un objectif précis à atteindre. La Commission Européenne évoque la nécessité pour le public de prendre ses propres mesures de protection³⁸. Ainsi, la participation semble surtout définie par la simple information du public ainsi que par l'individualisation des mesures de protection. Restaurer une zone d'expansion de crues signifie demander aux individus de prendre en charge leur propre protection. Si les infrastructures de protection telles que les digues étaient la plupart du temps financées par des fonds publics, l'inondation contrôlée d'une plaine relève d'un certain transfert de la protection vers une prise en charge individuelle.

Dans les discours internationaux, une politique publique durable de gestion des inondations doit cumuler exigences sécuritaire, écologique, économique et participative. Par analogie au discours international concernant la gestion de l'eau, il est fait mention d'une gestion *intégrée* des inondations qui concilierait les dimensions écologiques, économiques et sociales (Poulard, 2009). Derrière les promoteurs de cette approche on retrouve des institutions comme le Global Water Partnership (GWP), le Conseil Mondial de l'Eau, ou WWF déjà actifs dans la promotion de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau et du bassin versant comme échelle de gestion de référence³⁹. Ces institutions internationales sont des porte-paroles du « régime global de l'eau » (Conca, 2005), un discours sur l'eau qui circule à l'international en la définissant comme rare et dont la gestion devrait être efficace et économe, établie à l'échelle du bassin versant présentée comme naturelle (Ghiotti, 2007; Trottier, 2012). Le référentiel de la « gestion intégrée de l'eau » est le produit d'un processus inter et transnational de construction d'un discours global sur l'eau qui se décline en trois principes : la prise en compte de plusieurs usages de l'eau (notamment écologique); une gestion intersectorielle de la ressource et multi échelle (Massardier, 2011). La gestion « durable » des inondations est le « régime global » de l'inondation produit par les institutions internationales et européennes. Les acteurs participant à la production et à la circulation du régime global de l'eau sont moteurs dans celles du régime global de l'inondation.

Au niveau national, plusieurs États ont tenté d'appliquer ce régime global de l'inondation, comme les Pays Bas (« Room for the River »), le Royaume-Uni (« Living with floods in Newcastle ») ou la France (« Loire Nature »). Si beaucoup de projets de ce type voient le jour en Europe, peu finissent par être effectivement mis en œuvre (Moss et Monstadt, 2008). Nous examinons les traductions sur le Rhône de ces discours internationaux, et en particulier les difficultés que leur mise en œuvre présente.

2. Traductions Rhodaniennes

Ces injonctions internationales à adopter une gestion plus durable de l'inondation peuvent être confrontées à l'application locale d'une politique publique. Les politiques de gestion des inondations sont soumises aux exigences internationales et européennes, financièrement et légalement. Si l'*européanisation* de la gestion des inondations est une réalité, la transcription des normes européennes aux niveaux locaux reste limitée. La territorialisation des prescriptions internationales induit des traductions et des arrangements nombreux. Dans le cas du Rhône, arrangements et résistances locales ont reconfiguré une politique publique. La construction historique de ce fleuve en symbole national a fonctionné comme un régime

³⁸ Commission européenne, 2003, Op cit, p. 13.

³⁹ Le GWP finance le Programme Associé de Gestion des Crues (AFPM) qui se donne pour mission de promouvoir la gestion intégrée des inondations à l'international.

Congrès AFSP Paris 2013

discursif concurrent à celui de la gestion durable de l'inondation, et a empêché la mise en œuvre d'une politique territoriale instituant la restauration d'une zone d'expansion de crue comme clé de voûte.

2.1 Un changement d'action publique annoncé

Sur le Rhône, les recompositions contemporaines de l'action publique concernant le risque inondation s'initient après plusieurs crises majeures. Les inondations à répétition sur le Rhône aval en 1993, 1994, 2002 et 2003 sont autant des crises environnementales que sociales et provoquent une nouvelle problématisation des inondations. Une « fenêtre d'opportunité » (Kingdom, 1984) s'ouvre en 2002 où se croisent inondations, campagne pour les élections régionales de 2004⁴⁰, et instruments contractuels entre les Régions, l'État et l'Union Européenne (Guerrin, 2012). L'association de trois présidents de Région autour du problème des inondations, la reconnaissance par l'État de l'inondation comme problème public sur le Rhône⁴¹ et la politique européenne de contractualisation ouvre la possibilité de proposer un plan de gestion des inondations sur le Rhône, qui naîtra sous la forme du « Plan Rhône » pour la période 2007-2013. La gouvernance du Plan Rhône est partagée entre le Ministère de l'Environnement et les Régions, mais pilotée par les ingénieurs du Ministère de l'environnement déconcentré (la Direction Régionale de l'Environnement, de l'aménagement et du logement, DREAL).

Le Plan Rhône est un projet qualifié de « développement durable ». Multisectoriel, il a été produit pour répondre au problème des inondations mais intègre toute une série de thématiques à l'échelle du Rhône : culture, qualité des eaux, énergie, transports, tourisme. Le volet inondation intégrait plusieurs projets, dont la restauration d'une zone d'expansion de crues, la production d'une méthode ACB pour les projets d'inondation, et des projets de diminution de la vulnérabilité de l'habitat en plaines agricoles inondables. La dimension participative était également présente par la réalisation de Comités Territoriaux de Concertation (CTC) associant les « parties-prenantes » des inondations du Rhône et la DREAL. Cette politique de gestion des inondations coïncidait ainsi avec les prescriptions internationales et régionales de durabilité de l'action publique inondations.

Cet outil de gouvernance territorial a été produit par une *coalition de cause* (Sabatier, 1988) qui s'est structurée après les inondations de 2002 et 2003. Le directeur de la DIREN Rhône Alpes est chargé de mettre sur pieds avec le Préfet une solution politique au problème des inondations. Il donne alors cette mission à sa nouvelle directrice adjointe (qui a participé notamment sur le Rhin à la remise en eau de plaines inondables), particulièrement sensibilisée à la question des inondations. Elle crée au sein du service Risques de la DIREN une Mission Rhône chargée exclusivement de mettre sur pied un instrument d'action publique de gestion des inondations, en association les Régions du Rhône. Le Préfet, le Directeur de la DIREN et la Directrice adjointe sont très impliqués sur le dossier du Plan Rhône, et pensent assez tôt qu'il sera nécessaire de restaurer une zone d'expansion de crues. La directrice de la Mission Rhône recrute des ingénieurs intéressés par l'idée de créer une nouvelle politique de gestion sur le Rhône : « C'est-à-dire que j'ai trouvé déjà, à la DIREN quand je suis arrivée, de très très bons éléments, mais j'ai pu les compléter ensuite en constituant l'équipe. En recrutant donc des agents dont j'ai pu, moi, vérifier qu'ils adhéraient entièrement, pleinement, complètement

⁴⁰ 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.

⁴¹ Un arrêté du premier ministre du 21 janvier 2004 charge le Préfet coordonnateur de Bassin de définir une stratégie globale de prévention du risque inondation sur le bassin du Rhône.

Congrès AFSP Paris 2013

au projet⁴² ». La Mission Rhône se constitue ainsi autour de l'idée innovante de restaurer une zone d'expansion de crues. C'est une équipe assez jeune qui se constitue, sensibilisée aux questions écologiques et en particulier au problème de l'artificialisation des plaines inondables. Épaulés par un bureau d'études en hydrologie, et une consultante en facilitation, ils mettent sur pied un programme de gestion des inondations du Rhône prévoyant notamment un projet de restauration de crues.

Ces acteurs s'associent autour d'une vision politique, celle de restaurer l'équité et la solidarité face au risque inondation sur le Rhône. Sur la partie aval de ce fleuve très aménagé, les plaines sont plus ou moins inondables. Les travaux réalisés par la Compagnie Nationale du Rhône après 1945 pour développer l'hydroélectricité ont érigé de très grandes digues pour canaliser le fleuve. De fait, certaines plaines anciennement inondables se sont retrouvées protégées, tandis que d'autres se sont retrouvées à jouer le rôle d'évacuateur de crues, recevant plus d'eau en cas d'inondation qu'avant les aménagements. La Mission Rhône avait comme objectif de restaurer une certaine équité vis-à-vis de l'inondation entre les plaines rurales et d'instaurer une « solidarité amont-aval et urbain-rural » en ré-inondant certaines plaines rurales protégées pour le bénéfice de zones urbanisées. Cette vision du bien commun territorial a participé à voir en la restauration de ZEC une solution d'aménagement intéressante.

Au-delà de ces raisons cognitives, cette coalition de cause avait un intérêt à ce que ces plaines soient ré-inondées. En effet, les dommages importants en cas de crues se situent plutôt dans les villes. Inonder une plaine rurale apparaît moins coûteux que risquer qu'une zone urbaine soit inondée. De plus, sur le Rhône, il est réglementairement impossible d'augmenter la hauteur d'une digue. En ré-inondant des plaines, et au prix de quelques traductions réglementaires (via le SDAGE), la Mission Rhône pouvait organiser la rehausse de digues autour de zones plus urbanisées. De plus, réussir à mettre en œuvre une nouvelle gestion des inondations sur le Rhône, présentée comme innovante et durable, aurait représenté une réussite pour ce service de la DIREN qui voyait dès lors justifiés sa création ainsi que son développement futur.

Enfin, les institutions en place allaient dans le sens de la mise en place de cet instrument. Le financement FEDER obtenu pour le volet inondation nécessitait que les investissements respectent la position de l'UE vis-à-vis des inondations. Le fonds FEDER ne pouvait pas servir à financer de la rehausse de digues, mais plutôt des projets emblématique d'une gestion durable, qui soient innovants et reproductibles à l'échelle européenne. Ainsi, la restauration de ZEC paraissait tout à fait appropriée pour faire partie de la redéfinition d'une politique de gestion sur le Rhône.

2.2 Retour sur un échec

La restauration de ZEC a été proposée comme réponse aux inondations du Rhône car elle répondait à des cadres cognitifs valorisés et qu'elle fut saisie par une coalition de cause influente à ce moment-là. Cependant, en pratique la mise en œuvre de cet instrument fut problématique. Les élus locaux, qui n'avaient pas intérêt à ce que cet instrument soit mis en œuvre, ont fait valoir leurs idées concurrentes et leur influence. Des blocages institutionnels finirent d'enterrer le projet.

La restauration de ZEC correspondait à un régime discursif valorisant les réductions de dépenses publiques, l'écologie, l'insécurité des digues et la participation du public à la gestion du risque. Sur le terrain, ce régime discursif a rencontré des opposants. Les élus locaux concernés par le projet s'y opposèrent, ainsi que les élus alentours, invoquant une nécessaire « solidarité nationale » pour les inondations du Rhône. Ce fleuve a été depuis son aménagement construit comme symbole national (Pritchard, 2011). Il s'est accompagné à

⁴² Entretien du 5/05/2010 avec l'ancienne directrice de la Mission Rhône.

Congrès AFSP Paris 2013

l'époque d'un battage médiatique sur l'importance de le « dompter » pour répondre aux besoins énergétiques et agricoles nationaux dans le but d'atteindre l'autosuffisance. Le Rhône a été le théâtre d'aménagements gigantesques qui ont chamboulé le paysage et le territoire. Aujourd'hui, il est équipé de centrales hydroélectriques, de digues dites « insubmersibles » et de centrales nucléaires. Les riverains se sont détournés de ses berges, protégés derrière des digues. Le Rhône a été aménagé selon des principes répondant à un cadrage d'échelle nationale, en témoigne la participation publique aux investissements réalisés par la CNR, notamment de la ville de Paris. Ainsi, et surtout sur le Rhône aval, les riverains n'ont pas été associés aux décisions visant à gérer les inondations. Cette question a été effacée par la prise en charge du fleuve par la CNR, dont les travaux ont, de fait, participé à gérer les crues. A l'heure d'une remise en cause des digues, qui ont permis le développement d'anciennes plaines inondables, les élus en appellent à la puissance nationale. Selon eux, le Rhône a été aménagé par l'État, responsable des dommages faits par les crues survenues dans les années 1990 et 2000. La défaillance de certaines digues est comprise comme un manque de volonté de participer financièrement à leur renforcement. A l'intérêt écologique que pourrait représenter la diminution d'une digue est opposé la pollution que présage l'entrée des eaux du Rhône sur des terres agricoles, notamment pour l'agriculture biologique. La prérogative de participation du public à la prise en charge individuelle du risque inondation n'est pas acceptée par les élus locaux pour qui l'État doit être garant de la sécurité publique. La « solidarité de bassin versant » appelée de ses vœux par la Mission Rhône et le Préfet de Bassin n'est pas celle à laquelle les élus locaux font référence, pour qui le cadrage national prévaut. Ils font référence à la « solidarité nationale » et ont activé leurs relais politiques à cette fin.

Si la mise en œuvre de cet instrument a été confrontée à des références cognitives concurrentes, elle s'est également confrontée à des intérêts établis. Les élus de la plaine concernée par la restauration de ZEC avaient intérêt à s'opposer au projet plutôt impopulaire parmi leurs électeurs et qui promettait un développement futur impossible. Face à la valeur de la ressource foncière dans ce secteur, les propriétaires représentaient une pression importante pour les élus. Les relais politiques de ces élus, certains proches du gouvernement à l'époque de la controverse (députés, ministres) et même leurs représentants politiques territoriaux (Département, Région) leur ont témoigné publiquement leur soutien. Les élus alentours avaient également intérêt à les soutenir, l'inondation « volontaire » d'une plaine voisine étant une mesure impopulaire politiquement qui à terme pouvait les concerner. Cette impopularité a mené même les élus de la ville potentiellement bénéficiaire du projet de restauration à ne pas soutenir la Mission Rhône. Ainsi, la plaine rurale concernée par le projet de restauration a trouvé suffisamment de soutiens politiques pour freiner la mise en œuvre du projet. Face à l'impopularité, aux difficultés de mise en œuvre technique, et à son caractère innovant, la Mission Rhône n'a pas trouvé au niveau ministériel un soutien assez fort pour pouvoir aller plus loin dans la mise en œuvre du projet. La présence de la CNR sur la zone ne les a pas aidés. Cette dernière, déjà relativement impopulaire auprès des riverains, ne s'était jamais publiquement positionnée en faveur du projet qui aurait nécessité pour elle des travaux importants sur ses digues. Ce manque de soutien de la part de cette entreprise puissante a fragilisé le dossier de la Mission Rhône.

Enfin, la Mission Rhône a été également freinée par des facteurs institutionnels. Ce projet était essentiellement porté par l'État (le Préfet et la DIREN). Néanmoins, l'État n'a pas le pouvoir d'être maître d'ouvrage pour ce type de projet d'aménagement qui devait être repris par des acteurs territoriaux (les élus réunis en syndicat, ou la ville bénéficiaire du projet). Or, ces derniers, qui ne souhaitaient pas s'engager publiquement en faveur du projet, n'ont pas souhaité le prendre en charge. Ne bénéficiant pas d'un soutien clair au niveau central, les agents de la Mission Rhône se sont vus privés d'outils permettant de soutenir

Congrès AFSP Paris 2013

institutionnellement le projet. La prise de décision, dans ce contexte de dissolution des responsabilités et d'échelles d'action entremêlées, a été difficile. Les acteurs qui soutenaient le projet n'avaient pas le pouvoir de le mettre en œuvre, et ceux qui avaient ce pouvoir n'avaient pas intérêt à le soutenir.

La mise en œuvre des normes produites à l'international et au niveau européen sont dépendantes des relais politiques territoriaux. Si la mise en œuvre de la restauration de ZEC devait initialement conditionner des aides financières, la Mission Rhône a pu contourner cette limite en ventilant les crédits sur d'autres actions. Les fonds FEDER ont financé des projets de réduction de la vulnérabilité de l'habitat⁴³ ou des campagnes d'information du public, plus proches du modèle de gestion durable de l'inondation que le renforcement de digues.

Le projet de restauration a été abandonné. Une traduction réglementaire a permis de financer le renforcement de quelques digues devant des zones urbanisées sans avoir à ré-inonder la plaine rurale. Finalement, le Plan Rhône, qui devait représenter un changement d'action public majeur, a déçu les riverains par son manque de pouvoir et d'innovation. Les plaines qui devaient voir leurs digues rehaussées n'y ont pas été autorisées. Les investissements structurels comme le renforcement de digues n'ont concerné que quelques zones, réduites à la partie très aval du fleuve (autour de la Camargue). Le reste a consisté en des mesures individuelles et assez réduites d'adaptation au risque et de prévention, ce qui a laissé insatisfaits de nombreux habitants de plaines inondables qui avaient attendu de l'État une prise en charge moins timide du risque inondation dans la vallée.

Conclusion

La restauration de zones d'expansion de crues est un instrument d'action publique légitimé par le régime discursif international de la gestion durable des inondations. Ce régime est construit sur la qualification des digues comme menaçantes, la considération des inondations comme phénomène naturel, l'objectif de réduction des dépenses publiques et d'efficacité économique, et la participation du public à la gestion du risque. Sur le Rhône, ces injonctions, associées à une fenêtre d'opportunité et à des contraintes institutionnelles, ont été l'occasion pour une coalition de cause de tenter l'implémentation d'un tel projet sur le territoire aval. Cependant, cette tentative a rencontré des freins de plusieurs ordres : cognitifs, d'intérêts politiques, et institutionnels. Ainsi, cet instrument d'action publique, plébiscité par les arènes internationales, n'a pas été mis en place sur le Rhône. Cet échec a favorisé la dépendance au sentier de l'action publique vis à vis des inondations, qui finance le renforcement de digues autour des enjeux urbains ainsi que des campagnes d'information. Sur de nombreux autres territoires européens la mise en œuvre du même type d'instrument a échoué (Moss et Monstadt, 2008). Le manque de levier d'action de la part des arènes européennes et internationales explique la faible mise en œuvre de cet instrument. Les injonctions financières et la réglementation peuvent être contournées par des interprétations arrangeantes. Ainsi, la gestion durable des inondations, modèle produit et valorisé par les arènes internationales, n'a que peu de prise sur les territoires, et produit un changement effectif d'action publique limité.

⁴³ Ces projets consistent à financer des travaux à l'échelle locale de l'habitat et des exploitations agricoles en zone potentiellement soumise aux inondations afin de les adapter au risque.

Congrès AFSP Paris 2013

Références

- Cartier (2002). Chronique d'un déluge annoncé. Crise de la solidarité face aux risques naturels, Grasset.
- Conca (2005). Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building.
- Ghiotti (2007). Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France. Paris.
- Guerrin (2012). « Le développement durable comme légitimation de l'action publique. Le cas des inondations du Rhône ». Cahiers du centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire (CRGRNT), Université du Québec en Outaouais, Canada.
- Guerrin et Bouleau (2013). « Remparts ou menaces ? Trajectoires politiques de l'endiguement en France, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis ». Dynamiques environnementales, politiques publiques et pratiques locales : quelles interactions ? GEODE. Toulouse.
- Kingdom (1984). Agendas, alternatives and Public Policies. Boston, Little Brown.
- Massardier (2011). « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau. ». Pôle Sud 35(2): 7-20.
- Moss et Monstadt, Eds. (2008). Restoring Floodplains in Europe. Policy Contexts and Project Experiences. London, IWA.
- Notte et Salles (2011). « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne. ». Politique européenne 1(33): 37-62.
- O'Neill (2006). Rivers by design : state power and the origins of U.S. flood control. Durham [N.C.], Duke University Press.
- Poulard (2009). « Revue bibliographique - panorama de la recherche sur la prévention des inondations ». Ingénieries - E A T Juillet 2009(La prévention des inondations).
- Pritchard (2004). « Reconstructing the Rhône: The Cultural Politics of Nature and Nation in Contemporary France, 1945-1997. ». French Historical Studies 27(4): 765-799.
- Pritchard (2011). Confluence. The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône. Cambridge, Harvard University Press.
- Revet (2009). « « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturelles » » ». Les Études du CERI. 157: 30.
- 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.
- Sabatier (1988). « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein ». Policy Sciences 21(2): 129-168.
- Smith (2012). « L'analyse des politiques publiques ». Traité des relations internationales. T. Balzacq et F. Ramel.
- Trottier (2012). « L'avènement de la gestion intégrée des ressources en eau ». Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle. A. Brun et F. Lasserre. Québec, Presses de l'université du Québec.
- Villalba, Ed. (2009). Appropriations du développement durable. Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.
- Warner, Winnubst et Roth (2008). « Plus d'espace pour le fleuve, plus de place pour la participation citoyenne? ». Deshima 2: 77-94.
- Wesselink (2007). « Dutch Dealings with the Delta ». Nature and Culture 2: 188-209.