



**UNIVERSITÉ
FRANÇOIS - RABELAIS
DE TOURS**



ÉCOLE DOCTORALE SHS
UMR 6173 CITERES

THÈSE présentée par :
Marie FOURNIER

soutenue le **15 Novembre 2010**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université François - Rabelais**

Discipline/ Spécialité : **Aménagement de l'Espace et Urbanisme**

Le riverain introuvable !

**La gestion du risque d'inondation au défi
d'une mise en perspective diachronique**

Une analyse menée à partir de l'exemple de la Loire

THÈSE dirigée par :

Corinne LARRUE

Professeure des universités, Université François - Rabelais, Tours

RAPPORTEURS :

Gilles HUBERT

Professeur des universités, Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Richard LAGANIER

Professeur des universités, Université Paris Diderot – Paris 7

JURY :

Loïc BLONDIAUX

Professeur des universités, Université de la Sorbonne – Paris 1

Jean-Paul BRAVARD

Professeur des universités, Université Lumière – Lyon 2

Gilles HUBERT

Professeur des universités, Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Richard LAGANIER

Professeur des universités, Université Paris Diderot – Paris 7

Corinne LARRUE

Professeure des universités, Université François - Rabelais, Tours

REMERCIEMENTS

En quelques lignes, je voudrais ici remercier les personnes qui m'ont accompagnée durant ces cinq années de doctorat.

Tout d'abord, je remercie Corinne LARRUE pour m'avoir suivie et soutenue toutes ces années. Le temps, l'attention et la patience qu'elle a bien voulu m'accorder m'ont été précieux dans l'exploration d'un sujet qui m'a souvent amenée à douter.

Merci à Loïc BLONDIAUX, Jean-Paul BRAVARD, Gilles HUBERT et Richard LAGANIER d'avoir accepté de participer au jury de ma thèse. Je remercie également René FAVIER pour avoir participé régulièrement à mon comité de thèse et suivi mon travail depuis 2005.

Parmi les « praticiens » œuvrant au sein des institutions ligériennes, je remercie plus particulièrement pour leur gentillesse et le temps qu'ils m'ont accordé sans compter : Nicolas-Gérard CAMPHUIS, avec qui j'ai découvert le sujet, Jean-Noël GAUTHIER qui m'a suivie et m'a toujours écoutée avec indulgence, Robin DURANT et Pierre PHILIPPE avec qui j'ai passé beaucoup de temps à arpenter les salles polyvalentes du val de Bréhémont. Merci également à Jean MAURIN, de la DREAL Centre, pour l'intérêt qu'il a toujours porté à mon travail.

Je pense bien sûr à Nicolas DOUSSIN, avec qui j'ai eu pendant ces années de longues discussions : la « Démarche de Planification Concertée » aura fait couler beaucoup d'encre et de salive. Je remercie également Philippe BLANCHER, qui a toujours suivi mon travail avec intérêt.

Je remercie les nombreuses personnes que j'ai rencontrées dans le cadre de mes recherches sur le val de Bréhémont et à l'agglomération de Nevers : élus, techniciens, responsables associatifs, *etc.*, toujours surpris de me voir pianoter sans relâche sur mon ordinateur et parcourir à vélo les levées de Loire par de petits matins d'hiver.

Au sein du laboratoire CITERES, mes pensées vont à tous mes « collègues » doctorants et amis : Benoît, Cyril, Fabien, Hélène, Marie-Astrid, Maud, Mathieu, Nathalie, Noémie, Samira, Vincent. Elles vont aussi aux docteurs et maîtres de conférence : je pense en particulier à Claudia, François, Laurence, Mathieu, Marion. Une mention spéciale à Marion qui aura été de tous les instants dans ces dernières semaines rendues chaotiques après qu'une porte se soit refermée sur mon bras. Merci également à Lydia, qui est toujours à cent pour cent avec nous.

J'ai également une pensée envers mes collègues néerlandais, qui, dans le cadre du projet *Freude am Fluss*, nous ont accueillis, N. DOUSSIN et moi, à l'Université de Nimègue et avec qui nous avons débattu des nombreuses spécificités de nos contextes nationaux. Je pense en particulier à Mirjam de GROOT, Gabi STEENTJES, Jeuf SPITS, Madeline WINNUBST.

Je pense aussi à mes amis d'ici et d'ailleurs, qui depuis maintenant quelques années me voient travailler sur cette thèse et me posent régulièrement cette même question : « *tu la soutiens quand ?* ».

Je remercie bien sûr mes parents et mon frère pour toute leur gentillesse et leur douceur, le havre de paix qu'ils ont construit, même s'ils ont bien souvent été inquiets durant ces dernières années.

Et bien sûr mille mercis à Goulven, qui est toujours là.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
LISTE DES ABREVIATIONS	7

Introduction générale	9
------------------------------	----------

Partie 1. Construction du questionnement

<i>Quel rôle et quelle place pour les populations riveraines dans la gestion du risque d'inondation ?</i>	19
--	-----------

Chapitre 1. De « la lutte contre » à « la gestion des » inondations : construction et recompositions d'un champ de l'action publique environnementale	21
I. Quand les inondations deviennent un problème public...	22
II. Vers l'adaptation des territoires face au risque d'inondation	37
III. Vers une redistribution des compétences et responsabilités dans la gestion du risque d'inondation	56

Chapitre 2. L'implication des riverains dans la gestion du risque d'inondation : une nouvelle grammaire à investir pour les gestionnaires du risque	65
I. L'implication du public : une nouvelle norme pour l'action publique	67
II. L'implication du public à l'épreuve des faits	77
III. L'implication du public dans la gestion du risque d'inondation : un impératif difficile à appliquer	84

Chapitre 3. Terrain d'étude et méthode... ou comment tirer parti du contexte ligérien pour mettre en perspective les pratiques contemporaines dans la gestion du risque d'inondation	95
I. Levées, barrages et déversoirs... l'histoire de la Loire face aux inondations : une histoire à part dans le contexte français	97
II. La confrontation de deux temporalités : quelles approches possibles ?	123
III. Méthode de travail	136

Conclusion de la partie 1	151
----------------------------------	------------

Seconde partie

<i>La lutte contre les inondations en Loire moyenne ou comment « faire la part de l'eau »</i>	153
--	------------

Chapitre 4. La maîtrise des inondations par les « déversoirs modernes » ou comment concilier protection des villes et réduction des dommages dans les campagnes	157
I. De 1846 à 1856... : hésitations et engagement de l'administration impériale	159
II. « Faire la part de l'eau » pour protéger à la fois villes et campagnes contre les inondations	169

III. La formulation des solutions pour la protection des campagnes dans le contexte ligérien _____	186
IV. Une programmation des travaux accélérée après l'inondation de 1866 _____	200
Chapitre 5. La gestion actuelle du risque d'inondation en Loire moyenne ou comment concilier localement sécurisation des levées et développement des plaines inondables _____	219
I. Le problème des inondations redéfini dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature _____	220
II. Quelle lecture du problème des inondations ? L'étude « Loire moyenne » au fondement d'une lecture renouvelée du problème des inondations _____	227
III. Les ressorts de la lutte contre les inondations redéfinis sur la Loire _____	238
IV. Vers une gestion intégrée du risque d'inondation dans les vals de la Loire _____	247
Conclusion de la partie 2 _____	266

Troisième partie

<i>Le riverain dans la construction de l'action publique face au risque d'inondation : un rôle et une place difficiles à trouver _____</i>	269
---	------------

Chapitre 6. Quand les enjeux de responsabilité annihilent toute capacité d'ouverture vers les populations riveraines face au risque d'inondation _____	273
Préambule. Le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois : un précédent pour les acteurs institutionnels du bassin ligérien _____	274
I. Des processus <i>ad hoc</i> pour conforter les stratégies portées par les gestionnaires du risque : les exemples de Bréhémont et de Nevers _____	278
II. L'épreuve des faits : les enjeux de responsabilité comme variable explicative des modalités d'ouverture des processus _____	288
III. Les effets des dispositifs : entre ceux attendus et ceux induits _____	308

Chapitre 7. Le programme de travaux de 1867 : la voix des populations riveraines entendue... ou quand un arbitrage se fait entre utilité publique, libertés individuelles et responsabilités _____	317
I. A la recherche d'une « entente entre l'Administration et les intéressés » _____	319
II. Les dispositifs à l'épreuve des faits _____	331
III. Les enquêtes d'utilité publique : un coup d'arrêt aux projets de déversoirs _____	353
Conclusion de la partie 3 _____	370

<i>Conclusion générale _____</i>	377
---	------------

<i>BIBLIOGRAPHIE _____</i>	385
-----------------------------------	------------

<i>ARCHIVES ET DOCUMENTS IMPRIMÉS _____</i>	413
--	------------

<i>TABLE DES MATIERES _____</i>	421
--	------------

<i>TABLE DES DOCUMENTS _____</i>	429
---	------------

LISTE DES ABREVIATIONS

AD : Archives Départementales

ADN : Agglomération De Nevers

AELB : Agence de l'Eau Loire Bretagne

AFEPTB : Association Française des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

AN : Archives Nationales

ANECLA : Association Nationale pour l'Etude de la Communauté de la Loire et de ses Affluents

AZI : Atlas des Zones Inondables

BMO : Bibliothèque Municipale d'Orléans

CCPA : Communauté de Communes du Pays d'Azay

CEPRI : Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation

CFGB : Comité Français des Grands Barrages

CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DDRM : Dossier Départemental sur les Risques Majeurs

DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs

DIREN : Direction Régionale de l'Equipement

DPC : Démarche de Planification Concertée

DREAL : Direction Régionale de l'Equipement, de l'Aménagement et du Logement

EPALA : Etablissement Public d'Aménagement des Affluents de la Loire

EPAMA : Etablissement Pour l'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents

EPL : Etablissement Public Loire

EPPLGN : Equipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin

GRAD : Groupe d'Aide à la Décision

IC : ingénieur en chef

IIBRBS : Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine

IO : ingénieur ordinaire

JPA : Joint Planning Approach

MEDD : Ministère de l'Environnement et du Développement Durable

MEDAD : Ministère de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement Durable

MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

MEEDDM : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer

MOG : Maîtrise d'Ouvrage Générale

NRCO : Nouvelle République du Centre Ouest

OREALM : ORganisation d'Etudes d'Aménagement de la Loire Moyenne

PAPI : Plans d'Aménagement et de Prévention des Inondations

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PER : Plan d'Exposition aux Risques

PSS : Plan de Surfaces Submersibles

PPRNP : Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles

SEMECLA : Société d'Economie Mixte pour la Communauté de la Loire et de ses Affluents

SIEL : Système d'Information et d'Evolution de la Loire (et de ses affluents)

SSL : Service Spécial de la Loire

ZAD : Zone d'Aménagement Différé

ZUP : Zone Urbaine Prioritaire

Introduction générale

Notre travail porte sur la politique de gestion du risque d'inondation et les dispositifs d'implication¹ des populations riveraines mis en œuvre par les « *gestionnaires du risque* »² dans ce cadre. Cette recherche est inscrite dans le champ de l'aménagement de l'espace-urbanisme qui s'attache à la compréhension des espaces et de leurs modes de production : « *Sa spécificité est d'être une science de la conception des espaces qui prend non point les espaces, mais les processus de conception et d'organisation comme objet fondamental* » [LUSSAULT, THIBAUT in LEVY, LUSSAULT, 2003 : 64]. Notre ambition est ici avant tout de comprendre la construction de l'action publique dans ce domaine, de questionner les dispositifs d'implication des populations riveraines qui sont portés par les gestionnaires du risque et de comprendre les ressorts de leur mise en œuvre.

Dans le domaine de la lutte contre les inondations³, l'action publique a connu de profonds bouleversements ces dernières années. Certains auteurs évoquent un « *changement de paradigme* » [POTTIER, 1998], avec une priorité donnée désormais aux mesures « *non structurelles* », plutôt qu'à celles qualifiées de « *structurelles* »⁴. D'autres montrent comment l'attention de l'action publique s'est déplacée (ou élargie) et tente de plus en plus des approches systémiques dans le cadre desquelles elle ne se cantonne plus à la seule gestion du cours d'eau mais aussi à la mise en œuvre de mesures de prévention et d'adaptation des activités présentes dans les zones inondables [LAGANIER, 2006]. Pour notre part, nous souhaitons mettre l'accent sur deux évolutions qui sont pour nous complémentaires et nous amènent à nous interroger quant au rôle et à la place donnés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique.

La première de ces évolutions concerne l'appréhension de l'aléa. Il semble en effet qu'on assiste depuis le milieu des années 1990 à une mutation dans les stratégies de protection face aux inondations, qui correspond à la montée en puissance de l'expression des incertitudes dans ce domaine : incertitude quant aux phénomènes naturels, aux crues en tant que telles, mais aussi

¹ Nous utiliserons l'expression de « *dispositifs d'implication du public* », pour désigner les démarches à caractère participatif pérennes ou occasionnelles, fortement ou faiblement encadrées, portées par les pouvoirs publics en place, que nous observerons.

² Par cette expression, F. DUCHENE et C. MOREL-JOURNEL [2000 : 221] 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* ».

³ Nous utilisons cette expression de « *lutte contre les inondations* » à dessein. Les politiques actuelles sont le plus souvent qualifiées de politiques de « *gestion du risque d'inondation* », qui se caractérisent par des modalités de lutte spécifiques, où se mêlent des actions de réduction de la vulnérabilité et d'adaptation des territoires à une inondation potentielle. Or, nous ne nous concentrons pas uniquement sur ces politiques, mais plus généralement sur l'évolution qu'elles ont connue depuis le XIX^{ème} siècle. L'expression « *lutte contre les inondations* » peut ainsi être utilisée pour les différentes époques observées ; l'enjeu est alors de caractériser les modalités de lutte contre les inondations aux temporalités retenues.

⁴ Pour reprendre les propos de N. POTTIER, « *les mesures structurelles sont des mesures de défense contre les crues qui consistent en travaux ou en constructions d'ouvrages de génie civil dans le lit du cours d'eau* » [1998 : 107]. A propos des mesures non structurelles, « *ces mesures visent, en particulier, à modifier les pratiques [...], les enjeux exposés [...] et à répartir les coûts supportés dans le temps ou au sein de la société, ceci dans la plaine alluviale et l'ensemble du bassin versant* » [1998 : 107].

incertitude vis-à-vis des ouvrages et de leur capacité à protéger en toutes circonstances les biens et enjeux situés derrière. Deux aléas semblent désormais se superposer : celui portant sur le phénomène naturel de crue et celui technique relatif à la fragilité des ouvrages de protection. Or, dans ce contexte, les modalités de lutte contre ces deux aléas ont évolué : l'ambition d'un contrôle « vertical » des crues (par les digues, les barrages) a laissé la place progressivement à des stratégies « horizontales ». C'est en « *redonnant de l'espace* » aux rivières, en préservant voire en restaurant des champs d'expansion de crues que les eaux pourront être contrôlées. De la même manière, pour pallier les failles des ouvrages, se substituent aux stratégies de rehaussement des projets d'aménagement de systèmes de sécurité permettant une submersion prévue et contrôlée des ouvrages par les eaux avant que ne soit atteint leur point de rupture. Face à l'incertitude des ruptures de digues et des débordements par flots incontrôlés, il s'agit de prévoir des aménagements qui, avec certitude, permettront une introduction plus lente et anticipée des eaux dans les plaines inondables.

De l'expression des incertitudes quant aux ouvrages de protection découle pour partie l'attention désormais accrue aux territoires inondables et à leur vulnérabilité. En 1979, l'Office of the United Nations Disaster Relief (UNDRO) avait proposé une première définition de la vulnérabilité, comme « *degré de perte résultant d'un phénomène susceptible d'engendrer des victimes et des dommages potentiels* » [LEDOUX, 2006 : 107]. Le concept de vulnérabilité a été introduit dans la réglementation française dès la création des Plans d'Exposition aux Risques (PER) en 1982, où elle est définie comme le degré d'endommagement que subiraient les enjeux exposés face à un événement donné. L'idée d'une « société vulnérable » a été exprimée dès les années 1980 [FABIANI, THEYS, 1987]. Mais c'est surtout dans les dernières années, nous le verrons, que les pouvoirs publics ont progressivement mis l'accent sur la montée en vulnérabilité des espaces inondables. Aux premiers travaux portant sur l'évaluation matérielle ou monétaire des enjeux situés en zone inondable, se sont ajoutées des tentatives d'appréhender des vulnérabilités plus « cachées » : vulnérabilité indirecte, vulnérabilité sociale voire sociétale, ce dernier terme permettant d'élargir encore la compréhension du phénomène [BECERRA, PELTIER, 2009]. La montée en puissance des démarches de réduction de la vulnérabilité des biens situés en zone inondable entraîne progressivement une responsabilisation des collectivités locales vis-à-vis de leurs territoires d'action, mais aussi de la « société civile »⁵, activités et personnes installées en zone inondable.

Sécurisation des digues, aménagement de zones d'expansion des eaux, multiplication des démarches de réduction de la vulnérabilité participent tous, pour nous, d'un même mouvement où l'inondation n'est pas niée mais où est soulignée l'importance de « vivre avec » et de réinscrire le caractère inondable de ces espaces dans les usages et aménagements. Ces évolutions ont des

⁵ Ayant travaillé sur les origines de cette notion, F. RANGEON [1986 : 31-32] explique qu'elle n'a jamais eu de définition stable et cohérente. Historiquement, elle a d'abord signifié l'Etat ; par la suite, elle a pu désigner la société marchande, puis la société bourgeoise. Depuis quelques décennies, elle renvoie pour ceux qui la mobilisent à un ensemble de valeurs opposées à l'Etat. Pour J-L.QUERMONNE [2006], cette notion désigne « *l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'Etat.* ». Nous utiliserons régulièrement cette notion dans notre travail ; il s'agit pour nous de qualifier les acteurs qui n'appartiennent pas aux sphères institutionnelles.

conséquences importantes : elles mettent en question les modes d'occupation des territoires inondables et amènent à une redéfinition des responsabilités tant des pouvoirs publics que des populations riveraines dans la lutte contre les inondations. Elles nous ont donc amenée à nous interroger sur le rôle et de la place donnés aux populations riveraines. Les « *gestionnaires du risque* » mobilisent d'ailleurs fréquemment le vocabulaire de la « participation » et semblent revendiquer des ambitions dans ce domaine. La multiplication des injonctions et des prescriptions réglementaires participe sans aucun doute de ce mouvement (Directive Cadre sur l'Eau [2000], Directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation [2007], circulaires ministérielles [2007]). Depuis quelques années, la grammaire de l'action publique est profondément revisitée [BLONDIAUX, SINTOMER, 2002] et l'implication de la société civile apparaît de plus en plus comme un « *point de passage obligé* » [CALLON, 1986]. Dans le domaine de la lutte contre les inondations, comme dans les autres champs de l'action publique, une implication accrue des populations riveraines devrait s'imposer et devenir une évidence.

Or, malgré les innovations procédurales, malgré des politiques de gestion du risque qui se veulent « intégrées » et qui mettent l'accent sur la vulnérabilité des territoires, malgré une volonté de responsabilisation accrue des populations riveraines, les gestionnaires du risque ne leur laissent qu'une place et un rôle limités dans la construction et la formulation de l'action publique face aux inondations, et ce de façon assez claire et affirmée.

Notre hypothèse est donc que le poids des héritages (tels que les ouvrages de protection déjà existants), la cristallisation de l'attention et des débats autour des enjeux techniques et surtout les responsabilités des maîtres d'ouvrage face au risque d'inondation constituent des facteurs explicatifs importants de ce décalage entre discours et pratiques, ainsi que du rôle et de la place limités laissés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique.

C'est à partir de l'étude de plusieurs projets de lutte contre les inondations mis en œuvre dans le bassin de la Loire à deux époques différentes que nous tenterons d'étayer cette assertion. Pour mettre en lumière et discuter notre hypothèse, nous proposons une mise en contraste diachronique : nous confrontons l'analyse de démarches engagées ces dernières années sur le val de Loire dans le domaine de la gestion du risque d'inondation avec celles menées sous le Second Empire sur le même bassin. Il ne s'agit nullement de mener une comparaison mais bien plutôt de comprendre à ces deux époques les fondements des politiques de lutte contre les inondations qui y ont été menées et le rôle et la place qui sont laissés aux populations riveraines dans ce cadre. Notre ambition est de proposer un effet de contraste, une explication et une meilleure compréhension des ressorts de l'action publique aux deux époques.

Pour comprendre la construction de ce questionnement, il est nécessaire de revenir sur le contexte de son émergence. Cette recherche a débuté suite à une immersion parmi les

« *praticiens* », lors d'un stage réalisé pendant l'été 2005 au sein de l'Equipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature (EPPLGN), cette dernière étant rattachée administrativement à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (AELB).

Or, en 2005, l'AELB et l'Etablissement Public Loire (EPLoire)⁶ sont engagés dans un programme INTERREG IIIb « *Freude am Fluss – mieux vivre au bord du fleuve* ». Entre 2003 et 2008, ce programme a rassemblé des partenaires allemands, français et néerlandais avec l'ambition de partager entre « *gestionnaires du risque* », collectivités locales et universitaires leurs expériences dans le domaine de la gestion des grands cours d'eau endigués (en l'occurrence la Loire, le Rhin et la Meuse). En France, la Communauté d'agglomération de Nevers et l'Université de Tours ont rejoint plus tardivement le groupement. La problématique du risque d'inondation était au cœur du questionnement du programme « *Freude am Fluss* », avec comme perspective de mieux appréhender les relations entretenues entre les communautés humaines riveraines et l'élément fluvial proche, ainsi que de développer de nouvelles approches facilitant l'acceptation par les habitants des aménagements nécessaires sur le cours du fleuve : aménagement de digues, installation de déversoirs de sécurité, restauration du lit du fleuve...

Dans la synthèse de ses activités lors de ce programme [2008], l'Etablissement Public Loire explique l'importance de construire localement une entente autour de ces nouvelles orientations : « *la mise en œuvre de politiques de gestion des fleuves rencontre souvent une opposition ferme de la part des autorités communales et locales. Le problème vient souvent du fait que les acteurs locaux ont parfois une approche à court terme et géographiquement localisée qui n'est pas compatible avec la vision élargie et sur le long terme des gestionnaires. Ces oppositions engendrent invariablement un allongement des délais de procédure, associé à une augmentation conséquente du coût des opérations, voire à l'abandon pur et simple des projets. Le projet Freude am Fluss [...] vise ainsi à répondre à deux attentes :*

- *Le partage des **expériences**, des **connaissances** et des **idées**,*
- *Le développement d'une politique novatrice de gestion des projets destinée à permettre une **implication constructive des acteurs locaux** dans les processus de concertation » [EPL, 2008 : 6].*

Cinq axes de travail avaient été identifiés au sein du programme *Freude am Fluss* [EPL, 2008 : 7]. Parmi les cinq, notre propre travail devait participer :

- au partage des expériences acquises « *à partir d'une analyse du passé, ce volet ambitionne de comprendre pourquoi les projets visant à redonner de l'espace aux crues ont été réalisés ou non avec succès* »
- au développement d'une méthode d'élaboration concertée (« *quelles sont les méthodes actuelles et quel est leur fonctionnement ? Quelles sont les opinions des experts, des autorités locales et des autres acteurs [...], quelles sont les solutions trouvées et les démarches adoptées ?* »). Dans ce cadre, un attendu important était l'expérimentation d'une *Joint Planning Approach* (JPA) (en français Démarche de Planification Concertée (DPC)). Il s'agissait de penser, construire et

⁶ L'Etablissement Public Loire est un Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB). Il regroupe les collectivités locales (Régions, Départements, Communes) appartenant au bassin de la Loire et œuvre dans le domaine de la gestion de l'eau et des inondations.

analyser des outils permettant la participation et la conciliation de l'ensemble des acteurs concernés par les projets de gestion du risque d'inondation en cours d'élaboration⁷.

Dans le cadre de ce programme et durant notre stage au sein de l'EPPLGN, nous avons d'abord analysé, pour le module intitulé « *Learning from the past* », des expériences passées sur le fleuve et tenté d'en tirer des enseignements pour les démarches à venir. Sur la Loire, il s'agissait d'une opportunité pour étudier plus en avant un programme de travaux resté célèbre mais ayant été peu documenté : le programme de travaux de 1867, souvent appelé « Programme Comoy », du nom d'un des ingénieurs l'ayant proposé. En quelques mots, on peut rappeler que ce programme de travaux, porté par l'administration des Ponts et Chaussées, a été engagé à la suite des crues exceptionnelles de 1846, 1856 et 1866 survenues sur la Loire. Ces catastrophes successives avaient amené Napoléon III à engager en 1856 un programme d'étude d'ampleur sur les grands cours d'eau français, dont la Loire, pour mieux comprendre le régime des eaux et les alternatives possibles au système de l'endiguement. La Loire était déjà depuis de nombreux siècles endiguée sur la majeure partie de son linéaire. A chaque grande crue, les digues ou « levées » étaient réparées et rehaussées au regard du niveau de crue atteint. En 1856, l'ingénieur en chef COMOY prend la tête des *Etudes sur la Loire* et démontre rapidement la dangerosité du système des « *dignes insubmersibles* ». Entre 1860 et 1866, des alternatives sont proposées. En 1866, à la suite d'une nouvelle inondation majeure, le choix se porte sur une « *combinaison* »⁸ d'abaissements et de renforcements des ouvrages déjà existants. On envisage d'abaisser les levées en des lieux pressentis comme favorables à un bon écoulement des eaux. Un programme de travaux d'ampleur contre les inondations est engagé à l'échelle de toute la Loire dont vingt déversoirs, dits « *déversoirs modernes* » : il s'agit d'abaissements ponctuels des levées, prévus sur quelques centaines de mètres (page suivante, on trouve l'exemple du déversoir de Montlivault (Loir-et-Cher)). En cas de crue particulièrement importante, ils doivent permettre à une partie des flots de surverser derrière les levées sans les endommager et de réduire la pression sur les ouvrages.

Le temps de ce programme d'aménagement constitue un moment important dans l'histoire de la lutte contre les inondations sur la Loire. Les recherches en archives nous montrent qu'il reste à l'esprit des ingénieurs des Ponts et Chaussées jusqu'au début du XX^{ème} siècle et que cette expérience demeure dans les réflexions portées par les techniciens tout au long du siècle dernier [CHAPON, 1979 ; EPPLGN, 1999]⁹.

⁷ Dans le contexte ligérien, N. DOUSSIN, alors doctorant en thèse CIFRE, a développé et expérimenté ces outils méthodologiques. Pour notre part, nous avons pu observer leur mise en œuvre et en proposer, dans le cadre de cette thèse, une analyse.

⁸ BEHIC, *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations*, 22 octobre 1866, p. 21.

⁹ Après la Seconde Guerre Mondiale, lorsque la valorisation des plaines inondables est envisagée dans la perspective où des barrages seraient aménagés en Loire amont, les zones situées derrière ces déversoirs restent des zones potentielles d'inondation. A la fin des années 1990, lorsque des études sont engagées pour proposer des stratégies alternatives à l'aménagement de barrages en Loire amont et que l'Equipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature propose la restauration, voire la construction de nouveaux déversoirs, la référence aux ouvrages construits au XIX^{ème} siècle est incontournable.



Document 1. Le déversoir de Montlivault, département du Loir-et-Cher (source : EPPLGN)

Aussi, lorsque l'AELB et l'Etablissement Public Loire s'engagent dans le programme « *Freude am Fluss* » qui défend l'idée de « *redonner de l'espace à la rivière* », la référence aux travaux engagés en 1867 est partout dans les esprits. Certains « *gestionnaires du risque* » ont d'ailleurs la conviction qu'un retour d'expérience est particulièrement nécessaire. Ce stage a donc donné lieu à une première analyse du programme de travaux de 1867, dans le cadre d'une analyse de politique publique [FOURNIER, 2005] ; il a également été l'occasion d'une première prise de contact avec les matériaux et techniques d'archives, ainsi que d'une identification des sources disponibles et pouvant être mobilisées.

Pour comprendre ensuite la construction de notre questionnement de thèse, il faut rappeler que ce stage a eu lieu à un moment relativement charnière : le Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) 2007-2013 était alors en cours de définition¹⁰ et les débats qui se sont tenus durant cet été 2005 faisaient écho aux faits observés près d'un siècle et demi plus tôt sur le même bassin versant. Les contextes politiques, économiques et sociétaux avaient certes profondément évolué et les enjeux étaient différents. Cependant, le programme de travaux mené en 1867 et les positionnements

¹⁰ Créé en 1994, le Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) est un plan d'aménagement qui vise à concilier les enjeux de sécurité des personnes, de protection de l'environnement et de développement économique à l'échelle du bassin versant. Les services déconcentrés de l'Etat en charge de ces problématiques, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, l'Etablissement Public Loire mais également les Régions depuis 2000 en sont signataires. Depuis sa création, il a connu trois phases successives (1994-1999, 2000-2006, 2007-2013) qui ont chacune été l'occasion d'établir un accord entre les parties prenantes quant aux priorités et aux modalités de mise en œuvre.

actuels se rapprochaient en termes de modalités de protection préconisées contre l'aléa. Aux deux époques, la question de l'introduction des eaux dans les vals endigués était posée et les travaux projetés devaient amener à des modifications des usages des sols. De même, aux deux époques se posait la question des modalités de conciliation à mettre en œuvre avec les populations riveraines. Nous verrons ainsi qu'au XIX^{ème} siècle, la nécessité d'arriver à une « entente » [AN F¹⁴ 10912¹⁵³] avec les populations riveraines est bien identifiée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées en charge de la mise en œuvre du programme de travaux. Au moment de l'élaboration du PLGN 2007-2013, cette question était également sensible : au-delà d'un contexte général leur intimant une implication accrue des riverains, les « gestionnaires du risque » conservaient en mémoire les difficultés plus ou moins récentes qu'ils avaient rencontrées pour mettre en œuvre leurs projets (projets de barrages, restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois) et se devaient, dans le cadre de ce troisième volet du PLGN, d'avancer dans la sécurisation des ouvrages de protection sur la Loire.

L'entrée dans le sujet s'est donc faite par les événements passés mais après avoir mené un premier travail portant spécifiquement sur le programme de travaux de 1867, le projet de thèse devait élargir le questionnement, tout en mobilisant, en poursuivant le travail déjà accompli et en s'inscrivant dans les impératifs du programme « *Freude am Fluss* ». Le parti a donc été pris d'interroger les pratiques actuelles de lutte contre les inondations au regard de celles observées au XIX^{ème} siècle et de retenir un angle particulier : celui du rôle et de la place joués aux deux époques par les riverains dans la mise en œuvre de ces politiques. C'est de cette démarche et de ses résultats dont nous rendons compte dans notre propos. Ce dernier est organisé en trois temps.

En ***première partie***, nous retraçons la construction de notre questionnement. C'est l'occasion pour nous de revenir sur les travaux qui nous ont guidée, orientée et amenée à formuler notre hypothèse de travail.

Dans le *premier chapitre*, nous proposons de mieux comprendre les évolutions contemporaines au cœur de notre questionnement et de les resituer dans le temps long de l'action publique face aux inondations. Depuis le XVIII^{ème} siècle, les historiens montrent le développement des savoirs savants et la lente montée en puissance de l'Etat dans ce domaine. Au XX^{ème} siècle, s'affirme une « logique de l'ouvrage » [DECROP et al., 1997] pour maîtriser les crues. Ces mouvements ont participé à la déresponsabilisation des riverains face au risque. Or, il semble qu'un retournement se soit opéré dans les dernières années. A la « logique de l'ouvrage » s'est substituée une approche en termes de « gestion du risque », mettant l'accent sur la permanence d'incertitudes face à l'aléa et la nécessité d'adapter les territoires à leur réalité inondable. Cette redéfinition du problème amène les « gestionnaires du risque » à proposer de nouvelles solutions, qui ne portent plus uniquement sur le seul contrôle de l'aléa mais également sur l'adaptation des territoires inondables et la modification des usages locaux. Dans cette logique, les acteurs institutionnels locaux prennent une part de plus en plus accrue dans la construction de l'action publique face aux

inondations. De même, les populations riveraines sont toujours plus sollicitées et responsabilisées face au problème.

Une implication accrue des populations riveraines dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gestion du risque d'inondation semblerait être alors une évidence. Nous verrons cependant dans le *second chapitre* que l'implication du public reste globalement une gageure dans la construction et la mise en œuvre de l'action publique, et cela bien au-delà du seul domaine de la gestion des risques. De nombreux travaux en sciences sociales montrent de plus en plus les limites des dispositifs dits de « concertation » ou de « participation ». Malgré les outillages procéduraux, la question demeure surtout des effets de ces dispositifs sur l'action publique, des marges de manœuvre qui y sont faites pour la société civile et de la capacité de cette dernière à influencer sur les projets en débat. Il semble que la question est d'autant plus prégnante dans le domaine des risques où les enjeux techniques et de responsabilité sont particulièrement forts. Nous verrons ainsi que des dispositifs d'information du public sur les risques naturels existent certes depuis de nombreuses années mais qu'il semble difficile d'aller au-delà. De ces deux premiers chapitres découle notre hypothèse de travail qui, nous l'avons dit, postule que malgré les évolutions contemporaines dans l'appréhension du risque d'inondation, les enjeux de responsabilité limitent les capacités d'implication des populations riveraines dans la construction de l'action publique dans ce domaine.

Le *troisième chapitre* est alors l'occasion de revenir sur nos choix méthodologiques et en particulier de souligner l'importance d'une approche diachronique pour ce travail. Pour démontrer notre hypothèse, nous sommes repartie du cas de la Loire. Nous verrons que si l'histoire de la lutte contre les inondations sur la Loire est relativement différente de celle des autres grands cours d'eau français (ce qui la rend difficilement comparable), elle nous offre cependant l'opportunité de confronter deux moments très éloignés de cette histoire, durant lesquels des modalités relativement proches de lutte contre les inondations ont été proposées : le programme de travaux de 1867 et les projets actuels de restauration ou construction de déversoirs mis en œuvre dans le cadre du PLGN. Dans les deux cas, les stratégies de lutte préconisées posent la question du devenir des espaces riverains du cours d'eau et amènent les gestionnaires à s'interroger quant aux modalités d'implication des populations riveraines. Si nous avons fait le choix d'une approche diachronique pour démontrer notre hypothèse, ce dernier a nécessité une acculturation et une familiarisation avec les différentes approches possibles. Sans prétendre être exhaustive, nous revenons sur les travaux qui ont guidé notre travail, la méthodologie mise en œuvre et les limites qui ont pu apparaître.

Dans la *seconde partie*, nous réinscrivons les politiques de lutte contre les inondations menées sur la Loire dans les mutations plus générales qu'a connu l'action publique dans ce domaine. Nous montrons comment les politiques et stratégies de lutte contre les inondations ont évolué depuis le milieu du XIX^{ème} siècle et comment, derrière des propositions d'aménagement qui apparaissent relativement similaires (et qui sont présentées parfois comme telles par les « *gestionnaires du risque* »), la construction du problème, les stratégies, modalités d'appréhension du risque et enjeux ont évolué entre les deux moments qui nous intéressent.

Le *quatrième chapitre* revient sur le programme de travaux de 1867. Nous rendons compte de la manière dont le problème des inondations a alors été posé, de la stratégie formulée autour des « *déversoirs modernes* » et de la construction du programme de travaux. En 1867, ce programme est pensé de façon cohérente à l'échelle du bassin versant. C'est un programme de lutte contre les inondations qui passe avant tout par le contrôle de l'aléa. Il prévoit, dans une logique économique, l'écrêtement contrôlé des eaux dans les espaces considérés comme étant à enjeux faibles (les campagnes) pour mieux protéger l'intérêt général, c'est-à-dire la richesse qui se concentre dans les villes.

Dans le *cinquième chapitre*, et à partir de l'analyse des politiques actuelles de gestion du risque d'inondation menées dans le cadre du Plan Loire, nous montrons comment ont évolué les ambitions et priorités des « gestionnaires du risque » face au problème des inondations. Depuis la fin des années 1990, les projets engagés dans le cadre du PLGN mettent de plus en plus la priorité sur l'adaptation des territoires et la réduction de la vulnérabilité des zones inondables. Les collectivités locales et leurs groupements y jouent un rôle accru, tandis que les riverains sont sollicités dans le cadre de démarches de réhabilitation d'une culture du risque locale et d'injonctions à la responsabilisation individuelle. Quant au contrôle de l'aléa, les déversoirs constituent le complément « structurel » de ces politiques locales de gestion du risque. Ils ne sont plus tant pensés dans une logique d'écrêtement à l'échelle du bassin versant que dans une stratégie de sécurisation des levées face aux risques de brèches. Les déversoirs, désormais dits « de sécurité », sont présentés par les « gestionnaires du risque » comme un moyen d'éviter leur rupture et la mise en danger des populations et biens situés derrière. Au-delà de l'enjeu sécuritaire qui est indéniable, ces aménagements constituent également un moyen pour les propriétaires des levées de faire face à leurs responsabilités juridiques et de limiter les accidents (dans une logique jusqu'au-boutiste, chaque digue devrait être munie d'un déversoir).

On constate donc une évolution depuis les politiques d'ampleur engagées à la fin du Second Empire, dans le cadre desquelles l'administration des Ponts et Chaussées développe et impose un raisonnement hydraulique et où les déversoirs constituent des opportunités locales d'écrêtement pour protéger les espaces à forts enjeux. La priorité n'est pas tant la protection des biens situés derrière que celle des centres urbains d'aval. Aujourd'hui, les déversoirs de sécurité sont censés répondre à des enjeux de protection locale et ne peuvent être envisagés que dans une démarche complémentaire d'adaptation des territoires.

Pourtant, nous montrons dans la *troisième partie* que même si les politiques actuelles constituent a priori un cadre favorable pour l'implication des populations riveraines, celles-ci ne leur laissent finalement que peu de place.

Dans le *sixième chapitre*, nous montrons à partir d'exemples de projets locaux menés sur la Loire que des dispositifs *ad hoc* dits de « concertation » ou de « participation » sont certes mis en œuvre mais qu'ils semblent achopper à trouver un rôle et une place aux riverains. Bien que les politiques actuelles soient pensées dans un cadre plus « intégré », qu'elles sollicitent toujours plus les intérêts locaux et encouragent leur prise de responsabilité, les populations riveraines ont peu d'emprise

sur les projets et leur construction. Pour l'expliquer, nous montrons deux phénomènes. Il apparaît tout d'abord que ces dispositifs constituent avant tout des lieux de rencontre où se confrontent et se recomposent les responsabilités des différents acteurs institutionnels face au risque. Le riverain ne peut alors y tenir qu'une place ténue. De même, la question sécuritaire fait que les marges de manœuvre des « gestionnaires du risque » sont limitées et ne leur permettent pas l'ouverture à des alternatives multiples. C'est particulièrement vrai lorsqu'on aborde la question des ouvrages de protection et des déversoirs. 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 digues 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. Pour les « gestionnaires du risque », l'enjeu est avant tout d'obtenir l'acceptation de leurs projets.

Cette dernière hypothèse est renforcée lorsqu'on confronte les dispositifs actuels à ceux mis en œuvre près de cent cinquante ans plus tôt, sur le même val de Loire et que nous questionnerons dans le *septième chapitre*. Au XIX^{ème} siècle, la question de l'acceptation par les populations riveraines des projets de déversoirs s'est très précocement posée, d'autant que ces ouvrages n'étaient pas destinés à les protéger en premier lieu et que leur construction nécessitait de porter atteinte à la propriété privée. Quelques réunions locales préalables à la définition du programme de travaux ont eu lieu mais c'est surtout dans le cadre des enquêtes d'utilité publique menées à propos de chacun des ouvrages que l'expression riveraine a peu être formulée. Face à ces projets, les débats ont été nombreux et ont clairement questionné l'opportunité des actions envisagées et la construction des déversoirs. Pour nombre d'entre eux, les enquêtes se sont soldées par des demandes d'abandon. Or, l'administration des Travaux Publics a suivi dans de nombreux cas ces requêtes et a choisi d'abandonner les ouvrages pour lesquels elle n'avait pas obtenu la légitimité de l'enquête d'utilité publique. Mais, nous le verrons, cet épisode a pu survenir à un moment où différaient les logiques, les responsabilités et les compétences des différentes parties prenantes face au risque. En particulier, l'Etat ne se considérait pas comme responsable de la sécurité des biens et personnes situées derrière les levées dont il avait la propriété.

Partie 1. Construction du questionnaire
**Quel rôle et quelle place pour les populations riveraines
dans la gestion du risque d'inondation ?**

Chapitre 1. De « la lutte contre » à « la gestion des » inondations : construction et recompositions d'un champ de l'action publique environnementale

Introduction

Pour bien saisir les évolutions actuelles et l'affirmation des politiques de gestion du risque d'inondation, il nous a paru important de les réinscrire dans l'histoire longue de l'action publique engagée face aux inondations. Ce premier chapitre s'organise donc en trois temps, dans le cadre desquels nous tentons de montrer comment ce problème a progressivement été défini et pris en charge par les autorités étatiques avant qu'un retournement ne s'opère dans les dernières décennies.

Nous nous appuyons d'abord (**section I**) sur des travaux d'historiens menés récemment sur ces questions [dont FAVIER, 2005 ; ALLARD, 2006 ; CEUR, 2003]. Dans leurs travaux, ces derniers nous montrent la progressive prise en charge par les autorités étatiques du problème des inondations. Tandis qu'ils retrouvent la trace de systèmes locaux de lutte et d'adaptation face aux aléas dès le XVI^{ème} siècle, ils nous montrent comment ces derniers ont été progressivement remplacés et ont laissé la place à une action publique centralisée. Dans ce mouvement, les populations riveraines ont été désinvesties du problème, l'expertise technique d'Etat s'imposant à l'expérience et aux connaissances locales. Tout au long du XX^{ème} siècle, le panel réglementaire et technique est allé en s'étoffant, laissant envisager une éradication du risque.

Ce mouvement a cependant connu d'importants retournements depuis ces deux voire trois dernières décennies. En quelques années, la formulation du problème des inondations a connu des évolutions importantes et les solutions pour y répondre ont été renouvelées : la mobilisation de mesures non-structurelles [POTTIER, 1998, 2003], l'attention portée aux zones inondables et non plus seulement au contrôle de l'aléa [LAGANIER, 2006], la territorialisation des politiques de gestion du risque [RODE, 2009] en sont autant d'exemples. Pour notre part, nous souhaitons mettre l'accent sur une double évolution : la redéfinition des stratégies de protection contre les aléas (priviliégiant désormais un contrôle « horizontal » des écoulements et non plus « vertical » en rehaussant digues et barrages) et d'autre part la montée en puissance du problème de la vulnérabilité des territoires inondables (**section II**).

Ce double mouvement est fondamental dans le domaine de la lutte contre les inondations. Nous verrons qu'il entraîne d'importantes recompositions dans la construction de l'action publique. L'Etat, longtemps dominant dans ce domaine, en particulier face aux aléas, encourage une redistribution des compétences, des responsabilités et amène les acteurs publics locaux – en particulier les collectivités locales et leurs groupements – à s'investir dans le champ, que ce soit d'une façon volontaire ou imposée. De la même manière, les populations riveraines sont de plus en plus sollicitées dans le cadre des politiques de gestion du risque d'inondation, que ce soit dans la mise en œuvre d'actions de réduction de la vulnérabilité ou pour l'adaptation des activités situées dans les zones inondables (**section III**).

I. Quand les inondations deviennent un problème public...

Depuis quelques années, les travaux des historiens montrent que les sociétés traditionnelles étaient loin d'être passives face aux catastrophes (inondations, avalanches...) qui les frappaient. Des modalités d'adaptation aux phénomènes naturels sont identifiées dès le Moyen-âge et plus encore sous l'Ancien Régime [FAVIER, 2005] (A). Les auteurs s'accordent néanmoins pour parler d'un tournant au XIX^{ème} siècle, marqué par l'affirmation d'un Etat qui n'est plus seulement « *compatissant* » mais également « *protecteur* » [HAGHE, 1998 ; PICON et al., 2006] (B). Ce tournant se confirme au XX^{ème} siècle et ses conséquences sont importantes : en privilégiant une « logique de l'ouvrage » et des dispositifs de protection éloignés des zones inondables, en laissant la place à une valorisation rapide des zones inondables, l'administration d'Etat participe de cet « oubli » du risque d'inondation régulièrement dénoncé aujourd'hui, tandis que les inondations majeures se sont faites rares et que les populations riveraines, souvent nouvellement installées, sont dessaisies du problème (C).

A. Des sociétés traditionnelles adaptées aux inondations

Les peuplements humains se sont fixés très tôt à proximité des rivières. Ils ont cherché à assurer leur défense, étendre leur artisanat, améliorer leur agriculture ou tirer parti des cours d'eau comme voies de communication [GUILLERME, 1990]. La possibilité que ces espaces soient inondés est connue mais considérée au regard des atouts que recèlent ces terres régulièrement fertilisées par les alluvions. L'habitat est d'ailleurs le plus souvent fixé sur les hauteurs protégées des courants [DION, 1934 ; GUILLERME, 1990]. Les premiers dispositifs de lutte contre les inondations cherchent alors surtout à contrôler et ralentir les flots rapides et particulièrement destructeurs pour les récoltes et les sols cultivés et non à limiter leur expansion, à l'image des premières digues formées de branchages qui protègent les terres angevines le long de la Loire [DION, 1934].

Jusqu'à la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle, le risque d'inondation, qui présuppose une anticipation du phénomène, ne semble donc pas constituer pas une catégorie de problème en tant que tel [DOURLENS, 2004 : 9]. L'attention se porte avant tout sur les conséquences de la catastrophe : « *l'inondation ne prend sens qu'à travers la collectivité qu'elle affecte* » [DOURLENS, 2004 : 9]) et non sur les aléas en eux-mêmes, qui restent largement interprétés comme l'expression de la main de Dieu [DELUMEAU et LEQUIN, 1987].

Le Moyen Age et l'Ancien Régime sont d'ailleurs marqués par un investissement limité de l'administration royale (eu égard à ses moyens), que ce soit dans le soutien aux victimes ou dans la mise en place de systèmes de protection. R. FAVIER nous explique même que l'administration royale fait plus confiance aux édiles locaux, qui disposent d'une fine connaissance de leur territoire, qu'à ses ingénieurs [FAVIER, 2005]. C'est ainsi que Colbert conseille à son intendant en poste à Grenoble en 1684 de prendre avis auprès des gens du pays et pas seulement à l'ingénieur que lui-même a envoyé pour mener les travaux de défense contre la rivière du Drac. Le régime des Travaux Publics est en outre fondé sur la « *règle du bénéfice direct* » qui stipule que les

riverains contribuent à la construction et à la réalisation des ouvrages qui leur profitent [CŒUR, 2000].

La lutte contre les inondations passe donc d'abord par la mise en place de stratégies et de pratiques d'aménagement de proximité et souvent individuelles. Elles sont du ressort des populations riveraines et plus tard de leurs édiles. Or, il ne faut pas s'arrêter à l'image de sociétés locales passives face aux phénomènes météorologiques ou naturels. Faisant référence aux événements survenus sur la ville de Grenoble mais également sur d'autres bassins français, R. FAVIER [2005] a bien mis en évidence l'existence de cultures locales de la catastrophe, dans le cadre desquelles les événements s'inscrivent dans une continuité avec des catastrophes plus anciennes et font l'objet d'explications ne touchant pas forcément uniquement à l'irrationnel ou au divin. Il décrit la mise en place très précoce (parfois avant même le XVI^{ème} siècle) de systèmes d'alerte et de secours portés par les pouvoirs publics locaux, mais également de systèmes d'inscriptions commémoratives ou bien à but de repère ou de comparaison pour signaler les événements exceptionnels. Rompant avec la vision « religieuse » des événements, il montre comment très tôt les populations riveraines ont mobilisé des références aux « faits de nature » pour expliquer les phénomènes, seules les inondations exceptionnelles posant problème. A ce titre, la surveillance de la montée des eaux est engagée sur certains bassins dès le XVIII^{ème} siècle grâce à la mise en place de repères hydrométriques locaux ; elle gagne en efficacité avec l'implication des administrations provinciales. Ses travaux mettent également en lumière l'existence de dispositions préventives, de premiers systèmes de secours aux victimes et vont jusqu'à identifier la formalisation de premiers protocoles d'intervention organisés par les autorités locales. R. FAVIER décrit une amorce de normalisation et de coordination des pratiques face aux inondations dès le XVIII^{ème} siècle : « sous l'effet des crises répétées des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, ainsi que sous l'impulsion de l'administration royale, les autorités locales paraissent être intervenues de manière plus systématique et ordonnée » [FAVIER, 2005].

Ces travaux nous amènent donc à reconsidérer la lecture souvent dichotomique qui est faite entre un temps marqué par les interprétations théologiques et un temps rationnel et laïcisé, qui aurait correspondu à l'engagement des administrations royales et de ses ingénieurs sur cette problématique. Pour R. FAVIER [2005] : « on ne saurait ainsi considérer le rôle grandissant des experts, et notamment des ingénieurs des Ponts et Chaussées, à partir du XVIII^{ème} siècle, comme marquant une véritable rupture avec les pratiques en usage. » Pour lui, leur travail prend appui sur une culture du risque préexistante : « [Il ne] se résumait en aucune façon à une volonté de faire comprendre et accepter par des populations peu averties et égoïstes la justesse de leurs propositions et de leurs choix techniques ».

B. Les inondations : un nouvel objet pour l'action publique

Une transition progressive a lieu à partir du XVIII^{ème} siècle dans l'appréhension des inondations. Nous rendons compte ici de ses principales caractéristiques. Cette transition marque le passage d'une culture et d'une gestion locale du risque à la mise en place d'une appréhension plus scientifique et « naturalisée » des événements (dans le sens qu'ils sont appréhendés de plus en plus comme des phénomènes naturels). Cette « scientification » du problème est soutenue par le

pouvoir politique dès le XVIII^{ème} et pendant tout le XIX^{ème} siècle ; elle lui permet d'asseoir sa légitimité à agir, tandis que les populations locales sont désinvesties de l'objet.

1. La rationalisation des « calamités naturelles »

Cette transition passe d'abord par l'émergence et le développement des savoirs scientifiques permettant de mieux comprendre les phénomènes.

Le XVIII^{ème} siècle est marqué par le développement de sciences nouvelles, qui vont progressivement essaimer dans le milieu scientifique comme les statistiques, la météorologie ou l'hydrologie fluviale [CŒUR, 2001]. Le concept de bassin hydrographique se diffuse parmi les élites cultivées suite aux travaux de Philippe Buache et son *Essai de Géographie* paru en 1752 [MESCHINET de RICHEMOND et al., 2006 ; DESAILLY, 1993 : 259].

N. MESCHINET de RICHEMOND et al. [2006] rappellent cependant que la diffusion de ces connaissances parmi les ingénieurs est relativement lente, et plus encore leur impact sur les stratégies retenues dans les travaux de protection. Les ingénieurs royaux conservent ainsi pendant tout le XVIII^{ème} siècle une perception locale des phénomènes et se concentrent sur les dommages survenus sur les ouvrages dont ils ont la charge. Peu de projets d'aménagement ont une emprise qui soit cohérente avec les phénomènes visés [CŒUR, 2000]. Et D. CŒUR de noter que « *Si, au milieu du XVIII^{ème} siècle, la lutte des ingénieurs contre l'inondation est encore très inégale, c'est avant tout parce que le phénomène reste largement méconnu dans ses origines, ses mécanismes et ses implications spatiales* » [CŒUR, 2001 : 125]. J-P. HAGHE remarque également qu'à l'époque, les règlements portent encore sur des rivières spécifiques et sont peu nombreux à s'appliquer à l'ensemble des cours d'eau [HAGHE, 1998 : 466].

Ce n'est qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle que les ingénieurs appréhendent véritablement la question du risque à l'échelle du bassin hydrographique. Les discours scientifiques évoluent et permettent de penser les événements naturels dans un espace territorial plus vaste, tandis qu'un discours laïc à propos des remèdes à apporter aux catastrophes « naturelles » émerge : « *Le terme de « calamités naturelles » prend tout son sens et devient un objet d'étude pour les physiciens et les ingénieurs qui cherchent des parades* » [HAGHE, 1998 : 454]. D. CŒUR explique que « *L'inondation destructrice [est] désormais perçue comme un défaut de connaissance dans le fonctionnement du cours d'eau* » [2001 : 130].

Cet essor des sciences et techniques des ingénieurs est soutenu par le pouvoir politique : « *un pied dans l'administration, un pied dans la science, ces technocrates d'Ancien Régime trouvent auprès du pouvoir royal une caution de poids pour pratiquer leur approche naturaliste et laïcisée des phénomènes physiques* » [BRIFFAUD, in FAVIER, 2005].

2. L'investissement de l'Etat « moderne »

Dans le contexte post-révolutionnaire, la légitimité de l'Etat à agir face aux inondations se renforce et s'appuie sur différents fondements.

Le premier est sécuritaire. O. BORRAZ [2008] nous rappelle que la préservation de la sécurité est à l'origine même de la construction de l'Etat « moderne ». Pour mémoire, l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (26 août 1789) identifie la sûreté parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme [HAGHE, 1998] et l'article 8 du préambule de la Constitution du 24 juin 1793 précise quelques années plus tard que « *la sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés* ». Dans ce domaine, J-P. HAGHE constate que l'Etat assume d'abord sa charge régaliennne d'assistance sous la forme de réparation des dommages [HAGHE, 1998 : 318]. Ce n'est que plus tardivement, à partir des années 1850, qu'il s'engage véritablement dans la mise en place de systèmes de protection contre les inondations.

Derrière l'argument sécuritaire, le problème des inondations est également économique ; P. ALLARD explique : « *cette attention aux catastrophes naturelles fait partie de l'intérêt que portait l'Etat à l'aménagement du territoire à objectif économique surtout, et en conséquence à la protection des populations, de leurs activités et des ressources naturelles* » [ALLARD, 2006 : 249]. Il faut rappeler que l'impact économique des inondations s'accroît rapidement à partir du début du XIX^{ème} siècle, au fur et à mesure que les activités de commerce et industrielles se concentrent dans les villes et que les infrastructures de transport (en particulier les voies de chemin de fer à partir des années 1840) s'étendent sur le territoire national, traversant souvent les vallées inondables. L'engagement de l'Etat dans la protection contre les inondations trouve donc une large partie de son fondement dans une volonté de défendre l'activité économique face aux phénomènes naturels.

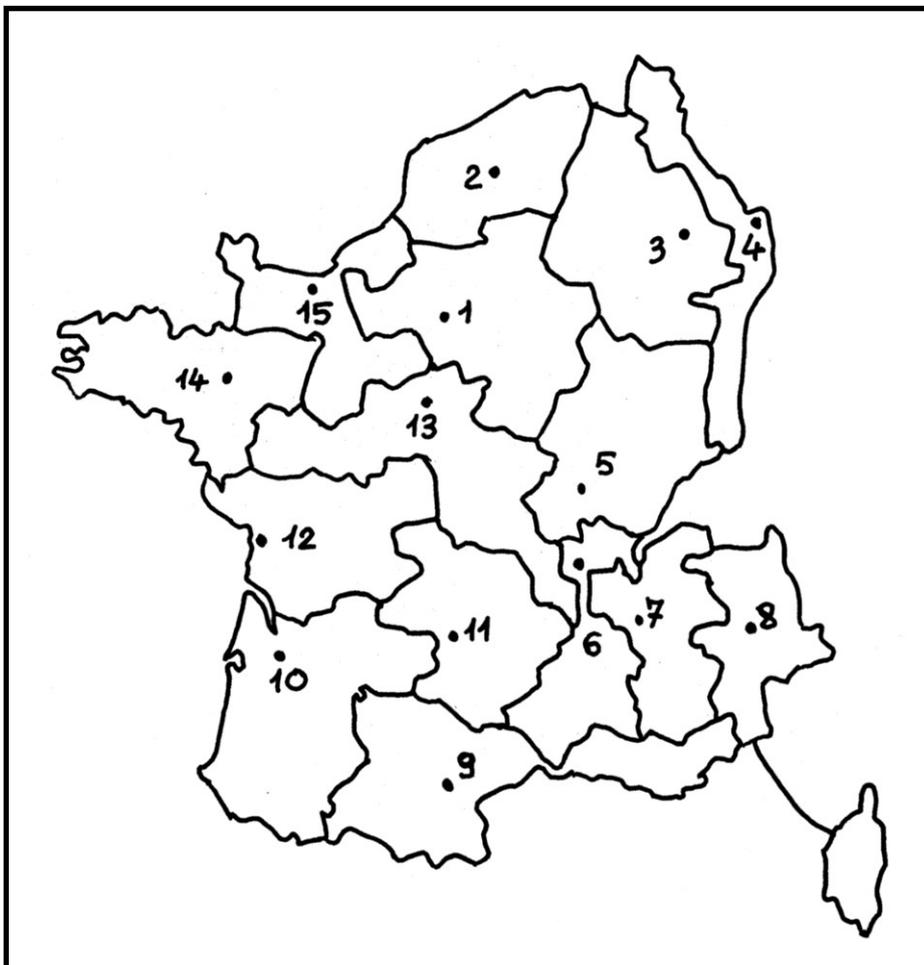
Enfin, B. PICON [1991] rappelle que les Travaux Publics et la maîtrise des infrastructures de transport (dont les cours d'eau) constituent encore dans la première moitié du XIX^{ème} siècle un puissant moyen de consolidation de la société. Face aux aléas qui touchent le pays, la vulnérabilité politique et administrative d'un Etat encore en construction est en jeu [MESCHINET et al., 2006].

Dans un contexte d'émergence progressive d'une identité nationale et d'industrialisation du pays, les travaux publics, et parmi eux les travaux de lutte contre les inondations, sont donc à la fois source d'unification territoriale, de richesse et d'emplois [DESPORTES, PICON : 1997]. On rappellera à ce titre que l'administration des Travaux Publics est rattachée à plusieurs reprises au Ministère de l'Intérieur, puis au Ministère du Commerce et de l'Agriculture, preuve s'il en est de l'importance stratégique de cette question. Ce mouvement n'est jamais démenti pendant tout le XIX^{ème} siècle et se trouve même renforcé sous le Second Empire, où les politiques imprégnées de saint-simonisme s'attachent à l'idée que c'est par le progrès scientifique et technique, que « *l'homme, maître de son destin soumet la nature à ses besoins* » [ALLARD, 2006 : 250].

3. Les « hommes de l'art » au service du pouvoir d'Etat

Dès avant la Révolution et de façon beaucoup plus forte encore à partir du XIX^{ème} siècle, l'Etat s'appuie sur des corps de techniciens spécialistes constitués et formalisés à partir du milieu du XVIII^{ème} siècle pour mener son action : les corps d'ingénieurs des Ponts et Chaussées, des Eaux et Forêts et dans une moindre mesure celui des Mines. L'ingénieur devient la figure de proue de ce mouvement de rationalisation des dispositifs d'anticipation et de contrôle des risques naturels [DESAILLY, 1993]. « *L'ingénieur moderne* », distinct de « *l'ingénieur artiste* » d'antan incarne des valeurs de progrès et joue un rôle grandissant [PICON, 1991 : 9].

Au XIX^{ème} siècle, les hommes des Ponts et Chaussées sont en charge des cours d'eau navigables, des ouvrages de navigation ainsi que de ceux destinés à la lutte contre les inondations.



Document 2.
L'organisation des
territoires d'inspection
des Ponts et
Chaussées en 1804

(source : CGPC, 2005)

La carte ci-dessus reprend pour l'année 1804 le quadrillage national des inspections des Ponts et Chaussées qui coordonnent les services ordinaires de cette administration très hiérarchisée (services départementaux). C'est d'abord au sein des services ordinaires que le problème des inondations est traité. R.DION [1934] souligne d'ailleurs les incohérences qui en découlent, par exemple sur le bassin de la Loire. La cohérence du bassin versant est ignorée tandis que chaque

service départemental a parmi ses multiples prérogatives la charge de la bonne marche de la navigation et de la sécurité des plaines alluviales sur la section du fleuve qui traverse son périmètre. Ce système empêche toute coordination des études ou des travaux. Ce n'est qu'à partir des années 1840 que des Services Spéciaux des Ponts et Chaussées (par exemple sur la Seine ou la Loire) sont dédiés à la gestion des principaux cours d'eau. Délaissant les logiques administratives, ces services sont pensés à l'échelle des cours d'eau. Sur la Loire par exemple, le *Service Spécial de la Loire* couvre la totalité du cours du fleuve et se divise en quatre sections, qui sont chacune placées sous l'autorité d'un ingénieur en chef. Un inspecteur général coordonne l'ensemble du service (nous reviendrons sur cette organisation dans le chapitre 4).

A ces administrations, le pouvoir exécutif demande bien sûr une expertise des problèmes et la proposition de solutions mais leur rôle va bien au-delà. Localement, ces ingénieurs remplissent une mission politique de représentation de l'Etat, de conciliation et d'acceptation de la politique d'aménagement auprès des intérêts locaux [ALLARD, 2006]. L'Etat s'appuie sur son administration : « *Le corps fortifie l'Etat, il ne le concurrence nullement* » [ROSANVALLON, 2004 : 398].

P. ROSANVALLON rappelle ainsi combien ces « hommes de l'art » ont servi d'auxiliaires à l'Etat : « *l'Etat jacobin s'est adossé à de telles structures qui le consolidaient, le cas des grands corps d'ingénieurs publics étant particulièrement emblématique en la matière. Ces institutions sont même rapidement célébrées comme l'expression la plus forte de ce qu'est l'Etat français* » [2004 : 401]. P. ALLARD rappelle aussi les précautions prises par le pouvoir politique vis-à-vis de ses ingénieurs : l'Etat « *veillait à la neutralité des ingénieurs et au respect de la continuité de l'Etat en dépit des évolutions politiques. C'était le service de l'Etat qui était au cœur du métier d'ingénieur* » [2006 : 257]. L'historien évoque une élite au sens moderne du terme, qui s'impose localement face aux notabilités en place, grâce à ses capacités et ses fonctions dans l'appareil d'Etat : « *Face à une France enracinée dans la vie politique locale et le clientélisme, sur laquelle régnaient les notables (Tudesq, 1964), la démocratie parlementaire de 1848 instaura une nouvelle notabilité avec les grands corps d'Etat. Ceux-ci dominèrent peu à peu la vie politique et économique du pays. L'Etat affirmait ainsi son pouvoir en ayant recours aux fonctionnaires pour engager la modernisation de la Nation qui nécessitait la mise en place d'un vaste marché intérieur fondé sur l'aménagement des transports* » [ALLARD, 2006 : 253].

S'appuyant également sur les Préfets, l'administration d'Etat attend donc du corps des Ponts et Chaussées une double compétence : une compétence technique, mais aussi une compétence administrative et technique d'encadrement et de mise en valeur du territoire [CŒUR, 2001 : 126].

4. D'un Etat « compatissant » à un Etat « protecteur »

Le XIX^{ème} siècle est donc marqué par un investissement toujours accru de l'Etat dans la lutte contre les inondations. Jusqu'au milieu du siècle, J-P. HAGHE [1998] et B. PICON et al. [2006] nous montrent que l'Etat reste avant tout « *compatissant* » face aux inondations, votant des crédits à destination des sinistrés (comme après les inondations de 1846) mais ne se posant pas encore en « *protecteur* ». Nous abordons ici cette évolution de façon brève mais plusieurs points seront

repris en chapitre 4, puisque le programme de travaux de 1867 mené sur la Loire s'inscrit dans cette dynamique.

D'un devoir de charité...

A propos de cet Etat « *compatissant* », R. FAVIER et C. PFISTER [2007] ont coordonné un colloque intitulé *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17^{ème} – 21^{ème} s.)*. Dans leur introduction, ils rappellent que les premières formes de charité et de soutien aux victimes de la part des gouvernants apparaissent dès la fin du Moyen-âge mais qu'elles restent longtemps exceptionnelles, prenant le plus souvent la forme d'interventions ponctuelles en faveur de certains lieux touchés ou de dégrèvements fiscaux. Aucun système ou principe général n'est arrêté avant la fin du XVIII^{ème} siècle. Le principe fondateur de ces secours apportés au cas par cas était celui de la charité, qui voulait que soient aidées en priorité les populations les plus pauvres. Une première évolution se produit dans ce domaine durant la Première République, lorsqu'une loi de l'An 6 précise les règles de compensation pour les pertes survenues lors des catastrophes ayant touché le pays durant les années précédentes. Pour la première fois, sont établies des règles uniformes d'évaluation des dommages à l'échelon national. Le principe de base de la loi donne quant à lui toujours la priorité aux populations les plus pauvres. R. FAVIER reprend quelques mots du Rapport fait au corps législatif à ce propos (19 vendémiaire an 6) : « *Quelle que soit la perte de celui qui jouit d'une telle aisance qu'il puisse la supporter, il ne recevra aucun secours. Ils sont réservés à la véritable détresse* » [2007 : 78]. Mais pour l'historien, cette loi est importante car elle est la première à introduire l'idée que l'Etat a un devoir de solidarité vis-à-vis des citoyens touchés par les événements.

... au renforcement des systèmes de protection

L'Etat « protecteur » s'affirme dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Après les inondations de 1856, le Second Empire est un temps particulièrement fort d'investissement du pouvoir d'Etat face aux inondations. La loi du 28 mai 1858 *relative à la protection des villes* prévoit de façon conjointe et complémentaire le renforcement des ouvrages protégeant les principaux centres urbains du pays et des contraintes réglementaires contrôlant voire interdisant tout nouvel endiguement. Cette loi est intéressante au regard du contexte actuel puisqu'elle pose déjà le principe du maintien des champs naturels d'expansion des crues et met en place des servitudes contrôlant tout nouvel endiguement des plaines alluviales. La protection des campagnes porte encore à discussion, les ingénieurs réfléchissant durant ces années, et à l'invitation de Napoléon III, à la mise en place de barrages dans la partie amont des bassins.

Des initiatives de « protection active » sont également engagées dans les années qui suivent, en particulier avec les politiques de reboisement portées par l'administration des Eaux et Forêts (lois de 1860 et 1862 relatives à la restauration des terrains en montagne et forêts de protection). Dès la première moitié du XIX^{ème} siècle, a été débattue la nécessité de reboiser les montagnes. Elle est portée par le corps forestier reconstitué vers 1820. Si le déboisement avait été au XVII^{ème} siècle synonyme de progrès, un siècle plus tard, c'est un mouvement inverse qui s'amorce. Il ne s'agit pas de laisser renaître une forêt spontanée mais de penser et implanter une « forêt de protection ».

Les propos de l'ingénieur SURREL décrivent une stratégie bien arrêtée : « *Retarder le rassemblement, puis l'écoulement des eaux, diminuer leur masse, emmagasiner la plus grande quantité possible de cette masse [...] et livrer enfin aux ingénieurs, à l'origine des vallées, des vitesses ralenties ou brisées, des volumes diminués, des eaux déchargées à la sortie de la montagne : telle est la tâche qui s'impose aux forestiers, au point de vue des inondations* » [in HAGHE, 1998 : 465]. Une première loi de « boisement » est votée en 1860 en guise de réponse aux catastrophes naturelles survenues quelques années plus tôt. Son ambition première est donc bien la protection contre les inondations, la limitation du ruissellement et de l'érosion des pentes. Cette loi technique rencontre un accueil particulièrement défavorable localement : les populations, dans un contexte de forte densité démographique dans les zones de montagne, ne saisissent aucunement cette stratégie. Aussi, en 1864, une seconde loi de « ré-engazonnement » tente de concilier ces intérêts divergents et ambitionne plutôt la reconstitution d'un couvert végétal sur lequel peuvent travailler forestiers et éleveurs [BRUGNOT, CASSAYRE in FAVIER, GRANET-ABISSET, date : 264-265]. Ces lois au départ foncièrement orientées vers le fonctionnement des hydrosystèmes tentent donc progressivement de prendre en compte leurs impacts sur le milieu montagnard.

D'autre part, on peut considérer que ces lois de reboisement sont caractéristiques du mouvement de déterritorialisation de la gestion des risques naturels qui s'amorce [DECROP et al., 1997 : 16] puisque les aménagements sont pensés en partie amont des bassins versants pour mieux protéger les espaces de plaines, quelques dizaines voire centaines de kilomètres en aval. Les projets d'aménagement de barrages qui sont envisagés à la suite de l'inondation de 1856 sur la majorité des grands cours d'eau français s'inscrivent dans la même logique.

De premières mesures de prévention et de prévision

Les ingénieurs d'Etat en charge des fleuves ne se contentent pas de renforcer ou de développer les systèmes de protection le long des principaux cours d'eau. Des actions dans le domaine de la prévision, voire même de la prévention, ont accompagné ces programmes de construction d'ouvrages. Le premier service hydrométrique est instauré dans le bassin de la Seine à Paris pour la transmission des prévisions à tous les ingénieurs riverains par l'arrêté du 3 février 1854 [HOUDRE, 2001]. Celui de la Loire, décidé par règlement ministériel en 1853, n'est institué qu'en 1858 [RETIÈRE, 2003]. Ces deux services ont servi de modèle pour ceux qui ont été mis en place par la suite. Après l'inondation catastrophique de juin 1875, on observe ainsi la généralisation à tous les grands bassins hydrographiques français d'un service d'annonce des crues.

Les archives consultées lors de nos propres recherches révèlent également de nombreuses réflexions menées à partir des années 1870 pour le développement et l'utilisation d'une cartographie des inondations à afficher dans les mairies ainsi que sur les modalités possibles de transmission de l'information au moment de la crue. Ainsi, à la suite des inondations de juin 1875, une circulaire ministérielle datée du 21 février 1876 propose « [d'] afficher au Secrétariat de la mairie des communes exposées aux débordements l'indication des précautions à prendre dans chaque localité qui se trouve menacée. Cette indication constituerait une mesure utile et pourrait prévenir beaucoup de fausses manœuvres

résultant de la précipitation et du trouble au milieu du danger »¹¹. Cette proposition est relativement nouvelle et les ingénieurs sont très partagés localement.

Dans un rapport daté du 9 avril 1876, l'ingénieur POULET, pour la Seconde Section de la Loire, explique ainsi que les habitants des parties des vals de la Loire exposés aux inondations ont en général une bonne connaissance du danger qui les menace et de ce qu'ils doivent faire. L'incertitude porte plus sur la hauteur que peut atteindre la crue. Il note à ce propos des failles dans le système d'alerte des populations et de prévision des hauteurs et demande la mise en place d'une cartographie des submersions potentielles : *« Peut-être serait-il possible aussi de compléter les indications résultant de ces prévisions en traçant sur une carte de la vallée de la Loire, les limites extrêmes du champ d'inondation d'un certain nombre de crues échelonnées depuis la plus basse qui commence à couvrir les vals jusqu'à la plus haute actuellement connue. Des cartes semblables seraient affichées dans toutes les mairies des communes exposées où tous les intéressés pourraient les consulter en même temps qu'ils apprendraient la prévision du jour. »* Dans le même rapport, il évoque les difficultés de communication entre les différents points de son territoire et les améliorations possibles pour le système de prévision : *« nous n'avons point de communication télégraphique directe avec le Bec d'Allier et [...] nous sommes obligés d'y envoyer des exprès, ce qui entraîne une perte de temps notable. La situation actuelle de nos relations avec l'observateur qui s'y trouve serait considérablement améliorée, si nous pouvions lui transmettre et en recevoir des dépêches par le fil du chemin de fer »*¹². Son collègue en Loire amont (Première section de la Loire (Saint-Etienne)) est encore plus précis et demande : *« Une carte topographique de la partie de la commune submersible par les plus fortes crues avec trois courbes indiquant la limite des terrains submergés par la plus forte crue et la hauteur de cette crue à l'échelle de la Loire la plus voisine ; la limite des terrains submergés par une crue qui dépasserait un peu le sommet des digues ; enfin la limite des terrains submergés par une crue moyenne entre les deux premières »*¹³.

A l'inverse de ses collègues, l'ingénieur SAINJON de la Troisième section de la Loire (entre Briare et Angers) explique que les populations riveraines ont déjà l'expérience de pareils événements sur son périmètre et qu'il leur suffit de connaître, grâce au service de transmissions des avis de crue, les prévisions : *« une fois prévenues, elles savent maintenant ce qu'elles ont à faire, et les instructions nécessairement un peu vague qu'on pourrait leur donner à l'avance ne leur seraient pas d'une grande utilité »*. L'ingénieur n'est pas favorable à la mise en place d'un affichage de précaution en mairie, estimant qu'il y a un risque de voir les maires se substituer à l'organisation des « hommes de l'art » : *« du moment où les Ingénieurs sont en mesure de prendre sur tous les points la haute main dans la défense des levées, l'intérêt de l'Etat et celui des populations veulent que cette haute main ne puisse pas leur échapper, et il pourrait arriver que quelques maires, animés évidemment des meilleures intentions, mais surexcités par les circonstances, se crussent autorisés, par les instructions affichées dans les secrétariats de leurs mairies, à contester aux Ingénieurs leur autorité et à leur disputer la direction suprême. Ces conflits seraient d'autant plus regrettables que pendant les crues les moments sont comptés et que les fausses manœuvres sont irréparables »*. Par contre, il explique avoir organisé un système de gestion de crise : *« nous nous sommes concerté à cet égard avec nos collègues [...] et nous avons dressé d'un commun accord des états nominatifs dans lesquels chaque conducteur ou agent voyer, chaque baliseur, chaque cantonnier perreyeur, chaque cantonnier disponible des routes, a son poste désigné à l'avance de sorte qu'au cas échéant tous se rendront sans hésitation au point indiqué et se trouveront*

¹¹ AD58 (W S/T n°49) et AN (F¹⁴ 16576, dossier n°101).

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

organisés en brigades bien déterminées qui joindront leur action à celle des travailleurs volontaires qu'ils sont certains de trouver réunis sur les levées »¹⁴.

Ces quelques extraits montrent bien que la lutte contre les inondations passe très tôt par la mise en place de dispositifs complémentaires de prévision et de prévention en parallèle de la construction d'ouvrages de protection. Ces mesures que l'on qualifierait aujourd'hui de « *non structurelles* » s'inscrivaient alors déjà dans une logique de prévention face à l'incertitude des événements plus que de contrôle maximum des crues. Dans la circulaire de février 1876, les mesures proposées sont ainsi présentées comme devant permettre de « *prévenir ou tout au moins à atténuer le danger des inondations* ».

Engagement de travaux importants de protection, premières préconisations dans le domaine de la prévision voire de la prévention... les décennies 1860 et 1870 sont des moments très riches dans l'histoire de la lutte contre les inondations en France. Elles constituent aussi, on peut le penser, un moment de rupture et de dessaisissement des communautés locales de ces questions. J-N. RETIERE souligne en particulier comment les services d'annonce des crues ont dévalué les capacités d'anticipation des riverains : « *Les avis de crue [...] ont ainsi fait passer d'une appréhension locale du cours des eaux par les communautés riveraines à une vision codifiée, non plus saisie dans son immédiateté mais par anticipation [...]. Une mutation radicale du rapport au sinistre entretenu par les populations exposées ne pouvait que s'ensuivre, le transfert de compétences au profit du corps des Ponts et Chaussées ne pouvant effectivement s'accomplir sans disqualifier, du moins concurrencer, les anciens modes d'accommodement à la calamité naturelle, et sans entraîner, par là même, une remise en soi entre les mains des ingénieurs de l'Etat, devenus maîtres, d'une certaine manière, des tumultes du fleuve* » [RETIERE, 2003 : 179-180].

La prise en compte par les pouvoirs publics du risque d'inondation est donc le résultat d'une opération historique où se sont entrecroisés volonté politique, capacité scientifique et technique et développement de nouvelles compétences administratives [CCEUR, 2001 : 120]. Du fait des enjeux de plus en plus nombreux situés dans les centres urbains à proximité des cours d'eau, l'inondation devient un objet d'aménagement [CCEUR, 2001 : 132] et un problème pour lequel l'intervention publique s'impose [DOURLENS, 2004 : 9] au regard de l'intérêt général. Pour atteindre ses ambitions politiques et stratégiques, l'administration d'Etat peut s'appuyer sur un corps d'ingénieurs qui monte en puissance. Alors qu'au milieu du XVIII^{ème} siècle, ces derniers avaient une connaissance et une compréhension encore très limitées des phénomènes, leur légitimité à intervenir se renforce au cours du XIX^{ème} siècle, en particulier à la suite des grandes crues qui ont marqué ce siècle, tandis qu'ils mêlent compétences scientifiques et gestionnaires [CCEUR, 2001 : 130]. P. ALLARD explique ainsi que « *grâce à leurs compétences techniques, les ingénieurs imposaient le pouvoir d'une administration de plus en plus présente sur le terrain et de plus en plus inaccessible.* » [2006 : 257]. L'engagement de l'Etat dans la lutte contre les inondations conduit par là-même à un dessaisissement des sociétés locales de la problématique, tandis que la montée en puissance de l'expertise des ingénieurs a transformé le rapport social entre techniciens et populations.

¹⁴ AD58 (W S/T n°49) et AN (F¹⁴ 16576, dossier n°101).

C. L'Etat, protecteur contre les inondations

Avec la constitution progressive de l'Etat « protecteur », les modalités de maîtrise du problème des inondations continuent de s'affiner ; ce mouvement s'inscrit également dans la montée en puissance, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, du modèle de l'Etat-Providence [EWALD, 1986]. Plusieurs tendances s'observent alors pendant tout le XX^{ème} siècle et jusqu'aux années 1980. D'une part, la lutte contre les inondations portée par les pouvoirs publics s'affirme dans une logique d'éradication et de défense contre un danger qui doit être annulé ou neutralisé [DECROP et al., 1997 : 19]. Une « *logique de l'ouvrage* » s'impose. En parallèle, se confirme la déterritorialisation du problème des inondations. Enfin, ces différents mouvements participent à la disparition du phénomène de l'inondation des vallées pourtant inondables et au dessaisissement des populations riveraines de ce problème.

1. Des ouvrages de protection éloignés des enjeux à protéger

Plus encore que les travaux d'endiguement, la construction de barrages-réservoirs à l'amont des grands cours d'eau français participe au XX^{ème} siècle du mouvement de déterritorialisation du problème des inondations : pour protéger de riches plaines alluviales, des vallées de montagne ou peu investies sont appelées à être inondées. Comme nous le verrons dans le chapitre 4, ce type d'ouvrage a été proposé dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle sur les bassins de la Loire, de la Seine et du Rhône. Cependant, ce n'est qu'à partir de la première moitié du XX^{ème} siècle que l'aménagement de barrages à vocations multiples est envisagé pour répondre aux besoins grandissants d'adduction d'eau, de production d'énergie, d'irrigation et de protection contre les inondations dans des plaines alluviales progressivement investies par les activités humaines.

L'aménagement de barrages-réservoirs à l'amont des grands fleuves français s'engage à la suite de la première guerre mondiale. Sur la Seine, il se concrétise à partir des années 1930, avec la construction de plusieurs ouvrages : barrage de Crescent sur la Cure (1932), de Chaumeçon sur un affluent de la Cure, de Panesière-Chaumard sur l'Yonne (1949-1950) [BRAVARD, 1996 : 77]. Trois autres grands réservoirs de plaine sont encore réalisés entre les années 1960 et 1990. Sur le Rhône, la Compagnie Nationale du Rhône obtient la concession générale pour l'aménagement du fleuve en 1934, avec trois ambitions : la production hydroélectrique, le maintien et le développement de la navigation fluviale, l'irrigation. A partir des années 1970, une politique d'aménagement de grands barrages est engagée sur la Loire [BRAVARD, 1996].

Avec ces stratégies d'emménagement et de contrôle des débits dans les parties amont des bassins, les plaines alluviales sortent de l'espace fluvial. La problématique du risque d'inondation est gérée dans des espaces éloignés des grands enjeux et n'atteint plus ces derniers. DECROP et al. expliquent [1997 : 19] : « *La sécurité est ainsi cristallisée, absorbée dans l'objet technique. [...] A tel point que lorsque l'ensemble des moyens de protection sont mis en œuvre, l'occurrence d'évènements qui excéderaient ces parades n'est pas envisagée. Les travaux, une fois réalisés, dispensent pratiquement de toute obligation de prise en compte des dangers résiduels* ». L'affirmation de cette « *logique de l'ouvrage* » tend ainsi à faire disparaître le problème derrière la technique.

2. Des cartes réglementaires pour permettre une lecture « rationalisée » du problème des inondations

Les politiques de lutte contre les inondations portées par l'administration d'Etat passent aussi très tôt par la mise en place d'une cartographie réglementaire pour le contrôle de l'urbanisation en zones inondables. Le XX^{ème} siècle est ponctué de réformes successives dans le domaine, bien souvent en réaction aux événements survenus précédemment (comme nous le montre le document 3 page suivante). Cette cartographie réglementaire a connu des applications limitées ; néanmoins, elle révèle une volonté de l'Etat de contrôler et d'imposer une vision du problème des inondations, où l'attention se porte sur les événements d'occurrence rare, les inondations majeures.

Premiers documents cartographiques réglementaires, les Plans de Surface Submersibles (PSS) sont issus du décret-loi d'octobre 1935, portant spécifiquement sur les inondations. S'inscrivant dans une conception hydraulicienne et technicienne du problème des inondations, ils devaient permettre d'assurer le libre écoulement des eaux et la préservation des champs d'expansion des crues. Réalisés à l'échelle communale, ils identifiaient une zone dite de grand débit (principalement le lit mineur et d'anciens chenaux dans le lit majeur) où toute construction était interdite. Une seconde zone, dite complémentaire (le lit majeur), était également cartographiée : dans cette zone, les bâtiments ne devaient pas opposer d'obstacles à l'écoulement des eaux. Peu de PSS ont été élaborés et sur les territoires où ils l'ont été, leur application a été décrite comme peu satisfaisante, imposant un traitement au cas par cas des permis de construire et empêchant une gestion globale des zones [GARRY et al., in VEYRET et al., 2004 : 20].

L'arsenal réglementaire est ensuite renforcé par les modifications apportées en 1955 au Code l'Urbanisme et la mise en place de l'article R. 111-3 du Code de l'Urbanisme. Cet article établit une procédure prescrite par le préfet de département pour délimiter un périmètre de risque où la construction peut être contrôlée ou interdite. La carte doit présenter l'extension des plus forts événements connus tandis qu'une évaluation des phénomènes potentiels est établie. On rappellera aussi que la loi d'orientation foncière de 1967 a introduit la possibilité de définir des zones Nd¹⁵ pour cause d'exposition à des aléas d'origine naturelle [DUCHENE, MARTINAIS, 2002 : 132].

Enfin, les Plans d'Exposition au Risque (PER) sont créés dans le cadre de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles. Les PER comprenaient une carte des phénomènes historiques, une carte des aléas mais aussi une carte de vulnérabilité et un plan de zonage réglementaire. Dans l'esprit de la loi, la mise en œuvre des mesures inscrites dans les PER devait conditionner le droit à l'indemnisation. De nombreuses critiques ont été formulées à leur encontre. L'approche régaliennne et technicienne des services instructeurs [HUBERT, RELIANT, 2003], qui donne un rôle central à l'expertise dans l'élaboration des documents et laisse peu de place à la discussion, est questionnée. La question des incertitudes n'y est pas discutée et les ajustements rarement dévoilés, étant considérés comme

¹⁵ Ou Zones naturelles dans les Plans d'Occupation des Sols.

autant d'entorses au règlement. Enfin, « *société civile et occupants des zones inondables sont tenus à l'écart du processus décisionnel* » [HUBERT, RELIANT, 2003 : 25], tandis que le risque est caractérisé en termes de certitudes ou de probabilité statistique dans une stratégie d'anticipation et de contrôle du futur [BORRAZ, 2008].

Il faudra attendre les années 1990 avec la création des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (dont les PPR « Inondation ») pour que l'élaboration de la cartographie réglementaire évolue dans son approche.

Document 3. Chronologie des principales inondations et du développement des outils du contrôle de l'urbanisation en zone inondable jusqu'aux années 1990 (inspiré de POTTIER, in MORINIAUX, 2003)

Principaux évènements d'inondation		Textes de référence (législatifs et réglementaires)	
1930 Juillet 1977 1981-1982 (hiver)	Inondations dans le sud-ouest du pays : Tarn (171 morts), Garonne (200 morts) Auch (piémont pyrénéen) : crue torrentielle (5 morts) Crues de la plaine de la Saône, du Rhône et de la Garonne	1935 1955	Décret loi (30 octobre) sur les PSS Périmètre de risque (articles R 111.3 et R 111.2 du code de l'urbanisme)
1983 Juillet 1987 Octobre 1988 Printemps 1992 Automne 1992 Septembre 1992 1993-1994 (hiver)	Inondations généralisées sur la France Grand-Bornand : crue torrentielle (23 morts) Nîmes : crue torrentielle (11 morts) Inondations dans le bassin parisien Inondations dans 10 départements du sud de la France Vaison-la-Romaine : crue torrentielle (34 morts) Inondations généralisées dans le nord et l'est de la France	1982 1984 1987 1988 1992 1993	Loi relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles (13 juillet) Décret relatif à l'élaboration des PER (2 mai) Loi relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre les incendies et à la prévention des risques majeurs Circulaire relative à la prise en compte des risques dans l'urbanisme Loi sur l'eau Nouveau décret PER
Janvier-février 1995	Inondations sur 43 départements, plus de 40000 maisons inondées	1994 1995	Circulaire relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (2 février)/Décret relatif aux PPRNP (5 octobre)/Décret relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines (17 octobre)

Le développement de la cartographie réglementaire sous l'autorité de l'Etat s'inscrit donc dans ce mouvement de rationalisation et de contrôle du problème des inondations. La cartographie construit une image qui se veut neutre et scientifique mais elle est bien loin d'une appréhension fine du territoire. Fondamentalement, DECROP et al. [1997 : 46] expliquent que dans ces cartographies « *le risque est extrait de son contexte propre, comme « désincarné », pour devenir l'objet d'une approche abstraite. En se « déterritorialisant », le risque se « rationalise » et se voit revêtu de cette apparente « neutralité », dont on pense couramment qu'elle seule permet de faire taire les conflits d'intérêts particuliers et de mener une saine gestion des risques ».*

3. La solidarité nationale pour pallier les conséquences individuelles de l'inondation

La mise en place du régime d'assurance des catastrophes naturelles (CAT-NAT) participe à ce même mouvement de dessaisissement du problème de l'inondation par les riverains.

M-A. DESCAMPS [1972] rappelle que le principe de solidarité face aux catastrophes est inscrit dès 1946 dans le Préambule de la Constitution de la quatrième République, avec le principe d'« *égalité et solidarité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». En 1982, lorsque le dispositif CAT-NAT est mis en place, les parlementaires se situent dans une perspective d'extension de l'Etat-Providence : dans leur esprit, la Nation « *doit [...] manifester sa sollicitude envers les victimes de fléaux de toute nature, mais aussi éventuellement mettre en place des mécanismes de redistribution susceptibles d'institutionnaliser la solidarité* » [DECROP et al., 1997 : 23].

On rappellera que deux écoles existent dans le monde de l'assurance : celle reposant sur le principe du marché et celle relevant de la solidarité nationale. Depuis la loi numéro 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, c'est un régime de mutualisation qui prévaut en France. L'ensemble des personnes ayant contracté une assurance dommage ou perte d'exploitation cotise obligatoirement au fonds CAT-NAT, par le biais d'une surprime. En cas de catastrophe naturelle, tous les biens des personnes physiques et morales autres que l'Etat, qui font l'objet de contrats d'assurance dommages ou perte d'exploitation, sont couverts¹⁶.

Au fil des années, des critiques ont été formulées à l'encontre de ce système. Relativement satisfaisant si l'on considère la question des indemnisations, plusieurs dérives lui ont été reprochées. Parmi elles, la première difficulté porte sur le niveau d'évènement à partir duquel le dispositif est déclenché. L'esprit du législateur était de considérer des évènements exceptionnels ;

¹⁶ Cette couverture automatique est conditionnée au fait que l'évènement soit déclaré catastrophe naturelle par arrêté ministériel. La circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 définit les évènements pouvant relever des catastrophes naturelles. Il s'agit des risques qui n'étaient, jusqu'en 1982, pas couverts selon les règles traditionnelles de l'assurance : inondations, ruissellement d'eau, de boue ou de lave, glissements ou effondrements de terrain, subsidence, séismes, raz de marée, cyclones, masses de neige ou de glace en mouvement (et donc avalanches).

or, dans la pratique, l'état de catastrophe naturelle est le plus souvent arrêté dès la survenue d'évènements d'une période de retour décennale (une chance sur dix de survenir tous les ans).

Plus fondamentalement, et cela renvoie à la nature du système en tant que tel, ce système de mutualisation n'incite pas à la prévention. Y. DAUGE le souligne dans son rapport : « *L'assurance Cat-Nat ne joue pas le rôle de signal économique et d'incitation à la prévention qu'elle devrait jouer* » [1999]. Rappelons qu'en 1982, un couplage entre indemnisation et prévention était prévu : le versement des indemnités était censé être conditionné à la bonne mise en œuvre des mesures de prévention indiquées dans les PER (puis, depuis 1995, à celles établies dans les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles). Mais le contrôle de leur mise en œuvre reste difficile, les assureurs arguant d'un manque de moyens pour le faire. B. LEDOUX [2006] explique qu'un contrat d'assurance représentant environ 150 à 225 euros de prime annuelle, il est illusoire que les compagnies d'assurance s'engagent dans des examens au cas par cas de la bonne application des mesures de prévention inscrites dans les documents réglementaires.

En 1998, B. JULLIEN détaille les pertes d'efficacité induites par ce système de solidarité, en particulier la désincitation en matière de prévention qu'il introduit et compare avec un système régi par la loi du marché : « *Dans un système régi par les lois du marché, les incitations à la prévention sont fournies aux assurés par le système de prix et les garanties offertes. Les assurés peuvent être incités à prendre les mesures de prévention nécessaires soit par l'ajustement des cotisations en fonction du risque, soit par l'introduction d'un système de franchises modulables. Dans le système actuel, même s'il existe une marge étroite de modulation des conditions de la garantie, celle-ci dépend de la mise en place des Plans d'Exposition aux Risques. De fait, l'Etat a laissé la solidarité au marché, et pris toute la prévention à sa charge. Force est de constater que si le système a donné globalement satisfaction en matière d'indemnisation, ce n'est pas le cas en matière de prévention* » [JULLIEN, 1998 : 64].

La mise en place de ce système de mutualisation et les garanties apportées par l'Etat à son égard ont donc participé au dessaisissement et à la déresponsabilisation des populations riveraines face au problème des inondations. On peut même ajouter avec H-J. SCARWELL et P. LAGANIER que : « *dans la mesure où l'Etat a estimé [...] qu'au nom de la solidarité nationale, il devait intervenir dans la mise en place d'un système de garantie de tout ou partie des catastrophes naturelles, il est désormais plus difficile de promouvoir une application des principes de subsidiarité, de responsabilité, et de participation* » [2004 : 161].

Les premières modalités de lutte contre les inondations s'organisent donc d'abord autour d'un « principe de la prévoyance », « *lié à la notion de sort, de chance et de malchance, d'aléa ; il s'agit d'intégrer l'avenir dans le présent, mais à l'échelle de l'individu [...] La prévoyance était contemporaine d'une ignorance des aléas de l'existence* » [CHAUMET, EWALD, 1992 : 103]. Jusqu'à la fin du XVIII^{ème} siècle, elles sont portées principalement par la société civile et les autorités locales. Puis, un « principe de prévention », émerge et s'affirme tout au long du siècle suivant. Porté par un Etat de plus en plus « protecteur », il pose quant à lui l'idée d'« *une conduite rationnelle face à un mal que la science peut objectiver et mesurer. [...] la prévention se développe sur les certitudes de la science [...] la prévention est l'affaire d'experts confiants dans leurs savoirs* ».

Logique de l'ouvrage, déterritorialisation des politiques de lutte, rationalisation du problème par sa mise en carte et mutualisation des conséquences ont donc tous participé d'un dessaisissement des populations riveraines de ce problème tandis que l'Etat-Providence s'affirme. Avec l'affirmation de cette « logique de l'ouvrage », les zones inondables sont progressivement investies. En près d'un demi-siècle, des villes comme Tours ou Orléans se sont développées deux fois plus vite en zone inondable que dans le reste de leur territoire [LEDOUX, 1999]. 80% des constructions situées en zone inondable ont été construites après 1950 [DACHARRY, 1990 in POTTIER, 1998]. L'urbanisation des champs d'inondation est passée le plus souvent par une omission du caractère inondable de ces zones, les ouvrages de protection apparaissant comme une réponse définitive : « *Ces mesures offraient la promesse de réduire les dommages engendrés par le développement passé des zones exposées au risque, tout en permettant aussi une utilisation plus intensive des zones inondables, non encore urbanisées* » [POTTIER, 2003 : 193].

II. Vers l'adaptation des territoires face au risque d'inondation

Pendant plus d'un siècle, les améliorations apportées au système de protection, de prévision, voire de prévention ont donc été nombreuses. Pourtant, le risque d'inondation reste le risque naturel le plus largement présent en France et celui qui entraîne les dommages les plus importants. Depuis 1982, plus de 80% des dossiers établis dans le cadre du système CAT-NAT relèvent d'inondations [VEYRET, 2003]. Elles sont les principales responsables des pertes recensées en France, estimées en moyenne à près de 229 millions d'euros par an, sur les vingt dernières années [SCARWELL, LAGANIER, 2004].

Nous verrons que les inondations survenues durant les deux dernières décennies du XX^{ème} siècle et au début du XXI^{ème} siècle ont certes été nombreuses (A). Si elles ne sont probablement pas la cause directe des mutations observées dans l'appréhension du problème des inondations (comme le soulignent certains auteurs [SCARWELL, LAGANIER, 2004]), du moins les ont-elles nourries et ont-elles participé au perfectionnement progressif de l'action publique dans ce domaine (B). On observe ainsi durant cette période le passage d'une logique de « *conquête de la sécurité* » à une logique de « *gestion des risques* » [PERETTI-WATEL, 1999]. La « logique de l'ouvrage » semble dépassée, tandis que s'affine et s'affirme progressivement une lecture systémique du problème des inondations qui tente en même temps de pallier les incertitudes des ouvrages de protection et de rendre les territoires inondables résilients. De cette appréhension renouvelée du problème des inondations découle des modalités pratiques de « gestion du risque » différentes de celles préconisées précédemment, tant vis-à-vis de la gestion de l'aléa que face au problème de la vulnérabilité des territoires (C).

A. Des événements majeurs, caisses de résonance des mutations survenues dans l'appréhension du problème des inondations

Comme le montre le document 4 (page suivante), les dernières décennies du XX^{ème} siècle et les dix dernières années ont connu plusieurs épisodes de crues importants. N. POTTIER [1998, 2003] rappelle les principaux événements survenus en France :

- des inondations torrentielles : le Grand-Bornand (juillet 1987, 23 morts), Nîmes (octobre 1988, 11 morts), Vaison-la-Romaine (septembre 1992, 34 morts), Aude, Hérault, Tarn (novembre 1999), Gard (septembre 2002, 23 morts)
- des inondations de plaine de grande ampleur : Saône et Marne (1981, 1982, 1983 puis 1992, 1993, 1994, 1995), Somme et Bretagne (hiver 2000 – 2001)

Les crues survenues en Camargue en 1993 et 1994 ont également été les premières à remettre en exergue le problème des ouvrages et de leur sécurité. Les deux inondations successives attirent l'attention des médias [PICON et al., 2006]. En 1993, quatorze brèches se forment dans les digues de protection. Deux autres surviennent en janvier 1994.

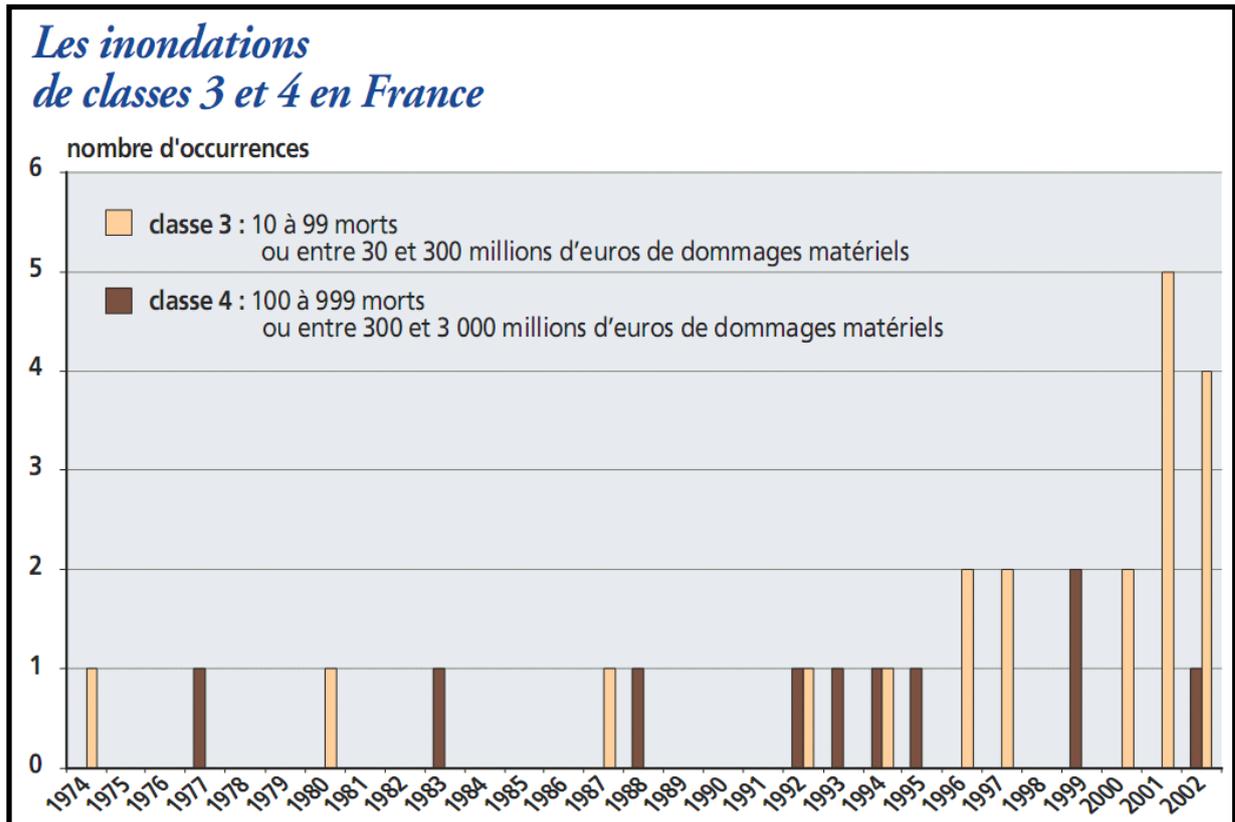
Plus récemment, la crue du Gard en septembre 2002 a occasionné plus d'un milliard de dégâts et entraîné la mort de 5 personnes, suite à une rupture de digues [DEGOUTTE, 2005]. En décembre 2003, les inondations qui surviennent mettent à mal près de 500 kilomètres de digues, occasionnent plus de 100 désordres dont 6 brèches et entraînent près de 845 millions d'euros de dégâts.

Enfin, depuis le début de l'année 2010, la tempête Xynthia survenue sur le long de la côte atlantique en février et les crues torrentielles qui ont principalement touché le sud-est de la France en juin et septembre ont entraîné la mort de près de soixante-dix personnes.

Des événements répétés ont également marqué nos voisins ces dernières années et ont eu un écho retentissant en France : les inondations du Rhin en 1993 et 1995 aux Pays-Bas, juillet 1997 en Europe de l'Est, printemps 1998 et automne 2000 en Grande-Bretagne, été 2002 en Europe centrale et orientale, automne 2003 en Italie. Entre 1998 et 2002, les inondations ont constitué près de la moitié des catastrophes naturelles recensées au sein de l'Union Européenne. Sur cette période, on a recensé plus de 100 crues particulièrement dommageables, en particulier le long du Danube et de l'Elbe. 700 morts, déplacement d'un demi-million de personnes et 25 milliards de pertes économiques¹⁷.

Sans y voir de lien de causalité, chacun de ces événements a relancé débats et controverses, ravivé la demande sociale et stimulé l'élaboration de propositions de la part des pouvoirs publics face au problème des inondations : « *Toute catastrophe a tendance à propulser le problème de l'inondation sur la scène publique* » [DOURLENS, 2004 : 7]. Aussi, comment la problématique du risque d'inondation est-elle aujourd'hui appréhendée par les acteurs publics en charge de la question ? Selon nous, il y aurait deux grandes tendances : la mise en avant des incertitudes liées aux ouvrages de protection et de maîtrise de l'aléa et la montée en puissance de la question de la vulnérabilité des territoires qui va désormais bien au-delà de la simple évaluation monétaire de l'endommagement.

¹⁷ Commission Staff, *Annex to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of floods – Impact Assessment*, janvier 2006, p. 6.



Document 4. Une multiplication des inondations ? Quelques éléments statistiques

(source : IFEN, Les données de l'environnement, 2006)

B. Des territoires confrontés à l'incertitude

Pour mettre en évidence ces évolutions, nous reprenons ici les discours des gestionnaires du risque et cherchons à mieux comprendre leur définition du problème, d'où découlent les choix et solutions formulés pour l'action : « *Chaque fois que l'on est en présence d'un processus de formulation d'une politique publique, on peut [...] repérer un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs qui vont constituer une vision du monde* » [MULLER in FAURE et al., 1995 : 157]. On comprend alors que face aux incertitudes, l'adaptation des territoires devient un imposé.

1. Le risque d'inondation : risque naturel ou technologique ?

Depuis les années 1990, la « logique de l'ouvrage » s'effrite tandis que les multiples facteurs d'incertitude liés aux ouvrages de protection sont mis en exergue.

Des endiguements fragiles

Depuis les inondations en vallée du Rhône en 1993 et 1994, la question des ouvrages et de leur sécurité monte en puissance. L'identification, l'évaluation et la restauration des ouvrages de

protection font partie des objectifs de la politique étatique en cours de structuration. En 1997, un premier rapport du Conseil général des ponts et chaussées met en garde les pouvoirs publics et rappelle que l'Etat n'est certes pas responsable des ouvrages de protection dont il n'est pas le 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, 2006].

En 1999, une enquête nationale de recensement des digues protégeant les lieux habités est engagée. Elle est structurée dans le cadre d'un projet de construction d'une base de données intitulé « BarDigues », mené par le CEMAGREF. A l'horizon 2003 puis 2005, l'ambition est d'obtenir une vision précise du parc des ouvrages à l'échelle nationale et d'identifier les menaces. Ses résultats montrent les limites des systèmes de protection en place : 6 000 à 7 500 kilomètres de digues seraient gérées par plus d'un millier de gestionnaires différents (depuis l'Etat jusqu'aux riverains particuliers), soit environ 7 kilomètres de digues en moyenne par gestionnaire. Au total, environ 2 200 à 2 700 zones d'une superficie totale de l'ordre de 15 000 à 18 000 kilomètres carrés seraient protégées par des digues, abritant une population comprise entre 1,6 et 2 millions d'habitants. Cet inventaire souligne surtout l'état de vétusté et le manque de connaissances vis-à-vis des ouvrages. Alors qu'ils protègent de forts enjeux, les premiers résultats obtenus ont permis d'établir que les propriétaires n'étaient pas connus pour près d'un tiers des ouvrages et que plus des deux-tiers du linéaire apparaissaient en état dégradé ou mal connu [MERIAUX et al., 2003]. Les craintes sont d'autant plus accrues qu'en France beaucoup de digues sont de construction ancienne et réalisées avec des matériaux disponibles à proximité [DEGOUTTE, 2005].

L'incertitude liée aux ouvrages est de plus en plus clairement affichée et exprimée dans les publications et textes officiels. Ainsi, la circulaire du 30 avril 2002 *relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines* souligne que toutes les zones potentiellement inondables sont concernées par le risque d'inondation, qu'elles soient protégées ou non par des digues : « *les zones endiguées sont des zones soumises à un risque de submersion marine ou d'inondation où le risque de ruptures brutales ou de submersion des digues, avec des conséquences catastrophiques, demeure, quel que soit le degré de protection théorique de ces digues* ». Dans la même circulaire, l'accent est mis sur le fait qu'un ouvrage n'est jamais sûr et qu'un risque persiste toujours : « *Cette protection est assurée en effet dans les limites d'une fréquence de submersion ou d'inondation choisie qui peut être dépassée et de la résistance de l'ouvrage aux ruptures de brèches et autres dysfonctionnements, qui dépend notamment de la conception même de l'ouvrage ou de son entretien. Par ailleurs, la zone peut également être exposée aux inondations par contournement, remontée de nappes phréatiques, etc. Pour ces raisons, il convient d'afficher clairement l'aléa et le risque lié soit au dépassement de la submersion marine ou de l'inondation pour laquelle la digue a été conçue, soit au dysfonctionnement de l'ouvrage, et d'en informer les élus et la population.* »¹⁸.

Une attention particulière est également mise sur les facteurs aggravants que constituent ces ouvrages puisque la force des courants et la violence de l'eau sont accrues en cas de rupture ou de submersion. Le rapport FLEURY pour l'Assemblée Nationale [2001] note ainsi : « *L'origine*

¹⁸ *Circulaire n° MATE/SDPGE/BPIDPF/CCG n° 234 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines.*

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. Malheureusement, ce phénomène a pu être observé à divers endroits dans l'Aude en novembre 1999 et notamment - la Commission a pu s'en rendre compte sur place - au niveau du canal de jonction sur la commune de Sallèles-d'Aude ; les digues de protection qui y étaient implantées ont d'abord retenu l'eau puis ont cédé, emportant également la digue constituée par le remblai de la voie ferrée. »

Des territoires victimes d'un « faux sentiment de sécurité »

Au-delà de l'aléa technologique qui caractérise les ouvrages de protection, le « *faux sentiment de sécurité* » induit par les endiguements est régulièrement mis en avant. Dans ce même rapport à l'Assemblée Nationale, FLEURY reprend ainsi les propos de D. RICHARD, président du WWF France en 2001, qui note : « *Depuis des années, on a une approche technologique de la rivière et du fleuve que l'on a endigués et canalisés, apportant ainsi une fausse sécurité (...). À l'abri de cette fausse sécurité, on a bâti pour faire face à l'évolution démographique* » [RICHARD in FLEURY : 2001]. Les ouvrages de protection rendent l'homme ignorant des aléas, ce qui conduit à densifier les aménagements dans les zones dites « protégées ». Le risque est alors d'autant plus accru que le coût de leur maintenance a souvent été sous-estimé par une société en situation d'euphorie technologique et de forte croissance économique.

Enfin, une prise de conscience des responsabilités des activités humaines dans l'augmentation du risque et dans les incertitudes qui l'accompagne s'affirme de plus en plus. L'urbanisation des zones inondables est ainsi fortement remise en question. A titre d'exemple, la Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation dite « Inondations » note dans son second considérant que : « *certaines activités humaines (telles que l'accroissement des implantations humaines et des biens économiques dans les plaines d'inondation ainsi que la réduction de la capacité de rétention naturelle de l'eau du fait de l'occupation des sols) [...] contribuent à en augmenter la probabilité et les effets négatifs* ». Ce considérant souligne bien le double effet dévastateur de l'urbanisation des espaces inondables. Au-delà de la multiplication des enjeux en zone inondable, ce sont les espaces d'écoulements naturels des cours d'eau qui ont progressivement été restreints, augmentant d'autant plus les dommages potentiels.

Une incertitude sur les aléas

Au-delà de l'incertitude qui caractérise les ouvrages, une autre forme d'incertitude, liée au changement climatique, a émergé encore plus récemment dans le discours des « *gestionnaires du risque* » en France. Le changement climatique est clairement identifié depuis plusieurs années en Europe du Nord comme un facteur aggravant du risque d'inondation ; aux Pays-Bas, il est par exemple déjà pris en compte pour le calcul des débits maximum du Rhin. La Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation dite « Inondations » souligne son rôle comme facteur aggravant et perturbateur dans l'augmentation de la probabilité et des effets négatifs des inondations et impose sa prise en compte dans l'élaboration et la mise à jour des futurs documents de gestion qu'elle impose, cartes des zones inondables et plans de gestion.

En France, l'application de cette directive va amener de fait à intégrer cette dimension comme facteur d'incertitude supplémentaire vis-à-vis des aléas hydrologiques et est de plus en plus investie par eux¹⁹.

La sécurité des digues : une priorité

Pour pallier ces incertitudes, l'arsenal législatif et réglementaire s'est étoffé. La circulaire interministérielle du 30 avril 2003 *relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondables fluviales intéressant la sécurité publique* détaille les modalités de contrôle que doit exercer l'Etat sur les ouvrages de protection. Leur identification s'appuie sur le recensement du patrimoine des digues engagé à la fin des années 1990 et que nous avons évoqué précédemment. Le principe est de retenir « *celles dont la rupture ou la submersion éventuelle pourrait provoquer des inondations ayant, du fait des hauteurs d'eau et/ou des vitesses atteintes, des répercussions graves pour les personnes* » [GARNIER, 2005 : 92]. La circulaire identifie comme critères déterminants de « classement » (qui reste cependant sans valeur juridique) : une présence humaine permanente, un danger lié à la hauteur d'eau ou une vitesse de courant importante, la proximité de l'ouvrage. Une digue peut également être classée du fait des conséquences indirectes que pourrait avoir sa rupture : coupure des voies de communication, risques de pollutions [LEDOUX, 2006].

Une fois ces critères établis, la loi numéro 2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques* a fixé les règles de sécurité des ouvrages hydrauliques et institué un comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques. Surtout, le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 *relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques* et modifiant le Code de l'environnement a précisé les obligations qui incombent aux responsables des ouvrages hydrauliques. Son article 1^{er} du titre I propose une nouvelle typologie des ouvrages hydrauliques et introduit l'obligation de réaliser des études de dangers pour les ouvrages de protection, sur le modèle de la réglementation existante relative aux installations classées. Des diagnostics de sûreté devaient être engagés avant fin 2009 (article 16 du décret du 11 décembre 2007).

Puis, l'arrêté du 12 juin 2008 a défini le plan des études de danger des barrages et des digues, qui doivent entre autre comprendre une analyse fonctionnelle de l'ouvrage et de son environnement, ainsi qu'une identification des potentiels de dangers.

Remise en question des « systèmes experts » et enjeux de responsabilité

Depuis maintenant plus d'une décennie, les systèmes dits « traditionnels » de protection (barrages, digues) font donc l'objet de critiques et de remises en question dans leurs capacités, au point que le problème des inondations n'est plus tant celui de la crue, de l'élément naturel à maîtriser mais bien plutôt celui des ouvrages de protection et de leurs capacités ou non à contrôler la totalité des occurrences, même celles exceptionnelles. Le risque d'inondation, d'un risque naturel est devenu

¹⁹ A l'image des programmes de recherche lancés récemment par l'Etablissement Public Loire [*Initiative ligérienne d'adaptation aux impacts du changement climatique*, 2007].

un risque technologique. G. DECROP constate à ce titre l'affirmation depuis la fin du XX^{ème} siècle de la notion de « risque majeur » et une inversion dans l'approche même des risques : « *ce n'est plus ce qui est protégé qui est l'objet de l'attention publique, mais ce qui excède les dispositifs de protection – ce qu'autrefois on renvoyait dans les ténèbres de la fatalité ou de la force majeure* » [DECROP in GILBERT, 2002 : 253].

Ces questionnements s'inscrivent plus largement dans la remise en question du modèle dit « moderne », fondé sur le développement scientifique et technique [BOY, 2003 : 20]. Suite à de multiples « *accidents technologiques* », on observe la prise de conscience des effets induits des technologies sur l'environnement et la permanence des incertitudes quant aux techniques développées. A. GIDDENS parle du déclin d'une confiance dans les « systèmes experts », domaines techniques ou de savoir-faire professionnel, par lesquels les savoirs techniques s'imposent aux profanes. « *La confiance est un sentiment de sécurité justifié par la fiabilité d'une personne ou d'un système [...], et cette sécurité exprime une foi [...] dans la validité de principes abstraits (le savoir technologique)* » [GIDDENS, 1994 : 41]. Les sciences n'apportent plus uniquement des solutions aux problèmes rencontrés mais deviennent elles-mêmes source des problèmes. De même, U. BECK parle d'une rupture dans la modernité et l'imposition d'une « *société du risque* » qui se « *caractérise avant tout par un manque : l'impossibilité d'imputer les situations de menaces à des causes externes. Contrairement à toutes les cultures et à toutes les phases d'évolution sociale antérieures, qui devaient faire face à des menaces très variées, dans son rapport au risque, la société est aujourd'hui confrontée à elle-même* » [BECK, 2001 (1986) : 399].

Pour nous, il semble qu'en mettant en avant ces incertitudes, les gestionnaires du risque s'inscrivent aussi dans une démarche de responsabilisation des collectivités locales (lorsqu'elles ne sont pas elles-mêmes propriétaires des ouvrages de protection) et des populations résidant ou utilisant les espaces situés derrière ces ouvrages. Si une certaine responsabilité éthique devrait incomber aux gestionnaires, détenteurs des savoirs savants [JONAS, 2008 (1979)], ce sont de façon beaucoup plus pragmatique des enjeux en termes de responsabilité juridique qui surgissent aujourd'hui à chaque fois que survient une inondation. Or, les responsabilités sont particulièrement intriquées dans ce domaine en France. M-A. DESCAMPS rappelle que « *dans la mesure où l'emprise de l'homme sur la nature va grandissant, sa responsabilité va croître dans les catastrophes. [...] La responsabilité de l'homme renaît parce qu'il y a de plus en plus d'hommes impliqués dans les processus naturels.* » [DESCAMPS, 1972 : 378].

On peut rappeler les deux principes fondateurs issus de la loi du 16 septembre 1807 qui disposent que le riverain est responsable de sa propre protection, tandis que tout propriétaire est responsable de l'entretien et de la sécurité des ouvrages dont il a la possession. En cas de négligence risquant d'entraîner dommages, l'Etat est en droit d'imposer des dépenses d'entretien aux propriétaires. La responsabilité de l'Etat peut également être engagée si les dommages qui surviennent sont provoqués ou aggravés par un mauvais exercice de sa mission de police de l'eau ou lorsqu'il est propriétaire de l'ouvrage. Enfin, la responsabilité de l'Etat peut être engagée au titre de son contrôle du pouvoir de police du maire. Les choses se complexifient encore puisque les articles L. 2212-1, L. 2212-2-5 et L. 2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

font incomber aux maires une obligation de prévention des inondations et ruptures de digues, ainsi qu'une obligation de protection en cas de « danger grave ou imminent ».

En cristallisant l'attention sur les incertitudes intrinsèques aux ouvrages de protection, ce sont donc les responsabilités de chacune des parties prenantes qui sont soulignées. Quand une digue rompt, qui est responsable ? Le propriétaire de l'ouvrage, qui n'est pas toujours connu ou n'a pas forcément la capacité d'entretenir son bien ? L'Etat, qu'il soit propriétaire de l'ouvrage ou a manqué à ses missions de police ? Le maire, qui a une obligation de prévention et de protection ? Le riverain, qui réside en zone inondable et n'a pas appliqué les mesures de prévention inscrites au PPR « Inondations » ?

Nous verrons aussi que tout en mettant l'accent sur ces incertitudes, les gestionnaires du risque développent des stratégies pour y pallier, et par là-même faire face à leurs responsabilités. C'est par exemple le cas lorsqu'ils promeuvent la mise en place d'ouvrages complémentaires de sécurisation des digues, à l'image des déversoirs.

2. Quand le problème de la vulnérabilité s'impose par son ampleur et sa complexité...

En mettant en avant la permanence d'incertitudes vis-à-vis des ouvrages de protection (voire d'accroissement du risque), les gestionnaires du risque redécouvrent, derrière les ouvrages, des plaines alluviales qui sont devenues le support de systèmes socio-économiques. A ce titre, HJ. SCARWELL et R. LAGANIER rappellent que les événements récents ont bien souligné le « *décalage entre la présence d'un risque potentiel et sa faible prise en compte par la société [qui] s'est matérialisé ces dernières années, à la suite d'inondations parfois peu importantes en puissance mais relativement rares en terme fréquentiel, par un impact considéré comme catastrophique sur le plan humain* » [SCARWELL, LAGANIER, 2004 : 68]. Le risque est bien la confrontation d'aléas et d'enjeux, nos sociétés apparaissant de plus en plus vulnérables, tandis que les événements entraînent des dégâts toujours plus nombreux : « *L'accroissement des risques et catastrophes a [...] une double dimension anthropique : il est lié à l'anthropisation des aléas [...] et à l'accroissement de la vulnérabilité des sociétés* » [BECERRA, PELTIER, 2009 : 6].

Une nouvelle fois, il apparaît qu'une catastrophe « naturelle » est donc également une catastrophe « humaine », dans le sens qu'elle dépend « *du risque [que les individus] acceptent de prendre volontairement ou non, consciemment ou non [...] en ce qu'elle résulte de choix d'exposition ou non à l'aléa. [...] Derrière la catastrophe « naturelle » se cache souvent, soit une analyse coût-avantages qui a mal tourné, soit un choix délibéré bénéficiant à certains acteurs ou groupes sociaux au détriment d'autres. Qualifier une catastrophe de « naturelle » présente un grand avantage. Cela jette un voile impudique sur les dysfonctionnements et les responsabilités humaines* » [MANCERO, 2006 : 2].

Une multiplication des enjeux situés en zone inondable

En France métropolitaine, les zones inondables couvrent des surfaces relativement modestes mais très attractives : entre 5 et 6 millions de personnes y résideraient. BARROCA, HUBERT et DIAB soulignent que la pression foncière sur les zones inondables en France devrait continuer à s'intensifier [BARROCA, HUBERT, DIAB, 2006]. Plusieurs travaux ont d'ailleurs bien montré que le prix du foncier en zone inondable n'est que très peu influencé par la réglementation ; ce sont plutôt les événements hydrologiques qui ralentissent ponctuellement l'augmentation des prix [HUBERT et al., 2003]. Prenant l'exemple de plusieurs communes ligériennes, H. EL HABIDA a montré que les prix du foncier augmentent de façon relativement semblable à ceux des terrains situés dans les zones hors d'eau [in SPITS, SERRANO, 2008 : 110]. Entre 1999 et 2006, près de 100 000 logements ont été construits en zone inondable, ce qui correspond à une hausse de 7%, taux relativement plus élevé qu'en dehors des zones inondables (étude réalisée sur 424 communes de plus de 10 000 habitants). On observe donc plutôt d'un phénomène de densification de zones déjà urbanisées plus que d'étalement [Commissariat Général au Développement Durable, 2009].

Les démarches d'évaluation des enjeux situés en zone inondable ne se sont développées que depuis quelques années. Classiquement, l'acceptation la plus traditionnelle consiste à mesurer l'endommagement potentiel des éléments exposés. Les vulnérabilités matérielles sont les plus visibles et les plus facilement appréhendables et quantifiables. Les « *gestionnaires du risque* » ont d'abord investi cette dimension. Dans la réglementation française, la question de la « vulnérabilité » a été introduite dès les années 1980, dans le cadre des PER, où elle est définie comme « *comme le degré d'endommagement que subiraient les enjeux exposés dans l'hypothèse de la survenance du phénomène considéré* » [LEDOUX, 2006 : 109]. Dans la pratique, la référence à la vulnérabilité paraît surtout participer d'une justification économique et sociale de la mise en place de mesures de prévention, et les mesures préconisées sont rarement mises en œuvre du fait de l'absence de moyens pour mise en œuvre et de l'absence de vision claire des objectifs attendus [HUBERT, RELIANT, 2003]. Les Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (dont les PPR « inondations ») qui leur ont succédé ont poursuivi dans cette logique puisqu'ils devaient prévoir des modalités de réduction de la vulnérabilité tant pour les nouveaux enjeux situés en zone inondable que pour les biens déjà existants.

Malgré cette introduction précoce dans la législation, la référence est peu mobilisée jusqu'à la fin des années 1990, avant de connaître un nouvel investissement très marqué par les « *gestionnaires du risque* » dans les dernières années.

En 1999, la cour des Comptes avait déjà rendu un rapport alarmant sur les dommages potentiels dans l'agglomération parisienne : « *une crue de la Seine de même ampleur que celle de 1910, causerait aujourd'hui au minimum 55 milliards [de francs] de dégâts, selon l'estimation de l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine, car le programme de protection de la région parisienne en amont n'a été réalisé qu'au tiers des besoins estimés il y a un demi-siècle ; elle emporterait le système actuel d'assurance contre les risques naturels majeurs. Les conséquences financières d'une telle inondation, qui peut se reproduire, pèseraient directement sur le budget de l'Etat.* » [in BARTHELEMY, 2002 : 17].

Surtout, les études telles que celles réalisées sur la Loire moyenne à la fin des années 1990 [EPPLGN, 2000] ont constitué des travaux précurseurs dans le domaine ; la réduction de la vulnérabilité est devenue un volet essentiel des politiques de gestion du risque d'inondation [LEDOUX, 2006] tant son augmentation est devenue flagrante du fait de la concentration des activités, de l'urbanisation en zone inondable et d'une accoutumance à une sécurité plus grande. Sur ce dernier point, les gestionnaires du risque présentent la disparition ou l'absence d'une culture du risque comme un élément déterminant de la vulnérabilité des populations résidant en zone inondables. En découle parmi eux une attention accrue au développement d'outils d'information et de pédagogie dans ce domaine. Lors des événements qui ont frappé le Var en juin 2010, le directeur du Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation explique dans différents médias qu'il existe bien une « culture de la protection » en France, mais pas encore de « culture de la prévention », reposant sur une conscience du risque et la prise en charge du problème par les individus. Pour lui, l'enjeu actuel porte concerne l'adaptation des territoires à tout type d'évènement. Il met également le doigt sur l'importance de l'expérimentation. Au-delà des discours, le renouvellement des populations en zone inondable a été montré et peut participer de ce déclin d'une « culture du risque ». N. POTTIER rappelle que 75% des habitants situés en zone inondable ne sont pas originaires de leur région d'habitation [POTTIER, 1998]. Autour de cette question de la « culture du risque », S. RODE [2004] montre aussi dans un travail sur plusieurs communes ligériennes que la représentation des inondations n'est pas la même chez les gestionnaires et parmi les habitants, les premiers concentrant leur attention sur les événements les plus extrêmes mais d'occurrence rare, tandis que les riverains s'appuient sur leur expérience du quotidien et considèrent avant tout les événements qu'ils ont pu vivre et qui sont relativement fréquents. Pour K. WEISS [2010], ce sont en fait deux types de « cultures du risque » qui se confrontent mais ne s'entendent pas.

De nombreux travaux de recherche montrent donc depuis quelques années la grande complexité de la notion et les multiples dimensions qui nécessiteraient d'être investies : que ce soit par le biais de modélisations s'intéressant aux vulnérabilités liées au fonctionnement des réseaux (vulnérabilités indirectes) ou bien dans des acceptions plus sociales prenant en compte les formes de vulnérabilité plus « immatérielles », qui peuvent toucher tant à la psychologie humaine qu'à la perte de solidarité ou de lien social, aux impacts systémiques d'un événement, *etc.* Les recherches développées dans le domaine montrent que vulnérabilité ne doit pas seulement être appréhendée au regard des dommages occasionnés mais à partir de la structuration et des modes de fonctionnement des territoires [GILBERT in BECERRA, PELTIER, 2009 : 35]. S. BECERRA et A. PELTIER [2009] parlent de « *vulnérabilité sociétale* ». L'ambition est alors non plus d'identifier les dommages possibles mais ce qu'il est essentiel de préserver. Enfin, la question de la

« résilience », c'est-à-dire de la capacité de réponse de la société au moment de la crise et du retour à la normale, s'impose de plus en plus dans les réflexions.

L'importance des enjeux situés derrière les systèmes de protection est également aujourd'hui au cœur des préoccupations des « *gestionnaires du risque* ». Dans la Directive « Inondations », la Commission Européenne détaille les enjeux qui seraient potentiellement touchés en Europe : « *Les valeurs soumises au risque d'inondation peuvent être considérables. [...] plus de 10 millions d'habitants vivent dans des zones présentant des risques d'inondations extrêmes le long du Rhin, et les dommages potentiels dus aux inondations s'élèvent à 165 milliards d'euros. Les risques d'inondation affectent également les zones côtières. La valeur totale des biens économiques situés dans les 500 premiers mètres de la frange littorale européenne, y compris les plages, les terres agricoles et les installations industrielles, est estimée entre 500 et 1 000 milliards d'euros* » [COMMISSION EUROPEENNE, 2004 : 2].

Le risque n'est donc plus associé à une cause simple, un aléa, mais à une multitude de paramètres dont beaucoup sont intrinsèques aux sociétés telles qu'elles se sont construites. Les principaux cours d'eau français disposent désormais de systèmes de protection relativement complets, mais on se rend compte de leur fragilité, de l'état de vétusté de certains et des risques technologiques qui demeurent. La dimension anthropique des risques devient de plus en plus prégnante mais reste difficile à appréhender dans toute sa complexité. J. THEYS le souligne : « *Ce qui distingue [...] la période moderne par rapport aux deux précédentes, ce n'est pas que les catastrophes y soient plus nombreuses ou plus meurtrières ; c'est plutôt la résistance qu'elles opposent, par leur nature totalement singulière, à toute forme de rationalisation (ou de régulation) qui pourrait, comme auparavant, les rendre acceptables* » [1987 : 19]. Un « *principe de précaution* » s'impose alors [CHAUMET et EWALD, 1992 : 103] qui considère que les nouvelles situations de risque sont marquées par un contexte d'incertitude scientifique et l'éventualité de dommages graves et irréversibles. Ce principe « *vise une autre nature de l'incertitude : l'incertitude des savoirs scientifiques eux-mêmes.* ». La notion de risque consiste alors à appréhender un danger et à considérer que l'on ne pourra pas se prémunir de façon totale : il est possible de le gérer, pas de l'annihiler. Dans ce cadre, il semble que des réponses, tant en termes de gestion de l'aléa que des enjeux situés en zone inondable, sont de plus en plus formulées pour pallier justement ces incertitudes récemment apparues et qui résistent encore. A ce titre, si l'antienne « *le risque 0 n'existe pas* » est couramment mobilisée par les « *gestionnaires des risques* » pour sensibiliser les populations riveraines, elle peut certes être vue comme un aveu d'impuissance des pouvoirs publics face à des phénomènes qui dépassent les capacités des ouvrages construits mais aussi comme l'affirmation d'une volonté de dépasser ces incertitudes et de les intégrer dans les modalités de gestion du problème.

C. Des stratégies renouvelées pour la gestion du risque d'inondation

L'ambition d'un contrôle maximal des eaux et d'une « *éradication* » du risque ne paraissant plus atteignable, les solutions proposées pour la gestion de l'aléa et des enjeux ont été profondément renouvelées. Tout d'abord, nous reviendrons sur les stratégies mises en œuvre dans le domaine de la protection, qui proposent des palliatifs aux fragilités des digues : aux réponses « *verticales* » se

sont substituées des stratégies « *d'horizontalisation* » de la protection [WARNER, 2008], qui doivent permettre justement de pallier les incertitudes des ouvrages. Nous verrons ensuite qu'avec ces stratégies d'« horizontalisation » de la protection devant permettre de redonner de l'espace à la rivière, c'est une problématique d'aménagement et d'adaptation (de « vivre avec ») des territoires qui émerge.

1. La sécurisation des systèmes de protection par l'« horizontalisation » du contrôle de l'aléa

Face aux incertitudes exprimées, deux grands types de proposition dans le domaine de la protection sont mises en avant depuis quelques années. La première consiste en la restauration ou la préservation des espaces naturels de rétention des eaux.

La préservation des zones d'expansion de crues : une stratégie déjà clairement affichée dans le cadre de l'élaboration des PPRi

La préservation « *des capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval* » est un des principaux objectifs de la circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables²⁰.

C'est dans le cadre de l'élaboration des Plans de Prévention des Risques d'inondation (ou PPR « inondation ») que cet objectif doit être concrétisé. La circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables rappelle ainsi parmi les objectifs des PPR « Inondation » celui de : « *délimiter notamment : les zones d'expansion de crues à préserver, qui sont les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume d'eau important, comme les terres agricoles, espaces verts, terrains de sport, etc.* ». Elle poursuit en indiquant que ces zones « *jouent un rôle déterminant en réduisant momentanément le débit à l'aval, mais en allongeant la durée de l'écoulement. Les crues peuvent ainsi dissiper leur énergie au prix de risques limités pour les vies humaines et les biens* ».

Les ouvrages de « ralentissement dynamique » pour la préservation ou la restauration de champs d'expansion de crues

Dans cette même logique et en parallèle de l'action des PPR « Inondations », des aménagements fondés sur les principes du « ralentissement dynamique » ont été développés depuis les années 1990, en particulier par le CEMAGREF. Derrière ce vocable, sont regroupées un ensemble de

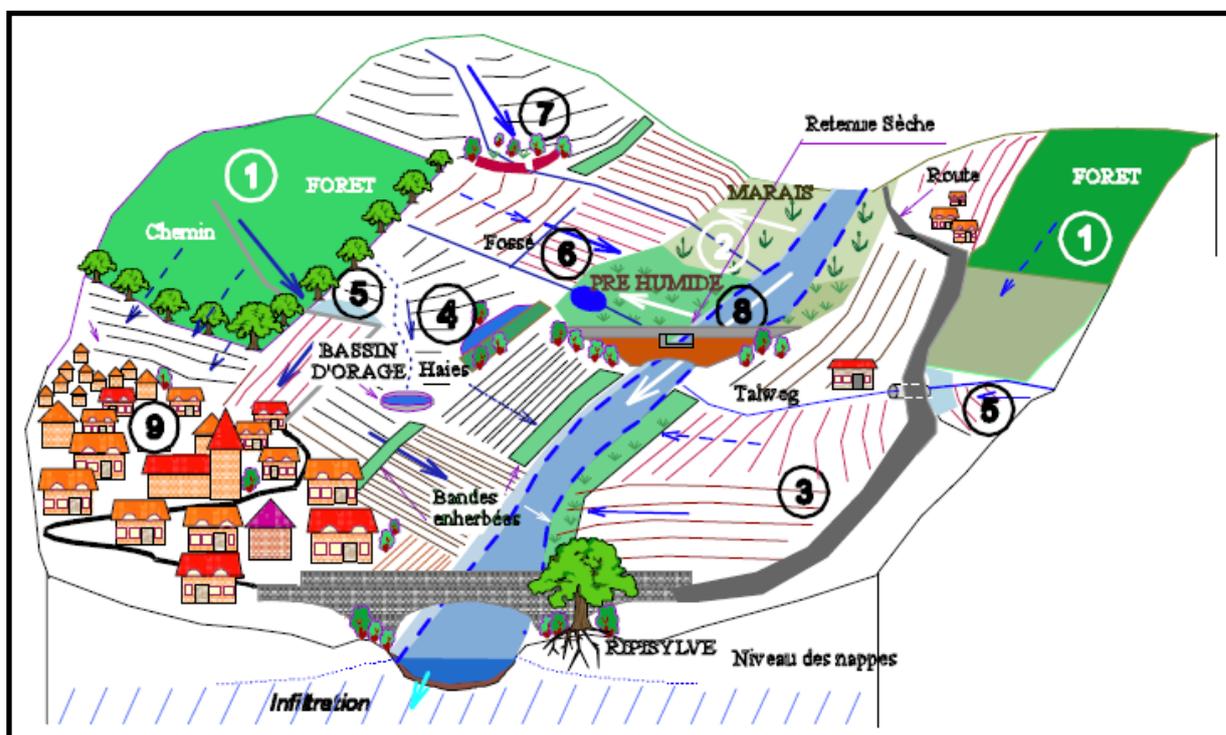
²⁰ Les deux autres objectifs affichés alors étaient de :

- « *interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne peut être garantie intégralement et les limiter dans les autres zones inondables ; [...]* »
- « *sauvegarder l'équilibre des milieux dépendant des petites crues et la qualité des paysages souvent remarquables du fait de la proximité de l'eau et du caractère encore naturel des vallées concernées.* »

techniques dont la vocation est d'utiliser au mieux la diversité du bassin versant (son réseau hydrographique mais aussi ses pentes elles-mêmes) pour ralentir et stocker de toutes les façons possibles les ruissellements et les écoulements. On traite ainsi le problème de manière locale mais continue :

« les principes du ralentissement dynamique peuvent se restreindre à : ralentir les eaux s'écoulant sur les versants, ce qui va retarder d'autant leur arrivée aux cours d'eau ; atténuer leur accélération dans les lits des cours d'eau ; favoriser, voire restaurer, la connexion avec les annexes fluviales et le lit majeur en général ; ceci permet la dérivation d'une partie des écoulements en crue et l'augmentation des infiltrations vers les nappes » [CEMAGREF, 2004 : 13].

Il peut s'agir d'ouvrages de stockage transverses au lit du cours d'eau ou en dérivation, d'épandages par débordement, de protections rapprochées permettant de diminuer le débit de pointe et de retarder les écoulements sur un cours d'eau tout en s'assurant qu'à l'échelle du bassin versant les aménagements n'entraînent pas une augmentation du risque en certains points.



Document 5. Aménagements pour le ralentissement dynamique, zones d'épandage et de stockage temporaires (source : CEMAGREF, *Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations*, 2004)

Ce principe de contrôle des écoulements a fait l'objet de premières expérimentations dans les années 1990, par exemple sur le bassin de la Savoureuse (territoire de Belfort), mais c'est surtout depuis le début des années 2000 qu'il se voit appliqué sur une multitude de cours d'eau. C'est le cas par exemple avec le projet d'ampleur prévu sur la Seine en amont de Paris, sur le site de la Bassée en Seine-et-Marne²¹. Des projets beaucoup plus limités mais inscrits dans une logique

²¹ Historiquement, la plaine alluviale de la Bassée est une zone humide et zone d'expansion naturelle des eaux de la Seine, en amont de la confluence Yonne/Seine. Suite aux travaux de recalibrage du lit mineur du fleuve

relativement semblable existent également sur de petits bassins. Ceux menés sur le bassin de la Meuse sont parmi les plus avancés. Le programme de l'Établissement Public pour l'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents (EPAMA) prévoit 15 aménagements de protection localisée et 8 zones de ralentissement dynamique des crues²².

A la suite du CIADT du 9 juillet 2001 relatif à la réparation et à la prévention des inondations, le principe de la préservation des champs naturels d'expansion des crues a de nouveau été souligné et repris dans le cadre de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* dite loi « Risques », qui favorise la mise en place ou la restauration de telles zones. Elle prévoit en particulier la création d'une servitude de sur-inondation ouvrant droit à indemnisation par exemple pour la perte de cultures inondées. La loi dispose que « *des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains de cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne. Elles peuvent avoir pour objectif de créer des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans les secteurs situés en aval* » (article L. 211-12 du code de l'environnement). Elle insiste également sur les relations amont-aval et sur la nécessité d'inciter les propriétaires en amont à gérer l'eau pour régulariser les débits [VEYRET, 2004].

Enfin, ce type d'aménagement a été fortement encouragé et constituait un critère de sélection des projets de Plans d'Action pour la Prévention des Inondations (PAPI) mis en œuvre dans le cadre de l'appel d'offre lancé par le Ministère de l'Environnement le 1^{er} octobre 2002. Pour rappel, les PAPI, élaborés en coordination entre les collectivités locales (ou leurs groupements) et services de l'Etat, sont des programmes d'action pensés à l'échelle des bassins versants et devant concilier amélioration des dispositifs de protection (principalement par la mise en place d'ouvrages de ralentissement dynamique), mise en place d'actions d'information du public et réduction de la vulnérabilité. Sur la période 2003-2006, quarante-deux PAPI ont été sélectionnés par l'Etat pour bénéficier de financements privilégiés à hauteur de 170 millions d'euros. Une seconde phase de contractualisation a été engagée en 2006.

(construction d'une voie de grand gabarit), son lit majeur n'est plus inondable que pour de rares débits (supérieurs à 400 mètres cubes/seconde) et la Bassée ne joue plus que très ponctuellement son rôle initial d'écrêtement des eaux. Porté par l'Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine (IIBRBS), l'objectif de ce projet est de réaménager ce site de manière à constituer des espaces de sur-stockage des eaux de la Seine en période de crues. L'aménagement serait constitué d'unités de stockage remplies par pompage uniquement lors des fortes crues de l'Yonne, l'ouvrage ayant alors pour vocation de retenir une partie du débit de la Seine lorsque son affluent atteint sa pointe de crues ; les eaux retenues seraient ensuite progressivement relâchées et ce dispositif permettrait de lisser la pointe de crue de la Seine. Au final, près de 2 300 hectares de sur-stockage seraient prévus pour un volume stockable de près de 55 millions de mètres cubes d'eau.

²² Le premier ouvrage de ralentissement dynamique est situé à Mouzon. Cette zone de ralentissement sera obtenue par la construction de deux demi barrages déversants de faible hauteur construits en travers du lit majeur de la Meuse ; ils ne barrent pas le lit mineur. L'ambition est d'augmenter le volume de rétention en zone inondable à l'amont et d'écrêter des crues moyennes à fortes [CEMAGREF, 2005].

La mise en place d'ouvrages de ralentissement dynamique, si elle est actuellement encouragée, pose cependant un certain nombre de problèmes, en particulier en termes de maîtrise foncière (que ce soit par acquisition amiable, expropriation ou bien par mise en place de servitudes) et plus généralement d'aménagement et d'usage de ces espaces. Dans son manuel dédié à ce type d'ouvrages, le CEMAGREF rappelle d'ailleurs que l'acceptabilité d'une telle démarche de surinondation temporaire de terres dédiées à un autre usage d'ordinaire peut être difficile. Nous l'avons mentionné, des modalités d'indemnisation des servitudes existent mais pour les auteurs, ce type de projet ne peut aboutir qu'en passant par un temps de conciliation avec les usagers de ces espaces : « *Le ou les maîtres d'ouvrages, au-delà de l'ensemble des procédures réglementaires, se doivent de conduire des actions de concertation-négociation à plusieurs niveaux, pour que le projet soit accepté par l'opinion publique, par les responsables locaux, et bien entendu par les personnes directement concernées par les impacts contraignants du projet. Il s'agit à la fois : de réduire les oppositions au projet, suscitées le plus souvent par une mauvaise compréhension du principe de fonctionnement des ouvrages conçus pour ralentir les crues rares (intérêt du maître d'ouvrage), de définir les compensations que doit contenir le projet vis-à-vis des contraintes qu'il génère localement [...] et enfin de mettre en place les conditions d'une utilisation pérenne des zones touchées par le projet (intérêt général), préservant les objectifs de réduction du risque et permettant une certaine valorisation de ces zones.* » [CEMAGREF, 2004 : 34-35]. Les auteurs rappellent d'ailleurs qu'il est préférable de maintenir sur ces espaces des activités qui soient compatibles avec le caractère inondable de ces zones et participent en même temps de l'entretien des ouvrages.

La sécurisation des digues par les déversoirs

Face aux risques de rupture des digues, s'est également affirmée depuis quelques années la possibilité de les doter de déversoirs : pour rappel, il s'agit d'abaissements ponctuels de la digue permettant de prévoir le point d'introduction des eaux dans la zone inondable avant que l'ouvrage ne rompe. A l'inverse des zones de ralentissement dynamique aménagées dans des espaces aux enjeux limités, les déversoirs – ou « déversoirs de sécurité » – sont censés être construits sur tout type de digue.

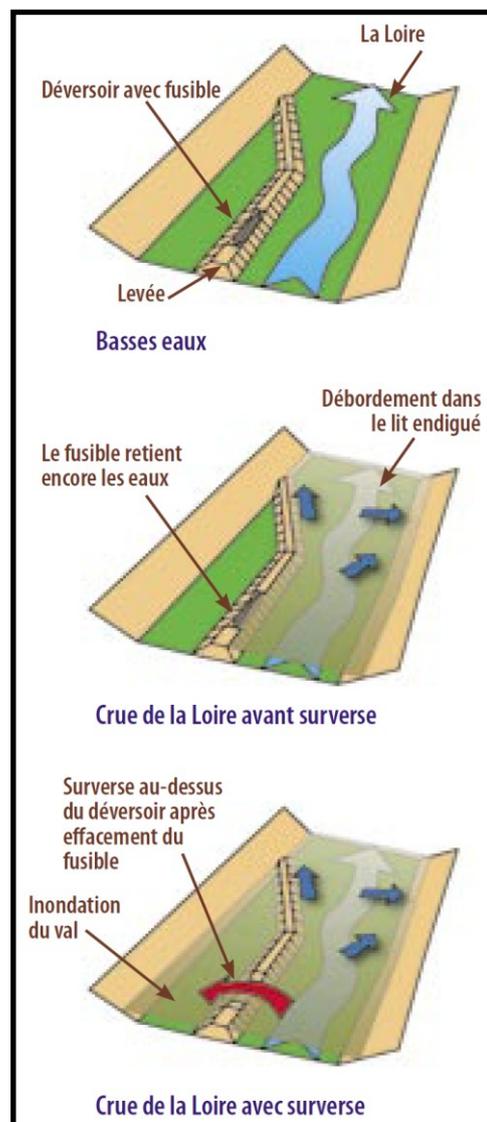
Parmi les textes officiels, la circulaire du 30 avril 2002 *relative à la gestion des espaces situés derrière les digues* préconise la réalisation de ce type d'ouvrage sur les digues nouvelles ou en cas de réfection d'une digue plus ancienne, même si aucune obligation formelle n'est établie [CEPRI, 2007]. Depuis lors, ce type de dispositif a fait l'objet de nombreuses recherches et observations. Dans le discours des gestionnaires du risque, leur objectif principal ne serait pas tant d'écarter les eaux que de prévenir toute rupture d'ouvrage entraînant des dommages accrus dans la zone censée être protégée. Ce n'est plus un système de solidarité amont-aval qui est pensé mais une protection additionnelle localisée. Comme pour l'aménagement de zones de ralentissement dynamique, les chercheurs du CEMAGREF ont produit un certain nombre d'articles et de documentations techniques à leur propos. Ils y rappellent la priorité sécuritaire des déversoirs. G. DEGOUTTE rappelle ainsi que : « *Les digues en terre, même confortées, resteront des ouvrages fragiles à la surverse. Il n'y a pas de solution miracle et la plus grande vigilance doit rester de mise pour éviter que des ruptures ne mettent en danger des vies humaines ou des enjeux économiques majeurs. Une solution intéressante, mais délicate à négocier, consiste à implanter des déversoirs. Ils présentent les avantages suivants : la surverse sur la digue est retardée, le déversement inonde le lit majeur de manière contrôlée et progressive alors qu'une brèche se produit brutalement et à*

un endroit imprévu, la position du déversoir peut être choisie de manière à minimiser les impacts en fonction de l'occupation, la surverse ultime sur la crête de digue se produit alors que la vallée est partiellement noyée, ce qui limite les risques de rupture par surverse, le déversement a un effet d'alerte et facilite la prise de conscience du fait qu'il faut évacuer ou tout au moins se mettre en sécurité, le déversoir s'oppose à l'impression pernicieuse d'une protection absolue, le remplissage du lit majeur permet de laminier la crue exceptionnelle, les déversoirs sont d'ailleurs désormais obligatoires pour les nouveaux endiguements. » [DEGOUTTE, 2005 :8].

D'un point de vue technique, GOUTX et MERIAUX nous rappellent que deux grands types de déversoirs peuvent être envisagés. Les déversoirs dits « à surface libre » prennent la forme d'abaissements ponctuels de la digue (souvent sur plusieurs dizaines voire centaines de mètres). La pente de la digue est sur ces points le plus souvent adoucie, afin de ne pas favoriser une accélération des écoulements, ce qui créerait des risques d'érosion en pied de digue. Ils permettent un écoulement par-dessus leur seuil au moment où l'eau l'atteint et ont l'avantage de ne pas nécessiter de vannage à actionner [GOUTX, MERIAUX in CFGB/MEDD, 2004 : 539-540]. La question de la hauteur du seuil est toujours sensible : trop basse, elle entraînera une submersion plus fréquente de la plaine inondable située derrière et n'aurait qu'un effet limité d'écrêtement des eaux ; trop haute, il est à craindre que la digue ne rompe avant la mise en charge du déversoir.

Document 6. Le principe d'un déversoir avec fusible : l'exemple de la Loire

(source : MINEA / EPLoire / FOURNIER, 2008)



D'autres déversoirs sont munis de « dispositifs escamotables », qui peuvent prendre des formes diverses. Le dispositif escamotable peut être fusible (un matériau qui s'érode facilement, un mur instable) ou mobile (les auteurs donnent l'exemple d'un « boudin gonflé à l'eau ou à l'air qui se dégonfle le moment voulu »). Si ces ouvrages ont souvent l'intérêt de permettre une inondation plus tardive, puisque le seuil est plus haut, ils posent cependant un problème de responsabilité pour celui qui a la charge de détruire la protection temporaire. Les auteurs l'expliquent : « Ils posent [...] le problème de la responsabilité de l'opérateur chargé de déclencher la submersion de la zone protégée et/ou du service d'annonce de crue qui lui fournit l'information d'une poursuite de la montée de crue menaçant l'endiguement de submersion généralisée [...]. A contrario, le même opérateur et le même annonceur de crue sont soumis à un fort risque

juridique en cas d'incident sur l'endiguement alors qu'ils n'ont, par leurs informations ou actions, pas déclenché à temps le dispositif escamotable » [GOUTX, MERIAUX in CFGB/MEDD, 2004 : 540].

On notera enfin que plane toujours la possibilité de mobiliser ces ouvrages pour d'autres vocations que l'unique sécurisation des digues. L'écrêtement des eaux que ce type d'ouvrage peut permettre est parfois souligné. Si cette éventualité n'est pas toujours clairement affichée par les « gestionnaires du risque », elle est cependant bien évoquée lors de rencontres techniques portant sur la sécurisation des ouvrages. C'est le cas par exemple lors du colloque intitulé « Sécurité des digues fluviales et de navigation », organisé par le Comité Français des Grands Barrages (CFGB) et le MEDD [2004], où plusieurs interventions de gestionnaires du risque ou chercheurs ont porté sur ces systèmes de sécurisation. GOUTX et MERIAUX expliquent ainsi que : « *les déversoirs peuvent avoir une autre fonction, qui est celle d'abaisser la ligne d'eau en crue en certaines parties du cours d'eau, en inondant volontairement certains casiers avant d'autres.* ». Dans ce cas de figure, se pose cependant un problème de solidarité entre les territoires, certains étant inondés au bénéfice d'autres situés le plus souvent en aval.

La mise en place d'un déversoir de sécurité sur une digue de protection pose donc de nombreuses questions. Il y a parmi elles celle de la localisation du dispositif le long de l'endiguement : situé trop à l'amont, le déversoir risque de générer un écoulement plus fort et rapide, donc plus dangereux. S'il est situé trop en aval et que l'inondation par remous est lente, il y a un risque de rupture de digues en amont [GOUTX, MERIAUX in CFGB/MEDD, 2004 : 541-542]. Enfin, ce type de dispositif nécessite un aménagement adapté des surfaces situées derrière, qui sont au quotidien protégées par les digues mais qui ponctuellement peuvent être appelées à être inondées. Deux grandes possibilités existent : aménager un canal de décharge en prolongement du déversoir, où les eaux s'écouleront et seront maintenues au moment de leur introduction derrière la digue. De nombreux déversoirs ne sont pas munis d'un tel système et les eaux sont appelées à se répandre dans la plaine inondable. Des endiguements ponctuels et rapprochés devraient alors être prévus pour protéger les habitations et enjeux situés derrière.

Enfin, devant les problèmes de fragilité des endiguements, les déversoirs de sécurité constituent d'une certaine manière un outil pour y pallier. Plutôt que de rester dans l'incertitude face à des ouvrages de protection définitive – les digues – qui peuvent être amenées à faillir, l'ambition, avec les déversoirs, est de prévoir et d'intégrer dans le fonctionnement normal de l'ouvrage l'introduction des eaux : le fonctionnement de la digue en est certes modifié mais l'accident, la faillite de l'ouvrage, est évité.

Des aménagements allant au-delà de la seule problématique hydraulique

Pour clore ce point, nous rappellerons qu'au-delà de leurs ambitions techniques, ces projets de préservation ou restauration des champs d'expansion de crues (en particulier lorsqu'ils sont de taille importante) s'inscrivent pour la plupart dans une logique plus large de « gestion intégrée » du risque [HUBERT, 2001 : 19] et tentent de plus en plus de concilier la question sécuritaire et les problématiques propres au territoire concerné. Le développement de nouveaux secteurs d'activité, la renaturation, la maîtrise de l'urbanisme sont alors des objectifs appréhendés en parallèle du problème de l'aléa ; dans certains cas, le retour ponctuel des eaux dans les espaces

situés derrière le déversoir ou prévu pour le ralentissement dynamique est présenté comme un atout. Ce positionnement est particulièrement visible dans les discours, publications ou documents officiels qui accompagnent l'élaboration de ces projets. Sur le bassin de la Seine, le projet d'aménagement d'une zone de ralentissement dynamique sur le site de la Bassée est par exemple présenté comme une opportunité pour le maintien des milieux naturels humides. Le projet a ainsi pour ambition de « *répondre à la fois à des problèmes hydrauliques et à des souhaits de valorisation du secteur. Il y a donc deux projets : un projet hydraulique et un projet de territoire.* »²³. L'IIBRBS inscrit ce projet dans une dynamique de type « protection de l'aval-valorisation de l'amont » (le projet hydraulique doit être intégré au sein d'un programme d'aménagement du territoire) et le projet hydraulique en lui-même est présenté comme répondant à une priorité de ce territoire : la renaturation. L'ambition est de rétablir un hydrosystème le plus proche possible de ce qu'il était avant les aménagements de la Seine. Les propositions vont jusqu'à la prévision d'inondations écologiques favorisant l'amélioration du fonctionnement naturel.

Aménagement ou préservation des zones naturelles d'expansion des crues, mise en place de déversoirs de sécurité... ces deux modalités de protection contre les inondations viennent en complément, voire en perfectionnement, des systèmes d'endiguement existants. Toutes deux inscrites dans une logique « horizontale » de contrôle de l'aléa, elles répondent à des logiques différentes – la première d'écrêtement localisé et la seconde parfois d'écrêtement mais bien plus fréquemment de sécurisation des digues. A ce titre, on peut aussi les voir comme autant de réponses aux incertitudes qui existent vis-à-vis des dispositifs traditionnels d'endiguement : les premiers participent de l'abaissement du niveau des eaux (et donc de la pression sur les ouvrages) dans le lit endigué des cours d'eau ; le second constitue ce que certains présentent comme la solution face à une « bombe à retardement »²⁴ que serait une digue non munie d'un déversoir.

2. La réduction de la vulnérabilité au cœur de l'action publique

Enfin, que ce soit en anticipation des fragilités inhérentes aux endiguements, du fonctionnement des déversoirs ou bien dans une logique d'adaptation des enjeux présents dans les zones d'expansion de crues potentielles, l'action publique a investi massivement ces dernières années la problématique de la vulnérabilité des territoires inondables.

Il n'est pas aisé de dresser un portrait d'ensemble des démarches de réduction de la vulnérabilité initiées en France durant ces dernières années. Si elles se trouvent désormais au cœur de l'action publique face aux inondations, elles ne s'inscrivent pas dans aucune obligation réglementaire particulière et sont le plus souvent du ressort des collectivités locales, appelées à se

²³ IIBRBS, *Etude globale pour l'aménagement de la Bassée, Tome 1 – Chapitre 1, Synthèse des connaissances et des attentes et orientations des études d'approfondissement*, 13 février 2002, 5p.

²⁴ Lors d'une réunion d'information sur « *La responsabilité du maire et l'action des collectivités territoriales pour la prévention de la rupture des digues de protection contre les inondations* », le 22 mars 2007, NG. CAMPHUIS explique ainsi que : « *on se donne une bombe à retardement si on n'a pas un déversoir de sécurité* » [CEPRI, 2007 : 7].

responsabiliser face aux menaces sur leurs territoires, tandis que les services de l'Etat ont plutôt une mission d'aide à l'émergence de ce type de projet. Néanmoins, ces démarches se multiplient, s'enrichissent les unes des autres et s'affinent. Nous verrons qu'elles dépassent désormais le problème de la préservation des enjeux matériels pour penser le fonctionnement des espaces inondables dans des logiques plus systémiques.

En quelques lignes qui ne peuvent rendre compte du foisonnement d'initiatives engagées actuellement dans le domaine, on peut rappeler parmi les démarches de réduction de la vulnérabilité les travaux précurseurs de l'EPPLGN qui a proposé au début des années 2000 de premiers diagnostics de vulnérabilité des entreprises, des exploitations agricoles et de l'habitat. Ces méthodologies ont constitué une source d'inspiration et d'enseignements indéniable pour les démarches actuellement émergentes.

Quelques travaux ont tenté d'en dresser un état des lieux.

Dans le domaine de l'habitat, une douzaine de démarches ont ainsi été identifiées par B. LEDOUX. Portées par des collectivités locales, elles ont émergé le plus souvent dans le cadre d'une approche sectorielle et sont à estampiller soit « risques » ou « habitat » selon qu'elles privilégient une approche par la prévention des risques naturels ou par la réhabilitation et l'adaptation de l'habitat [EPL/LEDOUX, 2008].

Les démarches de réduction de la vulnérabilité s'adressant aux entreprises se sont également multipliées ces dernières années [CEPRI, 2007]. Pour la plupart, il s'agit de démarches portées par des acteurs publics, le marché restant encore trop limité pour que des cabinets privés rentabilisent leurs prestations. Dans l'état des lieux qu'il en a fait, le CEPRI les présentant pour la plupart comme « artisanales », dans le sens qu'elles portent sur un nombre limité d'entreprises (quelques dizaines) et le plus souvent à titre expérimental. Elles touchent des activités diverses : agriculture, industrie, artisanat... Elles s'appuient sur des démarches de sensibilisation, de diagnostics individualisés et d'un appui à la mise en œuvre. Le plus souvent, ce sont des démarches lourdes, qui demandent beaucoup d'accompagnement. Sur la Loire, la démarche portée par l'EPL (dans le cadre du Plan Loire 2007-2013) de diagnostics de réduction de la vulnérabilité des entreprises est l'une des rares à être pensées à une telle échelle (3 000 diagnostics sont attendus). L'activité agricole est également concernée. Sur le bassin du Rhône, la DIREN Rhône-Alpes a par exemple lancé à l'automne 2008 un appel à projets portant sur la réduction de la vulnérabilité des activités agricoles en Rhône aval.

Enfin, parmi les démarches de réduction de la vulnérabilité, on doit souligner la multiplication des dispositifs pensés par les gestionnaires pour restaurer ou simplement faire naître ce qu'ils appellent une « culture du risque » et constituent pour eux, nous l'avons dit, une dimension essentielle de la réduction de la vulnérabilité.

Pour clore cette section, on peut donc voir que face à une « logique de l'ouvrage » en faillite, de nouvelles modalités de gestion du problème de l'inondation sont encouragées. Pour pallier les incertitudes, nous assistons à un perfectionnement supplémentaire des dispositifs existants. Les projets de gestion du risque d'inondation privilégient de nouvelles approches techniques mais vont aussi plus loin dans la prise en compte des problématiques économiques et

environnementales des territoires qu'elles touchent. Beaucoup plus que l'aléa, c'est le territoire inondable qui est au cœur des projets. Sécurisation des digues, aménagement de zones supplémentaires d'expansion et de rétention des eaux, multiplication des démarches de réduction de la vulnérabilité participent tous d'un même mouvement où l'inondation n'est pas niée mais où est soulignée l'importance de « vivre avec », de réinscrire le caractère inondable de ces espaces dans les pratiques quotidiennes. D'une certaine manière, les gestionnaires du risque tentent de faire disparaître le risque en tant que tel, en tant que menace ou résultat d'un calcul probabiliste, puisque les enjeux ne doivent plus être vulnérables face à l'aléa, quel qu'il soit. Peu importent les occurrences, la vocation de ces politiques est de penser la vie et le développement des territoires en y intégrant la possibilité de l'inondation.

Cependant, nous verrons dans la section suivante que dans ce contexte, les modalités de mise en œuvre de l'action publique sont foncièrement appelées à se modifier et ont déjà entamé ce tournant. A ce titre, on observe depuis les années 1980 une redistribution des compétences et responsabilités parmi les parties prenantes de la lutte contre les inondations. Plus que les transformations qui ont touché le système institutionnel français dans les dernières décennies, il semble que ce sont les nouvelles modalités d'appréhension du problème des inondations qui amènent à ces recompositions.

III. Vers une redistribution des compétences et responsabilités dans la gestion du risque d'inondation

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, les compétences et responsabilités dans le domaine de la lutte contre les inondations se répartissent entre trois parties prenantes : l'Etat, les collectivités locales et le riverain, en particulier lorsqu'il est propriétaire. Le XX^{ème} siècle a été marqué par la prise de contrôle d'un certain nombre de nouvelles problématiques (prévision, assurance, cartographie réglementaire) par l'administration d'Etat. Encore au début des années 1980, et malgré le mouvement de décentralisation, la gestion des risques restait un bastion des pouvoirs régaliens de l'Etat ; les lois 82-600 du 13 juillet 1982 *d'indemnisation des catastrophes naturelles* et 87-565 du 22 juillet 1987 *d'organisation de la sécurité civile et de prévention des risques majeurs* lui ont ainsi confié de nouvelles prérogatives, que ce soit dans l'élaboration de la cartographie réglementaire du risque et vis-à-vis du système d'indemnisation établi.

Depuis, il semble qu'une recomposition des rôles de chacune de ces parties soit à l'œuvre. Nous avons vu que cette recomposition s'explique en partie par la récente redéfinition du problème des inondations et de ses modalités de gestion. Il est également important de souligner qu'elle a lieu à un moment où l'Etat redéfinit lui-même ses capacités d'action dans ce domaine. Dans leur rapport sur le partage des responsabilités dans le domaine des risques, M. JUFFE et B. MAZIERE parlent d'un Etat de plus en plus gendarme et de moins en moins « providence » [2008 : 33]. O. BORRAZ constate également que la notion même de « risque » émerge et utilisée

de façon récurrente dans le discours institutionnel à un moment où s’effritent les structures collectives nationales censées répondre à ces problèmes. Or, pour lui, il est important de comprendre cette émergence dans un contexte où la relation entre l’Etat et la société évolue : « *L’émergence du risque offre l’occasion d’analyser les recompositions qui touchent l’Etat, lorsque celui-ci se trouve confronté à des sociétés dont les formes d’organisation sociale ont évolué et sont soumises à une pluralité de modes de régulation politique et économique. [...] Le risque sert de révélateur à ces recompositions et à ces évolutions – en même temps qu’il leur fournit un support, certains diront un prétexte* » [2008 : 12-13].

Nous verrons donc dans un premier point que les collectivités locales sont devenues en quelques années des acteurs incontournables de l’action publique face aux inondations (A), mais que les populations riveraines sont également de plus en plus responsabilisées face au problème (B).

A. Les collectivités locales au cœur de la gestion du risque d’inondation

Dans le domaine de la lutte contre les inondations, l’action des collectivités locales ne se limite plus à leurs seules obligations réglementaires mais s’affirme bien au-delà. Si elles investissent souvent le champ de la prévention, elles se risquent aussi dans celui de la protection.

1. Des compétences et responsabilités accrues par voie réglementaire

Juridiquement, les communes et surtout leurs édiles portent plusieurs types de responsabilités dans le domaine de la lutte contre les inondations. La première d’entre elle remonte à la loi municipale de 1884 qui dispose qu’il revient à la personne du maire « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux tels que les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre et de rochers, les avalanches et autres accidents naturels [...], de pourvoir d’urgence à toutes les mesures d’assistance et de secours* » [in DUCHENE, MARTINAIS, 2002 : 131]. Le maire, agent de l’Etat, a une responsabilité de maintien de l’ordre et de la sécurité sur le territoire de sa commune. Il a notamment obligation de rappeler aux propriétaires de digues non entretenues (et potentiellement dangereuses) leur obligation d’assurer la sécurité de ces ouvrages.

Depuis les lois de décentralisation, le maire dispose également du contrôle de l’urbanisation sur le territoire communal. En délivrant les permis de construire, il est le premier responsable des risques qu’il peut faire encourir en autorisant des constructions en zone inondable. Les permis de construire doivent donc être conformes au PPR « Inondation », s’il en existe un sur le territoire de sa commune.

Plus récemment, les communes ont acquis de nouvelles responsabilités dans le domaine de la prévention et plus particulièrement de l’information aux citoyens. Conformément à l’article R125-11 du code de l’environnement, toute commune couverte par un PPR « Inondation » doit établir un document d’information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Document à visée communicationnelle, ses formes d’élaboration sont très souples, l’idée étant de sensibiliser les

riverains aux risques présents sur leur commune et de diffuser les premières règles de sécurité. Le plus souvent, il recense les événements et accidents significatifs à l'échelle de la commune, précise les mesures de prévention et de protection prises à l'échelon communal et rappelle les consignes de sécurité. Dans la même logique, toutes les communes couvertes par un PPRNP ont comme obligation d'organiser au moins tous les deux ans (réunions publiques, tracts) une communication quant aux risques encourus sur leur territoire. Enfin, vis-à-vis du risque plus particulier de l'inondation, les communes doivent faire poser ou entretenir les repères de crue présents sur leur territoire.

Enfin, les communes ont également reçu de nouvelles responsabilités dans le domaine de la gestion de crise. Depuis la loi 2004-811 du 13 août 2004 dite de *modernisation de la sécurité civile*, le maire d'une commune couverte par un PPR « Inondation » est identifié comme responsable de la gestion de la crise et de l'après crise sur son territoire. A ce titre, il est le « Directeur des Opérations de Secours » en cas d'évènement majeur, mission qui revient au Préfet dès que l'inondation dépasse les limites de la commune. Pour mener à bien cette mission, chaque commune couverte par un PPR « Inondation » doit réaliser un Plan Communal de Sauvegarde (PCS). L'article 13 de la « Loi de modernisation de la sécurité civile » dispose que le PCS *« détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population »*.

2. Un engagement des collectivités locales dans tous les pans de la gestion du risque d'inondation

Au-delà de ces obligations réglementaires, on observe également de plus en plus de démarches volontaires de prévention du risque d'inondation engagées par des collectivités territoriales [MEEDDAT, EPL, 2008]. Communes mais aussi intercommunalités s'engagent dans le domaine. Les initiatives peuvent être très diverses. La commune peut agir sur ses biens propres (locaux administratifs de l'hôtel de ville, écoles, crèches) notamment en préparant le retour à la normale du fonctionnement de ses services. Elle peut inciter les propriétaires des autres biens à intervenir pour eux-mêmes, en indiquant les outils et les aides disponibles.

Les collectivités locales peuvent également être moteur dans l'identification des zones nouvelles ou à restaurer de champ d'expansion de crues, ainsi que prendre de nouvelles responsabilités ou acquérir des ouvrages de protection. A ce titre, B. LEDOUX constate que les collectivités locales se substituent régulièrement et progressivement aux propriétaires riverains dans l'entretien des ouvrages [LEDOUX, 2006 : 238]. De la même manière, on observe des phénomènes de rachat d'ouvrages domaniaux par des collectivités locales, le recensement et la hiérarchisation des ouvrages à partir des résultats du projet « BarDigues » ayant permis de clarifier le statut d'un grand nombre d'ouvrages. A propos des ouvrages de protection, si B. LEDOUX [2006] estime que l'on ne peut plus aujourd'hui attendre de l'Etat qu'il prenne en charge la gestion des digues non domaniales (ce dernier rencontrant déjà de nombreuses difficultés à entretenir son propre

patrimoine) on observe donc aussi clairement une volonté de l'administration d'Etat de responsabiliser les collectivités locales dans ce domaine. En 2004, lors du colloque « Sécurité des digues et des ouvrages de navigation », la représentante du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable souligne ainsi que : « *L'Etat n'a plus vocation à prendre en charge de nouveaux travaux à partir du moment où les collectivités qui représentent l'échelon le plus pertinent pour ce type d'intervention possèdent les outils juridiques pour le faire. Elles sont directement bénéficiaires de la protection, sont responsables de l'urbanisation et donc à l'origine du besoin de protection, et sont plus à même que les riverains d'assurer un financement pérenne à la hauteur des besoins d'entretien et des enjeux* » [GARNIER, 2005 : 85].

BURDEAU et al. [2006] rappellent que l'Etat pourrait progressivement décentraliser la responsabilité des travaux de restauration et d'entretien des ouvrages de protection, dans une logique « *d'application du principe de subsidiarité* » [2006 : 41]. Ces réflexions s'inscrivent également dans le cadre des nouveaux mouvements de décentralisation, les services déconcentrés de l'Equipement n'étant plus en capacité de tenir la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les levées. Enfin, les auteurs soulignent que : « *la prévention et la maîtrise des risques notamment naturels sont à juste titre considérés comme l'un des défis majeurs des années à venir. Tous les acteurs, toutes les collectivités concernées doivent s'imprégner de cette culture du risque, y compris en ce qu'elle peut avoir de contraignant pour leurs projets de développement. Comment mieux assurer cette évolution souhaitable qu'en les rendant pleinement responsables des travaux entrepris afin de le conjurer ? La mise en pratique de ces orientations se heurte cependant à deux obstacles majeurs. En tout premier lieu se pose la question de son acceptabilité par les collectivités territoriales* » [2006 : 42].

Enfin, nous en avons parlé précédemment, la promotion des PAPI est encore un exemple de cette volonté de responsabiliser les acteurs institutionnels locaux. Ainsi, dans leur rapport au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, HELIAS et al. [2009 : 22] constatent que « *L'appel à projets [en 2002] a bien été interprété par les acteurs locaux comme une réorientation forte de la politique de gestion des inondations préconisée par l'Etat : en privilégiant désormais les actions de ralentissement amont plutôt que de protection rapprochée, de réduction de la vulnérabilité plus que de réduction de l'aléa [...], en mettant en avant la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales et de leur structure de coopération pour mener à bien ces programmes de prévention, notamment leurs nouvelles compétences en matière d'information des populations locales [...] on peut considérer que la procédure d'appel à projets « PAPI » a permis d'esquisser ce que pourrait être une politique locale de prévention et de protection des biens contre les inondations* » [HELIAS, QUEVREMONT, TRUCHOT, 2009 : 22].

In fine, en proposant une politique de gestion du risque d'inondation directement ancrée dans les territoires, s'attachant aux problématiques de réduction de la vulnérabilité et encourageant la restauration ou la création de champs d'expansion de crues face aux incertitudes des ouvrages, la nécessité apparaît d'une coordination et d'une construction de l'action publique face aux inondations qui ne soit plus uniquement portée par l'Etat mais également pensée et formalisée à l'échelle locale. Les collectivités locales deviennent alors incontournables et ces dernières s'emparent de nouvelles compétences. Mobilisées au premier plan pour porter les démarches de

réduction de la vulnérabilité, elles s'investissent également dans l'amélioration des dispositifs de protection localisés et deviennent maîtres d'ouvrage sur certains ouvrages, voire même rachètent des ouvrages domaniaux.

Si les responsabilités semblent donc plus partagées, M. JUFFE et B. MAZIERE [2008] font cependant état d'un certain scepticisme exprimé par les instances territoriales à l'encontre des services de l'Etat dans leur conduite de l'action publique dans le domaine des risques. LAZERGES et al. [2006] sont plus précis et expliquent dans leur rapport au Conseil Général des Ponts et Chaussées que le rôle des collectivités s'est certes accru mais que paradoxalement, elles ne participent pas à la construction de l'action publique face aux inondations : « *Sans doute les procédures réglementaires de l'action de l'Etat prévoient-elles systématiquement des avis, des enquêtes, des étapes de concertation, des débats publics. Mais tout cela reste du niveau de la consultation et ne satisfait pas les élus. Il en résulte une déresponsabilisation des collectivités sur les problèmes de prévention. Après 25 ans de décentralisation, le positionnement jusqu'à présent admis d'un Etat qui continue, seul, de dire le risque, conduire la prévention et gérer la crise, ne correspond plus à la réalité et n'est pas crédible.* » [LAZERGES et al., 2006 : 15]. Pour les auteurs du rapport, il convient de reconnaître aux collectivités territoriales un rôle d'orientation et une participation aux grands choix qui correspondent à leur implication effective dans l'action des pouvoirs publics.

B. Les populations riveraines, cibles et acteurs des politiques de gestion du risque d'inondation

Si les collectivités locales deviennent des acteurs incontournables de la gestion des risques, qu'en est-il des populations riveraines ? Pour rappel, la loi du 16 septembre 1807 *relative aux dessèchements des marais* pose le principe fondateur de la responsabilité des riverains dans la lutte contre les inondations et dispose que les travaux d'endiguement entrepris sur les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables pour assurer la défense des propriétés riveraines sont à la charge des propriétaires intéressés. Si cette loi reste en vigueur encore aujourd'hui, nous avons vu que les populations riveraines ont progressivement été dessaisies du problème depuis la fin du XIX^{ème} siècle. On constate cependant de nombreuses injonctions dans les discours des « *gestionnaires du risque* » à une responsabilisation accrue des riverains face au problème, qui se concrétisent dans la multiplication des dispositifs de sensibilisation ou dans l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires.

Nous avons déjà évoqué les responsabilités qui incombent aux riverains en tant que propriétaires d'ouvrages de protection et de fait responsables de leur entretien, ainsi que le développement de dispositifs de réduction de la vulnérabilité de l'habitat ou de préparation de la crise, qui s'adressent aux particuliers riverains d'un cours d'eau. Nous nous concentrerons donc ici sur les dispositions les plus récentes apportées dans le cadre des lois 2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* et 2004-811 du 13 août 2004 portant sur *la modernisation de la sécurité civile*.

Le riverain, lorsqu'il est propriétaire, est désormais acteur de l'information sur les risques. La loi du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*

a ainsi responsabilisé les propriétaires particuliers, bailleurs ou vendeurs de biens situés en zone inondable : ces derniers ont désormais une obligation d'information des acheteurs potentiels ou de leurs locataires du caractère inondable de leur bien.

De même, le particulier riverain est également acteur de la gestion de crise. Ce principe a été affirmé dans le cadre de la loi du 13 août 2004 *de modernisation de la sécurité civile*, qui précise dans son article 4 que « *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* ». Son chapitre IV a prévu l'instauration des Réserves Communales de Sécurité Civile. A leur propos, l'article 30 dispose qu'elles « *ont pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'évènements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. A cet effet, elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques* ». La Réserve Communale de Sécurité Civile, composée de riverains bénévoles, est placée sous l'autorité du maire. La circulaire du 12 août 2005 *portant sur les réserves communales de sécurité civile* prévoit des missions de soutien et assistance à la population, d'aide au rétablissement des activités mais aussi la possibilité de contribuer à des actions de prévention et d'information (comme la participation à l'élaboration des PCS, ainsi qu'aux actions d'information). Dans ce type de dispositif, c'est en particulier la proximité et la connaissance des réservistes de leur quartier ou village qui est recherchée.

Depuis leur création, le développement des Réserves Communales de Sécurité Civile est régulier. Elles ne sont pas spécifiquement dédiées au problème de la gestion du risque d'inondation mais la plupart ont été instituées dans des communes soumises à ce problème. En 2008, 164 réserves étaient constituées (contre 114 à l'automne 2006) et le mouvement ne semble pas s'être ralenti depuis. Elles concernent aussi bien de très petites communes (Saint-Alban-des-Villard : 52 habitants) que des agglomérations (Toulon : 166.442 habitants) [TROENDLE, 2008].

Conclusion du chapitre 1

Pour conclure, nous avons vu que la lutte contre les inondations a connu des mouvements successifs et continus de complexification et de perfectionnement de ses approches, afin de tenter d'appréhender progressivement l'ensemble du système.

Face aux stratégies localisées d'adaptation et de lutte contre les aléas, aux cultures ancestrales du risque, l'administration d'Etat a développé une technicité et des savoir-faire qu'elle a progressivement imposé aux intérêts locaux, ces derniers se désengageant de l'objet et en même temps exigeant, du fait même des ambitions formulées par les autorités en place, une sécurité toujours plus grande. Une « logique de l'ouvrage » s'est imposée avant de rencontrer ses limites. Encore récemment, la notion de risque pouvait être caractérisée en termes de certitudes ou de probabilité statistique. Face au risque, l'Etat moderne a affirmé sa capacité à assurer la sécurité de sa population contre différentes menaces.

Aujourd'hui, le risque se caractérise par l'incertitude, l'appréhension d'un avenir menaçant sur lequel nous n'avons qu'une prise réduite et des capacités d'action limitées. D'une problématique largement dominée par les sciences, elle est désormais appréhendée au regard des enjeux sociaux et sociétaux qu'elle pose. Le caractère inondable de certains espaces paraît être redécouvert. Dans ce contexte, les usages actuels des zones inondables sont appelés à être redéfinis et modifiés. Déjà, les évolutions dans la réglementation et les discours des « gestionnaires du risque » laissent transparaître cette nécessité pour les populations riveraines d'évoluer dans leurs pratiques, de reconstruire une « culture du risque », voire de prendre des responsabilités face aux aléas. On observe une redécouverte des territoires et des pratiques locales face au risque. G. DECROP parle d'une double logique contradictoire de « territorialisation » et de rationalisation des risques [DECROP, 1999 : 85]. Enfin, on assiste à un effritement des structures collectives nationales censées répondre à ces problèmes [BORRAZ, 2008], tandis que la voix des collectivités locales et des riverains monte en puissance pour obtenir leur mot à dire, face aux risques présentés par les technologies modernes et leurs incertitudes. L'action publique dans le domaine de la gestion du risque d'inondation s'inscrit alors dans le mouvement général observé par P. DURAN et J-C. THOENIG de passage d'un « système autocentré sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'Etat et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair [...] à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières [...] et la diversité des acteurs qui y interviennent » [DURAN, THOENIG, 1996 : 580]. Une logique nouvelle s'impose de « construction d'action publique », dans le cadre de laquelle cette dernière n'est plus portée et imposée par l'Etat mais correspond à la mise en cohérence d'interventions publiques multiples [DURAN, THOENIG, 1996 : 583].

Dans ce contexte mouvant, la question des responsabilités de chacun des acteurs de la gestion du risque d'inondation est également posée, et plus encore dans un contexte général de décentralisation et de libéralisation. C'est ce que rappelle le document de synthèse publié par le MEEDDM en avril 2010 quant aux défis pour la recherche en appui à l'action publique dans le domaine du risque d'inondation : « les évolutions réglementaires (réglementation de 2003 relative à l'information sur les risques, réorganisation de l'alerte aux crues) ainsi que les questionnements autour du système Cat Nat ont une influence sur les modes de gestion du risque et amènent à un ensemble de réflexions concernant notamment les impacts sur le partage des responsabilités entre les pouvoirs publics, les élus locaux et les citoyens,

l'éventuel transfert de responsabilité de l'Etat vers les élus locaux ou les riverains, et l'organisation de la chaîne des responsabilités entre les différents maillons » [MEEDDM-CEMAGREF, 2010 : 54].

Ces nouvelles stratégies devraient favoriser l'implication des riverains. Parce que le risque d'inondation est appréhendé de façon plus intégrée, qu'il évolue d'une approche technique « gestionnaire de l'aléa » vers une approche plus globale, qu'il prend en compte les incertitudes ainsi que les territoires concernés, on pourrait voir comme une évidence que l'implication des populations riveraines soit recherchée et facilitée. On pourrait également mentionner le fait que les politiques s'inscrivent de plus en plus dans des approches où les enjeux de vulnérabilité et de résilience dominant et qu'on envisage dans certains espaces d'introduire de nouveau les eaux ou du moins de développer des stratégies pour « vivre avec » les aléas.

Des initiatives pour la mobilisation, l'information, voire l'engagement des riverains dans la modification de leurs pratiques sont d'ailleurs engagées et nos premières observations de terrain montrent que les gestionnaires du risque ont cette problématique très présente dans leur réflexion. Il y a maintenant quelques années, PH. BOURRELIER considérait que « *L'intégration du public comme acteur de la prévention et des choix d'aménagement incluant la prévention est considérée comme incontournable par l'ensemble des partenaires de la prévention.* » [1997 : 311] : dans les faits, qu'en est-il près de quinze années plus tard ?

Chapitre 2. L'implication des riverains dans la gestion du risque d'inondation : une nouvelle grammaire à investir pour les gestionnaires du risque

Introduction

Si les riverains sont de plus en plus sollicités dans le cadre des politiques de gestion du risque d'inondation, en sont-ils pour autant *partie prenante* ?

Nous aurions pu poser la question : sont-ils « acteurs » des politiques de gestion du risque d'inondation. Mais le terme d'« acteur » peut être entendu de façon très large. Si nous nous attachons à la définition de KNOEPFEL et al. : « *tout individu ou groupe social concerné par le problème collectif dont traite une politique publique est considéré comme un acteur potentiel pouvant faire partie de « l'espace » [...] de cette politique publique* » [KNOEPFEL et al., 2001 : 47], les populations riveraines d'un cours d'eau sont donc acteurs des politiques de gestion du risque d'inondation. Elles comptent pour tout ou partie du « public concerné » par ces dernières, telle qu'il est défini par la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, dite Convention d'Aarhus : « *l'expression « public concerné » désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel* » [1998 : article 2]. Mais leur attribue-t-on pour autant le statut de *parties prenantes* dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques ? Ici, nous reprenons la définition utilisée par M-H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER [2005 : 19], pour qui l'expression *parties prenantes* – en anglais *stakeholders* – renvoie aux acteurs possédant un pouvoir ou étant porteurs d'une responsabilité dans la politique observée²⁵.

Or, depuis maintenant quelques années, l'implication du public semble s'être imposée comme nouvelle norme de l'action publique tant à l'échelon international qu'en France, au point de devenir une « *nouvelle grammaire de l'action publique* » [BLONDIAUX, SINTOMER, 2002 : 17-19], voire un « *point de passage obligé* » [CALLON, 1986]. Dans les discours du personnel politique et des praticiens de l'aménagement, la « *participation du public* » paraît être devenue une évidence. L'expression de « *démocratie participative* » fait aujourd'hui désormais partie du vocabulaire de la plupart des hommes politiques et les expériences se sont multipliées dans certains champs de l'action environnementale comme par exemple dans celui de la gestion de l'eau ; on peut citer par exemple les travaux de l'UMR G-EAU au sein du CEMAGREF, dont ceux de A. RICHARD-FERROUDJI [2008], ainsi que ceux menés dans le cadre du projet de recherche HARMONICOP financé dans le cadre du cinquième Programme Cadre de Recherche Développement.

²⁵ L. MERMET et al. [2006 : 4] proposent une définition plus large : « *le terme de parties prenantes (en anglais, stakeholders) regroupe l'ensemble des acteurs concernés par le traitement d'un problème* ».

Mais qu'en est-il de l'effectivité de cet « impératif » dans le domaine de la gestion des risques et plus particulièrement dans celui de la gestion du risque d'inondation ? Nous l'avons mentionné, ce champ de l'action publique touche à des enjeux de sécurité collective et à des problématiques techniques très fortes, deux domaines dans lesquels l'Etat traditionnellement a ou avait la mainmise. Et à l'inverse du domaine de l'eau, la gestion du risque d'inondation n'est que depuis peu investie par la société civile, les politiques publiques menées dans ce domaine ayant longtemps été perçues par les mouvements environnementalistes comme antinomiques de leur objet premier, la protection de la nature [BAYET, 2005 : 7]. Nous l'avons cependant montré précédemment, les mutations récentes survenues tant dans l'appréhension du problème des inondations que dans les réponses proposées par les pouvoirs publics pourraient amener à une implication accrue des riverains dans leur construction. Qu'en est-il dans les faits ?

Pour comprendre les fondements de ce nouvel impératif pour les porteurs de l'action publique, nous sommes repartie de travaux menés en science politique (et dans une moindre mesure de sociologie) sur ces questions. Il apparaît que la montée en puissance de cette injonction à l'implication du public répond à une perte de légitimité des porteurs de l'action publique et plus pragmatiquement encore à des blocages dans sa mise en œuvre (**section I**). Cependant, derrière la multiplication des innovations procédurales, des freins persistent au développement de ces dispositifs, qui s'inscrivent le plus souvent dans des logiques de bonne gestion et d'information (**section II**). Nous verrons que l'action publique dans le domaine de la gestion du risque d'inondation n'échappe pas à ce mouvement. Depuis la mise en œuvre des premiers dispositifs d'information du public dans les années 1980, les questionnements se multiplient quant aux modalités à envisager pour l'implication des riverains (**section III**).

I. L'implication du public : une nouvelle norme pour l'action publique

Dans l'appel à communication pour les Journées d'études intitulées « Généalogies de la démocratie participative », M.-H. BACQUE et Y. SINTOMER [2007] rappellent que l'idée de « participation » n'est pas nouvelle : « *elle a accompagné l'histoire des sociétés démocratiques modernes, depuis les révolutions françaises et américaines jusqu'au mouvement ouvrier du XIX^{ème} siècle en passant par les réformateurs urbains du début du XX^{ème} siècle. Depuis les années 1960, elle a connu un renouveau notable* ». De même, des mouvements, principalement de nature *bottom up*, de démocratie participative ont été initiés dès les années 1960 dans certaines municipalités françaises et portés à l'époque par des mobilisations associatives [BLONDIAUX in BACQUE, REY, SINTOMER, 2005].

Cependant, depuis une vingtaine d'années, on assiste à la mise en place – le plus souvent à l'initiative des pouvoirs publics – de dispositifs de formes diverses mais visant tous à une participation élargie des citoyens à la discussion des affaires publiques : jurys de citoyens, débat public, budgets participatifs... Ces dispositifs se caractérisent par la valorisation d'une concertation élargie, devenue systématique avant toute prise de décision [BLONDIAUX, 2008].

L'impératif d'une implication du public s'est donc imposé aux pouvoirs publics sans que ceux-ci ne la pensent véritablement ni dans ses fondements ni dans ses ressorts d'action.

Nous verrons que l'institutionnalisation de ces dispositifs doit d'abord être comprise comme une réponse aux injonctions législatives qui se sont développées dans ce domaine en quelques années (A). Elle tente d'apporter des réponses aux critiques et aux limites dénoncées des modalités de prise de décision classiques (B).

A. Une progressive institutionnalisation de la « participation » du public

1. Un contexte international moteur

C'est au début des années 1990 que la question de l'implication du public s'impose au sein des institutions internationales.

En Europe, la directive 90/313/CE du 7 juin 1990 *portant sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement* stipule que : « *les Etats membres font en sorte que les autorités publiques soient tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt* ». La Commission Européenne laisse néanmoins aux Etats membres le choix des modalités de sa mise en œuvre ; en France, le gouvernement fait valoir la loi de 1978 instituant les Commissions d'Accès aux Documents Administratifs au titre de l'application de ce texte [ROCHER, 2005 : 282].

Mais c'est surtout par le truchement des institutions internationales que ce principe a été définitivement assis au cœur de l'action publique. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro) consacre en juin 1992 dans sa déclaration

finale le principe de participation des citoyens à la protection de l'environnement (principe 10²⁶). Son application en Europe passe par l'adoption de la Convention d'Aarhus portant *sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement* [1998]. Cette dernière identifie trois leviers distincts de renforcement des capacités d'action pour les citoyens européens :

- un droit à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques ;
- un accès à la justice ;
- une participation du « *public concerné* » à l'élaboration de la réglementation dans le domaine environnemental ; une précision d'importance est faite : cette participation doit avoir lieu à un moment où « *toutes les options et solutions sont encore possibles et [où] le public peut exercer une réelle influence* » [article 6.2.4 in BLONDIAUX, 2008 : 21]

La directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 *concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement* vient se substituer à celle votée treize ans plus tôt et intègre les dispositions de la Convention d'Aarhus dans le droit communautaire. Le cadre réglementaire devient de fait beaucoup plus contraignant : « *auparavant défini en termes de droit d'accès du citoyen, le droit à l'information tel que précisé par les autorités européennes consiste désormais en une obligation faite aux autorités publiques de produire et de diffuser systématiquement l'information* » [ROCHER, 2005 : 284].

Ce mouvement ne s'est pas démenti dans les dernières années, bien au contraire. Dans son titre II, article 8B, le traité de Lisbonne [2007] pose ainsi le principe que « *les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile* » [Journal Officiel de l'Union Européenne, 17/12/2007 : 14].

2. Un progressif rattrapage dans la législation nationale

Dans ce contexte international et européen foisonnant, le cadre législatif français a également été profondément remanié sur ces questions.

La loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à *la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*, dite loi « Bouchardeau », avait déjà tenté de rénover cette procédure surannée et de plus en plus critiquée dans ses fondements. Dans le cadre de cette réforme, étaient rappelés les buts de l'enquête publique : « *informer le public, [...] recueillir ses appréciations, suggestions, contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* » [in BLONDIAUX, SINTOMER, 2002 : 19].

²⁶ « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens, au niveau qu'il convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à disposition de celui-ci* » (Déclaration de Rio, article 10).

Puis, à l'image, ou plutôt à la suite, du mouvement amorcé au niveau international, c'est à partir de la première moitié des années 1990 que le principe de l'implication du public entre dans le cadre législatif français. L. BLONDIAUX [in BACQUE, REY, SINTOMER, 2005] observe ainsi deux temps.

Dans un premier temps, une série de textes pose le principe de la consultation, de l'information et de la concertation avec les habitants :

- la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 *d'orientation pour la ville*, avec l'imposition d'une concertation préalable aux actions ou opérations de politique de la ville
- la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* qui reconnaît le droit des habitants de la commune à être informés et consultés

Surtout, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, dite loi « Barnier », crée la Commission Nationale du Débat Public et énonce un « principe de participation » : « *chacun a accès aux informations relatives à l'environnement [...] et le public est associé à l'élaboration des décisions ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

En une quinzaine d'années, la gradation est visible, du moins dans les termes. A partir d'un principe général commun, l'implication du public, la loi « Bouchardeau » ne parlait que « d'information » alors que la loi « Barnier » évoque la « participation » et « [l]'association » du public à l'élaboration des décisions [BLONDIAUX, SINTOMER, 2002].

La fin des années 1990 est marquée quant à elle par l'instauration de premières mesures contraignantes et l'affirmation réitérée d'une place à donner aux acteurs de la société civile au sein des sphères institutionnelles. On assiste à une institutionnalisation de l'implication du public. La loi n°99-533 du 25 juin 1999 *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, dite loi « Voynet », crée les Conseils de développement de Pays et de Communautés d'Agglomération ; au sein de ces conseils, sont appelés à siéger des membres dits de la « société civile ». La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, dite loi « SRU », dispose également qu'une concertation préalable devienne obligatoire dans le cadre de l'élaboration des Plans Locaux d'urbanisme. Enfin, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*, dite loi « Vaillant » instaure et impose la création de Conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants.

La législation française, à l'image du droit international, s'est donc progressivement teintée d'incitations voire d'injonctions à l'implication du public dans l'action publique. Cette inflation législative laisse cependant de nombreuses questions ouvertes. En particulier, peu de textes abordent celle de sa mise en œuvre et ses modalités pratiques. A propos de la situation française, L. BLONDIAUX constate que « *tout se passe comme s'il s'agissait de faire droit à cette participation au niveau des principes sans préciser véritablement le contenu de cette obligation. Dans la presque totalité de ces cas de figure, le législateur reste muet sur les conditions précises dans lesquelles cette concertation avec les habitants doit être menée* » [2008 : 17]. Et derrière un vocable commun, il apparaît que ce sont des dispositifs de formes très diverses qui ont été développés.

B. *Une nouvelle norme pour refonder la légitimité de la décision*

M-H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER inscrivent l'émergence de cette nouvelle norme de l'action publique dans un contexte de crise de représentation du politique et de mise en question de l'expertise scientifique et technique [2005].

1. Une crise de légitimité du politique

Questions de légitimité

Si M. WEBER s'attache à la fin des années 1910 à éclairer le processus de rationalisation de l'Etat et l'affirmation d'un mode de domination légal-rationnel²⁷, s'appuyant sur la formation progressive d'un appareil bureaucratique [1971(1921)], P. ROSANVALLON [2008²⁸] replace les racines d'une crise de légitimité de ce dernier dans les années 1970.

S'intéressant aux métamorphoses contemporaines de la légitimité démocratique, il observe depuis cette période un double mouvement. On assiste d'abord à un recul de la légitimité électorale – ou légitimité d'établissement – par une relativisation voire une désacralisation de l'élection. Pour les citoyens, l'élection se résume de plus en plus à un simple mode de désignation et ne constitue aucunement (ou plus) un blanc-seing pour l'élu dans ses prises de décision. L'historien constate également que les sociétés contemporaines font face à un effritement progressif de l'idée même de « majorité », celle des organes délibérants étant souvent de plus en plus faible ou fragilisée. Le système de représentation élective n'arrive donc plus à assurer la légitimité des responsables et du pouvoir politique.

En parallèle, il constate un mouvement de délégitimation du pouvoir administratif. Depuis le début du XX^{ème} siècle et jusque dans les années 1970, le pouvoir administratif a pu s'appuyer sur une légitimité d'identification à l'intérêt général dans sa prise de décision. L'intérêt général était imposé, décidé et mis en œuvre d'en haut : il ne saurait appartenir qu'à la puissance publique. La légitimité de l'administration tenait alors avant tout dans ses missions de garant des services à la collectivité. Avec la légitimité d'établissement, elle constituait le second pivot de la base de la légitimité dite « classique » du politique. Son image de rationalité a cependant été progressivement écornée, amorçant le déclin de l'Etat « *jacobin bienveillant* ».

2. L'enquête publique : un dispositif très critiqué

Au cœur de cette crise de la représentation politique et de ses formes de gouvernement, s'exprime également une remise en question des procédures traditionnelles d'implication du public dans

²⁷ Cette autorité s'impose en vertu d'un principe de légalité, « *en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une « compétence » positive fondée sur des règles établies rationnellement* » [WEBER, 1971 (1919) : 127].

²⁸ ROSANVALLON Pierre, *Les métamorphoses de la légitimité (la démocratie au XXIème siècle)*, Cours au Collège de France, Histoire moderne et contemporaine du politique, 2008.

l'action publique. Parmi elles, l'enquête publique en a fait les plus grands frais. Depuis sa création au début du XIX^{ème} siècle, elle a longtemps constitué la principale forme d'intervention directe de ceux qui sont habituellement des représentés au sein de l'action publique. Mais les critiques se sont multipliées à son encontre, malgré les réformes engagées depuis les années 1980.

On rappellera que la loi numéro 83-630 *relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement* dite loi « Bouchardeau » dote les commissaires-enquêteurs de pouvoirs étendus. Son article 4 dispose que « *le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés [...] entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées* ». Au-delà des textes, D. RUEZ [2006] s'interroge pourtant sur les velléités et l'engagement de ces professionnels à user de leurs prérogatives au maximum. Il dénonce les manques de moyens budgétaires dédiés à ces procédures, l'absence de revalorisation des indemnités, le manque de formation des commissaires-enquêteurs... autant d'éléments qui tendraient à expliquer que, malgré les améliorations apportées, les enquêtes publiques restent relativement critiquées et leurs résultats contestés. X. PIECHACZYK [2000] s'intéresse quant à lui à la sociologie des commissaires enquêteurs et comment leur appartenance professionnelle influence la manière dont ils mènent ces enquêtes. Il rappelle ainsi qu'une majorité d'entre eux sont des ingénieurs retraités de la fonction publique (architectes, géomètres). Or, si la neutralité et l'impartialité sont les principales qualités dont ils se prévalent, ces anciens fonctionnaires restent attachés au principe de défense de l'intérêt général contre des intérêts particuliers, ce qui conditionne leurs pratiques : « *l'intérêt général est en même temps le moyen et le but de l'action de l'Etat : il est, en effet, le motif pour agir au nom de la collectivité toute entière [...]. Dans cette perspective, un projet d'aménagement proposé par l'Etat, ou appuyé par des services de l'Etat, et soumis à enquête publique, est présumé d'intérêt général car il ne peut pas en être autrement.* » [PIECHACZYK, 2000 : 39]. L'intérêt général est donc un présumé de l'action. Il en découle que dans leur pratique, la majorité des commissaires s'attache avant tout à défendre et expliquer les projets : « *Pour eux, dans la mesure où l'intérêt général est présumé, dès qu'un projet d'aménagement est en lien avec l'action administrative, l'enquête publique ne sert pas à construire l'intérêt général de manière rationnelle. Sa première fonction est d'expliquer, de communiquer auprès du public afin de démontrer que le projet est d'intérêt général* » [PIECHACZYK, 2000 : 42].

Au-delà des hommes qui portent ces procédures, C. BLATRIX [1999] constate également que la plupart des enquêtes publiques paraissent se dérouler sans public. Ces dernières restent difficiles d'accès pour des populations qui se sentent dévalorisées devant la solennité de la procédure et de l'expertise déployée. L'auteur parle ainsi d'un « *coût de l'écrit et [d'un] coût à se mettre en avant* » [1999 : 173] qui tous deux tendent à se conjuguer pour bloquer la participation. La lecture des registres laisse transparaître les efforts fournis pour être ou paraître dans les formes. C. BLATRIX constate également l'absence de certaines catégories de population : les femmes, les jeunes. Enfin, elle montre combien transparait, dans les registres, le besoin des déposants de justifier leur participation. Ainsi, ces derniers tendraient à intérioriser la conception restrictive des commissaires-enquêteurs et s'appliquent à démontrer en quoi ils sont concernés par l'enquête, à faire valoir leur « titre à parler ». En même temps, pour que leur opinion ne soit pas stigmatisée et

cataloguée en tant que syndrome de « NIMBY »²⁹, ils doivent faire référence et s'exprimer au nom de l'intérêt général. Ainsi, la légitimité ne se joue pas uniquement au regard de la « riveraineté » ou de la proximité géographique à l'objet considéré. Dans le cadre de l'enquête publique, le public doit faire montre d'une légitimité à s'exprimer : « *« Etre concerné » ne signifie pas seulement avoir des intérêts à défendre, mais aussi, et peut-être surtout, se sentir apte à les défendre. Derrière le refus de « s'en mêler » exprimé par certains, transparait surtout le sentiment de n'être pas autorisé à le faire [...] Ainsi l'absence de public à l'enquête traduit d'abord le sentiment de l'incongruité de la participation chez ceux qui préfèrent laisser le soin d'intervenir à ceux qui leur paraissent plus concernés ou plus qualifiés, notamment à leurs représentants »* [BLATRIX, 1999 : 170]

Parmi les juristes, l'enquête publique a également été questionnée. Au début des années 1980, avant la loi « Bouchardeau », J-P. PAPIN [1980] mettait en lumière les difficultés rencontrées par ce système face à la montée en puissance de l'Etat et aux exigences d'efficacité de l'action administrative, le système des enquêtes publiques se révélant un rempart bien fragile face à l'interventionnisme croissant de l'administration. Pour lui, la fragilité du système des enquêtes publiques tenait en grande partie dans les orientations prises par le système juridique français : « *le droit administratif français s'est bâti autour de l'idée que la protection des droits des administrés devait être recherchée essentiellement à travers la soumission de l'administration à la loi, [...]. Ce qui, bien évidemment ne laissait qu'une place résiduelle à la garantie préalable, quand bien même elle serait instituée au profit des propriétaires. De là son dépérissement. [...] Seulement la construction, aussi cohérente et efficace qu'elle l'ait été, a volé en éclat avec le développement de l'interventionnisme de la puissance publique. L'administration s'est affranchie du législateur et, partant, de celle du juge, malgré les efforts de ce dernier pour adapter son contrôle. L'équilibre précaire entre l'efficacité et la protection des citoyens, la conciliation difficile de l'autorité et de la liberté, de l'intérêt général et des intérêts privés, se sont désagrégés »* [PAPIN, 1980]. Plutôt qu'un système de garantie préalable à la décision, l'évolution du droit français est allée vers une garantie postérieure à celle-ci ; de fait, l'enquête publique a perdu en légitimité.

Ainsi, au-delà des critiques formulées à l'encontre de cette procédure, son déclin tiendrait aussi au renforcement des déséquilibres entre les forces en présence. Pourquoi participer à une enquête si la capacité d'influer sur la décision est d'avance limitée ? A ce titre, les propos de R. ROMI [2001] à propos des réformes de 1983 confirment ceux formulés par J.-P. PAPIN vingt ans plus tôt : « *si démocratisation des enquêtes publiques il y a eu, la réforme de 1983-1985 n'a pas réglé le problème de la démocratisation des prises de décision en matière d'aménagement. Et, même si quelques décisions importantes sur le plan symbolique [...] montrent que le contentieux est une arme utile pour les associations, le fait que ces décisions soient rendues bien après que les projets soient achevés est de nature à discréditer toute la procédure de l'enquête publique et montre que le dispositif est nettement insuffisant et inopérant. [...] Et, surtout, force est de faire remarquer que rien n'a été dit et fait qui permette d'ajouter aux concertations et consultations une authentique part de co-décision. Or, l'absence de pouvoir décisionnel collectif dans le cadre des enquêtes publiques est peut-être l'aspect qui montre le mieux pourquoi l'enquête publique n'est plus perçue comme un outil démocratique, à supposer qu'elle l'ait jamais été »* [ROMI, 2001 : 89].

²⁹ L'expression « NIMBY » signifie littéralement « Not in My Backyard » ; elle est très utilisée dans le domaine de l'aménagement par les praticiens, qui qualifient ainsi les comportements d'opposants qui masqueraient sous un discours portant sur l'intérêt général des intérêts personnels [FOURNIAU, 2007].

Si l'on reprend d'ailleurs les publications officielles, l'enquête publique ne semble tenir qu'un rôle marginal dans la construction de la décision et de l'action publique. Elle est ainsi définie comme « *une procédure consultative qui a pour but d'informer le public sur une opération d'aménagement ou un plan d'urbanisme par un dossier qui lui est présenté et de recueillir ses observations. [...] Elle arrive plutôt en fin de parcours dans le processus d'élaboration du projet, quand le projet est arrêté et avant la décision définitive* » [MEDD, 2006 : 6].

La multiplication des dispositifs d'implication du public s'inscrit donc dans un contexte général de remise en question des légitimités qui fondaient traditionnellement l'action publique. P. ROSANVALLON [2008] constate l'émergence de nouvelles exigences envers le gouvernement démocratique. L'attention n'est plus uniquement portée sur les décisions prises ou les politiques menées mais les citoyens sont de plus en plus sensibles à la manière dont sont conduits les projets et procédures. Ils attendent du pouvoir que ce dernier les prenne en compte, avec leurs spécificités. Un nouveau langage politique émerge, mobilisant les idées de compassion, de présence et de proximité. La question de la « participation » est au centre de ce vocabulaire, sur lequel les pouvoirs publics fondent leur autorité à agir. De nouvelles figures de la légitimité viennent se substituer à celles qui ont été fragilisées. Aux côtés de ce qu'il appelle la légitimité « d'impartialité » (acquise du détachement des luttes partisans) et de « réflexivité », il observe l'affirmation d'une légitimité de « proximité », qui renvoie à une idée de présence, d'attention, d'interaction (c'est-à-dire de qualité de la relation entre gouvernés et gouvernants qui est en jeu) et de mode d'exercice du pouvoir, « collé au terrain » et capable de prendre en compte les spécificités locales.

3. Une place à redéfinir pour l'expertise scientifique

S'est également et progressivement affirmée une mise en question de l'expertise scientifique et technique ainsi qu'un effritement de sa fonction légitimatrice pour l'action publique. Au chapitre précédent, nous en avons en partie rendu compte dans le domaine des risques.

Jusque dans les dernières décennies, la science conservait une capacité à dépasser les oppositions formulées par l'opinion publique, en opposant la science et la « modernité » à la tradition, aux savoirs « profanes » : « *L'idée d'une vérité unique délivrée par la science et garantie par l'Etat est fortement ancrée* » [DECROP, 1997]. « L'expert » tenait un rôle primordial dans le modèle de décision. Il n'était « *pas seulement quelqu'un qui a acquis un savoir, mais aussi et surtout celui à qui l'on demande, dans des circonstances spécifiques, de mobiliser son savoir acquis pour répondre à une question et contribuer ainsi à un processus de décision* » [BOY, 2003 : 20]. De même, G. MASSARDIER [1997] montre que l'expert a comme rôle de produire un discours de légitimation de l'intervention publique et participe à la reconstruction a posteriori de sa cohérence.

Pourtant, l'expert a une position bien paradoxale. Lorsqu'il est sollicité par les décideurs, c'est à son opinion et non à ses connaissances que l'on fait appel. Dans un contexte d'incertitude, son avis « *à dire d'expert* » (c'est-à-dire appuyé sur ses connaissances) doit permettre de trancher : « *C'est*

précisément parce que le stock de connaissances disponibles ne donne pas les réponses nécessaires que le décideur sollicite l'expert » [BOY, 2003 : 20]. L'expert ne parle pas uniquement au nom d'une science désincarnée et abstraite mais aussi en fonction d'attachements propres et est porteur d'une idéologie : « *tel scientifique inclinera plus volontiers vers une attitude de précaution [...], tel autre se sentira à l'inverse tenu [...] de défendre ardemment le développement scientifique et technique, quitte à en minimiser les risques potentiels.* » [BOY, 2003 : 22]. Et P. ALLARD, J. SMAJDA et M. ROUE [2006 : 311] de souligner : « *la question des représentations des scientifiques émerge depuis peu de temps car on préférerait croire [...] que la science n'avait pas de représentation. On admet aujourd'hui que les scientifiques ont aussi des représentations qui les conduisent à des choix qui vont leur permettre de trouver des solutions à des problèmes* ».

La place des experts dans le processus de décision est alors reconsidérée, d'autant plus qu'elle fait face à une montée en puissance des incertitudes. G. DECROP à ce titre souligne un vrai retournement de situation puisque : « *Du fait de la légitimation par la science et de l'état des représentations de celle-ci dans la société, le corollaire de cet exercice est que le droit à l'incertitude et à l'erreur de l'expert lui est contesté de manière récurrente* ». [DECROP, 1998 : 19]. En se présentant comme détenteurs de la maîtrise, l'expertise se prive d'un droit à l'erreur. Pourtant, ce sont les incertitudes qui aujourd'hui s'imposent aux experts, les techniques créant elles-mêmes des risques nouveaux, difficilement appréhendables *a priori*. Mal appréhendées, voire parfois niées, elles minent progressivement de l'extérieur l'institution scientifique [CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001 : 310]. Et M. CALLON et al. [2001 : 311] de souligner les conséquences directes de ces événements sur la perception par la société civile sur l'expertise : « *Comment les profanes et les citoyens ordinaires pourraient-ils continuer à faire confiance à la science et à ses prêtres, si les malheurs qui sortent de la boîte de Pandore n'en finissent pas de leur retomber sur la tête ? La science et les techniques, et, avec elles, le progrès scientifique, voire le progrès tout court, sont pris dans un climat de méfiance généralisée [...] La seule stratégie rationnelle qui reste ouverte aux citoyens ordinaires est celle de la suspicion. [...] La société du risque est une société de méfiance généralisée* ».

C'est donc un système de décision renouvelé qui s'impose, dans le cadre duquel la place de la science est à redéfinir : « *La science devient de plus en plus nécessaire mais de moins en moins suffisante à l'élaboration d'une définition socialement établie de la vérité* » [BECK, 2001 (1986) : 10]. Le monopole scientifique dans la formulation des connaissances et la construction de la décision est questionné. Les savoirs se recomposent, dans le cadre desquels la science n'occupe plus la première place. L'expertise n'est plus le monopole de l'Etat : « *Le monopole de l'expertise longtemps exercé par l'Etat a éclaté, ouvrant le champ à des organismes de statuts variés, laboratoires universitaires et scientifiques ou bureaux d'études privés, à côté des administrations publiques.* » [DECROP, 1997 : 18] et les experts doivent repenser leur rôle. A ce titre, C. CHARLIER, à la fin de sa carrière de nivologue et expert au Cemagref, observe comment progressivement, au fil de sa carrière, il a ainsi été amené à évoluer et à passer « *du spécialiste technique pointe d'une science étroite, la nivologie, [à] un acteur social responsable, chargé de transmettre aux autres une image aussi réaliste que possible de l'état des connaissances dans cette science* » [in DECROP, 1997 : 4]. Dans sa pratique quotidienne d'expert, il a dû apprendre à passer d'« arènes » purement techniques à des « arènes » sociales dans le cadre desquelles « *Il s'agit, non pas de dire le risque en soi, dans le vide en quelque sorte, mais de confronter l'aléa aux projets d'aménagements et aux contraintes des aménageurs. L'expert est obligé de se placer dans le cercle des différents responsables concernés, à leur niveau, de comprendre et de mesurer leurs différentes préoccupations, leurs points de*

vue, et en particulier, de prendre en compte celui des agents économiques » [CHARLIER in DECROP, 1997 : 13].

P. ALLARD, J. SMAJDA et M. ROUE [2006 : 311] constatent quant à eux que : « *Le rapport de force hiérarchique qui existait au sein de notre société il n'y a pas si longtemps entre le savant et le profane, entre celui qui sait et celui qui ne sait pas, est en train de disparaître, ou du moins de se transformer* ». Cerner la complexité d'une situation passe par la mobilisation de savoirs scientifiques divers, aux interprétations différentes de la même réalité pour aboutir dans l'idéal à la « *construction d'un nouvel objet commun* ». Dans ce contexte, l'idéal de « la solution unique » est vain. U. BECK l'explique bien : « *les processus décisionnels, sur quelque terrain qu'ils se jouent, ne sont jamais la pure affirmation ni l'application d'un modèle qui aurait été élaboré par avance par un dirigeant ou un sage quelconque, dont la rationalité ne pourrait être objet de discussion, et que l'on pourrait ou devrait imposer autoritairement contre le gré et les « résistances irrationnelles » d'instances, de groupes d'intérêts et de citoyens subordonnés. Il faut bien plutôt considérer la formulation des programmes, l'adoption des décisions et leur application comme des processus « d'action collective » (Crozier/Friedberg, 1979), ce qui veut dire aussi, dans le meilleur des cas, comme des processus d'apprentissage collectif et de création collective. [...] Ce qui implique [...] aussi que les compétences décisionnelles officielles des institutions politiques soient dé-concentrées. Le système politico-administratif ne peut plus continuer à être le lieu unique ou le lieu central de l'activité politique. La démocratisation s'accompagne justement de l'apparition de réseaux de discussion, de négociation, de réinterprétation et de résistance éventuelle qui échappent à l'organisation formelle, verticale et horizontale des attributions et des compétences* » [BECK, 2001 (1986) : 415]³⁰.

Ainsi, face à cette double crise de légitimité de l'Etat et de l'expertise scientifique, on assiste à la recherche de nouvelles modalités d'élaboration de l'action publique, dans le cadre desquelles de multiples formes de représentation de la société civile sont appelées à trouver un rôle et une place.

4. Les aménageurs « dos au mur »

Dans le domaine de l'aménagement, et de façon plus pragmatique, l'inflation de la conflictualité face à de nombreux projets explique également le recours de plus en plus accru à des dispositifs d'implication du public.

Les projets d'aménagement tendent, par nature, à créer des conflits d'intérêts et d'usages. Ils amènent à modifier les vocations des espaces, à priver certains usagers de leurs ressources au profit d'autres ; les conflits dans le domaine ne sont d'ailleurs pas nouveaux [JOBERT, 1998]. Mais P. SUBRA [2007] observe une « banalisation » des conflits face aux projets d'aménagement depuis le début des années 1980 : canal Rhin-Rhône (1978), aménagement de la Loire (à partir de 1983), tunnel du Somport dans les Pyrénées (1988), tracé du TGV Méditerranée (1989)... Après s'être centrés sur les projets de construction de centrales nucléaires dans les années 1970, les conflits se sont multipliés à toutes les échelles, touchant des projets de toute dimension et de toute nature, à tel point que P. SUBRA constate que « [I]a contestation des politiques d'aménagement

³⁰ Les mots en italique dans le texte d'origine sont ici laissés en police normale.

s'ancre dans les pratiques sociales et les représentations politiques. Elle se banalise et cette banalisation même est le signe de son appropriation par une partie importante de la société » [SUBRA, 2007 : 30]. Le conflit serait alors devenu un mode d'expression face à l'action publique. Surtout, J-M. DZIEDZICKI [2001] souligne que ces conflits amènent désormais à l'abandon de certains projets.

Pour P. SUBRA, ces conflits sont révélateurs d'une remise en question du « *modèle modernisateur* » français qui prévalait depuis les années 1950 et dans le cadre duquel l'Etat, principal maître d'ouvrage sur le territoire national, bénéficiait de capacités d'investissement et d'un contexte particulièrement favorable à son action. P. SUBRA parle de la fin d'un consensus sans faille de l'ensemble des acteurs qui s'exprimait sur les objectifs de la politique d'aménagement : équiper, aménager le territoire pour faire face à la croissance démographique, à l'urbanisation et aux besoins nouveaux de la population. Dans ce contexte, l'Etat restait le dirigeant pratiquement exclusif de cette politique et pouvait s'appuyer sur son appareil administratif et ses corps techniques. Ces deux mouvements se confortaient : « *le consensus a renforcé la légitimité de l'Etat qui les mettait en œuvre, tandis que la domination de l'Etat se traduisait sur le plan idéologique, sur le plan de la représentation du « bon aménagement » par l'adoption de la culture, des critères du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées* » [SUBRA, 2007 : 22].

Ce modèle est ébranlé et A. JOBERT constate que « *la légitimité technico-économique qui investissait les aménageurs de la transcendance de l'intérêt général et par conséquent, renvoyait à leur particularisme tout autre intérêt, est [...] de plus en plus contestée* » [JOBERT, 1998 : 69]. Il évoque « *l'évidence* » grandissante de l'intérêt territorial et de la légitimité nouvelle des acteurs locaux à le défendre et observe une « *modification profonde de la conception des rapports entre intérêt général et « intérêts particuliers » dans le domaine de l'aménagement. [...] l'opposition entre « intérêt général » et « intérêts particuliers » qui apparaissait « évidente » hier semble aujourd'hui de moins en moins pertinente pour décrire les tensions dans l'aménagement du territoire* » [JOBERT, 1998 : 68].

L. MERMET parle quant à lui d'une remise en question profonde du « *modèle classique d'aménagement* », modèle qu'il désigne par trois termes simples : « *décider, annoncer, défendre* » (DAD) : « *Un maître d'ouvrage a trouvé quelle était la bonne solution à un problème d'équipement ; il décide de réaliser une infrastructure. Une fois qu'il est bien sûr de ses dossiers, il annonce son intention. Ensuite, face aux réactions recueillies, par exemple lors de l'enquête publique, mais aussi face aux réactions plus politiques ou militantes, il défend son projet* » [MERMET in BILLE et al., 2005 : 39]. P. LASCOUMES et J.P. LE BOURHIS [in MERMET et al., 2006 : 4] soulignent le manque d'adaptabilité et la faible ouverture démocratique de ce modèle : « *On débouche alors sur des projets dont la conception technique, économique, sociale, est inadéquate parce que reposant sur une vision trop limitée des problèmes à résoudre. Quant à l'ouverture démocratique, elle est naturellement jugée insuffisante, puisque la décision est essentiellement le fait d'un acteur unique [...] et tend donc à ne pas prendre en compte de manière suffisante les intérêts d'autres parties prenantes* ».

Cette remise en cause a souvent été (voire l'est encore) vécue négativement. A. JOBERT fait le constat d'une profonde incompréhension des aménageurs face aux oppositions : « *Chez les professionnels de l'aménagement, ces « échecs » et ces « blocages » sont vécus sur un mode très critique, comme une remise en cause profonde de leur identité professionnelle fondée à la fois sur leur technicité mais aussi sur l'image d'une société globalement favorable aux équipements proposés et réputés être facteurs de confort et de croissance* » [JOBERT, 1998 : 70]. Ces derniers recourent massivement au terme de « NIMBY » pour qualifier

des réactions ressenties comme l'expression d'intérêts particuliers correspondant à une position de repli sur la sphère privée et allant à l'encontre de tout projet collectif. Pourtant, pour S. RUI, la mobilisation de ce terme de « NIMBY » éclaire surtout la propre panique des aménageurs : « *Non seulement les porteurs de projet naturalisent le comportement des opposants, mais ils conçoivent le conflit comme un fait accidentel, le plus souvent induit par un défaut de compréhension mutuelle. Un supplément d'information et d'explication suffirait à le résoudre.* » [RUI, 2004 : 113].

De nombreux dispositifs d'implication du public sont donc aujourd'hui élaborés comme des outils de consolidation voire de reconstruction de la légitimité de l'action publique, dans un contexte où l'administration d'Etat n'est plus légitime pour décider seule, tandis que l'expertise scientifique est questionnée et récusée dans sa capacité à appréhender les autres rationalités. Dans le domaine de l'aménagement, et face aux oppositions, c'est un mouvement que certains auteurs décrivent comme forcé. A ce titre, P. SUBRA estime que le recours accru au système du débat public est relativement contraint. Pour lui, « *le débat public n'est [...] pas la conséquence d'un choix volontaire et autonome. C'est au départ, une réponse imposée, une tentative de reprendre la main [...], une concession aux contraintes politiques nouvelles qui se sont imposées aux aménageurs* » [SUBRA, 2007 : 222].

On notera d'ailleurs qu'une grande partie des dispositifs d'implication du public développés ne sont nullement obligatoires. Ce sont des « processus », des dispositifs de nature politique, qui s'attachent à répondre à des enjeux de légitimité politique et se distinguent des « procédures », c'est-à-dire des dispositions réglementaires formelles, qui restent, elles, des imposés pour parvenir à une prise de décision légale et répondre aux impératifs de légalité. Mais ces processus n'en sont pas moins devenus essentiels à la formulation de l'action publique : « *Le processus est complémentaire aux procédures, et la légitimité qu'il confère « épaisit » la légalité de la solution qui en résulte.* » [VODOZ, 2008 : 213].

II. L'implication du public à l'épreuve des faits

L'implication du public s'imposerait donc désormais dans la conduite de l'action publique. Elle a pris en quelques années des formes multiples, selon les enjeux portés par les pouvoirs publics et leurs ambitions. Nous reviendrons d'abord sur les principales formes qu'elle prend actuellement dans l'action publique en France (A). Mais nous verrons aussi, à l'épreuve des faits, que les injonctions et autres discours pieux restent relativement éloignés de la réalité de la mise en œuvre (B). Si l'implication du public est de plus en plus un « point de passage obligé » [CALLON, 1986], elle est avant tout pensée dans une logique de participation au processus de discussion et non à la décision elle-même.

A. Les figures de l'implication du public en France

1. « Information », « consultation », « concertation » : vers une écoute partagée ?

Dans ses travaux, S. ARNSTEIN [1969] distinguait différents échelons de l'implication du public, depuis la non-participation (*manipulation*), jusqu'au contrôle des citoyens (*citizen-control*).

En France, J. CHEVALLIER [1999] estime que l'on peut recenser trois principales formes d'implication : l'information : « *qui permet aux élus tout à la fois de mieux évaluer les attentes locales et de faire connaître le contenu des décisions prises* » ; la consultation, par laquelle le public peut exprimer son opinion (les décideurs gardent la maîtrise des choix : c'est une information à double sens) et la concertation, qui sous-entend une élaboration conjointe et « *peut déboucher sur un authentique partenariat* ».

La « négociation », « *un processus de sélection entre un petit nombre d'alternatives [...] qui implique souvent un ensemble d'acteurs et d'institutions spécifiques* » [JOBERT, in FAURE, POLLET, WARIN, 1995 : 19], peut être considérée comme un quatrième niveau. Elle se démarque néanmoins des autres approches. Alors que les précédentes valorisent les idées de mise en visibilité, de publicité, et pour les plus avancées d'échange des arguments, la « négociation » s'inscrit le plus souvent dans des arènes plus restreintes, où l'enjeu est moins le débat, voire le consensus, que l'accord final : « *La notion de négociation est associée à l'idée de compensation et de confidentialité. Cela vaut aussi pour l'objet de la négociation : celui-ci n'est pas toujours dicible [...]. Une négociation suppose la reconnaissance de positions et d'intérêts identifiés et repose sur un processus d'ajustement ; elle implique la recherche d'un accord sur un résultat sans pour autant qu'il y ait accord sur le bien commun en jeu. [...] dans une négociation, la validation d'un accord requiert l'unanimité des participants* » [RAYSSAC in ALLAIN, 2005 : 133].

2. Des dispositifs aux ambitions très pragmatiques

Si de nombreux élus pratiquent une valorisation politique des dispositifs d'implication du public qu'ils mettent en place [LE BART, 2003], ils expriment néanmoins des doutes, voire une certaine méfiance à leur égard. Ces dispositifs sont souvent engagés dans des logiques de bonne gestion, plus que pour favoriser une refondation de la légitimité démocratique [BLONDIAUX, 2005].

Dans leurs analyses, M-H. BACQUE et Y. SINTOMER [1999] identifient deux positionnements parmi les décideurs publics pour justifier des dispositifs d'implication du public mis en place. Ils sont ainsi nombreux à participer d'une démarche à « tonalité sociale ». Dans ce cadre, les dispositifs d'implication du public permettraient de renforcer le « lien social » et de rapprocher élus et habitants. Une proximité s'établit alors. Y. LE BART constate que « *Les élus peuvent souhaiter, en certaines circonstances au moins, établir un contact réel avec les habitants pour mieux les écouter, pour mieux répondre à leurs besoins, pour éventuellement devancer la contestation. La concertation, parfois quasi synonyme de surveillance, est fonctionnelle d'un point de vue décisionnel* » [LE BART, 2003 : 62]. Ces

dispositifs constituent également pour les acteurs institutionnels des moments de pédagogie et de formation des citoyens.

M-H. BACQUE et Y. SINTOMER notent que c'est surtout une logique de « *bonne gestion publique* », avec des objectifs managériaux, qui s'exprime le plus souvent dans le discours des décideurs publics. Pour un prestataire de services publics, il peut s'agir de prendre en compte l'avis des usagers dans la gestion du service, voire de valoriser l'expertise d'usage des habitants. Les dispositifs d'implication du public permettent également d'anticiper les conflits et de garantir une meilleure acceptabilité des décisions. C'est une logique de gestion, qui ne relève pas des questions de démocratie. P. WARIN [1999 : 118] mettait déjà en avant ce fait : « *La question de la participation paraît constituer pour l'essentiel une stratégie pour contourner sinon pour lever les résistances qui s'opposent aux changements de politiques, même si formellement l'objectif déclaré est de rendre plus transparent l'exercice du gouvernement et plus tangible le lien entre gouvernés et gouvernants* ».

Associer le public fournit autant d'occasions de connaître et de convaincre les populations concernées que d'anticiper leurs réactions. Ces dispositifs s'inscrivent donc pour nombre d'entre eux dans une stratégie d'acceptation sociale du projet en question et relèvent d'une approche utilitariste. P. SUBRA prend à ce titre l'exemple de la Commission Nationale du Débat Public. Pour lui, au-delà des discours, son ambition première est bien « *trivialement de trouver une solution qui permette de continuer à aménager dans un contexte devenu plus difficile, en désamorçant les conflits le plus en amont possible, avant que les projets ne soient finalisés, avant l'enquête d'utilité publique, avant que les opposants ne puissent attaquer la déclaration d'utilité publique devant les tribunaux administratifs* » [SUBRA, 2007 : 222].

B. Des dispositifs à l'épreuve des faits

1. Des dispositifs peu pensés vis-à-vis de leurs destinataires

Il apparaît également que les dispositifs sont peu pensés vis-à-vis du public ciblé. L. BLONDIAUX parle à ce titre d'une « *série de doubles contraintes* » auxquelles ce dernier doit faire face et qui sont bien souvent le fondement des déceptions ou soupçons exprimés : « *On leur demande ainsi de s'exprimer mais, dès qu'ils le font un peu trop fort, la parole leur est retirée. On leur demande d'être des citoyens ordinaires mais aussi de connaître parfaitement les dossiers et d'être informés des arcanes de la législation et de l'action publique. On leur demande enfin de s'investir pour leur cité mais tout en faisant abstraction de leurs intérêts particuliers et sans être le moins du monde rémunérés !* » [BLONDIAUX, 2005 : 130]. A ce titre, il mentionne dans un autre écrit [2007] plusieurs éléments justifiant de se méfier de certains dispositifs utilisés comme une « *machine à éradiquer le conflit* » et qui peinent à faire reconnaître le point de vue et les intérêts des plus faibles. Les critiques peuvent aller jusqu'à dénoncer la « *manipulation* », voire le « *simulacre* ».

Pour S. RUI [in SIMARD, 2006 : 85], l'impertinence des citoyens tient en grande partie au fait qu'ils ont souvent le sentiment d'être renvoyés à l'impertinence de leur participation. « *Jamais là au bon moment (ou trop tôt ou trop tard), jamais à la bonne distance (ou trop près ou trop loin), jamais assez bon*

citoyen (ou trop apathique ou trop actif)...le participant est aussi régulièrement hors sujet. Les chahuts démocratiques au sein des instances de discussion rappellent que les citoyens ne se conforment jamais complètement aux attendus de l'échange. ».

2. Des dispositifs déconnectés du temps de la décision

En outre, si l'implication du public est aujourd'hui un leitmotiv chez les gouvernants, elle reste le plus souvent déconnectée de la décision. L. BLONDIAUX le souligne : ces dispositifs sont des compléments et non des substituts aux institutions représentatives classiques : « *Qu'il s'agisse de dispositifs aussi différents que les conseils de quartier, les conférences de citoyens ou le débat public à la française, tous se présentent comme des lieux où un jugement public informé peut se construire, où des options contradictoires peuvent se faire entendre, où des arguments peuvent s'échanger mais où le pouvoir de décision n'est pas directement en jeu* » [BLONDIAUX, 2007 : 121]. *A minima*, ces dispositifs se déclinent donc sous diverses formes d'information. *A maxima*, ils constituent un complément aux instances de décision en place, mais ne sont nullement considérés comme un moyen de substitution.

Dans son rapport au Commissariat au Plan, M. GUERIN note à propos de la « concertation » : « *il est clair que [son] ambition n'est pas d'intégrer les désirs de chacun, ni de donner satisfaction à tout le monde [...] elle implique simplement de reconnaître la divergence dans ce qu'elle peut comporter d'irréductible, soit pour des raisons de valeur, soit pour des raisons d'intérêt [...]. Quelles que soient la volonté et la sincérité du maître d'ouvrage, la concertation ne pourra pas effacer ces difficultés et ces oppositions. Mais elle lui permettra de mieux connaître l'impact de son projet sur le territoire et la sensibilité des différentes catégories de personnes concernées. [...] La concertation ne constitue pas un processus de « co-décision » et à notre sens, ne doit pas le devenir.* » [GUERIN, 2005 : 60-61]

Derrière la multiplication des dispositifs, il apparaît donc que les objectifs des gestionnaires sont souvent limités. M. THOMASSIAN prévient cependant des risques afférents à la mise en place de dispositifs qu'elle qualifie de « monologiques » et qui ne laissent que peu de place au public. Reposant sur une rationalité centrale et unique incarnant la volonté de l'élu ou la rationalité des techniciens, ils se résument le plus souvent à des outils de communication unilatéraux. Ces dispositifs tendent très souvent à être perçus comme une tentative de « manipulation » par ceux qui en sont les destinataires [THOMASSIAN, 2004]. Et L. BLONDIAUX de souligner les risques d'instrumentation des dispositifs, « *[a]mbiguïté fondamentale de la plupart des dispositifs de participation contemporains dont la finalité semble autant l'expression que la canalisation de la parole citoyenne et du conflit* » [BLONDIAUX, 2008 : 137]. Leur institutionnalisation et leur standardisation limitent encore leurs capacités à donner une place et un rôle au public dans la construction de l'action publique.

3. Des stratégies d'évitement ou de contournement

Enfin, si les expériences d'implication du public se multiplient dans des stratégies de bonne gestion ou de facilitation de la mise en œuvre des projets, de nombreux travaux soulignent

également les réticences formulées par les pouvoirs publics à l'encontre de ces démarches. Sans prétendre être exhaustif, plusieurs arguments font jour.

S. RUI souligne combien élus territoriaux ou représentants de l'Etat craignent particulièrement la dimension subversive des dispositifs participatifs. Une séance publique sans invective peut presque paraître surprenante [RUI, 2006 : 80]. R. BARBIER rappelle quant à lui que les élus « *tendent à sectoriser la participation et à maintenir une « préférence pour des interlocuteurs privilégiés ou permanents » (Mabileau, 1999), dont le grand mérite est d'avoir un comportement (relativement) prévisible* » [BARBIER, 2005 : 261]. De la même manière, L. SIMARD [2003] souligne combien les maîtres d'ouvrages préfèrent négocier avec les acteurs dont l'accord ou la neutralité est essentielle en amont des procédures officielles de consultation du public. Dans ce but, ils privilégient des arènes de négociation « *privatives* ». Même dans le cas d'une phase de consultation préalable à l'enquête publique, des temps de négociation en amont de celle-ci sont bien souvent prévus.

De manière générale, la mise en place d'un dispositif d'implication du public met directement en question les représentations que peuvent avoir les acteurs institutionnels de leurs missions, de leur rôle, de leur légitimité à agir, des objets qui peuvent porter à discussion et ceux qui ne le peuvent pas. Aussi ces derniers sont souvent réticents devant le développement de ces dispositifs : « *Mener une concertation consiste à être à l'écoute, à se tenir prêt à modifier les frontières de l'objet mis en débat. Seule l'expérience de la confrontation modifie les objets étudiés [...]. Plutôt qu'à l'acceptabilité sociale du risque, peut-être faudrait-il s'intéresser à l'acceptabilité administrative – services de l'Etat et appareillage technique du monde industriel confondus – de la concertation* » [CASTEL in MEEDDAT/RDT, 2008 : 40].

L. BONNAUD observe également dans ses travaux portant sur les risques industriels que « *les personnes les plus fermées à l'idée de dispositifs participatifs [sont] des parlementaires, les sénateurs, qui refusent les réunions publiques d'information de l'ensemble de la population. Ils ont notamment refusé que soient organisés des débats sans filtre dans lesquels des habitants pourraient mettre en cause la présence des industries à risque sur le territoire ; ils ont souhaité la création de CLIC, des dispositifs présentés comme « calmes et unanimes »* » [BONNAUD, in MEEDDAT/RDT, 2008 : 19]. On peut citer dans le même sens le travail de D. BOY [2003] portant sur les parlementaires et l'environnement. Dans le cadre de cette étude, il cherche à saisir les écarts entre les attitudes du public sur ces questions et celles de leurs représentants³¹. Or, à partir des questions relatives à « la participation, la délibération », il montre bien la permanence des réticences chez les parlementaires dans ce domaine. La question suivante est ainsi posée [BOY, 2003 : 24] :

« Lorsque des habitants d'une région risquent de subir des inconvénients à cause d'un grand projet comme le passage d'une voie ferrée ou d'une autoroute, diriez-vous qu'il faut : accorder à ces habitants le droit de refuser le projet ou maintenir le projet en indemnisant correctement les habitants ? ».

Ils ne sont que 12% du panel des parlementaires à choisir la première possibilité, tandis qu'à l'échelon national 56% de l'échantillon s'était exprimé pour cette solution.

³¹ Pour ce faire, il reprend les questions de questionnaires réalisés récemment dans le domaine à l'échelon national (afin de pouvoir comparer les résultats) et les complète avec de nouvelles questions posées uniquement au panel des parlementaires.

Ainsi, si dans la mise en œuvre de dispositifs d'implication du public, l'accent est souvent mis par les pouvoirs publics en charge des processus sur l'importance de « sensibiliser » ce dernier, de « lui faire comprendre », la mobilisation de savoir-faire nouveaux s'impose aux gestionnaires. Les acteurs institutionnels cernent aujourd'hui bien l'intérêt d'avoir accès aux savoirs locaux ou « profanes ». Ces dispositifs peuvent constituer un temps d'appropriation et de prise de connaissance des territoires sur lesquels ils envisagent leurs projets : « *Après avoir appris à communiquer, ceux qui ont à charge la gestion des risques doivent aussi apprendre à écouter le public, en ne jugeant plus ses réactions à l'aune de la rationalité probabiliste* » [PERETTI-WATEL, 1999 : 19]. Ces moments se révèlent être des temps importants pour l'acquisition de savoir-faire, que ce soit en termes de compétences communicationnelles, de modalités organisationnelles pour faciliter les apprentissages et les échanges. Ainsi, E. MARTINAIIS constate que « *La concertation est [...] complexe, car les acteurs doivent s'accorder sur le contenu du dispositif, mais également sur les sujets qui doivent y être discutés. [...] La concertation pose également le problème des compétences et des savoir-faire ; il faut à cet égard laisser le temps aux personnes d'apprendre.* » [in MEEDDAT/RDT, 2008 : 41].

L'implication du public dans la construction de l'action publique introduit de nombreuses mutations, tant dans les représentations des acteurs, que dans leurs savoirs et les processus de conception. Pour les praticiens, un important travail sur leurs pratiques s'impose.

4. L'implication de la société par le biais de dispositifs participatifs ou délibératifs ?

Si l'implication du public est devenue un « point de passage obligé », les modalités de sa mise en œuvre restent sujettes à caution et débat. Pour de nombreux chercheurs, plutôt que parler de « démocratie participative », il serait plus juste de renvoyer à l'idée de « démocratie délibérative », qui privilégie le principe d'une définition procédurale et discursive de la légitimité : « *La norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement* » [BLONDIAUX, SINTOMER, 2002]. « La démocratie délibérative » privilégie des systèmes « froids », *top-down* (comme par exemple avec le tirage au sort des participants) et s'attache à la participation des différentes parties prenantes à la discussion et non à la décision. Elle met en avant les principes d'argumentation (« *le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons. C'est la force du meilleur argument qui doit prévaloir* »), d'inclusion (« *la discussion doit par principe être ouverte être ouverte à tous ceux qui sont susceptibles d'être affectés par la décision* ») et de publicité ou de transparence [BLONDIAUX in BILLE et al., 2006 : 168]. L'ambition est alors de renforcer le caractère éclairé de la prise de décision politique mais aussi du consentement politique des citoyens. « *Cette approche de la délibération a pour elle le mérite de définir clairement ce que pourrait être un horizon régulateur des pratiques dans les démocraties existantes. A la différence de l'idée de « démocratie participative », il ne s'agit plus de laisser croire aux habitants qu'on les fait participer à la décision au risque de produire de la frustration et du cynisme* » [BLONDIAUX, in BACQUE, REY, SINTOMER, 2005 : 127]. Il reste que ces procédures sont souvent questionnées dans leur capacité à pallier les asymétries de pouvoir et à dépasser les inégalités structurelles qui caractérisent les sociétés contemporaines [BLONDIAUX in BILLE et

al., 2006]. Pour nous, l'idée de « démocratie délibérative » élude la question de la prise de décision au sein de ces instances.

De nombreux travaux ont cependant montré les effets de ces dispositifs. L. BLONDIAUX [2007] souligne leur capacité à être des armes de contestation et un moyen de contrôle de l'action publique pour ceux qui s'en emparent. Au-delà d'une ambition difficilement atteignable de construction d'un consensus, ils participent aussi plus fondamentalement à la mise en visibilité et à la confrontation des différentes « *visions du monde* », voire à « *l'exploration collective d'un monde commun* » [CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001]. Et si certains travaux ont mis en exergue leurs limites, l'expérience fait toujours apparaître des effets, qu'ils soient voulus, anticipés ou induits [BARTHE, 2003]. Dans la réalité de la mise en œuvre, on peut également formuler le postulat d'une décision plus efficace, plus adaptée, plus équilibrée, plus « robuste » suite à la mise en place de tels dispositifs [LARRUE, 2008]. L'implication du public améliorerait la décision par la prise en compte de nouveaux éléments et faciliterait sa mise en œuvre, la décision étant plus légitime.

In fine, s'il ressort des éléments précédents que les dispositifs d'implication du public ne garantissent en aucune manière à ce dernier d'influer sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique, alors pourquoi s'impliquer dans un tel dispositif ? Comment trouver le juste équilibre entre la co-décision qui paraît difficile à atteindre (en particulier tant que la question de la responsabilité de chacune des parties prenantes n'est pas posée) et le sentiment de manipulation qui peut parfois transparaître des dispositifs ?

Dans leurs travaux, L. MERMET et al. [2004] s'intéressent beaucoup aux capacités de « forçage » des dispositifs d'implication du public. Les auteurs définissent la notion de « forçage » comme « *l'action d'un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et « imposer » un projet sans apporter aux objections émises des réponses (modifications, argumentations) adéquates* » [MERMET et al., 2004 : 8]. Pour eux, la portée d'un dispositif d'implication du public autour d'un projet est à analyser au regard de sa capacité à rééquilibrer les rapports de force entre porteurs et opposants et à donner la possibilité que ce dernier soit finalement refusé ou profondément requalifié. Ces chercheurs nous préviennent et nous éclairent vis-à-vis des innovations procédurales. Au-delà des effets de manche, l'enjeu se situe au niveau de l'acceptation ou non par les porteurs d'un projet que celui-ci puisse être refusé. On ne peut parler de négociation dans la mise en œuvre d'un dispositif si l'une des deux parties est assurée d'obtenir ce qu'elle souhaite : « *Sur le plan normatif [...], il nous semble que c'est l'asymétrie excessive de pouvoir, plutôt que le portage actif du projet, qui rend le modèle DAD inacceptable. [...] Le problème est dans le « forçage », c'est-à-dire dans les procédés qui rendent difficile au client de refuser le projet ou le service même s'ils ne lui conviennent pas. Pour nous, c'est la limitation des possibilités de « forçage » qui constitue l'enjeu crucial de l'amélioration des procédures et des processus de décision* » [MERMET et al., 2004 : 7]. Pour eux, la sortie du modèle classique d'aménagement ne passe donc pas tant par l'instauration d'instances de discussion multipartites, que par la sortie du « forçage ». Les recherches ne doivent alors pas céder à la « fascination » exercée par les procédures de concertation, rarement suffisantes pour instaurer une négociation effective mais plutôt saisir les rapports de force, les possibilités laissées

aux différentes parties prenantes pour s'en libérer et pour résister au « forçage ». C'est ce que nous tenterons de saisir dans le cadre de notre questionnement sur les politiques de gestion du risque d'inondation : au-delà des innovations procédurales bien souvent mises en exergue par les gestionnaires du risque, quel rôle et quelle place sont donnés aux riverains dans la construction de l'action publique dans ce domaine ?

III. L'implication du public dans la gestion du risque d'inondation : un impératif difficile à appliquer

La question de l'implication des populations riveraines dans la lutte contre les inondations n'est pas nouvelle. Nous verrons tout d'abord que des dispositifs d'information sur les risques majeurs (dont le risque d'inondation) existent depuis le milieu des années 1980. Progressivement, le panel s'est étoffé et la problématique a été de plus en plus investie, que ce soit dans le cadre de l'élaboration des PPR « Inondation » ou suite à l'adoption de lois les plus récentes, en particulier la loi « Risques » de 2003. Surtout, nous verrons que les gestionnaires du risque mobilisent et privilégient aujourd'hui de plus en plus de processus *ad hoc*, pensés pour accompagner et faciliter leur action (A). On peut donc rendre compte aujourd'hui d'une multitude de procédures et d'outils à destination des populations riveraines ; néanmoins, l'analyse des discours des gestionnaires du risque sur ces questions nous montre bien que le riverain y est avant tout informé, voire consulté, mais est encore loin de participer à la construction de l'action (B).

A. Vers une implication accrue des populations riveraines dans la lutte contre les inondations

Quels sont alors les dispositifs existants dans le domaine de la gestion des risques naturels et plus spécifiquement du risque d'inondation ? Nous verrons que si les gestionnaires du risque disposent de procédures multiples pour l'information ou la consultation des populations riveraines vis-à-vis de la question des risques naturels, ils les complètent voire ils privilégient des « processus » plus souples de conciliation dans le cadre de la mise en œuvre de leur action.

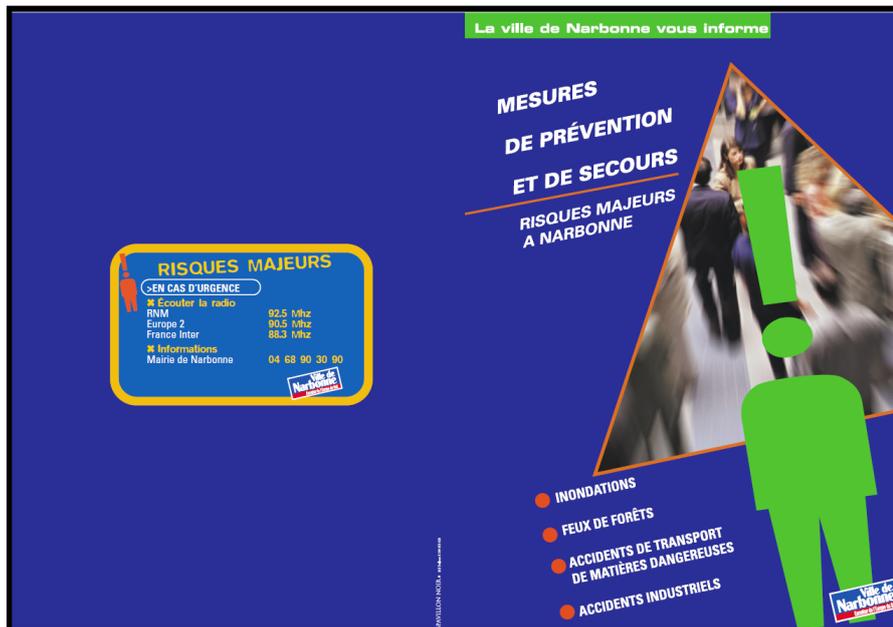
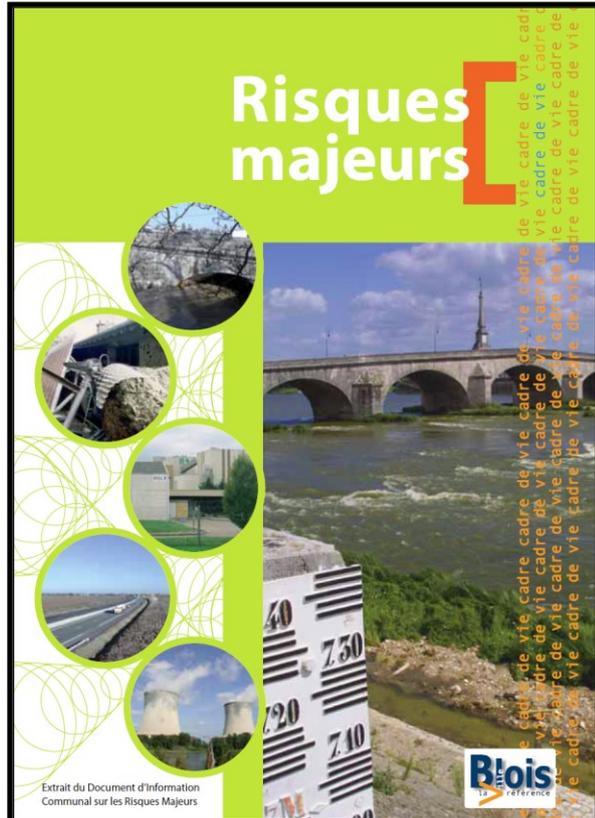
1. L'information sur les risques majeurs : des outils déjà anciens

Depuis les années 1980, la France s'est progressivement dotée de plusieurs outils d'information et de sensibilisation des populations dans le domaine de la gestion des risques naturels. Le principe du droit à l'information du public sur les risques naturels majeurs a été notifié par l'article 21 de la loi numéro 87-565 du 22 juillet 1987 relative à *l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs*. La loi dispose que « les citoyens ont un droit à l'information sur les risques qu'ils encourent en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour

s'en protéger ». Ce droit à l'information passe par l'élaboration au niveau départemental des DDRM (Dossiers Départementaux sur les Risques Majeurs, répertorient et cartographiant les risques naturels et technologiques pour l'ensemble des communes de la circonscription) et des DICRIM au niveau communal (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs). En s'appuyant sur des données historiques, les Atlas des Zones Inondables (AZI) ont également été pensés à partir du début des années 1990 dans une logique de sensibilisation tant des élus que des populations riveraines des risques potentiels.

Si ces outils existent, leur mise en œuvre s'est pourtant avérée compliquée. B. LEDOUX [2006] explique qu'il a fallu attendre près d'une dizaine d'années avant de voir l'ensemble des départements dotés d'un DDRM ; la question de leur mise à jour (qui devrait être effective tous les 5 ans) pose également problème. De même, seuls 2% des DICRIM avaient été réalisés en 1999 ; ils tendent cependant actuellement à s'imposer au sein des communes qui doivent répondre à leurs obligations réglementaires et les réalisent en complément de leurs Plans Communaux de Sauvegarde.

Enfin, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* a permis de nouvelles avancées pour améliorer la transparence et le partage de l'information dans le domaine [VEYRET, 2004]. Elle a ainsi mis en place de nouveaux dispositifs destinés à développer une conscience et une « culture du risque » dans la population, à l'image de l'obligation d'information à laquelle sont soumis les maires dont la commune est couverte par un PPR « inondations » : ces derniers sont ainsi tenus d'informer la population au moins une fois tous les deux sur les risques encourus sur le territoire par des réunions publiques ou tout autre moyen approprié (article 40). De même, l'article 42 impose l'inventaire et l'entretien des repères de crues dans les zones exposées au risque d'inondation ; les repères correspondant aux crues historiques doivent être établis. Enfin, son article 77 dispose que les locataires ou futurs acheteurs d'un bien situé dans une zone couverte par un PPRN doivent en être informés par les propriétaires ou vendeurs.



Document 7. L'outil des DICRIM investi par les communes
(de gauche à droite, couverture des DICRIM des communes de : Marseille, Blois et Narbonne)

2. L'élaboration du PPR « inondation » : un moment qui devrait être privilégié pour l'« information » et la « concertation » avec les populations riveraines

Au-delà de ces outils spécifiquement dédiés à l'information des populations riveraines, le moment de la construction des PPRNP a également été pensé au moment de sa création comme un temps important pour l'« information » et la « concertation » (ce sont les termes employés dans les publications officielles du MEDD) avec les populations riveraines. On rappellera que la loi « Barnier » [1995] à l'origine des PPR « inondation », pose le principe de participation dans la réglementation française ; dans ce cadre, leur temps d'élaboration devait devenir un moment privilégié pour la « concertation » avec les élus locaux et « l'information du public ». Il s'agissait de rompre avec les pratiques vivement critiquées d'élaboration des PER, qui avaient fait l'objet de critiques sévères quant à leur mise en œuvre et à leur approche très technicienne et descendante. L'ambition était donc de penser les PPRNP de façon plus concertée [HUBERT, RELIANT, 2003].

On peut cependant s'interroger sur la réalité de la place donnée aux populations riveraines dans le cadre de ces procédures réglementaires très strictes, où les marges de manœuvre restent limitées et jamais affichées [LEDOUX, 2006]³² ; certains retours d'expérience restent à ce titre mitigés. Ainsi, dans une étude portant sur l'approbation des PPRi du Sornin et du Furan dans la Loire [ROUX, 2006], des chercheurs du CRESAL constatent une participation très limitée des riverains aux enquêtes publiques relatives aux PPR « inondation » un manque d'information localement quant à leur tenue. Il en découle que malgré les inondations récentes survenues sur le territoire observé, peu de personnes sont venues déposer. Les auteurs de la recherche observent également que les dépositions ne sont reprises que dans la mesure où elles sont jugées légitimes : *« L'opérativité de l'enquête d'utilité publique comme forme de démocratie technique trouve ses limites. Si elle permet à une personne quelconque de prendre la parole pour exprimer par écrit son opinion, ce qui est à la base même de toute démocratie, elle ne le fait que sur la base d'un préformatage de la question qui situe a priori les zones du discutable. »* [ROUX, 2006 : 42]. Seuls sont ainsi pris en compte les avis portant sur le terrain de l'expertise technicienne, tandis que ceux fournissant d'autres données ou soulevant d'autres questions non anticipées ne sont pas retenus : *« Certaines questions posées par les personnes qui s'expriment ne sont tout simplement pas prises en compte car considérées comme hors cadre de l'enquête »*. [ROUX, 2006 : 39]. Finalement, pour ces auteurs, l'enquête publique vient clore, bien plutôt qu'inaugurer ou accompagner l'élaboration du document réglementaire [ROUX, 2006 : 3] ; ils décrivent alors une *« procédure qui vise à une certaine démocratie technique (de mise en discussion publique des choix faits par l'administration en charge de la sécurité du territoire), mais en restant toutefois dans un cadre limité et réglementé »* [ROUX, 2006 : 18].

³² Pour nuancer ces propos, on rappellera néanmoins les travaux de S. RODE [2009 : 151-167] qui relatent bien les temps de négociation survenus entre collectivités locales et services de l'Etat lors de la définition de la cartographie réglementaire des PPR « Inondation » sur la Loire moyenne. Il montre ainsi que des zones qui auraient dûes être considérées comme inconstructibles au regard des études préalables sont finalement cartographiées comme constructible.

Les difficultés rencontrées dans l'implication des populations riveraines sont clairement perçues par les gestionnaires du risque. A propos des efforts à consentir pour une meilleure information ou consultation du « public » dans le cadre de l'élaboration des PPR « Inondation », un rapport du Ministère de l'Environnement de 2006 portant spécifiquement sur cette question constate que les services instructeurs de ces documents doivent faire évoluer leurs pratiques et approches de la question : « *beaucoup de services paraissent démunis, d'une part du fait d'un manque de précision dans les termes de la loi, d'autre part en raison des craintes suscitées par les changements dans les positionnements institutionnels et les méthodes de travail que ces nouvelles dispositions impliquent.* » [MEDD, 2006 : 2].

3. Des « processus » dédiés à des projets spécifiques

DICRIM, DDRM, PPR « Inondation » sont des outils réglementaires dédiés ou dans le cadre desquels sont pensés l'information et la consultation des populations concernées mais on constate également depuis quelques années la multiplication de processus *ad hoc*, qui ne répondent pas à des obligations réglementaires mais sont pensés par les gestionnaires du risque. Ces processus ont pour nous deux types d'ambitions.

On assiste tout d'abord à une multiplication des démarches d'information préventive à l'échelon national, ces dernières ne s'inscrivant pas forcément dans un cadre unifié mais étant souvent de l'initiative d'acteurs institutionnels locaux et proposant des angles d'approche différenciés. Dans le cadre du Programme « *Information, participation du public, concertation et association dans les PPR* », le MEDAD a ainsi proposé un état des lieux non exhaustif des supports de communication développés autour de la problématique du risque d'inondation. Il rend compte d'outils de communication portés soit par des acteurs d'envergure nationale, comme la Mission Risques Naturels (*Vade-mecum pour les métiers de l'assurance*) ou l'association France Nature Environnement (*Livret Inondation : que faire chez vous avant, pendant et après la crue ?*), mais également de dispositifs développés par des structures à une échelle plus locale, telles que l'initiative de la DDE d'Isère (*panneaux d'information PPRi Isère amont*) ou du Conseil Général des Alpes-Maritimes (*Sismo des écoles*). Les collectivités locales (communes et intercommunalités développent également leurs propres dispositifs. Ces démarches sont tournées vers différents types de publics : public scolaire, élus, mais aussi le grand public, les particuliers.

Quelles sont alors les ambitions des gestionnaires du risque lorsqu'ils mettent en œuvre de tels dispositifs ? La première et la plus évidente est une ambition pédagogique d'information et de restauration d'une « culture du risque » ; ces dispositifs sont alors pensés dans le cadre de démarches de réduction de la vulnérabilité. Pour les gestionnaires, les dispositifs d'implication du public permettraient de corriger des « *biais de perception* » dont souffre le public et qui peuvent affecter l'efficacité des politiques publiques [PERETTI-WATEL, 1999 : 15].

Eduquer, sensibiliser mais aussi responsabiliser... La multiplication et l'attention portée aux dispositifs d'information du public s'explique également dans une volonté de faire prendre une part active aux riverains. Ainsi A. LALO explique qu'améliorer l'information sous-entend aussi une responsabilisation accrue face aux dommages environnementaux. « *En développant la transparence autour du risque, on milite aussi pour son acceptabilité. Le projet de loi [loi de 2003] constitue une*

rupture en ce qu'il responsabilise les décideurs publics et les citoyens, parfois victimes de l'illusion du « risque zéro. [...] la population doit être co-gestionnaire du risque. Pour cela, elle doit connaître les caractéristiques du risque et la conduite à tenir pour s'en préserver » [in GRELOT, GUILLAUME, ACHARD, GENDREAU, 2003 : 21].

De tels dispositifs d'information ou de consultation sont également mis en œuvre pour faciliter l'acceptation des projets engagés : *« Parce que scientifiques, techniciens et même décideurs n'ont pas suffisamment confiance dans le public, qu'ils jugent peu ou mal informé, en proie aux croyances et à l'irrationnel, ils s'imaginent que la confiance peut être retrouvée par un surcroît d'information et de formation »* [LEDOUX, 2006 : 525]. A ce titre, ils semblent même être devenus des « points de passage obligés » [CALLON, 1986] pour tous les grands projets d'aménagement et de gestion des inondations impactant fortement l'occupation du sol ou les pratiques locales. C'est particulièrement le cas lors de l'aménagement d'ouvrages type « zones de ralentissement dynamique », comme sur le site de la Bassée sur le bassin de la Seine (que nous avons évoqué précédemment). Il est alors d'autant plus intéressant de constater que ces dispositifs sont menés le plus souvent dans une logique « gestionnaire » de conciliation des oppositions potentielles et en anticipation des procédures à venir, les enquêtes publiques, qui ne viennent alors qu'entériner des projets déjà discutés préalablement. Nous verrons dans les chapitres suivants que les démarches observées dans le cadre de notre recherche s'inscrivent en partie dans ces mêmes logiques.

Nous voyons donc bien ici que la question de l'information, voire de la consultation des populations riveraines pour la gestion du risque d'inondation est déjà largement investie et a abouti à une grande diversité de supports. La question demeure néanmoins du rôle et de la place donnés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique dans ce domaine.

B. L'implication du public : un objet de questionnement parmi les gestionnaires du risque

Sur cette question, P-H. BOURRELIER [1997] constatait il y a plus de dix ans que : *« La participation du public au niveau du processus décisionnel, en matière de prévention, reste à organiser. [...] L'information sur les risques naturels est généralement conçue comme une activité de l'Etat à sens unique en direction des collectivités locales, sur la base de programmes ou de campagnes de sensibilisation dont les effets ne sont que rarement mesurés a posteriori. »* [BOURRELIER, 1997 : 159]. Dans leurs travaux réalisés au même moment, G. DECROP et al. [1997] restaient également relativement prudents : *« Il nous fallait [...] avouer que les « scènes locales de risque » que nous détectons çà et là sur le terrain, n'avaient qu'un rapport assez lointain avec la vision idéalisée de la démocratie locale et participative que la notion charriaît avec elle. Si l'on pouvait, de temps en temps, repérer une instance formalisée de négociation, c'était pour aussitôt constater sa précarité et son enlisement dans les consensus mous, les malentendus et les non-dits. D'une manière générale, ce que l'on voyait à l'œuvre, c'était davantage de transactions, menées à bas bruit et hors des feux de la rampe que des négociations au sens formel de ce mot »*. Depuis lors, on peut se demander si l'affirmation d'une nouvelle appréhension du risque d'inondation (telle que nous avons pu la caractériser dans

le chapitre 1) est à même de faciliter l'émergence de « *scènes locales de risque* » capables de donner un rôle et une place pour les riverains dans la construction de l'action publique.

1. L'implication du public : de l'information à la concertation

Les circulaires et documentations techniques publiées ces dernières années rendent bien compte des questionnements qui habitent actuellement les gestionnaires du risque dans ce domaine. La circulaire du 3 juillet 2007 *relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles* souligne ainsi que « *la demande d'information et de participation de l'ensemble des acteurs aux processus de décision dans le domaine des risques se fait de plus en plus pressante* » [MEDAD, 2007].

Dans les documentations techniques produites sur ces questions (Programme du ministère de l'Environnement « *Information, participation du public, concertation et association dans les PPR* », 2006-2007), plusieurs échelons d'implication sont identifiés, pour lesquels il est intéressant de reprendre les définitions retenues (qui sont d'ailleurs celles proposées par la Commission Nationale du Débat Public). On découvre d'abord que le terme de « participation » y est appréhendé de façon particulièrement large : « *La notion de participation intègre l'idée d'associer le public à l'élaboration d'un projet et de sa décision, de partager, dans une certaine mesure, le pouvoir de décision, ou d'au moins donner un pouvoir d'action. Participer, c'est devenir acteur.* » [MEDD, 2006 : 5].

A minima « l'information » du public « *consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. L'information doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis-à-vis du public informé.* » [MEDD, 2006 : 4]. Même s'il est fait mention du fait que donner une information conduit à donner une certaine forme de pouvoir à leurs destinataires, les procédures d'information sont présentées comme étant à sens unique : l'information est diffusée par les pouvoirs publics aux populations concernées. Ces dispositifs ne prévoient pas de capacité d'expression pour leurs destinataires. La consultation constitue un second niveau : « *la consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître son opinion, ses attentes et ses besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte avant la décision finale* » [MEDD, 2006 : 4]. Une consultation est censée être menée sur un sujet précis et non à long terme. L'enquête publique est présentée comme une forme de consultation. Enfin, à propos de la « concertation » avec la population, la définition qui en est donnée est la suivante : « *Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par un décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. [...] La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables* ». Il est bien souligné que même dans le cadre d'une « concertation » : « *L'autorité reste libre de sa décision* » [MEDD, 2006 : 4]. La concertation est présentée comme un des fondements de l'élaboration des PPRNP.

Ces définitions laissent toutes transparaître une même caractéristique : ces dispositifs ne constituent en aucune manière des instances de partage de la décision. D'ailleurs, pour les auteurs de ces documents, il en est de même pour deux autres dispositifs que sont le débat public : « [II]

n'est pas un espace de décision. Il est fait pour informer le public et lui permettre de s'exprimer et pour éclairer le maître d'ouvrage dans sa décision » [MEDD, 2006 : 5]. L'enquête publique quant à elle, est « *une procédure consultative qui a pour but d'informer le public sur une opération d'aménagement ou un plan d'urbanisme par un dossier qui lui est présenté et de recueillir ses observations* » [MEDD, 2006 : 6]. La typologie [MEDD, 2006] se termine par une référence à la « co-élaboration » et de la « co-décision ». Elles correspondent pour les auteurs aux formes les plus poussées d'implication du public, dans le cadre desquelles un véritable partage du pouvoir a lieu. Cependant, ils concluent à propos de ce type de dispositifs : « *elles n'existent pratiquement pas en France* » [MEDD, 2006 : 5], comme autant d'élément d'explication d'un non recours à ces dernières.

Ainsi, dans le domaine de la lutte contre les inondations, les riverains ne semblent encore pas légitimes à co-décider mais légitimes à être informés [BAYET, 2005], voire à être entendus. Ce constat pose pour nous question dans la mesure où nous avons vu dans le chapitre 1 que ces derniers sont de plus en plus responsabilisés et que les démarches de gestion du risque d'inondation impactent fortement les activités et usages situés dans les territoires inondables.

2. Procédures et processus : quelle vision parmi les gestionnaires du risque ?

Des procédures d'information ou de consultation qui se multiplient, des processus de concertation qui deviennent des « points de passage obligé »... Quel regard ont les gestionnaires du risque vis-à-vis de ces dispositifs ?

Dans une recherche portant sur la gestion du risque d'inondation sur l'espace ligérien, S. VANBESIEN [2007]³³ a obtenu des réactions relativement réservées de la part des gestionnaires du risque rencontrés quant à une possible implication des riverains à l'élaboration de l'action publique dans ce domaine. Pour eux, ces dispositifs dits de « consultation » ou de « concertation » apparaissent comme une contrainte, sont perçus comme particulièrement dispendieux en terme de temps et offrent peu de garanties ou de résultats. Ces résultats vont dans le même sens que les travaux de F. DUCHENE et C. MOREL-JOURNEL réalisés sur l'agglomération lyonnaise. Ces derniers citent ainsi un des techniciens rencontrés « *reconnais[s]ant [...] sans ambages que « la modélisation (de la rivière) est un travail en chambre, d'où sont exclus élus et particuliers* » » [DUCHENE, MOREL-JOURNEL, 2000 : 225]. De nombreux travaux laissent donc poindre une grande « frilosité » des gestionnaires du risque et plus généralement des acteurs institutionnels à impliquer les populations riveraines : « *Pour les gestionnaires du risque, le riverain est un problème qu'il convient de toujours réduire [...]. le discours le plus couramment rencontré chez les acteurs institutionnels du risque consiste à ne présenter aux riverains que des solutions déjà élaborées et une position unanime et cohérente, quitte pour cela à attendre plusieurs années que techniciens et élus se soient entendus.* » [DUCHENE, MOREL-JOURNEL, 2000 : 225-226]. Les auteurs de cette recherche tentent également une description des « figures » du riverain, telles quelles sont perçues par les gestionnaires du risque. Pour ces

³³ Ce travail de Master Recherche a été réalisé dans le cadre des partenariats établis entre les partenaires du projet INTERREG *Freude am Fluss*. S. VANBESIEN a ainsi travaillé avec les chercheurs de l'université de Nimègue pendant un semestre avant de revenir en France pour mener son travail sur le terrain d'étude.

derniers, il semble que le riverain est d'abord un « *pétitionnaire en puissance [...] un individualiste forcené, à qui il conviendrait de toujours rappeler l'intérêt général pour « qu'il ait conscience qu'il n'est pas seul », selon les termes d'un élu rencontré* » [DUCHENE, MOREL-JOURNEL, 2000 : 221]. Le riverain est aussi un « électeur », qu'il ne faut certes pas décevoir mais qui en même temps a déjà choisi ses représentants et sont les premiers légitimes à agir et représenter ses intérêts. Enfin, le riverain est appréhendé comme une « victime », vis-à-vis duquel le gestionnaire du risque a avant tout une responsabilité.

Les riverains doivent donc être « informés » mais ces démarches ne sont souvent engagées que lorsque la plupart des décisions sont déjà prises. Et B. LEDOUX de faire ce constat : « *Si une démarche de concertation n'est pas susceptible d'influencer la décision finale, il est préférable de ne pas parler de concertation, mais plus honnêtement de communication (information) ou de consultation. Il est inutile et même discutable de prétendre faire de la « concertation » si les décisions sont en réalité déjà arrêtées ou si le maître d'ouvrage n'accepte pas initialement le principe de modifier (ou construire) son projet en fonction des résultats de la concertation. Ce qui signifie qu'à partir du moment où un maître d'ouvrage affiche sa volonté d'engager une démarche de concertation, il doit dès le départ indiquer quelle(s) décision(s) doivent être prise(s) et selon quelles modalités elles le seront. La concertation ne doit donc pas être confondue avec la décision. Les parties prenantes de la consultation doivent connaître l'objectif visé [...], savoir qui prendra la décision et comment leur participation est susceptible d'influencer le choix final. Mais ils doivent avoir conscience qu'ils ne sont pas au final les décideurs.* » [LEDOUX, 2006 : 574]. Or, nous le verrons dans le cadre de nos études de cas réalisées sur la Loire (en chapitre 6), la clarté des règles n'est pas toujours de mise : au-delà des efforts consentis pour faciliter les échanges au sein des dispositifs observés et gommer les différences de statut entre les parties prenantes, on observe un certain non-dit autour des modalités de la prise de décision.

Conclusion du chapitre 2

Pour conclure, si nous avons vu dans ce chapitre que la question de l'implication du public fait son chemin et amène à la reconfiguration des modalités de production de l'action publique, de nombreux défis et des ambiguïtés demeurent dans sa mise en œuvre. M.-H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER parlent d'un « *apparent consensus* » mais observent également « *[des] divergences fondamentales quant à la portée et au sens accordés aux démarches participatives* » [BACQUE, REY, SINTOMER, 2005 :13].

Il nous semble que l'implication du public est devenue un imposé pour les porteurs de l'action publique et que ces derniers la pensent avant tout avec un certain pragmatisme. Leurs ambitions sont relativement claires et s'inscrivent le plus souvent dans une logique gestionnaire, parfois à tonalité sociale. C. LE BART souligne à ce titre combien les élus se réfèrent et promeuvent la démocratie locale, tout en s'en méfiant [LE BART, 2003 : 61]. Nous avons bien vu que les injonctions et même les processus de « concertation » ou de « participation » se multiplient. Pour nous, la question fondamentale reste cependant celle du partage du pouvoir et de la prise de décision. A ce titre, L. BLONDIAUX pose la question : « *Ne pas tenir compte de l'avis des habitants n'engendre-t-il pas un risque crucial, celui de décevoir et de renforcer le cynisme, de parvenir somme toute à un résultat exactement contraire à celui recherché ? A l'inverse, partager le pouvoir et les responsabilités ne risque-t-il pas de faire perdre à l'action politique sa lisibilité ? A quoi sert désormais le politique s'il renonce à l'idée même d'engagement pour se dissoudre dans une pratique de consultation tous azimuts ?* » [BLONDIAUX, 2005 : 134].

Les gestionnaires du risque n'échappent pas à de tels questionnements mais cet impératif semble particulièrement complexe à appliquer dans ce champ si « spécifique » [GILBERT, 1998] de l'action publique environnementale, où l'Etat conserve la mainmise sur les compétences et les savoirs techniques. Si nous avons vu dans le chapitre 1 qu'il y a une responsabilisation accrue des collectivités locales et des populations riveraines, la forte technicité, la dimension relative abstraite du problème et les responsabilités juridiques engagées (en particulier vis-à-vis de la gestion des aléas) rendent pour nous plus difficile une ouverture à la société civile. Au-delà des innovations procédurales qui sont mises en avant par les gestionnaires du risque, on peut s'interroger sur les capacités réelles qui sont alors laissées aux riverains dans la construction de l'action publique dans ce domaine. C'est ce que la confrontation diachronique des démarches actuelles menées sur la Loire, avec celles mises en œuvre au XIX^{ème} siècle sur le même cours d'eau nous amène à mettre en exergue dans la suite de notre travail.

Chapitre 3. Terrain d'étude et méthode... ou comment tirer parti du contexte ligérien pour mettre en perspective les pratiques contemporaines dans la gestion du risque d'inondation

Introduction

Ce chapitre 3 est l'occasion pour nous de présenter notre méthodologie. Il s'organise en trois temps. Une fois n'est pas coutume, nous le débutons par une présentation de notre terrain d'étude – le contexte ligérien – qui constitue en tant que tel un élément de compréhension et de justification de notre approche et de notre méthode. Nous reviendrons par la suite sur cette dernière.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le programme INTERREG IIIb « *Freude am Fluss* », dans le cadre duquel s'inscrit cette recherche, était porté par des gestionnaires et universitaires travaillant sur les contextes rhénan et ligérien ; ce dernier s'imposait donc d'entrée à nous. Or, nous verrons en **section I** que la Loire tient une place relativement spécifique en France dans l'histoire de la lutte contre les inondations ; ce terrain a constitué pour nous tant une contrainte qu'une opportunité dans la construction de notre méthodologie. Ce fut d'une part une contrainte, car les stratégies ligériennes de lutte contre les inondations se distinguent historiquement de celles menées sur les autres grands cours d'eau français, rendant difficile des comparaisons. Nous le verrons, cette spécificité est de plusieurs ordres : spécificité temporelle, spécificité dans les stratégies retenues, spécificité dans les acteurs impliqués. J-P. BRAVARD le rappelle : « *A la différence des autres grands cours d'eau français, la politique menée dans la vallée de la Loire a privilégié la protection des lieux habités à l'aide d'un système de levées construites sur le lit majeur* » [1996 : 78]. Au milieu du XX^{ème} siècle, la Loire est ainsi le seul fleuve français à disposer d'une défense continue par des endiguements laissant très peu de zones d'expansion de crues naturelles sur un linéaire de plus de 400 kilomètres (ce qu'on appelle couramment la Loire moyenne). Ces endiguements ont rompu précocement le lien entre les populations riveraines et le fleuve, tandis que l'Etat a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre de cette stratégie.

Ce terrain d'étude constituait également pour nous un atout car il offrait l'opportunité de penser une démarche relativement originale en aménagement de l'espace-urbanisme et de tenter une confrontation entre les pratiques actuelles de construction de l'action publique face au risque d'inondation et celles engagées plus d'un siècle et demi plus tôt sur le même cours d'eau à la suite des inondations de 1846, 1856, 1866. Comme nous l'avons mentionné rapidement en introduction générale, l'idée de « redonner de l'espace à la rivière » avait déjà été envisagée à la suite de ces événements. En 1867, dans le cadre d'un programme d'action proposant une combinaison de renforcements et abaissements des levées à l'échelle de toute la Loire, la construction d'une vingtaine de « *déversoirs modernes* » avait été programmée, devant permettre une introduction contrôlée des eaux dans les vals. A l'époque, la question du rôle et de la place à donner aux riverains y avait été soulevée et prise en compte.

Si ce choix méthodologique devait nous permettre d'éclairer d'un jour différent les logiques actuelles dans la construction de l'action publique face au risque d'inondation, de multiples questions se sont très vite posées, dont nous rendons compte dans la seconde partie de ce chapitre (**section II**). Nous nous revenons ainsi sur les apports possibles d'une telle approche diachronique dans un questionnement formulé en aménagement de l'espace – urbanisme : comment introduire une dimension diachronique dans notre travail, comment la mobiliser et quels éléments en tirer pour mieux comprendre les ressorts de l'implication des populations riveraines dans la gestion du risque d'inondation ? Pour y répondre, un travail d'acculturation préalable a été nécessaire. Nous avons alors tenté des incursions dans le champ de la discipline historique, afin d'identifier les travaux et approches qui avaient pu porter sur l'histoire des risques naturels et des inondations en particulier ; nous avons également recherché les propositions déjà formulées dans le champ des sciences sociales pour aborder la dimension historique de notre objet. Sans prétendre à l'exhaustivité dans les champs disciplinaires investis, il s'agit ici pour nous de nous positionner. Le cas ligérien doit nous permettre de confronter deux temps dans l'histoire de la lutte contre les inondations sur la Loire, où des stratégies puisant dans des fondements voisins ont été préconisées. Il ne s'agit cependant pas d'une comparaison mais plutôt d'une mise en perspective des politiques actuelles au regard de celles engagées précédemment, le défi étant alors que l'analyse de terrains passés nous amène à formuler des interrogations supplémentaires vis-à-vis des pratiques contemporaines ou nous aide à mieux cerner les ressorts de l'action publique actuelle.

De ces réflexions et de nos questionnements découle la méthodologie présentée en troisième partie de ce chapitre (**section III**) ; elle mobilise d'une part un cadre d'analyse des politiques publiques [KNOEPFEL et al., 2001] mais également des travaux et concepts proposés pour l'analyse des dispositifs d'implication du public, dont plus particulièrement ceux de L. MERMET et al. [2004]. Nous rendons compte également des attendus envisagés pour notre démarche et des limites qui sont apparues lors de sa mise en œuvre. La question des sources mobilisées est à ce titre particulièrement prégnante puisqu'il n'était pas possible de mobiliser des sources comparables pour des études de cas si éloignées les unes des autres dans le temps.

I. Levées, barrages et déversoirs... l'histoire de la Loire face aux inondations : une histoire à part dans le contexte français

Pour rendre compte de la spécificité du contexte ligérien dans la lutte contre les inondations, on ne peut faire l'économie de quelques pages revenant sur la construction, dans le temps, du système de protection ligérien. Pour nous, il s'agit ici de montrer comment, sur ce fleuve souvent qualifié de « fantasque » [SCHULE, 2004] (A), les stratégies de lutte contre les inondations sont allées à rebours de celles mises en œuvre sur les autres grands fleuves français.

Alors que le cours de la Seine ou du Rhône n'étaient encore que peu contraints jusqu'au XIX^{ème} siècle, la Loire a connu depuis le Moyen-âge une longue histoire d'endiguements massifs (B). Inversement, quand la construction de barrages à vocations multiples s'est imposée sur ces mêmes cours d'eau au cours du XX^{ème} siècle, ce n'est que dans les années 1970-80 qu'une telle stratégie a été envisagée sur la Loire, sans pouvoir être menée à son terme (C). Enfin, nous rappelons que cette course en avant vers l'endiguement maximum a été ponctuellement remise en question, et ce, dès le XVII^{ème} siècle. La proposition actuelle des gestionnaires du risque de « *redonner de l'espace à la rivière* » trouve ainsi un écho dans l'histoire longue de la lutte contre les inondations sur le fleuve (D).

A. La Loire, un fleuve « fantasque »

Fleuve le plus long de France (1012 kilomètres), le bassin de la Loire couvre près d'un cinquième du territoire français (117 800 km²).

1. Un fleuve protéiforme

C-A. SCHULE parle de trois « Loire » : celle des montagnes (« *productrice d'eau* », « *excessive* »), celle du val et la Loire maritime [SCHULE, 2000 : 240]. Encore relativement étroite lorsqu'elle quitte les contreforts du Massif Central, la Loire change de visage au bec d'Allier en recevant un affluent de grande taille, à 450 kilomètres de sa source ; le débit du fleuve double alors de volume.

Du bec d'Allier à l'aval de Tours, c'est ce que l'on appelle couramment la « Loire moyenne » (que nous indiquons sur la carte 8). Le fleuve ne reçoit aucun affluent majeur qui puisse modifier sensiblement son régime. C'est sur cette section que les endiguements sont les plus nombreux et contraignent fortement le cours d'eau.

A 310 kilomètres en aval du bec d'Allier, le Cher, l'Indre, la Vienne et la Maine rejoignent en quelques dizaines de kilomètres la Loire et modifient son fonctionnement hydraulique avec des impacts plus ou moins marqués. Après le bec de Vienne, l'aire du bassin a plus que doublé, atteignant 81 000 km² [SCHULE, 2000 : 232]. La Loire océanique, qui vit dans un climat typiquement océanique, est marquée par les grandes crues d'hiver sur la Vienne et la Maine.

Au-delà de ces différences physiques, et de façon assez logique pour un bassin d'une telle envergure, le régime du fleuve subit des influences multiples qui expliquent les différentes formes de crues qui s'y forment.

2. Des crues aux origines diverses

J. BETHEMONT et BRET expliquent le caractère « fantasque » de la Loire par la combinaison d'influences climatiques méditerranéennes et océaniques, la valeur des pentes dans le secteur amont et la prépondérance des roches cristallines, entraînant une faible régulation par les nappes, sur la majeure partie du bassin [1982 : I-5]. La pente décroît de 40 centimètres par kilomètre à l'amont puis de 20 centimètres plus en aval. L'irrégularité interannuelle et les étiages sévères distinguent la Loire des autres fleuves, les débits mensuels pouvant varier de 1 à 10 : « Pour un module de 860 mètres cubes/seconde, les débits annuels mesurés à Montjean varient de 200 mètres cubes/seconde en Août à 1600 mètres cubes/seconde en février, les extrêmes allant des 9 000 mètres cubes/seconde à Nevers en juin 1856, aux quelques 17 mètres cubes écoulés en Août 1976 au niveau d'Orléans » [BETHEMONT, BRET, 1982 : I-5].

On rappellera que les crues « océaniques » sont les crues les plus fréquentes. Résultant de longues périodes de précipitations provenant de l'océan atlantique, elles touchent principalement l'ouest et le nord du bassin versant (sous-bassins de la Vienne, du Cher, de l'Indre, de la Maine, de la Sarthe ou du Loir) et surviennent en général en saison froide (1910, 1977, 1982, 1994, 1995) [DIREN Centre, délégation de bassin Loire-Bretagne, 2005 : 3].

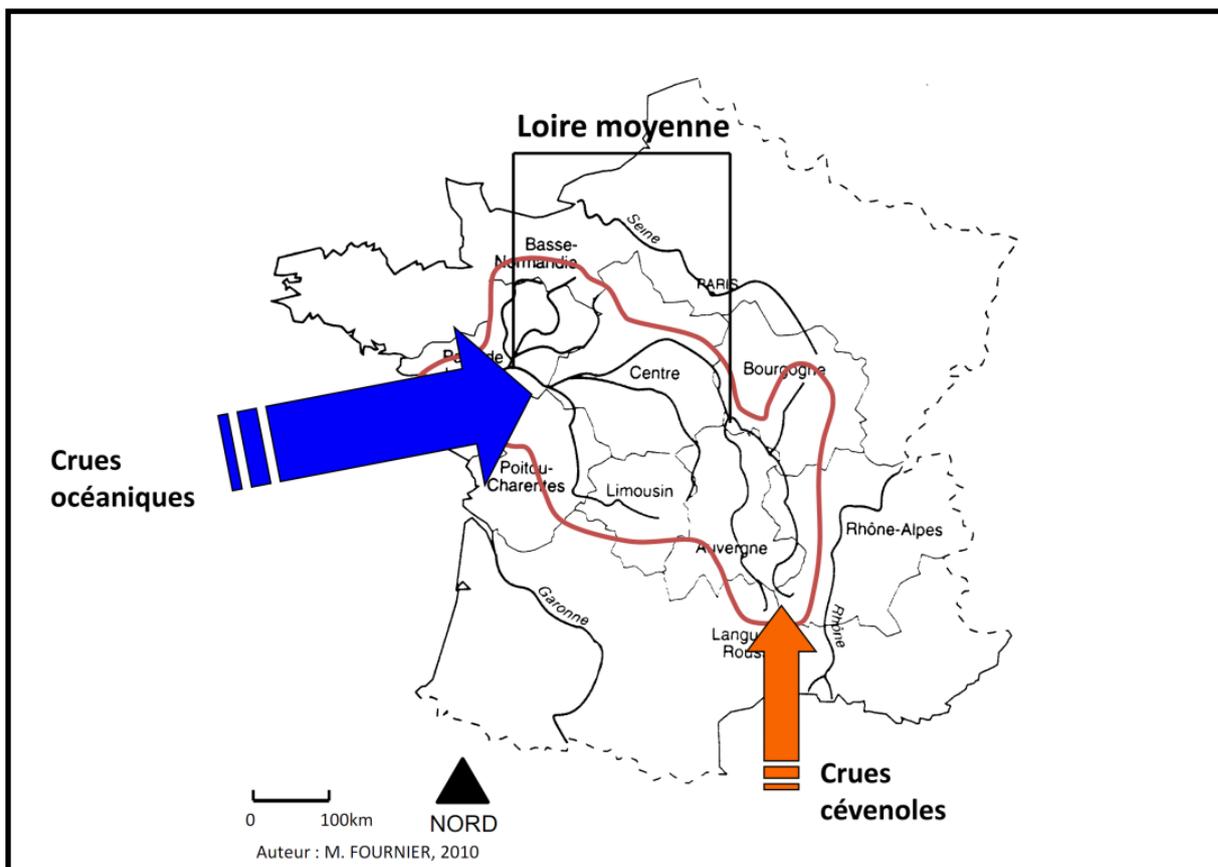
Les crues « cévenoles » sont dues quant à elles à des orages brusques et violents (fortes précipitations) qui éclatent dans le haut du bassin de l'Allier et de la Loire (influences méditerranéennes orageuses). Les débits sont alors maximaux en Loire amont.

Enfin, les crues « mixtes » correspondent à la conjonction de ces deux événements ; elles ont lieu le plus souvent au printemps ou à l'automne. Les inondations de 1846, 1856, 1866 et 1907 sont les principales crues « mixtes » ayant marqué ces deux derniers siècles. Leurs effets se font sentir de manière accrue en Loire moyenne et mettent à mal le système de protection en place.

La carte 8 (page suivante) rappelle ces différents phénomènes.

En l'absence de tout endiguement, la Loire en grande crue s'élèverait à une hauteur de 5 à 6 mètres au-dessus de l'étiage, débitant 6 000 à 9 000 m³ d'eau par seconde en aval du Bec d'Allier. Une crue cinquantennale (2% de chance qu'elle survienne tous les ans) s'élève à 4 200 m³ par seconde au Bec d'Allier, une crue centennale (1% de chance) à 6 000 m³ par seconde au Bec d'Allier. Une crue cinq-centennale s'élève à 8 500 m³ par seconde au Bec d'Allier [EPPLGN, 2003 : 26].

Document 8. Les crues majeures sur la Loire moyenne, une rencontre entre influences océaniques et cévenoles



3. Un bassin touché régulièrement par des phénomènes d'ampleur

M. CHAMPION³⁴ [1856, 1861 (2000)] et R. DION [1934] constituent des sources incontournables dans la reconstitution de l'histoire des crues de Loire. A la suite des chroniques de Grégoire de Tours (VI^{ème} siècle), les références les plus anciennes à des débordements sur la Loire remontent à l'an 820. Le fléau ne reparait ensuite que deux siècles plus tard, dans une chronique anonyme. Au XII^{ème} siècle, et en moins de cinquante ans, différentes chroniques (Guillaume de Nangis, Rigord et Guillaume Le Breton) consignent quatre autres événements exceptionnels. L'inondation de 1175 semble avoir eu un caractère particulièrement dévastateur. Les événements de 1206, puis ceux de 1219 sont relayés. Du XIII^{ème} au XVI^{ème} siècle, aucune référence n'est faite à de nouveaux débordements de la Loire, tandis qu'ils semblent se

³⁴ A la suite des inondations de 1856, Maurice CHAMPION est le premier à tenter une chronique historique des inondations en France. En 1856, le *Moniteur Universel* publie une note synthétique dans le cadre de laquelle l'auteur s'appuie à démontrer la répétition et la fréquence des événements, tandis que le pays paraît touché dans sa chair par un événement exceptionnel : CHAMPION, *Recherches historiques sur les inondations du Rhône et de la Loire*, Typographie Panckouche, Paris, 1856, 19 pages extraites du *Moniteur Universel* du 20 juillet 1856.

répéter aux XV^{ème} (1414, 1427, 1493), XVI^{ème} (1557 et 1567) et XVII^{ème} siècles (1608 et 1628, 1663).

CHAMPION rappelle que « *ce fut vers cette époque que l'on commença à s'occuper sérieusement de l'établissement et de l'entretien des digues sur les principaux points du cours de la Loire les plus exposés, par leur situation topographique, à être engloutis sous les eaux* » [CHAMPION, 1861 (2000) : 14]. Au XVIII^{ème} siècle, M. CHAMPION [1861 (2000)] mentionne encore de nombreuses crues, en particulier celles de 1788 et 1790. Au XIX^{ème} siècle enfin, les eaux se sont élevées de manière extraordinaire en 1802, 1804, 1808, 1809, 1825, 1834, 1842, 1844. Seule l'inondation de 1825 est véritablement dommageable, avant que ne surviennent les événements de 1846 (qui n'épargnent que la Basse Loire), ceux de 1856 et enfin ceux de 1866. Au XX^{ème} siècle, l'inondation de 1907 relance les débats sur les modalités de lutte contre les inondations tandis que celle de 1910 impacte principalement la partie aval du bassin.

Face à ces événements, nous verrons pourtant dans un second temps que la construction de digues de protection a été très précocement engagée, au point d'aboutir au XIX^{ème} siècle à un système d'endiguement continu qui marque et caractérise encore aujourd'hui les paysages ligériens.

B. Les levées de Loire : vers la construction d'un système de protection continu aux vocations multiples

J-P. BRAVARD [2000] nous fait prendre conscience que peu de rivières françaises étaient endiguées avant le XIX^{ème} siècle. Sur la Seine, les premières digues pour protéger Paris sont édifiées à partir du XIV^{ème} siècle mais il faut attendre le XVIII^{ème} siècle pour qu'un système continu de protection soit établi. Par la suite, la loi de 1858 gèle la construction d'ouvrages de protection rapprochée, à l'exception faite des endiguements protégeant les grandes villes³⁵. Autour de la capitale, le maintien de zones inondables en amont permet ainsi le stockage d'une partie importante du débit écoulé [BRAVARD, 2000 : 159]. La Loire constitue pourtant une exception. Face aux crues, un linéaire de digues (ou « levées ») a progressivement été mis en place, et ce dès le XII^{ème} siècle pour les premiers ouvrages en dur. Sur ce point, le travail de R. DION [1934] reste une référence incontournable, même si l'on doit garder en mémoire que sa lecture est pour certains chercheurs trop « *étatique et seigneuriale* » [BURNOUF, CARCAUD, GARCIN, 2003]³⁶.

³⁵ J-P. BRAVARD note aussi le cas spécifique de la Camargue [BRAVARD, 2000 : 8].

³⁶ Certains travaux préfèrent mettre l'accent sur l'évolution des pratiques agricoles pour expliquer l'engagement de tels travaux : « *l'on passe d'un système pastoral [...] à un système d'agriculture et arboriculture [...]. Cette mutation provoque un changement dans la perception des crues : ce qui était « bénéfique » aux prairies d'élevage ne l'est plus pour l'arboriculture et l'agriculture* » [BURNOUF, CARCAUD, GARCIN, 2003 : 15]. Cette mutation est aussi expliquée par le développement urbain, qui induit de nouveaux besoins et contraintes. La perception de la crue en est transformée : « *peu à peu, les pratiques et les systèmes changent dans les vals et créent de nouvelles conditions d'exploitation et partant de relation au fleuve : ce qui était connu et accepté devient insupportable* » [BURNOUF, CARCAUD, GARCIN, 2003 : 15].

1. Un fleuve aménagé pour des usages multiples

Pour notre propos, nous mobilisons les travaux de R. DION [1934] pour rappeler la construction progressive d'un linéaire de levées qui répond à son origine à des problématiques locales et a été progressivement pris en charge par le pouvoir d'Etat.

Historiquement, ce sont des intérêts locaux puissants qui sont à l'origine et financent les premiers ouvrages de protection sur le fleuve. Ces derniers disposent d'ailleurs pendant de nombreux siècles de ressources plus importantes que le pouvoir royal pour mettre en œuvre des chantiers de grande taille. Les premières levées sont ainsi des ouvrages de protection localisée, pensés pour protéger des enjeux précis et non pas encore envisagés dans une stratégie d'ensemble. Progressivement, le pouvoir royal prend le pas sur les formes d'organisation locales dédiées à la gestion du fleuve. On peut voir dans cette prise en charge progressive par les autorités, un élément d'explication du désinvestissement progressif des populations riveraines. Dans le cadre de notre propos, il est également important de garder en mémoire que les ouvrages qui « corsètent » la Loire n'ont pas eu uniquement vocation à lutter contre les inondations³⁷. S. BONIN [2008] rappelle ainsi que des usages très divers ont fortement influencé l'aménagement de ce fleuve, depuis les premiers chemins de rive, la mise en valeur agricole des terres alluviales, la navigation, l'extraction de matériaux, la production d'électricité... Au fil des siècles, le fleuve difficile à contrôler a été à maintes reprises investi pour des activités diverses. La problématique des inondations ne constitue alors qu'un enjeu parmi tant d'autres et transparait plus ou moins selon les époques, les « usages dominants » de la rivière au moment considéré et la récurrence des événements pluvieux. Le risque est alors à concilier avec les vellétés d'occupation et de valorisation de la rivière et de la plaine alluviale par les riverains. Progressivement, c'est une juxtaposition voire une accumulation d'ouvrages sur le linéaire du fleuve qui s'est imposée.

2. Des ouvrages de protection localisée

Turcies et chemins de halage

Les premières traces de construction ou d'aménagement d'ouvrages sont très précoces le long du fleuve. Si l'on reprend les travaux de R. DION, la régularisation de la topographie des berges constitue la première étape des travaux d'endiguement [DION, 1934 : 333]. « *Le chemin de rive ne peut [...] assurer une circulation permanente que s'il se transforme en digue, au moins par endroits.* » [DION, 1934 : 330]. La navigation nécessite également des chemins de halage.

Durant le haut Moyen-âge, les enjeux restent limités dans les plaines alluviales, ces dernières étant destinées principalement aux productions agricoles. Les implantations humaines se concentrent sur les hauteurs. Les premières protections localisées construites au VIII^{ème} siècle auraient été

³⁷ A ce titre, on notera le travail de doctorat (en cours) de Saïda TEMAM qui rend compte de l'évolution des stratégies de gestion des inondations et des aménagements mis en œuvre en Loire nivernaise depuis le XVIII^{ème} siècle. On peut citer par exemple ses publications pour le Comité Français de Cartographie [TEMAM, GRIVEL, 2009] ou pour le colloque « Risques environnementaux et changement climatique. Quelles réponses sociales ? » organisé par le groupe « Risques, Crises et Catastrophes » de l'UMR PACTE [2007].

constituées de matériaux fragiles, avec des fascines maintenues par des bâtis de pieux [DION, 1934 : 334]. Dénommées « turcies »³⁸, elles constituent un système discontinu et ne sont nullement pensées pour empêcher l'introduction des eaux dans le val mais avant tout pour ralentir les courants et éviter l'érosion des sols. R. DION souligne que si la submersion en tant que telle du val est considérée comme bénéfique, du fait des dépôts d'alluvions par les eaux débordantes, la vitesse du courant est crainte : « Rien n'impressionne tant les riverains, dans ces plaines, que la rapidité avec laquelle s'accroissent, après chaque crue importante, la largeur des brèches [...] et la profondeur des sillons qui leur font suite à travers le Val. Lorsque les paysans adressent des pétitions aux pouvoirs publics, à la suite des inondations, c'est presque toujours pour obtenir du secours non contre les submersions elles-mêmes, qu'ils sont préparés à subir et qu'ils savent utiles à leurs terres, mais contre la puissance et la précocité croissantes des courants de débordement » [DION, 1934 : 331].

Protection des domaines riverains

La grande levée d'Anjou serait le premier ouvrage majeur construit sur la Loire pour la protection contre les inondations [DION, 1934 : 325]. R. DION [1934] en attribue la paternité à Henri II Plantagenêt, comte d'Anjou, du Maine et de Touraine, Roi d'Angleterre et vassal du roi de France. Cette construction aurait été réalisée au départ à la demande des seigneurs riverains de la Loire et pour assurer la protection de leurs domaines. Ces derniers sont lassés de voir à chaque crue les paysans quitter la vallée, abandonnant ainsi les turcies, pour se réfugier sur les hauteurs. Pour ces seigneurs, un ouvrage permanent devient indispensable à la valorisation de leurs domaines. R. DION [1934] explique : « les seigneurs de la haute Vallée d'Anjou en étaient venus à cette idée que la garde des turcies ne pouvait être utilement confiée qu'à des hommes directement et personnellement intéressés au bon entretien de ces ouvrages. A leur demande [...], le roi Henri II, agissant en qualité de comte d'Anjou, introduisit dans la Vallée, vers 1160-1170, des hôtes tenus d'habiter sur les turcies elles-mêmes [...] et libérés, en considération de la mission périlleuse qu'ils avaient à remplir, de l'obligation de servir [...] dans l'armée du comte [...]. De leur côté, les seigneurs exemptaient de la plupart des droits féodaux ceux de leurs hommes de la Vallée qui viendraient se fixer sur les turcies » [DION, 1934 : 338-339].

R. DION situe donc la naissance des premières levées sur la Loire au XII^{ème} siècle, dans le cadre d'une stratégie de valorisation agricole des terres alluviales. La levée d'Anjou, construite en matériaux plus résistants, se distingue des turcies dans la mesure où elle ne doit plus permettre l'introduction des eaux dans le val endigué. Cette construction amorce une rupture qui s'opère avec les habitudes ancestrales d'implantation de l'habitat sur les hauteurs : « Ces seigneurs en quête de terres nouvelles à faire valoir allaient accomplir une révolution dans l'histoire du peuplement de la Vallée » [DION, 1934 : 339]. R. DION rappelle d'ailleurs que les hommes chargés de surveiller la levée sont étrangers à la vallée et que de fait, mis devant le fait accompli, ils doivent, pour défendre leurs biens, défendre la digue. Progressivement, la levée d'Anjou est renforcée. En appelant l'ouvrage *levata*, la distinction est faite d'avec les turcies traditionnelles. L'initiative d'Henri II fait des émules et participe de l'extension des turcies habitées, tant à l'aval (basse vallée d'Anjou) qu'à l'amont vers la Touraine.

³⁸ L'étymologie du terme de « turcies » renverrait au torchis des habitations : « ces levées se font ordinairement de claies et de terre ou de fagots entremêlés, comme les bâtiments de torchis » [Dictionnaire de TREVoux, 1752 in DION, 1934 : 335].

Des conséquences d'ordre psychologique suivent la construction de cet ouvrage avec l'apparition d'une foi des populations riveraines dans les levées : « voyant le succès de l'entreprise d'Henri II et se repentant peut-être de leur défiance première, les paysans de la Vallée ont attribué à la nouvelle turcie, habitée et agrandie, le pouvoir de supprimer définitivement les inondations. Les champs et les maisons vont désormais se répandre sur l'alluvion récente aussi librement que si les eaux du fleuve eussent vraiment perdu toute possibilité d'y accéder. L'habitat s'affranchit des traditionnelles contraintes [...] et cède à l'attraction des terres les plus riches, qui sont aussi des terres basses » [DION, 1934 : 345]. Durant le règne de Louis XI, les levées sont progressivement prolongées entre l'orléanais et les varennnes tourangelles, les exemptions fiscales étant elles-mêmes étendues à ces régions [DION, 1934 : 348]. Mais la levée n'y est pas, comme elle peut l'être en Anjou, la condition première à l'exploitation de la plaine alluviale et le peuplement du val y reste plus limité.

Navigation et protection des faubourgs contre les inondations

A partir du XIII^{ème} siècle, les villes de Loire prennent leur essor et la mainmise sur l'aménagement du fleuve. Il s'agit certes d'une période où la cour de France est présente de façon quasi permanente sur le val de Loire [VILLIERS, SENOTIER, 1998] mais le pouvoir royal n'a que des moyens limités pour imposer son action. L. GALLOUEDEC explique : « Le XIII^{ème} siècle fut pour les pays de la Loire, comme pour le reste de la France, un âge de prospérité ; le commerce, un moment languissant, y redevint très actif. [...] Les rois [...] continuaient de réclamer la haute surveillance des cours d'eau comme des chemins. Cette prétention ne pouvait être que théorique. [...] Les riverains, villes, seigneurs ecclésiastiques ou laïques, en profitèrent pour les usurper. » [1910 : 4].

Pour pallier un entretien peu soigné du fleuve et faire face à la multiplication des péages [MANTELLIER, 1869 : 53], un embryon d'organisation voit le jour et se formalise à partir du XIII^{ème} siècle, avec l'agrégation de sociétés locales de marchands. Elle donne naissance à la « Communauté des Marchands fréquentant la rivière de Loire et fleuves descendant en icelle », dont l'ambition est de « combattre les exigences injustifiées des péagers, rappeler ces mêmes péagers à l'observance de leurs obligations, et les contraindre, bon gré mal gré, à améliorer le fleuve. » [GALLOUEDEC, 1910 : 6]. La Communauté des Marchands assure également le balisage du fleuve et juge des contestations.

On notera que cette organisation des bourgeoisies ligériennes a le soutien de la royauté : « rien n'était plus naturel que cette alliance. Entre les rois et les marchands, également victimes de la féodalité, il y avait sur bien des points identité d'intérêts. Soutenus par la royauté qui, même dans sa faiblesse, jouit toujours d'un prestige moral particulier, les Marchands se sentaient plus de force pour protester contre les exactions seigneuriales. De leur côté, en appuyant les Marchands, la royauté trouvait l'occasion d'affirmer qu'elle n'avait point aliéné son droit à la souveraineté des eaux navigables » [GALLOUEDEC, 1910 : 6-7].

Les bourgeoisies commerçantes de la Loire s'engagent donc financièrement dans la réalisation des ouvrages et ont comme premier soutien le pouvoir royal pour les travaux qu'elles engagent : « Depuis l'époque carolingienne (751-987), les souverains successifs souhaitaient restaurer le droit romain et revendiquaient la propriété de toutes les voies de communication. [...] Les marchands de la Loire offrent au roi l'opportunité d'imposer son autorité aux seigneurs féodaux. C'est ainsi que, soutenue par le pouvoir royal, la Communauté des marchands aura pendant deux siècles tout pouvoir pour organiser la gestion des différents usages

fluviaux, dans le sens du développement de la navigation. » [CHIAPPERO, Annexe 1, 1998 : 26]. Et R. DION de souligner la densité des villes riveraines qui jalonnent le fleuve et s'enrichissent du commerce sur celui-ci : Gien, Sully, Châteauneuf, Jargeau, Orléans, Meung, Beaugency, Blois, Amboise, Tours [DION, 1934 : 357-358].

Progressivement, s'engage la construction d'un système de levées protégeant les villes et cherchant à contraindre le fleuve dans un chenal balisé. En réduisant sa largeur, le tirant d'eau devait être augmenté et les sédiments plus rapidement entraînés vers l'aval [CHIAPPERO, Annexe 1, 1996 : 27]. Conservation des ports, protection des banlieues et des maisons de campagne bourgeoises, navigabilité de la Loire sont alors les trois grands objectifs auxquels doivent répondre les ouvrages. En 1644, on écrit à propos de la Loire : « *il n'est point de cours d'eau en Europe dont la navigation soit plus favorable - entendez bien - plus favorable et plus avantageuse aux peuples pour l'entretien de leur commerce, point de cours d'eau non plus dont les passages soient plus importants pour la conservation d'un grande Etat* » [in DION, 1961 : 31]. La navigation commerciale se fait tant à la remonte qu'à la descente sur un fleuve où les mariniers ont su développer un matériel adapté à la faible profondeur du fleuve et à son instabilité, avec des bateaux « faits en manière de Loire ». Elle n'en reste pas moins intermittente, ne pouvant être pratiquée que durant cinq à six mois de l'année, attendant les crues ou du moins les petites crues pour se mettre en marche et s'interrompant en période de basses eaux. « *La difficulté de la navigation en Loire exige, de la part des mariniers, un grand savoir-faire qui ne s'acquiert qu'avec une longue expérience. La difficulté et la longueur de l'apprentissage donnent naissance à une hiérarchie corporative. Les mariniers ont chacun un rôle bien déterminé.* » [CHIAPPERO, Annexes 1, 1996 : 25].

Jusqu'au XIX^{ème} siècle, la navigation constitue une activité majeure sur la Loire. Le XVIII^{ème} siècle est marqué par le temps des armateurs, les ports fluviaux ligériens étant directement en contact avec les ports du commerce triangulaire. Le commerce colonial devient même le premier composant du trafic ligérien et la croissance de l'économie ligérienne devient étroitement liée à celle de Nantes. Orléans est un des plus grands centres de production de sucre en Europe, à partir de la canne. En 1780, on note que : « *Orléans est l'entrepôt général de la France [...] cet hiver même, un nombre de plus de 600 bateaux qui avaient remonté des marchandises de Nantes, s'est trouvé insuffisant pour y transporter celles qui étaient ici emmagasinées* » [in VILLIERS, SENOTIER, 1998 : 122]. Durant cet âge d'or de la navigation ligérienne, le trafic sur le fleuve est estimé à près de 10 000 mouvements par an, si l'on additionne descente et remonte du fleuve.

Ces aménagements dédiés principalement à la navigation, mais aussi à la protection des villes et de leurs faubourgs portuaires transforment progressivement le paysage ligérien et le fonctionnement hydraulique du fleuve : « *Par les retouches et les accroissements qu'ils apportèrent au système des levées, les bourgeois et les marchands du XVI^{ème} siècle ont créé ce morne aspect de canal qui dépare si souvent la physionomie du fleuve entre Gien et Blois, et qui peut être considéré comme la marque propre des endiguements modernes* » [DION, 1934 : 367].

Les levées ne sont cependant que rarement prolongées après la traversée des villes, laissant les eaux s'épandre dans les campagnes voisines : « *La levée, telle que la conçoivent au XVI^{ème} siècle les bourgeois et les marchands, est donc avant tout un organe de fixation, une sorte de tuteur qui, du coteau où il prend appui, s'avance le long de la rive alluviale pour opposer une barrière inflexible aux divagations du fleuve et pour*

conduire sûrement le cours de celui-ci jusqu'au pont ou au port de la ville prochaine. Une fois cet objectif atteint, la levée a rempli sa principale mission. Elle peut même ne pas se prolonger au-delà de l'agglomération riveraine vers laquelle elle était dirigée. » [DION, 1934 : 359-360]³⁹.

Pour R. DION [1934], ce sont d'ailleurs les doléances exprimées par les habitants de ces campagnes voisines des villes, voyant à chaque crue d'importance leurs terres ravinées par les eaux soudain laissées libres, qui amènent l'autorité royale à s'engager de manière plus importante sur le fleuve et à contester la main mise progressivement établie par les villes sur la Loire.

3. Le temps du service des « Turcies et Levées »

Une administration *ad hoc* pour le contrôle de l'aménagement du fleuve

Face aux bourgeoisies commerçantes qui privilégient la navigation et la protection de leurs faubourgs, R. DION [1934] nous explique que le pouvoir royal se positionne comme garant de la sécurité à partir du XVI^{ème} siècle. Devant la gravité des pertes que les riverains subissent, Charles IX reconnaît nécessaire en 1571 de confier à un « *personnage de qualité et d'expérience entendue en l'art d'architecture et de fortification* » le soin d'arrêter les mesures utiles à la conservation des levées, en accord avec les délégués des villes [lettres patentes de Charles IX du 2 octobre 1571 in DION, 1934 : 374]. Avec l'engagement du pouvoir royal, émerge une tentative d'appréhension plus globale du système hydraulique sur la Loire puisque l'action de ce Surintendant des Turcies et Levées s'exerce « *depuis le commencement de l'ellection de Gien jusqu'à la fin de l'ellection d'Angers* » [Lettres patentes de Charles IX (2 octobre 1571) in DION, 1934 : 356]. Charles IX rencontre l'opposition des bourgeoisies commerçantes et il faut attendre le règne d'Henri IV pour que ce dernier impose en 1594 un *Intendant des Turcies et Levées* recevant ses fonctions du roi et les détenant pour une durée indéterminée⁴⁰.

Au XVII^{ème}, puis au XVIII^{ème} siècle, une centralisation progressive de la gestion du cours d'eau portée par l'administration royale s'organise et perturbe le fonctionnement de la Communauté des Marchands. En 1683, Colbert lui retire une partie de ses prérogatives. Elle conserve un pouvoir consultatif mais l'utilisation des fonds et la direction du balisage et des travaux d'amélioration de la navigabilité du fleuve sont confiées au service des Turcies et

³⁹ R. DION cite différents ouvrages faisant référence à la vocation des digues pour la navigation, dont cet extrait d'un « *Essai sur les Ponts et Chaussées* » [ouvrage anonyme, 1759] : « *Il n'est pas douteux que le commerce n'ait été le premier objet des ouvrages construits dans le lit et sur les bords des rivières de Loire et d'Allier. La quantité prodigieuse de sable qu'elles entraînent dans leurs crues y auroit rendu la navigation impossible ou d'une extrême difficulté si, en resserrant leurs lits, on ne les avoit forcées à pousser et à emporter nécessairement dans leur état ordinaire une partie des sables qu'elles apportent par leur gonflement* ». De même, le médecin Bourneau en 1618 écrit : « *Il est très certain que les levées n'ont été faictes que pour contenir la rivière de Loire dans son canal, et la rendre navigable en tout temps, ce qu'elle n'estoit en la saison d'esté, estant estendue dedans les valées...* » [BOURNEAU, Le déluge de Saumur, 1618 (édition de 1843) : 87 in DION, 1934 : 371].

⁴⁰ Il est remplacé en 1603 par deux intendants, chacun étant responsable d'une partie du val de Loire.

Levées [CHIAPPERO, Annexe 1, 1996 : 28]. A partir de 1772, le service des Turcies et Levées assure entièrement les travaux de balisage et entretien du fleuve. Cet engagement du pouvoir royal s'inscrit également à une époque où ses moyens d'action sont accrus. L. GALLOUEDEC [1910] le souligne : « *Les XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles furent marqués par une transformation considérable dans l'administration française : ils virent l'établissement définitif de la centralisation administrative. C'était la conséquence naturelle des progrès réalisés par le pouvoir royal sur les institutions qui, aux siècles passés, avaient incarné l'esprit féodal et local. A mesure que celles-ci avaient décliné, la royauté avait pris leur pouvoir, ou, pour mieux dire, elle avait repris son pouvoir qu'on avait usurpé lorsqu'elle était faible. La transformation se fit lentement, mais sans arrêt. Elle occupa au moins trois siècles, pendant lesquels on vit la royauté, au fur et à mesure de ses progrès, étendre la main successivement sur les divers services publics* » [GALLOUEDEC, 1910 : 8].

Vers un système de « levées insubmersibles » ?

Une fois le Service des Turcies et Levées établi, les souverains successifs engagent plusieurs phases de travaux à l'échelle du fleuve : « *Dès le XVII^{ème} siècle, la Loire est déjà identifiée comme le cours d'eau où les enjeux sociétaux légitiment une réflexion et une politique de grande envergure menée à l'échelle du bassin hydrographique* » [BRAVARD, 2000 : 6]. Avec la centralisation du contrôle du fleuve, une stratégie est affirmée : celle d'aboutir à un système de « levées insubmersibles ». COLBERT reste un des principaux artisans de cette ambition. Parallèlement à la construction de canaux et à l'amélioration de la navigabilité sur les cours d'eau, il défend l'idée que les levées peuvent et doivent être insubmersibles et qu'elles ne cèdent que lorsqu'elles sont mal entretenues. En 1679, il écrit à son ingénieur POICTEVIN : « *quelque hauteur que les eaux puissent avoir pendant l'hiver, [il faut que] l'eau ne passe point par-dessus lesdites levées et ne les puisse endommager* » [VIGNON in DION, 1934 : 380]. Dès 1680, il demande des levées « *solides* », dont les dimensions doivent être portées « *à la hauteur de 3 toises et à la largeur de 4 toises en couronne* ». Ces travaux sont menés entre 1682 et 1705.

En défendant cette stratégie de renforcement des levées sur la Loire, R. DION [1934] voit avant tout dans Colbert un héritier des aménagements réalisés précédemment sur le fleuve. Pour le géographe, ce choix de renforcer le système de levées insubmersibles s'explique par le fait que le linéaire du fleuve était déjà, à l'époque, fortement contraint. D'autres solutions auraient pu être possibles ; les ingénieurs maîtrisaient en effet à l'époque des techniques permettant de maintenir le tracé du lit mineur en construisant de loin en loin des tronçons de levée dont la courbure aurait été calculée afin de diriger les écoulements dans une direction constante. Le travail de COLBERT s'inscrit donc dans une logique de consolidation de l'existant, qui d'une certaine manière le contraint déjà dans ses choix. R. DION [1934] explique également que c'est à partir de cette époque que les levées sont considérées comme formant sur toute leur étendue un système unique et homogène. Toute différence locale est niée. La pierre se substitue définitivement au bois dans les revêtements destinés à protéger les talus contre les corrosions fluviales. Le XVII^{ème} siècle renforce donc les entraves que le XVI^{ème} avait commencé à établir contre la libre expansion des hautes eaux.

Au XVIII^{ème} siècle, une nouvelle phase de rehaussement et de renforcement des ouvrages est encore engagée à la suite des crues de 1707, 1709, 1710, 1711 et de nouvelles levées sont construites dans les régions traditionnellement peu protégées, comme en basse Loire et dans le

Nivernais. Pour R. DION, « *C'est [...] à proprement parler, l'ère contemporaine de l'histoire des levées qui commence, vers le milieu du XVIII^{ème} siècle [...]. Alors seulement apparaît, dans son intensité actuelle, le caractère anormal de ces hautes et fragiles barrières de terre qui sont venues tout à coup suspendre l'évolution physique, la vie naturelle de la plaine que remuaient et fécondaient autrefois les crues de la Loire* » [1961 : 182].

4. Le temps des Ponts et Chaussées

Quelques années avant la Révolution française, le *Service des Turcies et Levées* est dissous ; l'entretien tout comme l'aménagement de la Loire est confié aux services départementaux des Ponts et Chaussées. Les années qui précèdent et celles qui suivent la Révolution sont décrites comme une période de fragilité et de dégradation du linéaire des ouvrages sur la Loire, qui s'explique par la dégradation des finances publiques et le manque de coordination entre les services ordinaires départementaux des Ponts et Chaussées qui ne gèrent chacun qu'un court linéaire du fleuve. En 1825, à la suite de nombreux dysfonctionnements dans la gestion du fleuve et de ses ouvrages, une « *Inspection de la navigation de la Loire depuis le département de la Haute-Loire jusqu'à la mer* » est créée, qui prend en 1840 le titre de « *Service Spécial de la Loire* » (SSL)⁴¹.

L'amélioration de la navigation, une priorité pour les services des Ponts et Chaussées

Au début du XIX^{ème} siècle, la priorité des ingénieurs des Ponts et Chaussées est la navigation. R. DION rappelle à ce titre que « *les inconvénients de la mauvaise navigabilité du fleuve étaient ressentis avec une intensité chaque jour croissante, en un moment où la navigation à vapeur prenait, sur d'autres cours d'eau, un essor brillant et facile. Les villes de la Loire, se voyant menacées de déchéance à cause de l'inaptitude de leur fleuve à satisfaire aux exigences du commerce et de l'industrie modernes, réclamaient à grands cris, auprès des pouvoirs publics, l'aménagement d'un mouillage suffisant pour permettre l'institution d'un service régulier de remorquage à vapeur entre Nantes et Orléans* » [DION, 1934 : 424]. Les inconvénients de la mauvaise navigabilité du fleuve se ressentent chaque jour un peu plus et la navigation à vapeur s'adapte mal à ce fleuve peu profond et aux courants dangereux.

A partir des années 1930, les ingénieurs des Ponts et Chaussées multiplient les études et avancées techniques dans le domaine. Les ouvrages de navigation jalonnent progressivement tout le cours du fleuve. L. GALLOUEDEC en rend compte : « *Le développement du commerce et de l'industrie faisait sentir la nécessité de voies de communication nombreuses et commodes. Les voies fluviales étaient en honneur. La Loire se prêtant assez mal d'elle-même aux échanges commerciaux, on songea à l'améliorer, et, afin de l'améliorer, à la mieux connaître. Un service d'études fut constitué à cet effet en 1834* » [GALLOUEDEC, 1910 : 22]. Le défi de la navigation à vapeur est relevé sur la Loire comme sur les autres grands cours d'eau français : « *La vapeur allait bientôt faciliter la navigation intérieure. En 1823, déjà, un vapeur circulait entre Nantes et Angers ; en 1829, on organisait le service entre Angers et Orléans, et, en 1832, entre Nantes et Orléans. Les Hirondelles apparurent en 1836 ; en 1838, les Inexplosibles. En 1843, quatre compagnies desservaient la Loire : les Paquebots de Nantes à Orléans ; les Inexplosibles de la Haute-Loire entre Orléans et*

⁴¹ Ce SSL n'est pas une exception. De nombreux Services Spéciaux sont ainsi progressivement créés pour gérer les services de navigation des fleuves et canaux (comme sur la Seine par exemple).

Moulins, les Inexplosibles de la Basse-Loire entre Orléans et Nantes, les Remorqueurs entre Nantes et Châtillon. » [AUZOU, 1897 : 650]. Durant cette période, on assiste également à la publication d'arrêtés préfectoraux autorisant les riverains à planter des oseraies et arbres de haute tige dans le lit endigué (1842-1846). Un système de duits et épis est établi entre 1835 et 1860, en particulier en Indre-et-Loire et Loire nantaise. Enfin, la construction de canaux devant se substituer au fleuve et permettre ainsi une navigation facilitée et permanente est engagée, avec en particulier celle du canal latéral à la Loire (1832-1838), dans la partie centrale de la Loire. Le projet d'un canal latéral à la Loire allant de l'Orléanais à Angers est également envisagé et perdure jusqu'au début du XX^{ème} siècle [AUCLERC, 2004].

Une « logique de l'ouvrage » qui perdure

Le remplacement du Service des Turcies et Levées par ceux des Ponts et Chaussées n'entraîne pas d'évolution majeure dans la pensée dominante des hommes en charge de la Loire. L'objectif d'aboutir à un système de levées définitivement insubmersibles est toujours présent parmi l'administration d'Etat. Malgré le souvenir récent de l'inondation de 1790 et la rupture de nombreuses levées, l'explication avancée est celle du mauvais entretien des ouvrages [DION, 1934]. Avec le début du XIX^{ème} siècle, s'engage une nouvelle ère de grands travaux sur le val de Loire. Les constructions se poursuivent dans le Berry, le Nivernais ou le Pays Nantais et les levées sont rehaussées une nouvelle fois de près de cinquante centimètres sur toute la Loire moyenne.

La confiance dans les levées est très profonde, à tel point que les ingénieurs considèrent le lit endigué du fleuve comme son lit naturel. Les ingénieurs « *considèrent que les levées [...] sont effectivement insubmersibles et on les traite comme si elles étaient aussi solides que les versants mêmes de la vallée.* » [DION, 1934 : 435]. Les propos de l'ingénieur PRUS en 1838 [in CHAMPION, tome III, 1861 (2000)] sont ainsi particulièrement représentatifs de cette lecture qu'ont les « *hommes de l'art* » du fonctionnement de la Loire. Dans son article « *sur l'Amélioration de la navigation de la Loire* »⁴², il distingue trois lits au fleuve : le lit « *des basses eaux, celui des moyennes eaux et celui des grandes eaux : le premier, bordé par les grèves ; le second, par les rives ou chantiers, et le troisième par les coteaux et les digues insubmersibles* ». Coteaux ou digues insubmersibles : la distinction n'est plus faite entre le lit endigué et les limites naturelles de la plaine alluviale. Dans le discours des « *hommes de l'art* », les eaux ne dépasseront plus les levées.

On notera cependant qu'à partir de la mise en place des services départementaux des Ponts et Chaussées, une participation financière des riverains est demandée lors de la construction de nouvelles digues rurales. R. DION explique « *Au XVIII^{ème} siècle, l'impôt des Turcies et Levées, qui pesait sur les habitants de toutes les plaines riveraines, endiguées ou non, fournissait au roi les sommes nécessaires à la construction des levées. A partir de 1791 [...] l'Etat prend pour principe de ne plus construire de digues utiles à la propriété riveraine sans exiger de celle-ci une participation à la dépense. L'apparition d'une nouvelle levée rurale, après la Révolution, suppose donc l'accord préalable d'une majorité d'habitants directement intéressés.* » [DION, 1961 : 206]. L'Etat prend donc comme principe de ne plus engager de nouvelle construction sans un engagement local des premiers intéressés, lorsqu'il s'agit d'ouvrages en milieu rural. On

⁴² Annales des Ponts et Chaussées, 1838, 1^{er} semestre in CHAMPION, 1861.

comprend alors qu'une distinction est faite entre les travaux qui répondent à « l'utilité publique », en particulier la protection ou le renforcement des forces économiques du pays et ceux destinés à protéger des enjeux plus diffus dans les campagnes. Vis-à-vis de ces derniers, une responsabilisation des riverains s'impose. Cela passe le plus souvent par une participation à l'effort financier (les communes (plus tard les départements) et les propriétaires riverains s'acquittant généralement des deux tiers de la dépense, eu égard à la protection dont ils bénéficient).

Des levées qui font oublier le caractère inondable des plaines alluviales

De l'ancienneté et du renforcement progressif des levées, il en découle aussi que la réalité des plaines inondables est progressivement oubliée sur la Loire. Vers 1730, les levées ont déjà acquis les dimensions qu'on leur connaîtra au XX^{ème} siècle : « *Leur exhaussement, poussé jusqu'à 2 m. et davantage au dessus des plus hautes berges submersibles, avait soudain transformé le paysage riverain, en dérobant au Val toute perspective sur l'horizon fluvial* » [DION, 1934 : 395]. Pour R. DION, ce phénomène explique en partie que les populations se soient désinvesties très précocement de la problématique des inondations ; ces dernières sont déjà vécues comme une anomalie au milieu du XIX^{ème} siècle : « *Les paysans de l'Orléanais, du Blésois, de la Touraine et de la vallée d'Anjou considèrent depuis longtemps la plaine alluviale comme un territoire normalement interdit aux submersions, et ils ont organisé leurs exploitations en conséquence.* » [DION, 1934 : 409].

Cet oubli du risque d'inondation ne concerne pas uniquement les riverains. R. DION rend compte également d'un relâchement général de la police des levées dès la prise de responsabilité des services des Ponts et Chaussées. Ni les dégradations directes, ni les plantations qui se multiplient à l'intérieur du lit endigué ne sont réprimandées. Le règlement de 1783 envisageait pourtant la destruction radicale de la plupart d'entre elles mais dès après la Révolution, les ingénieurs les tolèrent lorsqu'elles n'entravent pas la marche de la navigation : « *Ceux-là même [...] à qui incombe, pendant la première moitié du XIX^{ème} siècle, la charge d'entretenir les levées et de rappeler les riverains à la prudence, n'échappent jamais complètement à cette inconscience générale du danger* » [DION 1961 : 217].

Les levées de Loire, des levées domaniales

Enfin, il est d'autant plus naturel (et évident) pour les riverains de reporter la charge de ce système de protection sur l'Etat que la quasi-totalité des levées de Loire appartiennent au Domaine public fluvial ou sont de la responsabilité de ce dernier. On rappellera que si le statut des ouvrages construits par le service des Turcies et Levées puis par les Ponts et Chaussées ne pose nullement question, la question de la propriété des ouvrages plus anciens (et donc des responsabilités engagées) n'est pas clairement tranchée et resurgit tout au long du XIX^{ème} siècle, en particulier après que nombre d'entre elles ont rompu lors des crues de 1846, 1856.

En 1858, l'inspecteur général COMOY propose un état des lieux des levées sur la Loire. Il apparaît que la quasi-totalité d'entre elles appartiennent au Domaine Public Fluvial : « *De Briare à Nantes, sur 400 kilomètres, les levées qui défendent les terres riveraines contre les inondations ont une longueur*

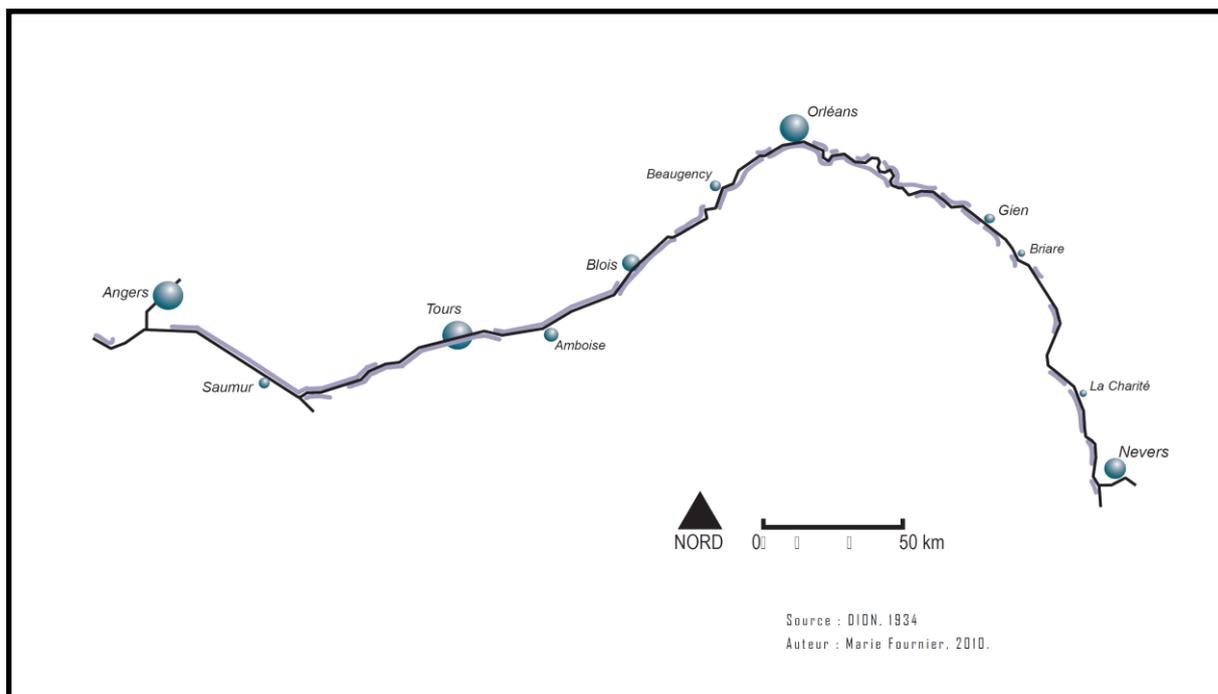
totale de 469, 484 m. composée de la manière suivante : sur la rive droite 245,068 m/ sur la rive gauche... 224,416 m/ total..... 469,484 m [...]. De ces levées, les unes font partie du Domaine public, d'autres ont été construites par les syndicats ; d'autres enfin appartiennent soit à des particuliers, soit à des compagnies. Voici comment elles se divisent sous le rapport de la propriété : levées domaniales : 359 383 m/ levées syndicales : 63 876 m/ levées privées : 46 225 m [...]. En résumé les levées anciennes qui ont à peu près les $\frac{3}{4}$ de la longueur totale des levées de la basse Loire font toutes partie du Domaine public, et sont, par suite, entretenues et réparées par l'Etat. Quelques unes des ces levées servent de route, mais sur moins de la moitié de la longueur totale seulement. Sur le reste de la longueur, elles n'ont pas d'autre but que de protéger les propriétés. [...] »⁴³.

Il souligne ensuite le manque de clarté dans les responsabilités de chacun vis-à-vis de ces ouvrages et appelle à une responsabilisation accrue des riverains, même pour des ouvrages dont ils ne sont pas propriétaires. Le fait qu'une levée appartienne au Domaine Public Fluvial ne doit nullement les exonérer de participer financièrement à leur entretien : « Lorsque les inondations ont pratiqué des brèches dans ces levées, on sait que l'Etat a fait à peu près la totalité des dépenses de réparation. [...] Il serait très intéressant de savoir de quelle manière les levées anciennes ont été construites, si les propriétaires ont contribué à la dépense, et dans quelle proportion. Mais on n'en possède aucun document sur ces questions. On ignore même par quelles circonstances les nombreuses levées anciennes, qu'aucune route n'emprunte et qui ne servent qu'à la défense des propriétés, sont entrées dans le Domaine public. Cette incertitude est fâcheuse. Elle empêche de se former une opinion bien nette sur la valeur économique des levées. Quoiqu'il en soit, les levées anciennes protègent actuellement les terres riveraines sans qu'il en résulte aucune charge pour les propriétaires » (Ms 1882, folio 68 à 81).

In fine, les ligériens ont « obstinément « contraint les contraintes » du milieu fluvial » [BURNOUF, CARCAUD, GARCIN, 2003 : 16]. Lorsque les crues du XIX^{ème} siècle surviennent, le linéaire de la Loire est déjà très largement corseté par un système de levées domaniales ayant permis le développement et l'enrichissement des plaines alluviales situées derrière⁴⁴. Le fleuve endigué ne correspond plus souvent qu'à une section plus étroite du lit mineur : « La largeur moyenne du lit endigué n'est [...] que de 1,62 kilomètre dans la traversée du Massif armoricain, 1,43 kilomètre en Nivernais, 1,06 kilomètre dans le cours orléanais et tourangeau, 0,79 en Anjou.[...] Au droit des villes, où les travaux de rive l'ont plus réduit encore, elle devient dérisoire : 300 mètres à Orléans, 260 mètres à Gien et à Blois, 250 mètres à Jargeau » [BABONAUX, 1970 : 45].

⁴³ Bibliothèque Municipale d'Orléans (BMO), Fonds Guillon, Ms 1882, folio 68 à 81.

⁴⁴ Y. BABONAUX en propose un état des lieux : « Sur un cours de 487 kilomètres, les levées développent une longueur de 484 kilomètres : un kilomètre de levée par kilomètre de cours, la longueur moyenne passant de 475 et 476 mètres dans la traversée armoricaine et en Nivernais, à 1226 en Loire orléanaise et tourangelle et 1475 en Anjou, pour des longueurs totales respectives de 41, 49, 261 et 133 kilomètres. Tous les vals de quelque capacité sont endigués : quatre en Nivernais, représentant une superficie de 5 810 hectares ; treize en Orléanais, de 27 685 hectares ; trois en Blésois, de 4 838 hectares ; sept en Touraine, de 16 094 hectares ; cinq en Anjou de 41 210 hectares. [...] L'endiguement a ramené, entre le confluent de l'Allier et Nantes, le champ d'inondation de la Loire au quart de ses dimensions réelles » [BABONAUX, 1970 : 43-45].



Document 9. Les endiguements sur la Loire moyenne

Nous proposons sur la schématisation ci-dessus une représentation (en grisé) des endiguements en Loire moyenne. Pour plus de détails quant à la temporalité de ces constructions, on renverra utilement au travail de R. DION [1934 : 418], qui nous a servi de source. Notre ambition ici était simplement de rendre compte du « corset » qui enserrme aujourd’hui (et enserrait déjà au XIX^{ème} siècle) la Loire moyenne, en particulier en aval de Briare. On voit ainsi un continuum de levées depuis Gien jusqu’à l’aval de Saumur ; sur la rive non endiguée, le coteau se dresse rapidement. En amont de Gien, les endiguements sont plus ponctuels.

Aussi, lorsque l’administration de Napoléon III décide en 1858, suite aux crues de 1856, de limiter les nouveaux endiguements le long des principaux cours d’eau français afin de conserver des espaces d’expansion des crues, cette possibilité n’est déjà plus envisageable sur la Loire. Plutôt que de contrôler les endiguements et de conserver des plaines inondables, il s’agit déjà d’identifier des moyens pour y « *faire la part de l’eau* ». Nous le verrons par la suite, c’est bien cette problématique qui est traitée à partir de 1856 par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et est au cœur du programme de travaux que nous avons retenu comme étude de cas : le programme de travaux de 1867. Après les trois inondations massives de 1846, 1856 et 1866, les ingénieurs du Service Spécial de la Loire engagent un programme de travaux mêlant renforcements et abaissements de levées ponctuels, ainsi que l’implantation régulière de plus d’une vingtaine de déversoirs sur tout le linéaire de la Loire. Nous verrons plus loin que c’est une rupture profonde avec la stratégie des « levées insubmersibles » mais nullement une nouveauté. A plusieurs reprises déjà, l’idée de « redonner de l’espace à la rivière » avait été soulevée par le pouvoir royal suite à des inondations d’importance.

C. Les barrages-réservoirs : une solution tardivement investie sur la Loire

Si la Loire a été très précocement endiguée, à l'inverse elle n'a fait que tardivement l'objet de projets de construction de barrages.

Pendant que des programmes d'aménagement de barrages à vocations multiples sont imaginés et surtout engagés sur le Rhône ou la Seine, la Loire reste à l'écart de ce mouvement et ce, jusqu'après la seconde guerre mondiale. Le déclin précoce de la navigation, l'absence d'industries majeures sur le fleuve, la priorité donnée aux projets d'adduction d'eau vers Paris peuvent en partie expliquer le fait que ce type d'aménagement soit envisagé si tardivement⁴⁵. Nous l'évoquerons plus tard, mais la première moitié du XX^{ème} siècle est surtout marquée par la fin de la mise en œuvre du programme de travaux de 1867

Pour mieux connaître les détails des projets engagés sur la Loire, on se référera utilement aux travaux de F. HUYGHUES-DESPOINTES [2008]. Ici, il s'agit surtout pour nous de rappeler dans quel contexte ils ont été pensés, en complémentarité avec les levées, et toujours dans une logique « verticale » de contrôle des aléas. De même, nous verrons que c'est dans le cadre de ces projets que les collectivités locales ont progressivement revendiqué un droit de regard sur le devenir du fleuve [THEPOT, 2003]. A partir des années 1960, elles s'organisent pour mieux peser et être entendues, après plus d'un siècle et demi pendant lequel les services des Ponts et Chaussées ont eu la mainmise sur la gestion de la Loire.

1. Vers une « coalition de cause » pour l'aménagement du bassin de la Loire

Les projets d'aménagement de barrages engagés sur la Loire à partir des années 1970 émergent de la confrontation, puis de la conciliation entre des velléités locales de développement qui s'affirment progressivement et les intérêts de l'administration d'Etat.

Des velléités locales de développement

C'est en réaction au projet de détournement des eaux du bassin de la Loire vers la capitale et d'un projet EDF de production hydro-électrique vers le bassin de l'Ardèche et du Rhône [THEPOT, 2003 : 2] que des voix s'élèvent localement pour défendre et demander une autre valorisation du

⁴⁵ Des projets d'aménagement de barrages ont certes été ponctuellement évoqués. Pour contrer les inondations, le projet le plus ancien a été celui des digues de Pinay, construites au début du XVIII^{ème} siècle suite à des inondations successives. Puis, en 1860, un programme d'aménagement d'une soixantaine de barrages est proposé par l'Inspecteur Général COMOY [AN F¹⁴ 7556]. On peut également rappeler que durant la Première Guerre Mondiale, l'Inspecteur Général PIGEAUD suggère la construction de 8 grands réservoirs de 670 millions de mètres cubes de retenue [BABONAUX in VIGIER, 2006]. L'option des barrages n'est donc nullement étrangère au bassin ligérien mais ce n'est qu'au sortir de la Seconde Guerre Mondiale que cette possibilité se concrétise, profitant de l'émergence d'une « coalition de cause » entre les pouvoirs publics locaux et les services de l'Etat [BAYET, 2005].

fleuve. Dans le cadre d'un Comité de défense du bassin de la Loire, le problème des étiages est souligné : les opposants évoquent les débits très bas que peut connaître le fleuve (15 mètres cubes/seconde durant l'été 1949 à Gien, 9 mètres cubes/seconde devant Orléans en 1870 [BABONAU, 1993 : 106]) et les lourds impacts que pourraient avoir de tels détournements d'eau. Cependant, pour J. VERRIERE [1990], il s'agit surtout d'une question de principe, des solutions ayant été proposées au risque d'étiages bas sur le fleuve : « *pas une goutte de l'eau de la Loire pour Paris ! [...] les projets parisiens furent [...] perçus comme relevant d'une insupportable prétention : Paris voulait mettre la main sur l'élément le plus hautement symbolique du patrimoine régional ! Paris voulait s'approprier le fleuve royal !* » [VERRIERE, 1990 : 227].

Ce comité de défense, qui constitue une première forme de structuration des intérêts locaux, ne s'arrête pas à la simple opposition : non content de protéger la ressource locale contre l'extérieur, il s'engage dans l'identification d'utilisations potentielles des eaux de la Loire et développe une réflexion autour de la question plus générale de la revitalisation économique du val de Loire. C'est dans ce but qu'est constituée l'*Association Nationale pour l'Etude de la Communauté de la Loire et de ses Affluents* (ANECLA) en 1956, à la double initiative de l'assemblée des chambres de commerce du bassin de la Loire et du comité de défense du bassin de la Loire. L'organisme est chargé d'étudier l'aménagement général des eaux du bassin de la Loire, dans l'intérêt prioritaire des régions alimentées par ses eaux et pour permettre un développement économique et social de ces territoires. Le maintien des étiages devient une priorité pour développer l'irrigation, favoriser l'implantation d'industries et garantir l'alimentation en eau potable. L'ANECLA est à l'origine de l'abandon définitif par la ville de Paris de son projet d'adduction d'eau en 1959 [THEPOT, 2003 : 3]. Elle publie également un document très remarqué : l'*Etude d'un aménagement intégré du bassin de la Loire et de ses affluents*, par l'ingénieur-conseil RENAUD (1962), qui revendique, pour relever l'économie du bassin de la Loire, « *un aménagement intégré* », associant en étroite interdépendance, dans le cadre « *d'options fondamentales* », agriculture, industrie, hydraulique, transports, habitat, organisations sociales » [in BABONAU, 1993 : 106]. Afin de poursuivre ses études et surtout d'engager des travaux, l'ANECLA crée une *Société d'Economie Mixte pour la Communauté de la Loire et de ses Affluents* (SEMECLA) en 1962. La priorité est donnée aux projets d'implantation d'infrastructures nécessaires au développement de l'économie ligérienne. C'est dans ce cadre que la possibilité d'aménager des barrages sur la Loire est exprimée : la SEMECLA demande une concession pour la construction et l'exploitation de 5 grands barrages-réservoirs de soutien d'étiage (Serre de la Fare, Cublaise, Chizeneuve, Naussac et Chambonchard) ainsi que la mise en place d'un premier système de réseaux d'irrigation.

Si ces premières propositions ne sont pas suivies d'effets, les collectivités locales ligériennes continuent pourtant à être force de proposition et à se structurer pour être mieux entendues. Après l'échec de la SEMECLA, la structure est dissoute quelques années avant l'ANECLA. Une nouvelle structure, l'association LIGER, est créée en 1979 et présidée par J. ROYER, maire de Tours. R. THEPOT explique qu'elle a vocation à servir de contrepoids face à l'administration d'Etat et à favoriser une concertation régulière entre les collectivités locales du bassin et les administrations déconcentrées concernées. A cette époque, les sollicitations des collectivités locales auprès du Ministère de l'Environnement sont multiples ; elles amènent ce dernier à

commander auprès de J. CHAPON, Vice-Président du CGPC, un rapport sur la protection et l'aménagement intégré de la vallée de la Loire (voir document 10 ci-dessous).

Document 10. Lettre de mission de M. d'ORNANO, Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, au Vice-Président du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées J. CHAPON, 1979

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU CADRE DE VIE

Cabinet

Paris, le 7 Septembre 1979

NOTE

pour

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général des Ponts-et-Chaussées

Le Président de l'Association nationale de réflexion et d'action pour l'aménagement intégré du bassin de la Loire (LIGER) récemment constituée m'a fait parvenir une étude sur l'aménagement du bassin de la Loire comportant des volets de protection contre les crues et de développement des infrastructures et des activités économiques.

L'idée d'une réflexion à très long terme sur le bassin de la Loire s'attachant à la maîtrise du fleuve et au développement de cette région de notre pays est très importante.

Il conviendrait d'en tracer les grandes lignes directrices et d'en définir le support politique local le mieux adapté pour un dialogue constant avec l'État.

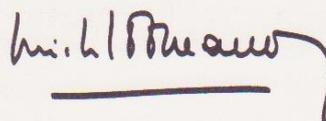
Cette réflexion qui ne pourra que s'enrichir progressivement au fil du temps doit nécessairement comporter une première série de propositions plus précises pour l'action dans le moyen terme et notamment sur :

- la poursuite de l'aménagement hydraulique du fleuve qu'il s'agisse de la lutte contre les crues ou du soutien des étiages ;*
- la mise en valeur de la vallée dans le domaine agricole et sur le plan de l'urbanisme des sites et de l'environnement ;*
- la définition des moyens de financement de cette action.*

J'ai indiqué au Président de l'Association LIGER que je serai en mesure de préciser une ligne d'action possible d'ici la fin de la présente année.

Je vous demande de bien vouloir me faire des propositions pour la conduite de cette opération et notamment la nature des études nécessaires pour arrêter un premier programme d'actions susceptibles d'être engagées au cours des prochaines années ainsi que les dispositions nécessaires pour leur mise en œuvre.

J'informe de la mission que je vous confie mes collègues de l'Agriculture, du Budget, de l'Industrie, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs et des Transports ainsi que le Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, en leur demandant de vous faire prêter assistance. Vous vous appuieriez également sur le Préfet de la Région du Centre qui assure déjà une large coordination interdépartementale.



MICHEL D'ORNANO
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU CADRE DE VIE

L'association LIGER ne perdure cependant que quelques années, avant que ne soit créé en 1984 un syndicat mixte : *l'Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents* (EPALA). Il rassemble des collectivités locales ligériennes⁴⁶ autour d'un objectif commun : l'aménagement intégré du bassin de la Loire [DOUSSIN, 2009 : 77]. L'EPALA devient ainsi le nouvel outil d'organisation et de représentation des collectivités locales ligériennes face à l'administration d'Etat. R. THEPOT [2003] explique que : « *L'EPALA a pour rôle de promouvoir à l'échelle du bassin de la Loire une action globale solidaire des collectivités territoriales ligériennes, par la réalisation directe ou le soutien financier d'actions en matière d'aménagement et de gestion des eaux, et de développement économique* ».

Des ouvrages d'intérêt stratégique

Si les collectivités locales expriment leurs ambitions pour l'aménagement de la Loire, l'Etat défend également durant ces mêmes années ses priorités. Deux questions prédominent alors : la problématique énergétique et des enjeux plus larges d'aménagement du territoire.

Après la Seconde Guerre Mondiale, la Loire constitue d'abord un fort potentiel pour la mise en place de barrages EDF de production d'hydroélectricité : les ouvrages de Vassivière (Vienne, 1951), Montpezat (haut bassin de la Loire, 1954), Grangent (haut bassin de la Loire, 1959), Fades-Besserves (Sioule, 1968) sont construits en quelques années. En outre, sur l'espace ligérien (et en particulier la Loire moyenne), « *EDF avait [aussi] l'occasion d'entourer la région parisienne, à distance respectueuse, d'une couronne d'installations thermonucléaires utilisant pour le refroidissement l'eau fluviale ou marine* » [VERRIERE, 1990 : 229]. Entre 1963 et 1988, 4 centrales nucléaires sont construites sur le cours moyen du fleuve, sur les sites d'Avoine-Chinon (Indre-et-Loire), Saint-Laurent-des-Eaux (Loir-et-Cher), Dampierre-en-Burly (Loiret), Belleville-sur-Loire (Cher), équivalant à près de 30% de la puissance installée du pays à la fin des années 1980 [VERRIERE, 1990 : 228]. L'intérêt de construire des barrages pour la régulation des débits du fleuve devient alors évident. Y. BABONAUX explique en effet que : « *la concentration d'un tel potentiel sur moins de 200 kilomètres posait vite des problèmes de fonctionnement et de sécurité. La Loire n'étant pas en mesure d'assurer seule le refroidissement des réacteurs, des tours de réfrigération [...] y suppléèrent. Mais l'eau demeurait nécessaire.* » [BABONAUX, 1993 : 107].

Dans ces mêmes années, la Loire constitue également un site non négligeable dans la politique d'aménagement du territoire engagée à l'échelon national. Dans une logique proche de celle des métropoles d'équilibre (dont la création d'une *Organisation d'Etudes des Aires Métropolitaines* (OREAM) à Nantes en 1966), des « *zones d'appui* » (Basse-Seine, Oise, Loire Moyenne) sont en effet envisagées. Une *ORganisation d'Etudes d'Aménagement de la Loire Moyenne* est créée en 1968 (OREALM), chargée d'établir un schéma d'aménagement à long terme de la Loire Moyenne, « *zone d'appui* » du bassin parisien et « *axe majeur* » d'échanges et de développement de la région Centre. Ce projet s'inscrit dans la logique de promotion par la DATAR d'un meilleur équilibre entre les diverses régions du pays. D. CHIAPPERO fait état des attentes et des directives données par le Groupe Interministériel d'Aménagement du Bassin Parisien à l'OREALM pour

⁴⁶ A sa naissance, l'EPALA rassemble 5 Régions, 14 Départements et 17 villes. Fin 2000, il regroupe 6 Régions, 16 Départements, 19 villes de plus de 30 000 habitants et 10 Syndicats Intercommunaux départementaux regroupant des communes de moins de 30 000 habitants [THEPOT, 2003].

son travail [1968]. Pour ce dernier, la Loire moyenne constitue un des « secteurs préférentiels pour une politique volontaire de desserrement [...] et [doit] contribuer à faire écran aux migrations vers la région parisienne » ; elle constitue « un potentiel précieux pour l'aménagement du territoire français et peut redevenir un système géographique majeur, capable d'orienter pour l'avenir de nouveaux courants d'échanges » [in CHIAPPERO, 1996 : 173]. Ainsi, dans le cadre de ses études, l'OREALM présente la vallée de la Loire comme un véritable potentiel d'urbanisation : « le val relativement vide dans son ensemble, en dehors des grandes agglomérations, représente un espace sous-utilisé de près de 65 000 hectares dans la Loire Moyenne. D'une certaine manière, il représente une vaste réserve foncière naturelle – bien que grignotée petit à petit – ce qui n'est pas négligeable quand on sait combien il est difficile d'en constituer même avec les moyens juridiques actuels. Cette réserve peut apparaître comme une chance pour l'aménagement à la condition de résoudre le problème du franchissement du fleuve, celui des précautions à prendre en fonction de la nature du sous-sol, et enfin de la maîtrise de l'espace pour une répartition satisfaisante entre urbanisation, cultures spécialisées et zones « vertes » [1971 : 53].

Cette valorisation passe cependant par l'amélioration du système de protection contre les crues. Deux moyens sont alors proposés et présentés comme complémentaires par l'OREALM : un meilleur entretien des levées et l'aménagement de barrages dans la partie amont du bassin versant, permettant de régulariser les débits du fleuve et de réduire la pression sur les levées : « la hauteur actuelle des levées ne permet pas de protéger le val de Loire contre les grandes crues. Leur relèvement serait d'ailleurs illusoire et d'un coût exorbitant. Il faut donc diminuer la puissance de ces crues par des barrages écrêteurs susceptibles de ramener leur débit de pointe à 9 000 mètres cubes/s. à un débit de 6 000 mètres cubes/s. tel qu'il ne submerge pas les digues. ». La construction de plusieurs barrages est évoquée : « Le barrage de Villerest (270 millions de mètres cubes) qui contrôle le tiers du bassin de la Loire et celui du Veurdre (130 millions de mètres cubes) qui contrôle tout le bassin de l'Allier forme l'essentiel du dispositif d'écrêtement. D'autres sites ont été reconnus dans la vallée du Cher, en particulier à Chambonchard (130 millions de mètres cubes) pour régulariser le Cher. ».

Ces priorités se retrouvent dans les travaux engagés par l'administration d'Etat à la fin des années 1960. Par décision ministérielle du 16 avril 1969⁴⁷, les services déconcentrés de l'Equipement sont en effet chargés d'un programme de renforcement des levées de la Loire, à réaliser sur plusieurs années dans les départements de la Nièvre, du Cher, du Loiret, de Loir-et-Cher et d'Indre-et-Loire. Le renforcement de 288 km de levées y est prévu. Deux barrages écrêteurs sont également envisagés : le barrage de Villerest et celui du Veurdre sur l'Allier. L'objectif de ces travaux est double : écrêter les crues à l'amont du bec d'Allier (« le lit endigué de la Loire étant incapable de transmettre les crues exceptionnelles ») et protéger les levées existantes contre le risque de rupture. C'est encore une vraie logique « arithmétique » de contrôle de l'aléa qui prédomine [DOUSSIN, 2009 : 83]. L'ingénieur CHAPON, à la tête du Conseil Général des Ponts et Chaussées à la fin des années 1970 explique ainsi [1981 : 455] : « La méthode proposée pour protéger la vallée contre les inondations consiste à écrêter les très fortes crues de la Loire et de ses affluents (plus de 8 000 mètres cubes/seconde) à un niveau tel que les digues qui protègent les terres riveraines ne soient pas submergées – ce niveau correspond à un débit de 6 000 mètres cubes/seconde. ». On perçoit également dans les propos de

⁴⁷ CHAPON, Courrier de M. Chapon, Directeur des Ports Maritimes et des Voies navigables pour le Ministre de l'Equipement et du Logement à M. le Directeur Département de l'Equipement (service hydrologique centralisateur du bassin de la Loire), 1^{er} octobre 1970.

l'ingénieur des Ponts et Chaussées l'importance de garantir un niveau de sécurité identique sur tout le linéaire de la Loire moyenne : « *l'aménagement doit être homogène sur toute la longueur de la vallée et apporter à chaque secteur le même degré de protection et la même garantie de disposer d'une eau en quantité et qualité suffisantes pour ses besoins propres* » [CHAPON, 1979 : 13].

Après la seconde guerre mondiale, c'est donc avec des priorités sensiblement différentes que collectivités locales et administration d'Etat ont préconisé ou planifié la construction de barrages-réservoirs dans la partie amont du bassin de la Loire. Si ces ouvrages étaient prioritairement pensés par les premières dans une perspective de développement régional et de conciliation des différents usages de l'eau sur le bassin (industrie, agriculture, adduction d'eau), les enjeux énergétiques puis surtout sécuritaires animaient la réflexion à l'échelon national. Nous verrons alors que les ouvrages finalement programmés à partir des années 1970 tentent de concilier ces différentes vocations.

2. Levées et barrages : des ouvrages complémentaires

Les décennies 1970-1980 constituent un temps de concrétisation des projets d'aménagement de barrages sur la Loire. Si les premières demandes formulées par la SEMECLA n'ont pas été suivies, c'est finalement au début des années 1970 que l'aménagement de quatre ouvrages : Serre-de-la-Fare ou Cublaise, Villerest, Naussac, Chambonchard – reçoit un avis favorable du gouvernement. Les barrages de Naussac et Villerest sont les premiers à être programmés, dans le cadre du Sixième Plan (1971-1975). Leur mise en service a lieu respectivement en 1983 et 1984.

Puis, en 1986, un protocole d'accord est signé entre l'EPALA, l'Agence de Bassin et l'Etat pour la construction de nouveaux barrages devant compléter ceux déjà existants : Serre-de-la-Fare (sur la Loire, dans le département de la Haute-Loire), Chambonchard (sur le Cher, dans le département de la Creuse), Naussac II (pour compléter l'ouvrage de Naussac) et le Veurdre (à proximité de la confluence entre Allier et Loire).

Les clés de répartition financière pour ces ouvrages sont intéressantes car elles permettent de clarifier les vocations de chacun d'entre eux. L'Etat donne la priorité aux ouvrages répondant aux impératifs hydrauliques d'écrêtement des crues, tandis que les collectivités locales contribuent plus fortement à ceux destinés au maintien des étiages. L'Etat avait déjà financé près de 70% du coût du barrage de Villerest. Parmi les nouveaux ouvrages, seul l'ouvrage du Veurdre est considéré comme purement écrêteur, tandis que celui de Serre-de-la-Fare est identifié comme mixte et celui de Chambonchard est destiné à la gestion des étiages [DOUSSIN, 2009 : 86]. L'échéance de réalisation de ces ouvrages est fixée à une dizaine d'années. Nous verrons dans le chapitre 5 que ce protocole d'accord n'a pas connu de concrétisation ; aucun de ces barrages n'a en effet été mis en œuvre, suite aux oppositions et conflits très vifs qui se sont exprimés localement et ont amené à l'abandon progressif ou au report de ces différents ouvrages.

Les barrages-réservoirs sont finalement peu nombreux sur la Loire. En outre, si le barrage de Villerest tient un rôle majeur dans l'écrêtement des eaux de crues, il n'en est pas de même du second (et du seul autre) barrage de Naussac, dédié principalement au maintien des étiages et au bon approvisionnement des différents usages économiques en eau.

Nous voulions également montrer que face au problème des inondations, les gestionnaires du risque continuent de s'inscrire avec les barrages-réservoirs, dans une logique « verticale » de contrôle de l'aléa et de disparition du caractère inondable des espaces situés derrière les levées. Les barrages constituent d'ailleurs une garantie supplémentaire vis-à-vis de ces dernières, puisque qu'ils réduisent la pression des eaux sur ces ouvrages souvent fragiles en écrétant les débits. Et plus encore que les levées, ils entraînent une déterritorialisation du risque, puisque le contrôle de l'aléa a lieu à plusieurs centaines de kilomètres des plaines inondables. Cette logique perdure sur la Loire jusqu'au milieu des années 1990, mais connaît alors une profonde remise en question. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement dans le chapitre 5, lorsque nous aborderons la formalisation du Plan Loire Grandeur Nature, mais il est intéressant de voir comment, en quelques années, les discours des gestionnaires du risque se sont transformés pour privilégier aujourd'hui une gestion plus « horizontale » de l'aléa.

D. Déchargeoirs et déversoirs au cœur de l'histoire de la lutte contre les inondations sur la Loire

Pour comprendre l'histoire et le fonctionnement du système de protection contre les inondations qui existe sur la Loire, on ne peut clore cette section sans rappeler que la course en avant dans l'endiguement et la contrainte maximale du fleuve a connu des remises en question ponctuelles mais non négligeables au fil des siècles. Dès le XVII^{ème} siècle, des propositions pour « redonner de l'espace à la rivière » alternent avec les travaux de renforcement des levées. Déchargeoirs et déversoirs ont marqué l'histoire de la lutte contre les inondations en Loire moyenne.

1. Des « déchargeoirs »...

La proposition de « redonner de l'espace à la rivière » n'est nullement anecdotique en Loire moyenne. Si le système de protection par endiguement a profondément marqué son histoire, cette stratégie jusque-boutiste a aussi été ponctuellement mise à mal ; on notera que c'est en particulier à la suite d'inondations extrêmement violentes que les pouvoirs publics ont envisagé de mettre en place des exutoires pour une partie des eaux du fleuve.

R. DION nous rappelle ainsi que dès le XVII^{ème} siècle, cette possibilité est envisagée par le pouvoir royal. En 1629, l'administration de Louis XIII prévoit six déchargeoirs entre Ouzouer et Saumur et estime que la destruction de certaines levées pourrait être nécessaire à la sécurité du val. R. DION [1934] le rappelle « *dans le Conseil de Louis XIII prévaut, en 1629, l'opinion que le réseau des levées présente, en certains de ses étranglements ou sur certaines de ses concavités, plusieurs points faibles où les travaux les plus diligents ne sauraient empêcher la formation des brèches [...]. L'arrêt que ce Conseil rendit le 19*

décembre 1629, [...] prescrit donc d'ouvrir dans les levées, « aux endroitz qui seront jugez les plus commodes et moins dommageables par experts et gens à ce congnoissans », des « deschargeoirs pour recevoir les eaux lors des grandes creues ». Ces ouvrages, au nombre de six, devaient être répartis sur toute l'étendue des Vals alors endigués, depuis Ouzouer en Orléanais jusqu'à Saumur ». L'expérience récente menée dans la traversée de la ville de Blois constitue alors un précédent prometteur [DION, 1934 : 377]. En 1618, le déchargeoir dit « de la Bouillie » à Blois est achevé depuis maintenant quelques années, a déjà fonctionné et a démontré son utilité [de PERSON, 2001]⁴⁸. Cette proposition d'aménager six déchargeoirs supplémentaires reste cependant lettre morte, du fait des oppositions formulées localement par les bourgeoisies commerçantes et marchandes [DION, 1934 : 360 et 377].

En 1711, la construction de plusieurs déchargeoirs est une nouvelle fois envisagée entre Gien et Tours à la suite d'inondations successives. R. DION explique ainsi, qu'en plus du rehaussement des levées, le gouvernement de Louis XIV se résout à cette solution : « N'osant même pas espérer, tant les récentes catastrophes avaient ébranlé ses conceptions traditionnelles, que cette hauteur de 22 pieds [...] suffirait à écarter la menace de nouvelles ruptures, il en revint à prescrire, comme le Conseil de Louis XIII en 1629, la généralisation des déchargeoirs » [1934 : 389]. Ces ouvrages ont été prévus et construits aux endroits paraissant les plus propices aux courants de débordement mais ne résistent pas à la crue de 1733, défoncés par les flots qui se répandent dans le val. Un débat s'ensuit quant à leur devenir et aboutit à leur abandon.

Enfin, on peut rappeler qu'une dernière tentative d'aménagement de points d'introduction des eaux derrière les levées est évoquée en 1791 : à la suite d'une nouvelle inondation ayant entraîné d'importantes ruptures dans les ouvrages, « un projet qui consistait à ouvrir de loin en loin dans les levées des passages obliques permettant aux crues de répandre leurs eaux sur le Val par « regonfle », c'est-à-dire par reflux vers l'amont » est envisagé. R. DION explique que cette idée est apparue dans le Sancerrois, dans des régions où les exploitants agricoles conservaient encore le souvenir et l'habitude des inondations ponctuelles de leurs terres. A propos de ces nouveaux projets, il reprend les propos de l'inspecteur général des Ponts et Chaussées AUBRY. Une nouvelle fois ce dernier souligne l'impossibilité d'éviter la rupture des levées : « Toutes ces levées [...] qui avaient la plupart 21 à 22 pieds de hauteur au-dessus de l'étiage... et qui se trouvaient également élevées de 3 à 4 pieds au-dessus des plus grandes crues connues jusqu'alors, ne permettaient pas de soupçonner qu'elles pourraient être submergées par un évènement inouï, tel que celui qu'on vient d'éprouver... Il est certain que les moyens qui ont été employés pour contenir ces rivières ne peuvent plus suffire, et qu'enfin on est arrivé au terme qui indique la nécessité de changer le système de ces constructions. Il faut cesser d'opposer aux grandes crues de ces rivières des obstacles qu'elles franchissent avec autant de violence. On propose...pour cela, des levées... disposées de manière qu'elles présentent des passes de distance en distance pour laisser refluer les eaux de crues sur les plaines qui se trouvent au-derrrière » [in DION, 1961 : 200]. R. DION explique cependant que ces projets n'ont pas été réalisés du fait des oppositions locales, arguant tant de la défense de la navigation que de la protection des intérêts agricoles.

⁴⁸ F. de PERSON rappelle que le déchargeoir de la « Bouillie » a été construit au début du XVII^{ème} siècle. Auparavant, un exutoire naturel entouré de levées laissait entrer les eaux à chaque crue de Loire. L'ouvrage a donc d'abord été réalisé pour réduire le nombre d'inondations dans le val et améliorer la situation des riverains.

L'aménagement de points de décharge sur le linéaire des levées s'inscrit donc dans une logique d'amélioration d'une situation dégradée, eu égard à la fragilité des levées qui transparait à chaque crue importante. Le poids des héritages se fait également sentir, et cela dès les événements survenus au début du XVIII^{ème} siècle : « *Les événements montraient, une fois de plus, que le problème de la sécurité du Val était encore loin de sa solution. Mais il n'était plus permis d'en reprendre l'étude par la base : le système des levées était un fait qu'il fallait accepter, et, depuis longtemps déjà, les discussions dont il était l'objet ne pouvaient plus porter que sur le choix des correctifs les plus opportuns* » [DION, 1934 : 390].

On ne recense finalement que deux « déchargeoirs » sur la Loire moyenne et quelques abaissements de levées avant que le programme de travaux de 1867 ne soit engagé [FOURNIER/EPLoire, 2008 : 58] : le déchargeoir de Saint Martin sur Ocre (val de Gien), d'une longueur de 225 mètres, et celui dit de « la Bouillie » à Blois, d'une longueur de 380 mètres (val de Blois). A ces derniers, il convient de rajouter plusieurs abaissements dont les seuils sont quasiment à hauteur du niveau naturel du sol. Il s'agit des abaissements d'Herry (appelé également déversoir de Passy, sur le val de la Charité) d'une longueur de 2,8 km, de l'abaissement de la levée à Léré sur 2,5 km de long (val de Léré-Bannay) et de celui de Mazan sur près de 2,8 km (val d'Ardoux) [DIREN Centre, 2003].

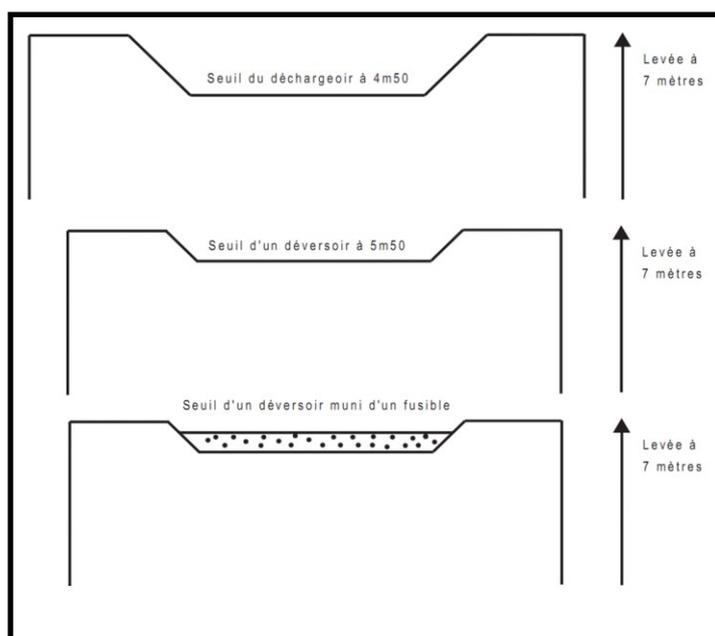
2. ... aux « déversoirs modernes »

Lorsque les ingénieurs de la *Commission des Inondations de la Loire* proposent en 1867 la mise en place d'un système de déversoirs, cette proposition n'est donc pas complètement inédite sur le fleuve.

Pour rappel, Napoléon III est amené à engager, à la suite des crues exceptionnelles de 1846 et 1856, un programme d'étude d'ampleur pour mieux comprendre le régime des eaux et les alternatives possibles au système de l'endiguement. L'ingénieur COMOY prend la tête des *Etudes sur la Loire*, démontre la dangerosité du système des « digues insubmersibles » et propose des solutions alternatives. Après plusieurs années de débat au sein de l'administration des Ponts et Chaussées, le choix porte en 1866 sur une « combinaison » d'abaissements et de renforcements des ouvrages déjà existants. On envisage d'abaisser les levées en des lieux pressentis comme favorables à un bon écoulement des eaux. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées en charge de la navigation et des ouvrages pensent un programme d'ampleur contre les inondations - à l'échelle de toute la Loire - où un certain nombre de déversoirs⁴⁹ constituent le cœur du système. Il est présenté le 30 avril 1867 dans un rapport sur « *Les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire* ».

⁴⁹Nous préciserons ce point ultérieurement mais les différentes sources dont nous disposons [DION, 1934 ; BOUVAIST, 1911 ; CGPC, 1867] ne donnent pas toutes le même nombre de déversoirs.

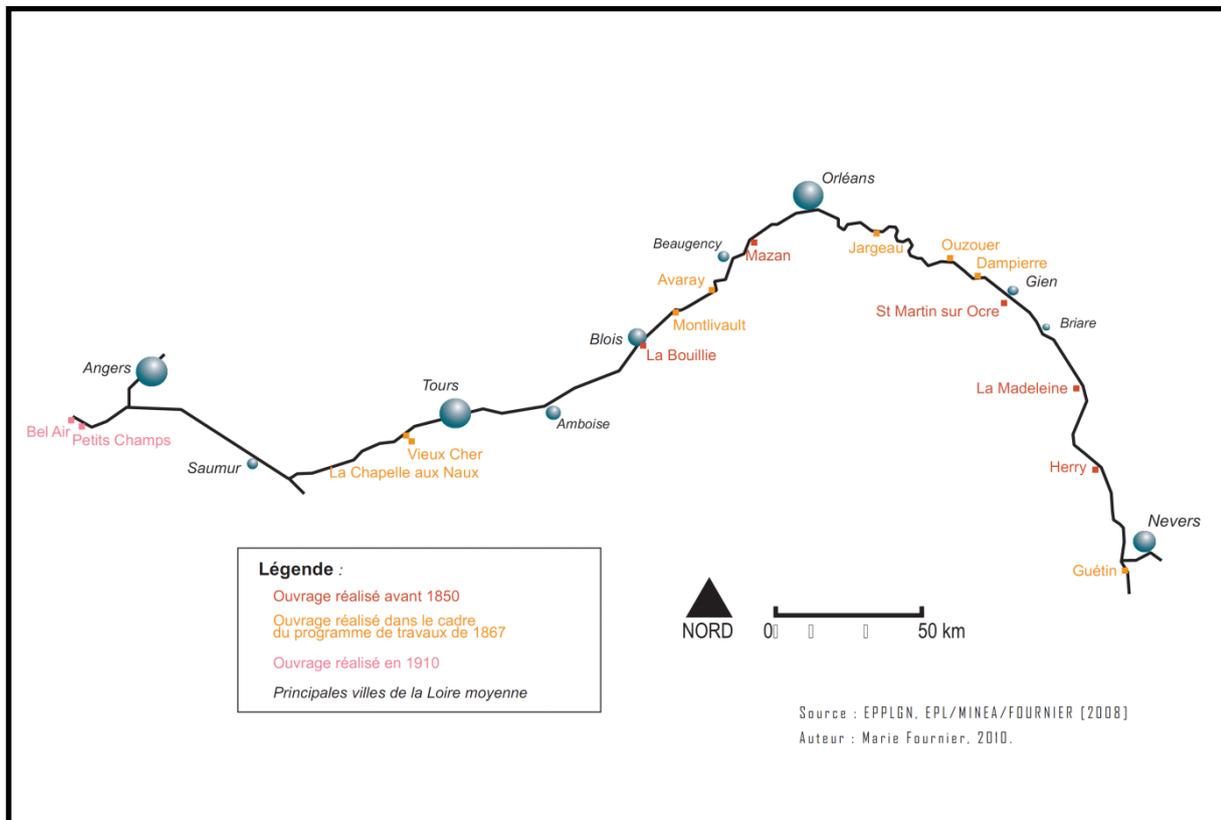
Dans le cadre de nos recherches, nous avons perçu de nombreuses hésitations de la part des « *hommes de l'art* » lorsqu'ils établissent les caractéristiques techniques de ces ouvrages⁵⁰. Si l'inspecteur général COMOY préconise la mise en place d'abaissements de levées ponctuels et dont le seuil devrait être fixé le plus haut possible afin de limiter les épisodes de submersion aux crues les plus importantes et en même temps de bénéficier d'un effet d'écrêtement important (les déversoirs entrant en fonction lorsque la crue est à son maximum), nombreux sont ses collègues qui préconisent de réaliser des ouvrages à l'identique de ceux déjà existants, à l'image du déchargeoir de la Bouillie. Ainsi, nous verrons dans le chapitre 4 que les premières propositions formulées pour les déversoirs du programme de travaux de 1867 s'inspirent des dimensions de ce déchargeoir : les hauteurs de leurs seuils sont fixées entre 4,51 et 4,78 mètres au-dessus de l'étiage. Ce n'est que suite aux enquêtes d'utilité publique que la décision est prise de rehausser leurs seuils. Cinq déversoirs (Jargeau, Ouzouer, Avaray, Montlivault, Vieux Cher/Bréhémont) sont finalement réalisés, leurs seuils étant alors fixés à près de 5,50 mètres et leurs banquettes fusibles à 6,75 mètres au-dessus de l'étiage.



Document 11. Entre déchargeoirs et déversoirs, une différence de hauteur de seuils

⁵⁰ On se référera utilement sur ce point aux procès-verbaux des délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées [AN F¹⁴ 10912¹⁵²].

La carte ci-dessous localise l'ensemble des déversoirs ou déchargeoirs actuellement en place sur la Loire moyenne :



Document 12. Les déchargeoirs (ou abaissements) et déversoirs sur la Loire moyenne

In fine, le système de protection contre les inondations sur la Loire a donc des origines très anciennes ; les levées font partie du paysage ligérien, ont permis un investissement progressif des plaines alluviales et ont certainement participé à l'oubli du risque, tel qu'il est dénoncé aujourd'hui par les gestionnaires de ces ouvrages. C'est un système ancien mais pourtant considéré comme relativement incomplet, eu égard aux ambitions qu'ont pu avoir pour lui les ingénieurs et autres gestionnaires du risque depuis plusieurs siècles maintenant. Pour le compléter et pallier ses fragilités, les propositions ont finalement alterné très tôt entre le stockage des débits dans la partie amont du bassin (par les barrages) et des écrêtements et/ou contrôles ponctuels tout le long du fleuve (déchargeoirs et déversoirs). Les projets de barrages se concrétisent à la fin du XX^{ème} siècle mais seul le barrage de Villerest participe aujourd'hui véritablement à l'écrêtement des eaux. Les tentatives d'implanter des déchargeoirs puis des « déversoirs modernes » pour y remédier ont également connu une mise en œuvre limitée mais cette stratégie n'a jamais véritablement été oubliée par les services en charge de la protection sur le fleuve. Jusqu'aux années 1920, les services de l'Etat relancent régulièrement des études pour mener à bien le programme de travaux

de 1867⁵¹. De même, lorsque J. CHAPON [1979] formule ses propositions pour améliorer le système de protection sur la Loire, il souligne l'importance de conserver les déversoirs déjà existants.

Les propositions de restauration voire de construction de nouveaux déversoirs qui essaient sur la Loire depuis la fin des années 1990 sont ainsi les héritiers d'une stratégie d'endiguement poussée à son maximum et s'inscrivent dans une histoire déjà longue d'interrogations quant à la pertinence et la viabilité d'un tel système. La référence au programme de déversoirs de 1867 est aujourd'hui fréquemment mobilisée par les actuels gestionnaires du risque. Dans une logique d'information et de pédagogie, ces derniers le considèrent tel un « retour d'expérience » et comme l'ultime évidence que seul l'aménagement de déversoirs est cohérent, étant donné qu'il a été plébiscité à la suite des trois dernières crues exceptionnelles.

Notre démonstration se pense donc dans une confrontation entre deux moments particuliers de la longue histoire qu'a connue la lutte contre les inondations sur la Loire : les projets d'aménagement de déversoirs qui ont été portés dans le cadre du programme de travaux de 1867, ainsi que sur ceux engagés dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature depuis 1999. Une fois arrêté le choix de cette approche diachronique, notre positionnement vis-à-vis de ces deux temporalités devait être précisé.

II. La confrontation de deux temporalités : quelles approches possibles ?

Si notre choix méthodologique a été très précocement arrêté, un temps d'acculturation a été nécessaire afin de mieux appréhender les différentes disciplines des sciences sociales appelées à être mobilisées. Ce travail devait nous permettre de mieux cadrer notre démarche, d'identifier les contraintes ou les limites qui seraient potentiellement rencontrées et de préciser nos ambitions.

Nous avons ainsi d'abord cherché à comprendre comment la discipline historique s'est emparée de l'objet des risques et les problématiques ou enjeux qu'elle y a soulevés (A). Nous avons également tenté de mieux appréhender les propositions qu'avaient pu formuler les recherches

⁵¹ Sur les poursuites données au programme de travaux de 1867, on se référera utilement à la cote 171W 90913 aux archives départementales du Loiret. Elle rend compte des études et débats relancés en 1911. En quelques lignes, on peut dire qu'entre 1891 et 1907, le « *programme Comoy* » est mis de côté mais que la crue de 1907 réveille de nouveau les craintes. Immédiatement après, un état des lieux des réalisations du programme Comoy est demandé aux ingénieurs locaux. De nouvelles études sont engagées pour la réalisation de plusieurs déversoirs (St Eloi, Givry, la Charité, Ousson, Bannay). La première guerre mondiale ralentit encore les études. Au début des années 1920, la pertinence des déversoirs n'apparaît d'ailleurs plus si évidente pour les ingénieurs locaux ; les projets d'adduction d'eau de la Loire vers Paris devraient en effet diminuer les risques. Si l'administration centrale désavoue cette opinion très répandue chez les ingénieurs localement, elle semble néanmoins s'incliner au milieu des années 1920 devant l'ampleur des coûts estimés pour ces travaux. Entre 1867 et 1920, les enjeux se sont en effet déjà multipliés sur le val. En 1925, l'administration d'Etat décide de l'abandon de tous les projets de déversoirs.

portant sur l'action publique et mobilisant des temporalités éloignées (B). Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, nous nous attachons ici à rendre compte des travaux qui ont cadré notre démarche et à présenter notre positionnement propre (C).

A. Les risques, un objet nouveau au sein de la discipline historique

1. La construction d'un nouvel objet pour les historiens

Les risques sont un objet encore récent au sein de la discipline historique.

A-M. GRANET-ABISSET [2000] note qu'il a longtemps été appréhendé aux seules périodes médiévales et antiques, principalement sous l'angle des catastrophes. Modernistes et contemporanéistes sont restés relativement absents de ce champ. Depuis quelques années, on constate cependant un intérêt accru pour la question des catastrophes et des risques⁵² au sein de la discipline historique et plus spécifiquement dans le champ de l'histoire environnementale. On rappellera que ce dernier s'est lui-même fortement structuré en France en quelques années, avec la mise en place d'un *Réseau Universitaire de Chercheurs en Histoire Environnementale* (RUCHE) à partir de 2008 et une participation renforcée des chercheurs français à l'ESEH (*European Society for Environmental History*) à l'initiative de G. MASSARD-GUILBAUT.

Le 15 décembre 2009, lors d'un séminaire à l'EHESS organisé par le RUCHE, G. QUENET explique que si l'intérêt pour les catastrophes naturelles s'est confirmé au sein de la discipline historique depuis le début des années 1990, c'est en partie du fait des opportunités apparues alors (contrats de recherche, terrains d'étude). Plusieurs groupes de recherche investissent à l'époque la thématique, de façon relativement déconnectée les uns des autres (tant d'un point de vue géographique que dans les angles d'approche). A partir du début des années 1990, de premières études monographiques sont proposées par des géographes, à l'image de B. DESAILLY [1990], qui se concentrent sur le contexte pyrénéen. Depuis, des travaux de géo-histoire ont également fortement investi cet objet, à l'image des travaux récents de C. COMBE [2007] proposant une analyse géo-historique des différentes composantes du risque d'inondation sur la ville de Lyon ou ceux de S. TEMAM [2009] portant sur l'évolution des modalités et ouvrages de lutte contre les inondations en Loire nivernaise depuis le XVIII^{ème} siècle. Dans le domaine de l'archéologie, des travaux ont également été engagés sur les cultures sismiques locales. Enfin, à Grenoble, un pôle d'historiens investit le problème et porte son attention sur les sociétés de montagne face aux avalanches et aux inondations. En se tournant vers les pratiques locales, ils montrent la catastrophe vécue et gérée localement, l'existence de cultures du risque anciennes, et comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, le fait que les populations ne sont nullement passives, tandis que l'Etat ne s'investit que tardivement. Si le poids des interprétations religieuses n'est pas complètement récusé, ils montrent une compréhension locale très précoce. Des travaux sont également menés sur la mémoire des risques (dont ceux d'A-M. GRANET-ABISSET), avec des enquêtes orales pour chercher la trace d'avalanches passées.

⁵² Nous utilisons ici ces deux notions à dessein car, pour G. QUENET [2009], les historiens n'ont pas encore véritablement pensé la différence entre les deux et tendent à les mobiliser indistinctement.

Si leurs angles d'approche sont différents, ces travaux se distinguent des approches téléologiques, ainsi que des discours précédents [DELUMEAU, LEQUIN, 1987] mettant l'accent sur la lecture religieuse des catastrophes. Ils s'interrogent tous sur les phénomènes de sécularisation, de rationalisation et de modernisation face aux catastrophes naturelles. Ces recherches se rapprochent également par leur attention portée à un terrain local et une volonté de collaborer avec les sciences de la nature. Une forte attention est également portée à la question des sources, par un retour aux archives de la pratique et pas seulement aux sources narratives.

2. Des pouvoirs publics en demande

Cet intérêt grandissant des historiens pour la question des catastrophes naturelles trouve en partie son origine dans les demandes formulées depuis quelques années par les pouvoirs publics sur ces questions. C. DOURLENS [2004] observe ainsi deux formes d'intérêt des pouvoirs publics et des décideurs pour la discipline historique.

Depuis les années 1980, ces derniers tendent à présenter l'inondation comme l'irruption brutale d'une nature oubliée ; ils se retournent alors vers le passé. Pour C. DOURLENS [2004], la réédition en 2000 par le CEMAGREF de l'ouvrage écrit en 1858 par M. Champion – *Les inondations en France depuis le IV^{ème} siècle jusqu'à nos jours* – illustre bien la considération dont jouit la connaissance historique auprès des ingénieurs. De même, elle constate une demande de reconstitution de la chronologie et des caractéristiques des événements passés, qui puisse faciliter l'anticipation des événements futurs, l'enquête historique devenant une voie complémentaire de la prévision [SALOMON in DOURLENS, 2004]. L'investissement des historiens porte alors sur des objets bien précis, et en particulier sur l'apport de données en séries longues. On peut évoquer les importants travaux réalisés sur l'histoire des crues dans le contexte pyrénéen [ANTOINE, 1992 ; DESAILLY, 1990]. On cherche alors une certaine exhaustivité dans les recensements établis.

L'intérêt des pouvoirs publics tient également d'une volonté d'utilisation des données anciennes comme autant d'instruments de pédagogie auprès des populations riveraines. Sur des bassins où les inondations majeures sont relativement rares, la mémoire du risque s'effrite rapidement. Un travail de re-mobilisation de la mémoire s'engage alors et si les mémoires orales se révèlent parfois très parcellaires, c'est aux historiens que l'on demande de rétablir la réalité des faits historiques [DOURLENS, 2004]. Les données anciennes (illustrations, cartes, témoignages, etc.) constituent autant de supports de communication sur le risque encouru que des moyens de mobilisation de la mémoire et de reconstitution d'une « culture du risque ».

On rappellera enfin que les programmes de recherche, à l'image du programme « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques » (1999-2005) ou plus récemment « Risque Décision Territoire » du MEEDDM, financent de nombreux projets dans le cadre desquels la dimension historique est investie, que ce soit pour la reconstitution de séries longues (tel que le projet Inondis-LR) ou dans des approches plus qualitatives (projet RiZérili).

3. Des précautions nécessaires face à un objet historique

Si le monde institutionnel a pu jouer un rôle dans l'intérêt grandissant des historiens sur ces questions, on observe cependant chez ces derniers une dénonciation du rôle qui leur est assigné. A-M. GRANET-ABISSET explique en particulier que l'historien n'est souvent vu que comme un « technicien des archives » : *« celui qui met à la disposition des autres chercheurs non historiens les papiers écrits les plus anciens possibles et ceux produits il y a longtemps. [...] Or, sans renier ce rôle de « technicien des archives », il faut rappeler avec force que la compétence de l'historien ne se résume et ne se limite pas à la fourniture de faits avérés, inscrits dans les archives. Son travail est d'analyser et de donner du sens aux documents. »* [GRANET-ABISSET, 2002 : 393].

De même, les historiens refusent de jouer le rôle de « transpositeurs de faits avérés ». A-M. GRANET-ABISSET souligne ainsi : *« Selon ce raisonnement, l'archive est ce matériau qui autorise une connaissance vraie basée sur la solidité de la preuve. On accorde le statut de vérité à des faits que l'on arrache au secret des archives »* [2001 : 44]. Or, *« c'est autour de la définition du fait et des moyens de le connaître qu'apparaît de manière affirmée et symptomatique l'incompréhension entre le public et les historiens. Pour un historien, un fait est une donnée qui ne peut être détachée du sens qu'on lui donne. Un fait n'a de sens que lorsqu'il est mis en relation avec un contexte, qu'il est inséré dans un ensemble de phénomènes attestés, qui permettent de l'éclairer [...] Tous ces éléments que l'on découvre dans les archives doivent-ils être travaillés, vérifiés et confrontés à d'autres preuves »* [GRANET-ABISSET, 2001 : 45]. Elle appelle à une nécessaire critique pour chaque type de document (quant à son auteur, le contexte de sa production, la nature du discours, la nature même du document copie ou original) et souligne que l'historien ne fournit pas un catalogue exhaustif des faits. Il peut cependant produire un certain nombre de preuves, dans la perspective de proposer une analyse chronologique des événements et une contextualisation des faits. Ainsi, il doit permettre de comprendre la manière dont, en fonction des époques, une société vit et gère les événements catastrophiques et essayer de saisir la définition du risque donnée par les sociétés, définition extrêmement variable dans le temps et l'espace en fonction des groupes et de leurs modes de vie. A propos de l'historien, A-M. GRANET-ABISSET constate que *« Sa responsabilité est engagée aussi sur le plan éthique. Conscient de la modestie des savoirs, de ses interprétations et de ses reconstructions, ce qui n'est pas contradictoire avec ce qui est dit précédemment mais qui simplement rappelle la vertu du doute scientifique, l'historien doit faire preuve de prudence. Cette exigence est d'autant plus forte et impérative que les enjeux politiques, médiatiques, émotionnels dans l'interrogation sur le passé sont forts »* [2001 : 63].

C. GILBERT [2002] identifie quant à lui trois axes sur lesquels les contributions des historiens apparaissent nécessaires et pour lesquels les chercheurs relevant d'autres disciplines en sciences humaines et sociales ont des attentes à leur égard. Le travail en histoire est important pour la caractérisation de la notion d' « événement » : pour lui, il s'agit de rouvrir la « boîte noire » qui tend à faire croire à l'existence en soi d'événements et donc de mieux comprendre comment une inondation devient un événement. Le travail de l'historien est également nécessaire pour permettre l'enrichissement de l'analyse de la façon dont des risques deviennent des problèmes publics, devant être traités par les autorités : C. GILBERT [2002] note qu'à l'analyse immédiate qui tend à faire correspondre cette émergence à des réactions à des accidents, on pourrait préférer une analyse accordant plus d'importance aux jeux d'acteurs de la haute fonction publique

investissant le domaine alors encore nouveau de l'environnement. Enfin, le travail de l'historien peut être mobilisé dans une analyse de la formation de la mémoire et des fonctionnements et dysfonctionnements des mécanismes de transmission de la mémoire : c'est alors la question de la perception des risques qui est formulée.

La lecture de ces différents travaux a bien fait apparaître tant les limites et contraintes rencontrées par la discipline historique dans la reconstitution et l'appréhension des éléments passés que la richesse des analyses pouvant être produites, leur recherche d'exhaustivité et leur finesse. Ces démarches sont riches d'enseignements mais ne s'inscrivent pas toujours dans les temporalités ou les exigences des « gestionnaires du risque » et ne doivent pas être mobilisées de façon trop hâtive. Tout comme une comparaison trop rapide, il faut éviter l'actualisme, c'est-à-dire le postulat que l'actuel permet de comprendre le passé. La mémoire des catastrophes demande le recours à l'histoire, c'est-à-dire à une interprétation du passé mais en le « mettant en situation » [DOLLFUS, D'ERCOLE, 1996].

B. Quelle place pour les temporalités passées dans la compréhension de l'action publique ?

Après cette première acculturation à la discipline historique, notre second questionnement a porté sur les propositions formulées au sein du champ des sciences sociales pour la mise en valeur ou l'utilisation de la dimension historique dans la construction des objets de recherche. Il apparaît alors que si cette question est posée depuis longtemps, les mises en application, en particulier en France, n'ont véritablement pris forme que depuis les années 1980.

1. La dimension temporelle longtemps peu investie par les sciences sociales

Si l'on considère les sciences sociales comme fondamentalement historiques, il devient alors difficile d'imaginer une analyse qui ne soit pas historiquement située [POLLET, PAYRE, 2005].

Des « liaisons dangereuses » entre histoire et autres disciplines des sciences sociales

Pourtant, il apparaît que jusqu'à une période récente, peu de travaux en sciences sociales intégraient la dimension historique dans leur démarche. C. TILLY rappelle ainsi que dans les années 1950, les sociologues marquaient bien la différence entre « ceux qui rassemblent des faits et ceux qui expliquent, entre ceux qui décrivent et ceux qui analysent, ceux qui fouinent et ceux qui cueillent » [TILLY, 1989 : 26]. C'est seulement depuis les années 1960 que des rapprochements ont été effectués, avant de voir de nouvelles formes de dialogue s'amorcer entre histoire, sociologie et science politique [PAYRE, POLLET, 2005]. En 1989, la revue Politix consacrait un numéro

spécial aux « *Liaisons dangereuses* » entre *histoire, sociologie et science politique*. Plusieurs historiens, sociologues et politistes partageaient leurs réflexions à ce sujet.

G. NOIRIEL y évoquait ainsi toute l'actualité de la dimension conflictuelle des relations entre science politique et histoire : « *Toute l'argumentation [de certains politistes] repose sur l'opposition manichéenne entre le théorique, c'est-à-dire la « science », l'« abstraction », l'« universel », l'« intelligence », l'« effort » et l'empirique c'est-à-dire le « non-scientifique », le « singulier », la « bêtise », la « paresse intellectuelle »* » [NOIRIEL, 1989 : 34]. En contre-champ de cette déclaration, A. GARRIGOU notait quelques pages plus loin : « *On a quelques chances de croiser des historiens de métier dans les salles de consultation d'archives ; on en a peu d'y rencontrer des politologues. La corporation, au demeurant étroite, ne fréquente guère ces lieux austères. Cette situation paraît conforme à l'idée commune qu'on se fait des archives : par excellence, le « territoire de l'historien »* », [GARRIGOU, 1989 : 41]. Entre les disciplines, les frontières paraissaient difficiles à dépasser. Pourtant, GARRIGOU notait également dans ce même numéro que « *Les sources n'ont pas une substance univoque qu'il suffirait d'épuiser par un seul questionnement. Elles valent par les questions qu'on leur pose et le politologue ne saurait déléguer. En ce sens, il a ses propres questions à leurs poser [...] s'interroger sur l'usage des sources historiques par le politologue ne consiste pas à se faire historien mais à se demander quelle contribution l'enquête historique peut apporter à la science politique ou, en d'autres termes, quel est le statut de cette contribution* » [GARRIGOU, 1989 : 44].

C. TILLY, quant à lui, en appelait à ce que toutes les composantes de la sociologie examinent la manière dont leurs variables se transforment selon l'époque historique, afin d'historiciser les analyses sociologiques, en les ancrant dans le temps et dans l'espace. Une sociologie historique obligerait les sociologues à examiner comment les éléments contingents de l'action dans une période donnée peuvent contraindre l'action ultérieure : « *le passé des relations sociales et ses sous-produits – matériel, idéologique, et autres – contraignent le présent des relations sociales* » (TILLY, 1989 : 29).

Un dialogue noué entre histoire et sociologie

La tradition de sociologie historique nord-américaine a été la première à intégrer la dimension diachronique dans les phénomènes qu'elle observait [PAYRE, POLLET in BOUSSAGUET et al., 2004]. En s'interrogeant sur la sociogenèse et le développement des Etats contemporains ou des formes de l'action collective, les travaux respectifs de T. Skocpol ou C. Tilly sont à l'origine de ce mouvement. Et si R. PAYRE et G. POLLET constatent que ces travaux macro-sociologiques produisent des typologies parfois jugées trop systématiques et qui gomment les effets de contexte et l'historicité même des processus (utilisation également de sources de seconde main), ils n'en demeurent pas moins à l'origine des mouvements qui se développent progressivement sous le terme générique de « sociologie historique » [MULLER, SUREL, 1998 : 130].

A partir des années 1980, de nouvelles démarches voient le jour et se détachent tant de la tradition macro-sociologique américaine que de l'utilisation classique des travaux historiques en science politique. Ce tournant a semblé plutôt correspondre à une nouvelle étape de sociologisation de la discipline [PAYRE, POLLET, 2005]. On parle de socio-histoire ; pour M. OFFERLE, la socio-histoire consiste en l'étude d' « *un évènement passé retravaillé à l'aide de concepts*

sociologiques, l'étude d'un processus dont on reconstitue la genèse, la déconstruction de la familiarité et de la naturalité d'un passé enkysté dans le présent. » [OFFERLE in DELOYE, VOUTAT, 2002 : 263].

Les objets sont plus limités, tout comme les laps de temps observés. L'ambition est de saisir l'Etat à travers ses pratiques, figures et usages concrets, par exemple à travers l'étude de la sociogenèse et du développement de politiques spécifiques (retraites, assurances sociales, culture) : « *Les travaux socio-historiques proposent notamment un renouvellement de la posture institutionnaliste et cherchent à ouvrir la « boîte noire » de l'Etat en examinant les différentes figures concrètes qu'il a pu prendre notamment au cours des deux siècles précédents. [...] l'Etat est ici entendu comme un ensemble d'acteurs individuels et collectifs, et il est saisi à travers ses pratiques, figures et usages concrets* » [PAYRE, POLLET in BOUSSAGUET et al., 2004 : 91]. Des travaux ont également été engagés sur les pouvoirs publics locaux, remettant en question la posture traditionnelle de relation verticale nouée avec l'Etat. Une dernière perspective socio-historique voit depuis quelques années le jour portant sur les sciences de gouvernement.

L'intérêt de ces travaux tient également dans le fait que l'on fait appel à des méthodes nouvelles ; alors que la plupart des travaux utilisaient auparavant des ressources de seconde main, les chercheurs engagés dans ce type de démarche privilégient l'exploitation d'archives ou de matériaux de première main. R. PAYRE et G. POLLET constatent : « *Ces travaux de socio-histoire se caractérisent d'abord par un effort de problématisation, avec la mobilisation classique de paradigmes et d'outils d'analyse des sciences sociales, puis par la mise en place d'un protocole d'enquête précis et, enfin, par la délimitation et l'objectivation d'un corpus de sources et l'exploitation prioritaire de matériaux de première main, archivistiques et documentaires. [...] Les processus analysés sont alors mis au jour par une sociologie interprétative, compréhensive, attentive aux points de vue des acteurs et qui met en avant l'étude des fondements culturels, sociaux, politiques et stratégiques des situations et contextes étudiés* » [PAYRE, POLLET in BOUSSAGUET et al., 2004 : 90-91].

G. POLLET [in COMMAILLE et al., 2000] met quant à lui en lumière les principales différences qu'il a pu noter entre les travaux « historiens » et les travaux de socio-histoire publiés dans les années 1990, à partir d'un panel d'une dizaine de travaux portant sur les politiques sociales. Il souligne ainsi que les écrits « historiens » se caractérisent par la prédominance des sources archivistiques, le repérage des ruptures chronologiques et l'absence de référence à l'Etat dans leur analyse. Les travaux en socio-histoire, eux, sont produits par des chercheurs de formation souvent pluridisciplinaire. Ils se caractérisent par l'utilisation prioritaire de sources imprimées (même si certains sont très largement appuyés sur des sources locales) et un souci de comparatisme. En outre, ces travaux mettent le plus souvent l'accent sur l'analyse des institutions ou des processus d'institutionnalisation qui jouent un rôle dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Les chercheurs s'interrogent donc avant tout sur les institutions mêmes. A ce titre, l'Etat est inscrit au cœur même de l'analyse, appréhendé comme une construction stratégique, portée par quelques acteurs centraux. G. POLLET constate que tous les auteurs manifestent la volonté de resituer et de comprendre leurs objets scientifiques dans leur contexte historique de production mais également d'explorer les ruptures, de saisir les solutions écartées, de redonner sens aux différents possibles qui ont été en concurrence [POLLET in COMMAILLE et al., 2000]. Enfin, il note que ces travaux privilégient le plus souvent l'étude des décideurs et des élites politico-administratives. Ce sont alors des approches qui insistent plus sur

le poids des idées, des représentations, tandis que les travaux « historiens » mettent traditionnellement l'accent sur les acteurs locaux.

L'analyse des politiques publiques face à l'histoire

Les recherches en analyse des politiques publiques sont quant à elles longtemps restées a-historiques [MENY, THOENIG, 1989]. Y. PAPADOPOULOS souligne d'ailleurs ce paradoxe : « *peu de chercheurs seraient prêts à contester l'assertion history matters dans le domaine de l'action publique, même s'ils ne font pas de l'étude de ses influences l'objet de leurs recherches* » [in TROM, LABORIER, 2003 : 119]. Et même s'il est relativement admis que les choix faits dans le passé même lointain, notamment lors de la genèse d'une politique publique, peuvent conditionner les choix ultérieurs, les approches mettant en avant la dimension historique restent néanmoins limitées.

C. VLASSOPOULOU [2003] rappelle que les premiers travaux cherchant à intégrer une dimension historique sont apparus dans les années 1980 aux Etats-Unis, autour de la revue Journal of policy history. Elle distingue deux types de travaux qui se rassemblent derrière cet intitulé : ceux qui s'intéressent au développement d'une politique publique dans une période passée et ceux adoptant une démarche diachronique liant le passé et le présent. Les courants d'analyse d'origine américaine ont donc été les premiers à inscrire l'histoire dans leur démarche, au travers des perspectives incrémentalistes puis « néo-institutionnalistes » [DUBOIS in DELOYE, VOUTAT, 2002]. Par contre, peu de travaux se sont engagés en France sur la voie d'une approche historique des politiques publiques. V. DUBOIS [in DELOYE, VOUTAT, 2002] en veut pour preuve l'absence de référence aux politiques publiques dans le manuel de sociologie historique du politique d'Y. DELOYE ainsi que l'absence de place donnée au regard historique dans les manuels d'analyse des politiques publiques.

L'attention portée à cette dimension semble cependant se confirmer. D. TROM et P. LABORIER constatent ainsi que le recours à l'histoire s'est progressivement imposé et normalisé dans les sciences sociales du politique : « *nombreux sont les travaux qui se proposent de procéder à la « genèse » d'une forme d'action publique ou de saisir l'action à la lumière de sa structuration historique* » [TROM, LABORIER, 2003 : 5].

2. Quelles stratégies pour penser l'action publique sur la longue durée ?

Parmi les travaux ayant mobilisé une approche diachronique ou s'inscrivant dans une temporalité longue, plusieurs propositions nous ont aiguillée.

Apprentissage et héritages

Parmi les courants américains, les travaux de C. LINDBLOM, lorsqu'il développe le modèle de l'« incrémentalisme », soulignent la faiblesse des capacités d'innovation du décideur ; C. LINDBLOM pose l'idée que les décisions provoquent des transformations purement marginales

(incrémentales) des politiques [MULLER, SUREL, 1998]. Le chercheur souligne ainsi différents facteurs qui amènent les décideurs finalement à « se débrouiller » (*muddle through*), ce qui aboutit en définitive à une décision minimaliste.

Après C. LINDBLOM, certains chercheurs ont tenté de montrer que l'Etat n'est pas seulement confronté à un ensemble de facteurs complexes empêchant l'évolution de son action, mais que l'action publique évolue aussi grâce à des mécanismes d'apprentissage. P. MULLER et Y. SUREL renvoient aux travaux de HALL [MULLER, SUREL, 1998] qui analyse l'action publique en partant de l'idée que ce qui détermine le plus sûrement une politique à l'instant T c'est la politique à l'instant T-1. Pour lui, les acteurs se fondent de manière privilégiée sur les leçons tirées de leurs expériences passées. En mettant en avant cette notion d'apprentissage, HALL centre son attention sur les processus de constitution et de construction d'une expertise par les acteurs publics.

L'idée de *lesson-drawing* de R. ROSE nous interpelle encore plus précisément. Ses travaux mettent en effet en lumière deux dimensions importantes de l'étude du passé pour comprendre les politiques actuelles et les modifier. Dans son ouvrage *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space* (1993), R. ROSE propose une réflexion très concrète sur l'intérêt de l'histoire pour l'analyse et la mise en œuvre des politiques. Il part d'abord du principe que : « *Policymakers are inheritors before they are choosers* » [ROSE, 1990 in ROSE, 1993]. Pour lui, il est essentiel de travailler sur l'histoire, car les politiques antérieures ont obligatoirement un poids sur les possibilités de choix offertes aux acteurs publics. ROSE met ainsi en avant la question de l'héritage laissé par les gouvernements précédents, qui apparaît dans son analyse comme un facteur premier expliquant les changements dans l'action publique. Mais il va plus loin, mettant en avant le fait que le retour sur l'histoire permet aussi un apprentissage : « *History as intelligence seeks to make use of experience from past times and places. [...] Ignorance of the past can affect policymaking, because those who do not learn from mistakes of the past may be condemned to repeat them* » [ROSE, 1993 : page] Il souligne donc l'importance de revenir sur les événements passés, et cela dans la perspective d'un apprentissage des erreurs passées. D'un point de vue méthodologique, il évoque néanmoins les difficultés de ces démarches : « *Drawing analogies is very different from seeking historical understanding for its own sake. A historian looks for a more or less unique configuration of circumstances that caused and resolved a situation. [...] When asked to draw a lesson from the past, professional historians are usually handicapped by an excess of knowledge. [...] The fundamental problem of analogies is that historical details are ignored; instead, it is assumed that all other conditions remain equal between past and present. But this ceteris paribus condition usually fails to hold* » [ROSE, 1993 : page] Cette dernière considération est particulièrement importante à garder en mémoire lorsqu'on cherche, comme c'est le cas ici, à mettre en perspective des événements à des moments si éloignés.

Une compréhension de la genèse de l'action publique

En rassemblant des travaux récents portant sur la question de l'historicité de l'action publique, D. TROM et P. LABORIER [2003] montrent quant à eux que certains travaux se déplacent cette fois directement dans le passé historique pour explorer ce qui du passé est effectif dans l'action étudiée.

D. TROM et P. LABORIER expliquent les ambitions de ce déplacement dans le passé historique : il « *peut avoir pour objectif de relier le présent au passé au travers de la découverte de mécanismes de type causal ou quasi-causal. Il peut aussi bien avoir pour objectif une description plus adéquate du présent de l'action en explorant ses conditions historiques de production. Que la visée soit plutôt explicative ou plutôt descriptive, le sociologue éprouve alors lui-même le passé historique au travers de ses propres méthodes et le relie significativement au présent de l'action qui demeure le point focal de son attention* » [2003 : 13].

M. KALUSZYNSKI rappelle sur ce point que « *l'approche historique vise à réhabiliter la longue durée du politique. Ce faisant, elle entend rappeler le caractère artificiel de la césure passé/présent. Comme s'il pouvait y avoir d'un côté le domaine propre de l'histoire et de l'autre celui du sociologue. Partant des problèmes du présent, les apports d'une telle démarche résident avant tout dans la redécouverte des fondements d'institutions et de représentations qui relèvent aujourd'hui de l'évidence, mais dont l'instauration s'est le plus souvent révélée problématique* » [KALUSZYNSKI in COMMAILLE, 2000 : 92]. Elle reprend les termes de Y. DELOYE : « *un nouveau rapport de connaissance à l'objet qui est dès lors proposé, où il s'agit de se montrer attentif et aux modes de constitution des réalités présentes et aux logiques sociales des réalités du passé* » [KALUSZYNSKI in COMMAILLE, 2000 : 92]. M. KALUSZYNSKI souligne également l'importance dans ce type de démarches de la prégnance du contexte sur les faits analysés, qui interdit tout oubli de l'historicité des faits sociaux et politiques [KALUSZYNSKI in COMMAILLE, 2000 : 93]. Pour AUDREN et al. [1997], historiciser c'est dévoiler l'histoire transportée ou emprisonnée par les institutions, les acteurs ou les situations étudiées ; on leur confère une épaisseur et le passé peut être appréhendé comme un héritage. Ici, c'est la présence du passé dans le présent qui est au centre de la démarche.

Y. DELOYE estime quant à lui que si la sociologie historique est prometteuse « *c'est parce qu'elle oblige le chercheur à constamment historiciser ses raisonnements et à tenir compte de la main morte du passé* » [DELOYE, 1997].

« Déréification » et « Vertu comparative »

Parmi politistes et sociologues, nombreux sont ceux qui soulignent l'intérêt d'un retour sur l'histoire.

Ainsi, M. OFFERLE [1998] met l'accent sur l'utilité des approches socio-historiques. Pour lui, un des intérêts majeurs est de montrer comment derrière l'institué, doivent resurgir les formes d'objectivation. Le politiste s'inscrit alors dans une posture de « déréification ». M. OFFERLE considère également un autre usage productif de l'histoire : la vertu comparatiste. « *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* ». En 2002, dans l'ouvrage collectif dirigé par DELOYE et VOUTAT, il note « *qu'à l'analyse des faits, des « événements » bien connus et établis désormais, l'on initie une réflexion commune, non sur les dates et leurs commémorations, mais autour de ce que 1848 donne à voir et à penser au sujet des concepts les plus habituels, et parfois les moins questionnés à partir desquels nous pensons l'action collective, le recours à la violence, le rapport à la politique* » [OFFERLE in DELOYE, VOUTAT, 2002 : 264].

GARRIGOU met quant à lui l'accent sur la capacité qu'a l'approche historique de remettre en cause des formes apparemment opposées d'évidence. Plus globalement, il souligne que « *dénaturaliser les faits politiques suppose de les restituer dans leur statut d'objets construits, c'est-à-dire aussi bien, d'historiquement construits* » [1989 : 45]. Et le politologue de poursuivre : « *Au total on ne voit guère d'objets de la science politique dont la connaissance ne s'enrichirait pas d'un recours direct aux sources historiques* » [1989 : 45].

Penser les dispositifs contemporains au regard des tentatives passées

Dans la construction de notre recherche, nous avons également cherché à identifier des travaux ayant déjà confronté des outils de la démocratie ou ayant tenté une confrontation diachronique de ce type d'objet à différentes époques. Si nous nous sommes orientées vers les travaux de P. COSSART [2006] par exemple (portant sur les réunions politiques du début de la III^{ème} République), nous n'avons pas forcément beaucoup investi les travaux revenant sur la genèse des dispositifs délibératifs ou participatif⁵³ : ce n'est pas tant d'un type de dispositif dont nous cherchons à comprendre la genèse et les évolutions que des politiques sectorielles spécifiques que nous interrogeons dans leurs évolutions et dans les modalités qu'elles mettent en œuvre pour impliquer les populations riveraines ; notre point de départ n'est pas le dispositif en tant que tel (qui potentiellement d'ailleurs peut ne pas exister) mais bien le problème à traiter et les solutions qui sont formulées.

Cependant, les travaux d'Y. SINTOMER sur le système du tirage au sort et des jurys citoyens nous ont encore permis d'approfondir notre réflexion. Dans son ouvrage, *Le pouvoir au peuple* [2007], il questionne ces dispositifs à trois époques très différentes : l'Athènes classique, la République florentine ainsi qu'aux époques moderne et contemporaine et interroge les logiques à l'œuvre dans ces moments de l'histoire, au-delà des différences de contexte et d'institutions. Ce détour historique doit lui permettre de donner plus d'épaisseur aux débats actuels sur ces dispositifs. Dans le cadre des enseignements de P. ROSANVALLON au Collège de France [2008], il s'est interrogé plus précisément sur les positionnements possibles pour le chercheur dans une telle approche.

Pour lui, une première approche est envisageable dans une perspective de philosophie atemporelle, partant d'interrogations fondamentales à toutes les époques (qu'est-ce que la démocratie ? Qu'est-ce que la démocratie participative ?) ; les tensions sociologiques ou historiques, du fait de la variété des contextes, constituent alors une préoccupation seconde. La question de recherche est posée en dehors de tout contexte. Il existe cependant un risque fort d'anachronisme et de contre-sens. A ce titre, Y. SINTOMER montre bien dans ses travaux que malgré le même vocable, les dispositifs sont très différents selon les époques.

Pour tenir compte de cette historicité, une deuxième option est de postuler la succession d'ordres politiques incommensurables. Mais alors, aucune réponse transversale n'est atteignable. Et de même, cette approche ne permet pas d'identifier les éléments qui passent d'une civilisation à une

⁵³ On renverra à ce propos à l'ouvrage de M-H. BACQUE et Y. SINTOMER [2010] : *La démocratie participative inachevée*.

autre. Le vote, le tirage au sort existent depuis très longtemps. Il est donc difficile de postuler que ces univers sont clos et incommensurables les uns aux autres. Une troisième approche serait de se concentrer sur les filiations palpables. Dans cette perspective historienne, on s'éloigne de la théorie politique pour chercher à comprendre les filiations depuis Athènes vers la Florence de la Renaissance et les dispositifs actuels. Se limiter à cette approche risque de perdre la recherche dans la multiplicité des cas particuliers. Chaque généalogie a sa spécificité et aucun dispositif participatif n'est exactement le même à l'un ou l'autre des moments. Il est alors difficile d'aboutir à une perspective d'ensemble.

Y. SINTOMER propose enfin la construction de modèles abstraits qui permettent d'analyser des cas concrets. Dans le cadre du tirage au sort, il en propose cinq, qui prennent sens les uns par rapport aux autres dans un système conceptuel qui n'est pas intrinsèquement historique mais plutôt trans-historique et logique. C'est dans l'analyse concrète que les chercheurs doivent mobiliser les idéaltypes pour comprendre tel ou tel contexte historique. Et l'auteur de souligner l'importance de s'appuyer sur des enquêtes historiques et sociologiques, au-delà des travaux de seconde main, pour enrichir ces idéaltypes.

Notre positionnement : une analyse fine du passé pour mieux questionner le présent

Parmi ces différentes propositions, notre choix a été de confronter des pratiques contemporaines avec des pratiques antérieures pour penser/enrichir celles de demain. Nous sommes en aménagement du territoire : notre questionnement s'inscrit comme une réflexion sur l'action et pour l'action. Nous cherchons à tirer parti des expériences survenues sur la Loire pour confronter les pratiques contemporaines à celles antérieures et de fait les « déréifier » [OFFERLE, 1998]. Nous nous inscrivons dans les mots de F. DUCHENE et E. MARTINAIS pour qui « *Mobiliser [...] l'histoire permet notamment d'aller chercher dans le passé tout ce qui peut servir à la compréhension du présent, ce qui lui donne du sens, et, au-delà, de construire les bases d'une réflexion prospective en repérant les cadres structurants susceptibles de se reproduire dans l'avenir* » [DUCHENE, MARTINAIS, 2002 : 130].

Notre ambition première n'est donc pas de faire une socio-histoire des politiques de gestion du risque d'inondation en France, ni de retracer les « *dépendances au chemin emprunté* » ou d'appréhender les héritages des politiques menées au XIX^{ème} siècle dans celles contemporaines, même si en pratiquant une analyse sur le temps long, nous apporterons des éléments de compréhension quant à la généalogie des politiques contemporaines de gestion du risque d'inondation.

D'un point de vue méthodologique, de nombreuses contraintes et limites ont été soulignées. Un travail de contextualisation s'impose. En effet, travailler sur des temps si différents implique un travail sur des contextes politiques, économiques, sociétaux complètement modifiés ; toutes choses ne sont pas égales par ailleurs. A ce titre, Chloé-Anne VLASSOPOULOU [2003] défend la nécessité de rester très précis : « *Plus la complexité de l'objet étudié est respectée et plus la pertinence des généralisations auxquelles aboutit l'analyse est grande* ». Il importe pour elle de privilégier une analyse flexible, en laissant « *parler* » le terrain et appuie ainsi sur l'importance de penser une longue phase descriptive avant de mener une analyse des phénomènes.

Quant aux méthodes adoptées, nous nous sommes attachée à repartir de sources de première main. Il s'agit alors d'avoir recours à des matériaux et des méthodes plus proches de celles des historiens, tout en prenant en compte les limites inhérentes à notre travail en termes d'exhaustivité et de recul critique vis-à-vis des sources mobilisées. Notre démarche n'est pas « historique » dans le sens que nous ne prétendons venir enrichir des questionnements contemporains de la discipline. Par contre, nous nous attachons à mobiliser des ressources de première main pour étayer notre propos et à le recadrer avec des références de la discipline.

Il s'agit donc d'une démarche en aménagement de l'espace-urbanisme, qui mobilise des outils de compréhension de l'action publique et questionne cette dernière à deux époques distinctes. L'ambition est de construire une double dialectique, dans le cadre de laquelle nous questionnons les pratiques contemporaines au regard de celles mises en œuvre près de cent cinquante ans plus tôt. De la même manière, nos questionnements contemporains nous amènent à considérer des aspects peu investis par les recherches en histoire sur les projets passés.

Les attendus de la recherche

Une fois ce positionnement établi, nous pouvons poser quelques attendus pour cette recherche et les hiérarchiser. La confrontation entre ces deux moments de l'histoire de la lutte contre les inondations sur la Loire doit permettre une prise de recul par rapport aux pratiques actuelles et nous permettre de les « *dérégler* ». Les contextes et les acteurs impliqués ont certes évolué. Mais derrière des « *nouveautés instrumentales* » qui se veulent en général être un geste politique, soit de rupture avec des actions antérieures et de démonstration de la compétence des gouvernants, soit de recherche d'efficacité ou de renouvellement de l'action publique [LASCOURMES, LE GALES, 2004 : 358], il s'agit d'être plus critique et de véritablement s'interroger sur le rôle et la place laissés aux populations riveraines dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gestion du risque d'inondation.

Notre ambition est également d'apporter une profondeur historique aux projets contemporains et une nouvelle lecture du programme de travaux de 1867. Nous l'avons déjà mentionné, la référence aux inondations du XIX^{ème} siècle et aux travaux menés à l'époque est très fréquente actuellement parmi les gestionnaires du risque, qui la mobilisent comme un retour d'expérience assez unique sur un bassin où il n'y a plus eu de telles inondations depuis. Ils produisent un discours vis-à-vis de ce moment particulier de l'histoire de la Loire [MAURIN, 2005 ; EPPLGN, 1999], à partir généralement de la lecture de R. DION [1934] et de leurs propres problématiques. Cette thèse est aussi l'occasion (telle que nos financements le demandaient) de revenir sur cet événement passé, d'apporter des éclairages complémentaires et de nuancer les lectures qui ont pu en être faites, à partir de sources de première main peu travaillées. Car que sait-on du programme de travaux de 1867 ? Finalement peu de choses. Les travaux de M. CHAMPION y sont antérieurs [1861] et R. DION [1934], dans l'ouvrage qui reste la référence incontournable sur la Loire n'a eu la possibilité d'aborder cet épisode particulier qu'en quelques pages. D'autres auteurs y ont également fait référence [COURTET, 1991 ; GAUDIN, 1979] mais toujours de façon marginale. L'ambition est donc d'utiliser les fonds d'archives des services des Ponts et Chaussées pour préciser nos connaissances de ce volet de l'histoire de la gestion des inondations sur la

Loire, à partir d'un type de sources particulier : les fonds des services des Ponts et Chaussées. Il s'agit aussi de les questionner sur des aspects peu investis précédemment, en particulier le rôle et la place donnés aux riverains.

III. Méthode de travail

Pour mener cette confrontation entre les deux temporalités qui nous intéressent et mieux comprendre les ressorts de l'implication des populations riveraines dans leur cadre, nous avons travaillé en deux temps.

Tout d'abord, nous nous attachons à comprendre la construction de l'action publique face aux inondations à ces deux moments. Comment est apparue cette « évidence » de « *redonner de l'espace à la rivière* » à ces deux époques ? Comment se construit l'action publique tant au XIX^{ème} siècle qu'aujourd'hui ? Pour ce faire, nous utilisons un modèle d'analyse des politiques publiques, sur lequel nous revenons dans un premier point (A). Puis, notre ambition est de questionner les dispositifs d'implication du public mis en œuvre aux deux époques. Nous tenterons de les caractériser et surtout, nous chercherons à identifier les capacités de « *forçage* » [MERMET et al., 2004] qui sont données aux riverains. Pour nous, ce concept nous permet de dépasser les « innovations procédurales » mises en avant et de nous focaliser sur les effets tangibles des dispositifs (B). Au-delà des processus ou procédures d'implication du public mobilisés, notre objet premier est bien le rôle et la place donnés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique face aux inondations.

Ce point méthodologique est également l'occasion de revenir plus en détail sur la question des sources mobilisées pour ce travail. Nous verrons en effet qu'elles sont particulièrement diverses et très différentes d'une temporalité à l'autre (C).

A. Comprendre la construction de l'action publique face aux inondations

Pour comprendre la construction de l'action publique face aux inondations aux deux époques observées, nous mobilisons le modèle d'analyse des politiques publiques développé par P. KNOEPFEL, F. VARONE et C. LARRUE [2001]. A partir du déroulement séquentiel des politiques publiques [JONES, 1970], nous concentrons d'abord notre analyse sur les phases de l'émergence du problème, de sa mise sur agenda et surtout sur celle de la programmation de l'action publique.

C. LARRUE [2000] le rappelle, on entend par « programme », « *l'ensemble des décisions prises par le système politico-administratif relatives aux procédures, à l'organisation, aux décisions concrètes (output) visant directement le comportement des groupes cibles (prises lors de la phase de mise en œuvre. [...]) Le programme d'une politique publique définit donc les solutions envisagées pour résoudre le problème, par qui elles vont être mises en*

œuvre, avec quels instruments, selon quelles procédures ». Parmi les éléments constitutifs d'un programme, nous nous attacherons en particulier à comprendre les objectifs visés par ses porteurs : quels sont les objectifs spécifiques de l'action analysée ? Quels sont les résultats attendus ? Cette première question est essentielle. Elle « réfère à l'état considéré comme satisfaisant, à atteindre par les solutions retenues » [LARRUE, 2000]. En identifiant ces objectifs, c'est aussi « l'image de la réalité » sur laquelle les acteurs du système politico-administratif veulent intervenir qui transparaît.

Nous nous intéresserons également aux instruments privilégiés pour atteindre ces objectifs. KNOEPFEL et al. [2001] identifient plusieurs types d'instruments : des modalités régulatrices (réglementation), persuasives (communication) ou bien incitatives (levier économique). Enfin, un quatrième ensemble rassemble les instruments infrastructuraux (les ouvrages par exemple). Dans le domaine de la gestion des inondations, l'ensemble de ces instruments est mobilisable. Notre ambition sera alors d'identifier ceux favorisés dans les deux temporalités analysées. P. LASCOUMES et P. LE GALES montrent combien les instruments de l'action publique ne sont jamais des dispositifs neutres. Si « *La question du choix des instruments pour l'action publique et celle de leurs modes opératoires est en général présentée de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques* » [LASCOUMES, LE GALES, 2004 : 11], les choix d'instruments sont pourtant significatifs des choix de politiques publiques et ont des effets propres sur leur élaboration et leur mise en œuvre. Dans le cadre de notre approche, nous retenons en particulier cette idée que les instruments de l'action publique sont porteurs des représentations des acteurs : « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur [...] [ils] ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* » [LASCOUMES, LE GALES, 2004 : 13]. Par l'analyse des instruments, ce travail s'inscrit donc dans une approche cognitive des politiques publiques, qui « *s'efforce de saisir les politiques publiques comme des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leurs actions* » [MULLER, SUREL, 1998 : 47].

Nous nous attacherons également à clarifier les éléments organisationnels et en particulier les arrangements politico-administratifs qui prévalent à chaque époque. Quels sont les acteurs impliqués ? Quel est le degré de centralisation ou d'intégration dans ces programmes ? Cette partie est intéressante car elle permet de mettre également l'accent sur le poids du contexte administratif et historique dans l'élaboration de ces programmes.

Enfin, nous nous mettrons en lumière les éléments procéduraux. On considère ici les modes de coordination interne, entre les acteurs institutionnels, mais également les modes de coordination externe.

Document 13. Les séquences d'une politique publique

(repris et modifié depuis KNOEPFEL et al., 2001 : 39)

Séquence	1 ^{ère} phase	2 ^{ème} phase	3 ^{ème} phase	4 ^{ème} phase	5 ^{ème} phase
Terminologie	Emergence des problèmes	Mise à l'agenda	Formulation et adoption du programme de la politique	Mise en œuvre de la politique	Evaluation de la politique
Contenu	Emergence d'un problème Perception du problème Définition du problème et identification de causes possibles Représentation du problème Demande d'action publique	Sélection (filtrage) des problèmes émergents Ebauche de formulation du modèle de causalité Réponses des pouvoirs publics pour les problèmes reconnus comme devant faire l'objet d'une politique	Définition du « modèle de causalité » Définition de la ou des solutions adaptées au problème défini et acceptables Filtrage entre les solutions idéales et les moyens disponibles Choix des instruments d'action	Application des solutions retenues Actions des agents administratifs de mise en œuvre	Détermination des effets éventuels de la politique Evaluation de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence par rapport au problème d'origine

KNOEPFEL et al. [2001] rappellent qu'il ne s'agit pas d'une « grille rigide » mais bien d'un « cadre », qui doit plutôt être perçu comme un outil d'analyse et permettre de mieux comprendre les décisions et choix faits dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique publique. Pour notre part, il s'agira de montrer comment l'action publique face aux inondations a évolué entre les deux temporalités qui nous intéressent, tandis qu'elle mobilise aux deux époques des stratégies que l'on peut considérer comme relativement proches : elles constituent en effet toutes les deux des moments particuliers où l'idée de « redonner de l'espace à la rivière » est plébiscitée par les porteurs de l'action publique. Nous montrerons que les logiques sont cependant très différentes aux deux époques.

B. *Les modalités d'implication des populations riveraines en question*

Or, nous nous attacherons dans un second temps à dépasser ces premières impressions et à questionner les pratiques contemporaines des gestionnaires du risque. Notre ambition est de montrer ainsi dans un second temps que la question du rôle et de la place accordés aux populations riveraines reste entière. Si ces dernières sont de plus en plus responsabilisées face à la réalité de ces espaces inondables, leurs capacités à agir sur l'action publique en construction reste limitée.

Après avoir qualifié et caractérisé les politiques de lutte contre les inondations aux deux époques considérées, nous nous concentrerons donc plus spécifiquement sur les dispositifs d'implication du public tels qu'ils ont été pensés et mis en œuvre par les gestionnaires du risque. Notre attention se portera sur les modalités d'implication des populations riveraines mises en œuvre, puis sur leurs effets.

1. Quelles formes d'implication des populations riveraines ?

Dans notre lecture des politiques de gestion du risque d'inondation, notre attention se porte sur les dispositifs d'implication du public, mais ne les prend pas pour acquis. Notre premier questionnement est donc simple : si les populations riveraines sont impliquées dans la construction de l'action publique face aux inondations, de quelle manière le sont-elles ?

Une première distinction sera faite entre la participation telle qu'elle est pensée par les porteurs de projets et telle qu'elle est vécue et mobilisée par les intérêts locaux. Le tableau suivant, inspiré des travaux de J.-M. FOURNIAU [2006] reprend les principales questions auxquelles nous tenterons de répondre.

Document 14. Quelle caractérisation des dispositifs d'implication des populations riveraines ?

(inspiré de FOURNIAU, 2006)

	Porteurs de projet	“Public”
Qui participe ?	Quel public visé ?	Quel public mobilisé ?
Comment ?	Quelles procédures envisagées ?	Quelles ressources utilisées ? Quels moments ?
Pourquoi ?	Quels objectifs ? Quelle conception ?	Quels objectifs ? Quelle ambition ?
Sur quoi ?	Quelles questions ?	Quels arguments ? Quelles questions ?

2. Quels effets de ces dispositifs ?

Dans un second temps, nous nous pencherons plus spécifiquement sur les effets de ces dispositifs. Nous ne nous attachons pas spécifiquement à éclairer leurs effets sur les populations riveraines tels que cela peut être proposé par S. RUI [2006], ni même ceux observés sur les gestionnaires du risque en tant que tels. Nous nous attachons simplement aux effets qu'ont ces dispositifs sur la construction et la mise en œuvre de l'action publique dans la lutte contre les inondations.

Nous tenterons ainsi de montrer que les dispositifs actuels offrent peu d'opportunité aux populations riveraines pour faire évoluer l'action publique ; nous mobiliserons pour ce faire le concept de « forçage » [MERMET et al, 2004] et ses critères de qualification. L. MERMET et al. [2004] nous rappellent en effet que lorsqu'on considère un tel dispositif, l'enjeu se situe autour de leur capacité à réduire les asymétries de pouvoir entre les parties prenantes et à permettre aux différentes parties prenantes de faire évoluer les projets. Pour caractériser le « forçage » dans un dispositif d'implication du public, ils proposent une grille de six critères.

Le premier critère du « passage à l'acte » est présenté par les auteurs eux-mêmes comme extrêmement rare et peu pertinent dans le contexte des sociétés et régimes occidentaux. Ils rappellent cependant que les exemples d'interventions des forces de l'ordre pour disperser des manifestants opposés aux projets ne sont pas si anciens.

Le second critère est celui qui relève du « débat public ». Pour apprécier le « forçage », les auteurs proposent d'observer si le projet est soumis à un débat public où tous peuvent s'exprimer à part égale et où les conditions de débat permettent l'échange d'arguments. Pour ce faire, ils mobilisent les critères proposés tant par M. FOURNIAU [1997] que M. CALLON et al. [2001]. Le premier met l'accent sur la publicité et la publication des débats, la présence d'un débat contradictoire, le traitement des participants sur un pied d'égalité dans ce cadre et la force des arguments. M. CALLON et al. [2001] proposent quant à eux, pour apprécier la part de débat public dans le portage des projets, d'évaluer des critères de dialogisme des procédures : intensité (engagement précoce de participants bien choisis), ouverture (diversité et représentativité des participants), qualité. Ils intègrent également des critères de mise en œuvre, observant les conditions d'accès au débat, la transparence et la traçabilité de ces derniers et enfin la clarté des règles établies.

Les deux critères suivants mettent en avant l'importance de la lisibilité de la procédure. L. MERMET et al. [2004] rappellent qu'un dispositif doit s'attacher à bien identifier les différentes positions et ne pas laisser croire à un consensus acquis d'avance. Ainsi, le premier porte sur la lisibilité des portages et des oppositions, qu'il est impératif de bien identifier. Les auteurs nous mettent en effet en garde : *« la prévalence actuelle de notions comme la « gouvernance », ou l' « action collective » installe une perspective qui tend à voir tout projet comme appelé à devenir le projet de tous, du collectif, plutôt que le projet des uns, accepté par les autres. Dès lors, la dynamique d'interaction entre les porteurs du projet et leurs oppositions est laissée au second plan, voire activement brouillée. Dans certains cas, ce cadrage de l'analyse contribue aux efforts déployés par certains acteurs pour masquer une dynamique de « forçage » intense »* [MERMET et al., 2004 : 10]. Le second élément nécessitant une bonne lisibilité porte sur les intérêts en jeu : *« en éludant le face à face entre les intérêts qu'un projet sert, et ceux qu'il lèse, on favorise des*

comportements de « forçage » intense [...] et l'on crée les conditions d'une frustration et d'une méfiance profondes et durables de la part des parties prenantes » [MERMET et al., 2004 : 10].

Enfin, les deux derniers critères portent sur la qualité des études et la richesse des alternatives proposées. En retenant ces deux critères, les auteurs veulent insister sur la nécessité de ne pas s'en tenir aux considérations procédurales et d'analyser également la substance des projets. Ils rappellent en outre qu'un des fondements mêmes de ces dispositifs est bien l'amélioration du contenu technique des projets. Enfin, la richesse des alternatives est un élément à ne pas mésestimer car pour être réellement choisi (plutôt que « forcé »), il faut qu'un projet soit mis en regard avec d'autres actions envisageables.

Document 15. Grille d'évaluation de la contribution des dispositifs de concertation aux processus de décision [L. MERMET et al., 2004 : 18]

Critères	Ressources que le dispositif à évaluer offre aux porteurs de projets pour écouter les objections et requalifier les projets	Ressources que le dispositif à évaluer offre aux acteurs d'environnement pour éviter le « forçage »
<i>Usage de la force</i>	Capacité du dispositif à permettre une compréhension et une prévision des besoins futurs ; alternative crédible à l'usage de la force	Capacité de dissuasion [...] Alternative au fait de subir l'usage de la force ou un passage à l'acte
<i>Débat public</i>	Des occasions d'entendre objections et suggestions dans les formes exploitables pour la requalification du projet	Des occasions d'articuler clairement les objections en public ; une épreuve de qualité des arguments
<i>Lisibilité des portages et des oppositions</i>	L'occasion de se présenter comme porteur de projet sans prêter le flanc à une disqualification et d'obtenir une lisibilité des oppositions	Une occasion pour légitimer l'expression des oppositions, et pour contrecarrer les stratégies de porteurs de projets qui s'avanceraient « masqués »
<i>Lisibilité des intérêts en jeu</i>	Des occasions pour mieux comprendre les acteurs et les logiques en présence, pour cerner les attentes	Des éléments pour comprendre les intérêts en jeu, pour analyser de façon critique les arbitrages sous-jacents
<i>Approfondissement des études au fondement du projet</i>	Un débat critique pour évaluer la nature des oppositions, consolider, modifier, ou invalider le projet suffisamment tôt pour éviter l'investissement à fond perdu	Une arène d'expertise et de contre-expertise sur les fondements des projets
<i>L'identification d'alternatives et de leur portée au projet</i>	Un espace de travail sur les variantes, les alternatives, sur les opportunités plus larges offertes à des projets à venir.	Une occasion de pluralisme des propositions et/ou l'insertion d'un projet dans un cadre de planification plus large

C. Les matériaux mobilisés

Pour clore cette section, nous souhaiterions revenir dans un troisième temps sur les matériaux mobilisés pour mener à bien ce travail. D'une manière générale, nous avons été amenée à faire usage d'une grande pluralité de sources. L'étude du programme de travaux de 1867 a ainsi été réalisée à partir de sources archivistiques issues de fonds spécifiques : ceux des services locaux ou nationaux des Ponts et Chaussées, sur lesquels nous revenons dans un premier temps. L'étude des projets actuels de restauration ou de construction de déversoirs n'a en outre pas pu être menée selon les mêmes modalités pour les trois sites retenus au départ ; nous revenons également sur ce point.

1. Le travail en archives : retour sur les sources mobilisées

La question des sources est ici essentielle car l'on travaille sur des processus passés, dont les seules traces qui subsistent sont des traces écrites. Or, notre travail s'est appuyé d'abord sur des sources de première main, que nous avons étayées par la suite de travaux d'historiens.

Une source première : les fonds départementaux des Ponts et Chaussées

Pour travailler sur le programme d'aménagement de 1867 et plus spécifiquement sur les projets de déversoirs engagés sur la Loire, nous avons concentré nos recherches sur une série précise des archives départementales : la série S. Cette dernière contient les documents relatifs aux travaux publics de 1800 à 1940 versés par les services des Préfectures et ceux des Ponts et Chaussées. Pour cette recherche, nous n'avons pas recherché dans les cotes relatives aux services départementaux (ou ordinaires) des Ponts et Chaussées, mais dans celles du Service Spécial de la Loire (présenté en chapitre 1) qui est en charge des projets menés spécifiquement sur le fleuve dans chacun de ces départements.

Si nous ne possédions aucune expérience préalable dans ce type de démarche, le stage réalisé au sein de l'Equipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature a été l'occasion de travailler sur un premier fonds – celui de la série S des archives départementales de la Nièvre – et de nous familiariser avec les techniques du travail en archives.

Dans le cadre de cette thèse, nous avons généralisé notre recherche à tous les fonds des départements concernés en 1867 par des projets de déversoirs. Les catalogues des séries S ont tous été dépouillés, à partir de plusieurs critères ; nous avons ainsi retenu les cotes dont les titres faisaient référence soit au programme de travaux de 1867, soit aux déversoirs plus précisément. Dans le cas d'une recherche infructueuse, le dépouillement s'est élargi à la question plus générale des inondations sur la Loire, sur la période 1867-1880. De même, la série W, qui contient les documents issus des mêmes fonds mais postérieurs à 1940, a parfois été dépouillée lorsque nous avons obtenu peu de résultats. Dans les faits, il est effectivement apparu que des documents antérieurs à 1940 avaient bien été classés dans cette série.

Au final, nous avons constaté une très grande disparité selon les départements⁵⁴. Ainsi, peu d'éléments ont été identifiés aux archives départementales de la Nièvre et du Cher. Il en a été de même aux archives départementales d'Indre-et-Loire ; nous devons à ce titre souligner que la série S a encore fait récemment l'objet de versements non catalogués au sein de ces dernières archives. C'est au sein des archives départementales du Loiret et du Loir-et-Cher que la majorité des cotes significatives pour notre recherche a été identifiée. Dans les deux cas, il a été possible de retrouver les dossiers relativement complets élaborés par les services des Ponts et Chaussées à propos des projets de déversoirs. L'identification a été aisée dans la série 3S relative à la navigation intérieure des archives départementales du Loir-et-Cher ; les recherches ont été plus complexes au sein des archives du Loiret : les sources étaient en effet réparties entre les séries S et W.

La série S recèle avant tout une documentation technique très fournie et diverse. Dans cette documentation, un certain nombre de rapports et articles d'ingénieurs rendent compte tant des questionnements des « hommes de l'art » dans le domaine de la lutte contre les inondations que de leurs avancées et des très larges propositions qui sont faites pour maîtriser les flots violents du fleuve : élargissement du lit, destruction des plantations présentes dans le lit du fleuve, exhaussement, mise en place de déversoirs, de réservoirs. Ils sont révélateurs du bouillonnement intellectuel qui existe alors autour de ces questions. Un second type de document à visée technique rassemble les rapports rendus par les ingénieurs locaux à leur hiérarchie. Ce sont des documents le plus souvent descriptifs, relatifs à chaque ouvrage en cours d'exécution, à ses caractéristiques techniques mais aussi des documents relatant chaque affaire touchant aux levées ou aux travaux en cours. Ils sont une source importante d'information dans le cadre de cette recherche. Les ingénieurs locaux replacent en effet chaque affaire dans son contexte, reviennent sur les événements passés et s'adressent à des supérieurs hiérarchiques souvent éloignés du terrain.

Les échanges de courrier au sein de l'administration des Ponts et Chaussées et plus généralement des Travaux Publics ont également pu être exploités. Ces courriers permettent d'établir les liens existant entre les différents acteurs. A ce titre, le rôle d'interface que jouent les Préfets entre administration d'Etat et élus locaux est particulièrement intéressant. Les courriers apportent également de nombreux renseignements sur les confrontations qui apparaissent entre acteurs, le positionnement de chacun face au problème à traiter, voire certains non-dits. Il faut rappeler qu'il s'agit d'une documentation interne, qui n'est pas destinée à être diffusée : on peut donc considérer que les gestionnaires du risque y sont relativement explicites dans les objectifs qu'ils visent, dans la formulation de leurs stratégies, questionnements ou difficultés rencontrées.

Un ensemble de documents à caractère plus administratif est également conservé au sein des Archives Départementales. Il s'agit d'actes de vente, d'hypothèque, de cession de terrains pour travaux établis entre les propriétaires riverains et les services de la Préfecture. Ce sont les rares documents au sein desquels les populations riveraines sont directement mentionnées et parties prenantes. Ces documents permettent de considérer la Loire et les ouvrages qui la jalonnent non plus comme des objets de technique ou d'action publique, mais comme des espaces vécus. Bien

⁵⁴ Nous rendons compte de l'ensemble des cotes consultées dans une section spécifique de notre bibliographie.

évidemment, c'est dans cette catégorie que l'on retrouve les registres d'enquête d'utilité publique. Les dossiers mis à disposition dans le cadre des enquêtes d'utilité publique relatives aux déversoirs ont constitué une ressource essentielle pour notre analyse : il s'agit en effet d'un des très rares témoignages ou formes d'expression des riverains à l'époque sur les projets. Au-delà des registres d'enquête, ces dossiers renferment l'ensemble des avant-projets (plans, rapports...), des estimatifs, des courriers échangés avec l'administration supérieure, les avis de la commission d'enquête d'utilité publique ainsi que les comptes-rendus et rapports des ingénieurs sur la tenue des enquêtes.

Une première étape a donc été d'identifier les projets de déversoirs pour lesquels nous disposions de sources importantes et en particulier pour lesquels les dossiers d'enquête d'utilité publique étaient mobilisables. Nous n'avons pas réussi à retrouver l'ensemble des dossiers relatifs aux différents projets d'aménagement de déversoirs. Certains étaient incomplets, ne contenant que de la documentation technique mais pas de registres. Lorsque ces derniers ont été retrouvés, ils étaient le plus souvent complets. Le tableau ci-dessous identifie les projets de déversoirs pour lesquels des cotes ont pu être analysées et dans le cadre desquelles les registres d'enquête d'utilité publique ont été retrouvés. A chaque fois, les documents ont été photographiés et les plus pertinents recopiés de façon quasi intégrale.

Archives départementales du Loiret :

- Déversoir prévu sur le val de Sully : AD45 206W 46878
- Déversoir prévu sur le val de Saint Benoît (Ouzouer) : AD45 171W 30919
- Déversoir prévu sur le val d'Orléans (Jargeau) : AD45 171W30924

Archives départementales du Loir-et-Cher :

- Déversoir prévu sur le val d'Avaray : AD41 3S337 (données partielles)
- Déversoir prévu sur le val de Blois (Montlivault) : AD41 3S114
- Déversoir prévu sur le val de la Chaussée Saint Victor (Ménars) : AD41 3S116

Document 16. Les projets de déversoirs pour lesquels les cotes relatives aux enquêtes d'utilité publique ont été identifiées (série S des AD ligériennes)

Deux fonds complémentaires des archives départementales ont également été mobilisés de façon ponctuelle. Au sein des archives départementales d'Indre-et-Loire, une recherche plus particulière dans les bulletins de lois a été menée afin d'identifier et de caractériser le système des enquêtes d'utilité publique en place au XIX^{ème} siècle. Aux archives du Loiret, la série M (Administration

générale : élections et listes électorales) a été mobilisée afin d'obtenir des éléments complémentaires portant sur le système politique local du moment.

Tandis que les travaux en histoire partent des fonds et recherchent la plus grande finesse possible, nous sommes partie pour notre part des projets d'aménagement qui nous intéressaient et avons d'abord dressé un état des lieux des sources potentiellement mobilisables au sein de la série relative aux travaux publics. Notre recherche ne peut donc bien sûr prétendre à l'exhaustivité. D'autres séries auraient pu être consultées et la trace de certains projets de déversoirs n'a pu être retrouvée (en particulier les ouvrages situés dans les départements du Cher ou de la Nièvre). De même, en ne mobilisant que les sources publiques, nous ne retenons qu'une focale : celle des pouvoirs publics menant les projets. Nous bénéficions cependant le plus souvent tant du discours du politique (fonds des préfetures) que de celui des ingénieurs qui ont mis en œuvre les projets. De même, les fonds des services des Ponts et Chaussées nous ont permis de retrouver à de nombreuses reprises l'ensemble des documents mis à l'enquête publique lorsque les projets de déversoirs ont été engagés, ainsi que (et surtout) les registres d'enquête dans lesquels les populations riveraines ont déposé leurs avis. Ces registres ont constitué pour nous une source essentielle pour ce travail et nous ont permis de percevoir tant le discours des riverains vis-à-vis du problème des inondations que leur rôle et la place qui leur ont été donnés dans la construction de l'action publique.

La série F¹⁴ des Archives nationales

Au-delà de ce travail au sein des archives départementales, d'autres sources ont été mobilisées et en particulier la série F¹⁴ des Archives Nationales, relative aux Travaux Publics (XVII^{ème} siècle – 1976). Lors de l'analyse des différents catalogues qui décrivent la série F¹⁴, l'attention s'est portée sur les mentions relatives au programme de travaux de 1867 ou bien aux références à la Loire durant la période 1846-1880.

Globalement, nous avons identifié deux types de sources. Nous avons mobilisé des cotes que l'on pourrait plutôt qualifier de « thématiques », qui portent sur des projets ponctuels ou rassemblent des liasses diverses relatives à la lutte contre les inondations sur la Loire pendant une période courte. Nous avons par exemple mobilisé les cotes spécifiquement dédiées aux projets d'aménagement de barrages en Loire amont (AN F¹⁴ 7556).

Nous avons également travaillé sur des séries. Cela a par exemple été le cas pour la consultation des dossiers personnels des ingénieurs des Ponts et Chaussées alors en charge des travaux (dans la série F¹⁴ 2154-2341). De la même manière, nous avons repris les procès-verbaux des délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées pour des périodes clés de notre objet (F14 10912¹⁵² à 10912¹⁶⁸ pour les années 1866 à 1874). Cette dernière source s'est révélée être fondamentale pour comprendre les décisions prises à l'échelon national.

Des sources complémentaires

Enfin, nous avons consulté quelques fonds complémentaires. Le premier d'entre eux a été celui qu'on appelle le « fonds Guillon », du nom de l'ingénieur des Ponts et Chaussées qui a confié ses archives à la bibliothèque d'Orléans au début du XX^{ème} siècle ; il se trouve désormais à la médiathèque d'Orléans. A partir de ce fonds, il a été possible de consulter des sources imprimées contemporaines du programme de travaux de 1867 (en particulier des écrits publiés d'ingénieurs) ; de même, la cote Ms 1882 traite en de nombreux points des déversoirs engagés dans le cadre de ce programme.

Le fonds du Comité d'histoire du Conseil Général des Ponts et Chaussées a également été consulté. La recherche qui y a été faite a permis en particulier de consulter et retranscrire l'organisation et la structuration des services des Ponts et Chaussées durant la décennie 1860 et de suivre les mouvements de personnels, grâce aux *Annuaire annuels du Ministère des Travaux Publics*. Une nouvelle fois, l'attention s'est portée principalement sur les ingénieurs ayant participé activement à l'élaboration ou à la mise en œuvre du programme.

Le fonds de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées a constitué une source plus ponctuelle et a surtout permis d'obtenir des biographies succinctes des principaux ingénieurs des Ponts et Chaussées impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme.

Enfin, nous l'avons mentionné précédemment, une limite de notre approche des cas passés tient dans le caractère de nos sources. Ce sont pour leur grande majorité des sources techniques, produites par l'administration des Ponts et Chaussées ou bien des courriers avec l'administration locale. Pour pallier cette limite, un travail complémentaire a été réalisé à partir de la presse locale d'un département en particulier : celui du Loiret, la ville d'Orléans constituant alors le cœur administratif du Service Spécial de la Loire. Ainsi, nous avons consulté de façon exhaustive le Journal du Loiret à deux moments considérés comme clés : le moment de la définition du programme de travaux (1866-67) et le moment de l'enquête publique (1869-71). Le Journal du Loiret, comme beaucoup de quotidiens à l'époque, était un journal sympathisant du régime impérial. On y retrouve un nombre très important d'articles mentionnant la question des inondations et les travaux qui les suivent. Ce journal joue un rôle de « passeur » de l'information : il incite fortement les riverains à aller participer aux enquêtes publiques et en même temps se fait l'écho des débats qui animent alors la société autour de cette question.

Les sources marquent donc beaucoup le chercheur et son identité. Au-delà des limites inhérentes au travail réalisé à partir d'archives (informations parcellaires, difficultés de lecture des documents manuscrits, souvent détériorés au fil des années, orthographe divergentes, signatures rarement reconnaissables), la limite majeure tient donc dans le type de sources mobilisées : il s'agit presque entièrement de sources issues d'un même fonds, celui de l'administration des Ponts et Chaussées. Peu de documents proviennent de la population ou des propriétaires riverains. Seule la presse locale nous a permis de compléter avec un regard ou une approche quelque peu extérieurs. Nous pouvons cependant arguer, pour justifier cette approche, que notre analyse se concentre sur les

dispositifs tels qu'ils sont pensés et mis en œuvre par les gestionnaires du risque. Nous avons travaillé à partir du prisme des acteurs publics.

Une fois ce premier constat établi, il a été essentiel pour nous d'identifier les cotes contenant les dossiers réalisés par les services des Ponts et Chaussées pour la tenue des enquêtes d'utilité publique. Lors de notre travail de prospection en archives, nous nous sommes d'abord concentrée sur deux projets de déversoirs (ceux prévus sur le val de Saint-Benoît et sur le val de Sully, tous les deux dans le département du Loiret) parmi ceux dont nous avons retrouvé la trace. Le projet de déversoir sur le val de Sully a abouti à un abandon tandis que celui prévu sur le val de Saint-Benoît (Ouzouer) a été mené à bien. Néanmoins, pour une plus grande représentativité des résultats, nous avons pris le soin de mobiliser des éléments observés pour d'autres projets. Comme nous l'avons déjà mentionné, les cotes contenant les dossiers relatifs aux enquêtes d'utilité publique sur les déversoirs étaient aisément identifiables dans certaines archives départementales (AD41, AD45) alors qu'elles l'étaient beaucoup moins dans d'autres (AD37, AD58, AD18). Dans le cœur de notre propos, nous mobiliserons des éléments relatifs aux projets d'aménagement de déversoirs sur les vals de Sully (déversoir de Cuissy/Loiret), de Saint-Benoît (déversoir d'Ouzouer/Loiret), d'Orléans (déversoir de Jargeau/Loiret), d'Avaray (déversoir d'Avaray/Loir-et-Cher), de Blois (déversoir de Montlivault/Loir-et-Cher), de la Chaussée-Saint-Victor (déversoir de Ménars/Loir-et-Cher) et de la Cisse (entre Loir-et-Cher et Indre-et-Loire).

2. Des méthodes diversifiées pour aborder des terrains contemporains aux temporalités distinctes

Les problématiques sont bien sûr différentes pour les études de cas contemporaines. Au-delà du travail relativement classique et préalable de récolte de la documentation officielle, il faut surtout souligner les difficultés apparues du fait de la disparité dans les temporalités des processus observés. La première étude de cas que nous avons retenu correspond au projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois : il s'agit d'un projet engagé à la fin des années 1990 et dans le cadre duquel la question de l'implication du public s'est posée au début des années 2000. Le second (restauration des ouvrages de protection sur le val de Bréhémont) s'est engagé en 2007-2008. Enfin, le troisième (Etude Globale sur le Risque d'inondation sur l'agglomération de Nevers) a débuté fin 2008. Ces trois terrains ont l'intérêt notable de s'être échelonnés dans le temps et on peut très concrètement observer des logiques d'apprentissage chez les gestionnaires du risque d'un projet à l'autre.

Dans notre traitement, nous avons opté pour l'utilisation de méthodes diversifiées, adaptées à chacun des contextes. Parmi ces trois études de cas, la seconde a été celle menée avec le plus de finesse.

Le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois peut être considéré dans notre démarche comme un temps t-1. Il s'agit du premier projet de restauration d'un déversoir sur la Loire, pensé comme prioritaire dans le cadre de la deuxième phase du Plan Loire. Il s'inscrit dans une logique de sécurisation et de remise en état du déchargeoir, dans un contexte tendu de

contrôle de l'urbanisation. Le risque est important sur ce secteur puisque le canal de décharge a été progressivement urbanisé. Ce projet a été investi dans le cadre de deux autres travaux de thèse, ceux de N. DOUSSIN [2008, 2009] et S. RODE [2008, 2009], qui constituent des références majeures pour nos propos, avec chacun des regards différents mais complémentaires sur ce projet.

Pour notre part, nous n'avons pu investir suffisamment finement ce cas. On rappellera que notre propre travail de recherche a débuté alors que le projet était déjà très avancé et que les dispositifs d'information puis de conciliation avec les populations riveraines avaient déjà eu lieu ; même si le travail d'observation n'était pas possible, l'enquête aurait pu être facilitée avec l'apaisement des tensions. Pourtant, le contexte restait sensible localement et, N. DOUSSIN le mentionne également, il nous a été déconseillé par nos commanditaires d'enquêter auprès de la population du quartier. Il paraissait particulièrement difficile pour les gestionnaires d'engager une telle démarche auprès des habitants [DOUSSIN, 2009 : 297] après les tensions très fortes qui avaient touché le quartier. Les riverains avaient en outre été déjà récemment sollicités dans le cadre d'une démarche de conciliation portée par la Communauté d'agglomération de Blois. Notre propre acculturation est donc passée par la presse locale⁵⁵ (la Nouvelle République du Centre-Ouest) et un travail documentaire ; nous avons préféré finalement ne pas développer cette étude de cas au même titre que les deux autres mais plutôt la prendre comme un point de contraste et un moment d'expérimentation et d'apprentissage pour les gestionnaires du risque. Cette expérience nous a aussi montré que nous ne disposions pas véritablement d'un statut neutre de chercheur, puisque participant, N. DOUSSIN et moi, au projet *Freude am Fluss* et nos financeurs étant eux-mêmes des gestionnaires du risque, respectivement l'Etablissement Public Loire et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne.

La « Démarche de Planification Concertée » (DPC) mise en œuvre sur le val de Bréhémont constitue à l'inverse le cœur de notre propos. C'est celle que nous avons eu l'opportunité de suivre le plus précisément.

P. BONGRAND et P. LABORIER expliquent que puisque « *toute méthode de production de données ne peut donner qu'une vision partielle et inévitablement biaisée de la réalité : une manière d'assumer ce postulat constructiviste consiste à expliciter ces limites et à les prendre en compte dans l'interprétation des matériaux produits* » [2005 : 109]. Nous nous attachons donc ici à rendre compte de notre démarche. Pour le suivi de la DPC, nous avons pu mener une démarche d'observation participante (en assistant à plus d'une quinzaine de réunions de travail (réunions plénières, ateliers, réunions internes aux porteurs de la démarche)), ainsi que des entretiens semi-directifs avec la quasi-totalité des parties prenantes. On peut considérer qu'à l'inverse du projet précédent, notre implication dans le projet *Freude am Fluss* a constitué un avantage, puisque cela nous a permis d'être impliquée directement dans la construction de l'action publique, dans l'élaboration des dispositifs de « concertation » tels

⁵⁵ La presse locale a des biais comme toute source. Ici, elle a souvent été perçue par les « gestionnaires du risque » comme défavorable et relayant mal le projet.

qu'ils ont été mis en œuvre. Nous avons pu participer à « la scène » mais aussi voir « les coulisses ».

Si P « *l'entretien fait désormais figure d'impératif instrumental de l'analyse française des politiques publiques, au point de pouvoir faire le plus souvent l'économie de justifications spécifiques.* » [BONGRAND, LABORIER, 2005 : 75], dans notre travail, il nous a semblé que les moments d'observation participante ont été les plus importants. Par rapport au temps de l'entretien, ce sont des moments où les acteurs sont beaucoup moins en contrôle par rapport au chercheur : ils sont dans leur rôle et construisent un discours. Les parties prenantes se sont habituées à notre présence aux réunions : nous étions la personne chargée de faire les comptes-rendus et dont on entendait les doigts pianoter sur le clavier pendant toute la séance. Au-delà de ces temps d'observation et de suivi structurés de la démarche, c'est aussi par une voie informelle que s'est menée notre imprégnation du projet (lors des repas ou moments partagés avec les différentes parties prenantes avant et après les temps de réunion).

Les entretiens nous ont surtout permis d'obtenir des éléments d'information complémentaires. On retiendra cependant que le fait d'être reconnue comme faisant partie des « gestionnaires » a pu être un handicap parmi les acteurs locaux en particulier (élus et riverains). Nous pensons que nos entretiens ont parfois été considérés par eux comme un retour d'expérience vis-à-vis de la démarche, ce qui a pu soit les restreindre dans les propos qu'ils ont bien voulu tenir (en se concentrant uniquement sur les aspects très « techniques » de la démarche) soit les inhiber dans leurs propos puisqu'ils considéraient avoir en face d'eux une représentante des « gestionnaires du risque ».

Enfin, si l'on pouvait considérer le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois comme un temps t-1, la démarche mise en œuvre par l'agglomération de Nevers (et qui constitue notre troisième étude de cas) peut être vue à un temps t+1. Elle a certes pu être mieux investie que la première mais les résultats finalement obtenus n'ont pu être complets. Pour l'expliquer, nous devons d'abord rappeler que l'étude et la démarche engagées par la Communauté d'Agglomération de Nevers pour la définition d'une stratégie locale face au risque d'inondation (étude EGRIAN) ont débuté dès 2007 mais ont connu depuis des retards successifs et ont déjà été prolongées de plus d'un an. De même, si nous avons pu, comme pour l'expérience menée sur le val de Bréhémont, assister aux réunions de travail organisées par la Communauté d'Agglomération (la « scène »), notre accès aux « coulisses » est cette fois plus limité. De même, au moment où nous terminons ce travail, les démarches destinées plus spécifiquement à l'information et à la conciliation avec les populations riveraines n'ont pas encore été, pour leur grande majorité, engagées. Cela constitue en tant que tel un premier résultat.

Conclusion du chapitre 3

Dans ce chapitre, nous avons donc voulu montrer dans quelle mesure le contexte ligérien, relativement spécifique à l'échelon national, présentait pour nous un intérêt indéniable dans la confrontation diachronique que nous tentons.

Ce contexte était pour nous particulièrement intéressant car la Loire (et surtout la Loire moyenne), nous l'avons expliqué, est un fleuve qui ne dispose plus que de quelques zones d'expansion naturelle des crues, et ce, depuis déjà plusieurs siècles. « *Redonner de l'espace à la rivière* » sur ce cours d'eau implique d'envisager de nouveau l'introduction des eaux derrière les levées et de modifier profondément, pour ce faire, les activités et usages des plaines alluviales. Le contexte ligérien est en outre relativement spécifique puisque l'Etat s'y est très tôt investi dans la lutte contre les inondations, prenant en charge, de fait, l'entretien voire la construction des nouveaux ouvrages de protection. Il en a découlé un « oubli » des inondations parmi les populations riveraines, très critiqué de la part des gestionnaires du risque. Ainsi, lorsqu'après plus d'un siècle et demi sans inondation majeure les gestionnaires du risque préconisent la restauration voire la construction de déversoirs pour sécuriser les levées du fleuve, cette stratégie entraîne de profondes remises en question dans les usages et pratiques développés derrière les levées. En promouvant cette approche, nous avons vu que les gestionnaires du risque actuels sont certes les héritiers d'un système de protection préexistant qui les contraint mais aussi d'une longue histoire de la lutte contre les inondations sur ce fleuve qui a toujours oscillé entre *contrôle maximal* du fleuve et *adaptation* aux phénomènes.

A ce titre, le contexte ligérien nous offre aussi l'opportunité de confronter les projets actuels avec ceux mis en œuvre plus d'un siècle et demi plus tôt, après les inondations de 1856 et 1866, dans le cadre du programme de travaux de 1867. Au moment où l'action du pouvoir central se formalise et où ce dernier se pose pour la première fois en « protecteur » [HAGHE, 1998], une stratégie relativement similaire à celle défendue actuellement d'introduction des eaux par des « déversoirs modernes » est préconisée. Cette confrontation prend également tout son sens car nous verrons dans les chapitres 5 et 7 que la question de la « conciliation » avec les populations riveraines était alors clairement appréhendée. Surtout, cette confrontation est possible car nous avons eu l'opportunité de retrouver la parole des riverains formulée dans le cadre des enquêtes d'utilité publique.

Notre ambition est donc double. L'analyse relativement fine que nous proposons du programme de travaux de 1867 mené sur la Loire nous permet d'une part d'apporter des éléments de compréhension de la généalogie de l'action publique dans le domaine de la lutte contre les inondations. D'autre part, il s'agit surtout pour nous de tirer parti de cette analyse pour éclairer d'un jour relativement original les dynamiques actuelles dans le domaine de la gestion du risque d'inondation.

Conclusion de la partie 1

Pour clore cette première partie, on rappellera donc les principaux éléments qui ont structuré notre questionnement.

Ce dernier part d'un constat préalable : l'action publique dans le domaine de la gestion du risque d'inondation connaît actuellement de profondes évolutions. Parmi ces dernières, on retiendra la montée en puissance des approches pour la réduction de la vulnérabilité des territoires, ainsi que l'affirmation de stratégies plus « intégrées » cherchant à penser le développement des espaces inondables en cohérence avec cette spécificité. De même, les modalités de lutte contre les aléas évoluent et privilégient des approches « horizontales » de contrôle des crues et de sécurisation des ouvrages de protection déjà existants.

Ces évolutions vont toutes dans le même sens : elles réinscrivent l'inondation dans les territoires. A ce titre, les gestionnaires du risque multiplient les injonctions auprès des riverains à se responsabiliser, à modifier leurs pratiques. De même, l'action publique impacte directement sur les territoires... de fait, une implication accrue des populations riveraines dans sa construction pourrait paraître une évidence.

Or, cela semble loin d'être le cas. Nous avons vu dans le chapitre 2 que la multiplication des dispositifs dits de « concertation » voire de « participation » dans de nombreux champs de l'action publique correspond encore bien souvent à des stratégies gestionnaires, afin de faciliter ou améliorer l'acceptabilité des projets engagés. Il nous semble que ce constat est d'autant plus vrai dans le domaine de la gestion des risques. En effet, pour nous, les enjeux de responsabilité (surtout juridiques) y sont lourds et contraignants pour les gestionnaires du risque, plus particulièrement encore lorsqu'ils portent sur la gestion des ouvrages de protection, levées ou barrages. Aussi, face à ces responsabilités, ces derniers ont avant tout comme ambition de « faire passer » ou de « faire comprendre » leurs projets lorsqu'ils engagent des processus de conciliation avec les riverains.

C'est ce que nous ambitionnons de montrer dans les deux parties suivantes de ce travail, en confrontant les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de projets actuels de gestion du risque d'inondation sur la Loire avec engagés près de cent cinquante ans plus tôt sur le même bassin. En prenant le risque d'un « anachronisme contrôlé », nous voulons développer notre hypothèse selon laquelle le poids des héritages (tels que les ouvrages de protection déjà existants), la cristallisation de l'attention et des débats autour des enjeux techniques et surtout la complexité des enjeux de responsabilités entre les

différents maîtres d'ouvrage face au risque constituent des facteurs explicatifs importants d'un rôle et d'une place limités pour les populations riveraines dans la construction de l'action publique face aux inondations.

A partir de cette hypothèse, la seconde partie doit d'abord nous permettre de décrire et de voir évoluer la logique dans laquelle s'inscrit la lutte contre les inondations entre les deux époques. Au premier abord, les stratégies semblent similaires : il s'agit, avec la restauration ou la construction de déversoirs de « faire la part de l'eau ». Or, nous montrerons qu'elles s'inscrivent en fait dans des logiques très différentes, révélatrices des priorités des pouvoirs publics à chacune de ces époques. De même, nous verrons que s'il s'agissait au XIX^{ème} siècle d'une stratégie purement hydraulique de contrôle des crues à l'échelle du bassin versant de la Loire, ce sont désormais des aménagements pensés dans une logique beaucoup plus « intégrée », construite localement et dans le cadre de laquelle les intérêts locaux sont mobilisés. Nous verrons en particulier que les collectivités locales y tiennent une part de plus en plus prégnante. La question demeure cependant de celle accordée aux riverains.

Seconde partie

**La lutte contre les inondations en Loire moyenne ou
comment « faire la part de l'eau »**

Seconde partie

La lutte contre les inondations en Loire moyenne ou comment « faire la part de l'eau »

Introduction

Comme nous l'avons mentionné à la fin de la partie 1, cette seconde partie doit nous permettre de rendre compte de la construction, ainsi que de l'évolution de l'action publique face aux inondations sur la Loire et de mettre en perspective la logique actuelle avec celle mise en œuvre au XIX^{ème} siècle dans ce domaine.

A l'image de ce que nous avons pu décrire en chapitre 1, le contexte ligérien illustre bien le passage d'une « *logique de l'ouvrage* », fondamentalement centrée sur le problème de l'aléa, à une logique plus intégrée, d'affichage du risque et d'adaptation des territoires, dans le cadre de laquelle les populations riveraines devraient trouver un rôle et une place accrues.

Ainsi, notre ambition est de relater comment s'est construite l'action publique sur le bassin de la Loire, et plus particulièrement en Loire moyenne, à ces deux moments particuliers : après les inondations du XIX^{ème} siècle et suite aux conflits portant sur les barrages prévus en Loire amont, à la fin du XX^{ème} siècle. Plutôt qu'une reconstitution de la généalogie de l'action publique face aux inondations comme cela a pu être proposé sur la Camargue [PICON et al., 2006], nous confrontons deux moments qui peuvent être rapprochés car mobilisant le même ressort de base : « faire la part de l'eau ». Mais nous verrons que les modalités et les ressorts de l'action se distinguent en de nombreux points.

Nous montrerons qu'au XIX^{ème} siècle, la problématique porte principalement sur les modalités de contrôle de l'aléa, dans une logique pensée à l'échelle du bassin versant. Dans ce cadre, les déversoirs constituent au sein du programme de travaux de 1867 des dispositifs de protection et d'écrêtement pensés de façon cohérente et complémentaire avec les endiguements sur tout le linéaire du fleuve : ils doivent avant tout participer de la protection des villes, tout en limitant les endommagements dans les campagnes. Nous verrons aussi qu'en proposant ces ouvrages, l'administration d'Etat se positionne comme « protecteur » des intérêts économiques majeurs qui se concentrent dans les villes tandis qu'elle laisse le poids de leur propre sécurité aux personnes et enjeux situés dans les campagnes. Dans une perspective fondamentalement économique, « l'utilité publique » lui dicte de ne pas investir outre mesure dans la protection de campagnes renfermant peu d'enjeux.

Au début de ce XXI^{ème} siècle, c'est dans le cadre d'une approche localisée du risque d'inondation, sollicitant les pouvoirs publics locaux, multipliant les injonctions à une plus grande « culture du risque », mettant l'accent sur l'aménagement et l'adaptation des territoires que de nouveaux projets de déversoirs sont préconisés. En défendant cette stratégie des déversoirs, les gestionnaires du risque mettent désormais en avant le problème de la sécurité des levées ; on

perçoit alors bien le poids des responsabilités juridiques qui pèsent sur leurs propriétaires. Or, sur la Loire, la très grande majorité des levées fait partie du Domaine Public Fluvial.

Dans une logique chronologique et cohérente, nous rendrons donc compte des fondements de l'action publique face aux inondations sur la Loire à ces deux moments où « faire la part de l'eau » et permettre son introduction derrière les levées ont été envisagés. Notre propos porte d'abord sur le programme de travaux de 1867 (**chapitre 4**), puis sur les projets engagés dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature (**chapitre 5**). Nous revenons sur l'émergence du problème des inondations et sa prise en charge par les pouvoirs publics aux deux époques. Puis, nous proposons un éclairage quant à la formulation et l'adoption des solutions envisagées [KNOEPFEL et al., 2001], avant de revenir sur le temps de la programmation.

Notre approche est séquencée. Cela ne signifie pas que les processus aient été si linéaires et logiques ; elle nous permet cependant de clarifier, expliciter leur construction et constitue à ce titre « *un outil à caractère pédagogique ou heuristique* » [KNOEPFEL et al., 2001 : 45]. Dans ces deux chapitres, nous nous appuyons largement sur nos recherches réalisées dans différents fonds d'archives (pour les actions engagées après l'inondation de 1866), ainsi que sur les textes de référence, nos observations et les entretiens réalisés (pour les projets contemporains).

Chapitre 4. La maîtrise des inondations par les « déversoirs modernes » ou comment concilier protection des villes et réduction des dommages dans les campagnes

« Je tiens à honneur que les fleuves, comme la révolution, restent dans leur lit et qu'ils ne puissent plus en sortir »
Napoléon III, 17 février 1857⁵⁶.

Introduction

Peut-on considérer l'action engagée à la suite des inondations exceptionnelles qui touchent le bassin ligérien et plus globalement l'ensemble des grands cours d'eau français en 1856, comme une véritable « politique publique » de lutte contre les inondations ? Dans ce chapitre, notre ambition est de justifier cette assertion : les événements qui surviennent en 1856 sont l'occasion pour le pouvoir impérial de s'affirmer non plus uniquement comme un pouvoir « compatissant » mais également « protecteur ». Nous montrerons ainsi que les actions engagées après 1856 sont celles d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité à agir [THOENIG in GRAWITZ, LECA, 1985]. Ces actions marquent une volonté d'apporter une solution à un problème social reconnu politiquement comme public, font montre d'une cohérence intentionnelle dans l'action et sont construites autour d'un ensemble de décisions et d'un programme d'interventions lié [KNOEPFEL et al., 2001 : 31-33].

Si nous reprenons encore les termes de J-C. THOENIG [1985], « *les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets.* » [in GRAWITZ, LECA, 1985]. Nous proposons ici de comprendre comment l'action publique s'est construite à la suite des inondations exceptionnelles du milieu du XIX^{ème} siècle sur la Loire, ce moment étant pour nous particulièrement intéressant puisqu'à alors été affirmée l'ambition de « *faire la part de l'eau* ». Comment ce principe est-il défini et mis en œuvre ? Quelles sont les modalités de lutte contre les inondations qui sont proposées ? Nous verrons que c'est une certaine « logique de l'ouvrage » qui s'affirme, même si elle est mâtinée d'incertitudes et de doutes tant vis-à-vis des ouvrages préconisés que des événements naturels à contrôler.

Dans une approche séquencée, nous montrerons ainsi que c'est en 1856, lorsque la plupart des grands cours d'eau français sont touchés par des inondations majeures, que Napoléon III et l'administration des Ponts et Chaussées mettent à leur agenda (**section I**), caractérisent le problème des inondations et proposent de premières solutions (**section II**). Nous verrons que c'est avant tout une réflexion technique qui s'engage alors autour des digues de protection et de

⁵⁶ In ROUILLE-COURBE, *Inondations du département d'Indre-et-Loire 1846-1856*, 1858.

leur capacité à contrôler les eaux. Dès 1856, la nécessité de « faire la part de l'eau » est affirmée. Cependant, le problème des inondations n'est pas considéré de manière identique selon qu'il touche les villes, lieux de concentration de l'activité économique, ou les campagnes. Si les endiguements sont renforcés au droit des premières, les débats apparaissent quant à la possibilité de « faire la part de l'eau » dans les campagnes. Pour ce faire, la construction de barrages-réservoirs dans la partie amont des cours d'eau et le contrôle de tout nouvel endiguement sont préconisés par Napoléon III et expérimentés par les hommes des Ponts et Chaussées. Nous verrons dans la **section III** que le contexte ligérien diffère cependant largement de celui des autres grands cours d'eau français, la Loire ne disposant plus de zones naturelles d'expansion des eaux. Aussi, dès 1857, la proposition est faite par les hommes du Service Spécial de la Loire de compléter le dispositif des barrages-réservoirs prévus à l'amont du bassin par l'aménagement de déversoirs sur les levées du fleuve. Ces ouvrages sont alors pensés dans une double logique d'écrêtement et de réduction des dommages dans les campagnes. Les propositions sont formulées mais aucune décision n'est arrêtée avant 1866, lorsque survient une nouvelle inondation exceptionnelle. Suite à cet événement, nous verrons dans la **section IV** que la priorité donnée à une stratégie « verticale » pour « faire la part de l'eau » (par les barrages-réservoirs) laisse rapidement la place à un programme de travaux dont les déversoirs deviennent la clé de voûte. Nous verrons que ces ouvrages sont alors pensés sur la Loire dans une stratégie d'écrêtement. *In fine*, c'est un programme d'une vingtaine de déversoirs qui est programmé en 1867.

I. De 1846 à 1856... : hésitations et engagement de l'administration impériale

P. MULLER et Y. SUREL expliquent que « *pour devenir effectivement et pratiquement un problème public, un phénomène doit être soumis à un travail d'imputation, qui associe à la recherche de causalité, l'identification d'acteurs publics responsables, sinon du problème lui-même, au moins de sa résolution* » [1998 : 67]. C'est à la suite d'un événement d'ampleur rare que la question des inondations resurgit sur le val de Loire. Nous verrons que l'inondation de l'automne 1846 est la première crue débordante sur le fleuve depuis 1790 mais qu'elle ne suscite, après l'effroi et la stupéfaction, que des réactions prudentes (A). Il faut attendre les événements de 1856, un émoi national et une volonté politique forte pour que la question des inondations soit inscrite durablement à l'agenda de l'administration d'Etat (B).

Préambule : le danger des inondations oublié

Pour mieux comprendre l'effet de choc que vont avoir les événements successifs de 1846 et 1856, R. DION [1934] nous rappelle que les dernières crues à avoir endommagé les levées de la Loire et envahi ses vals endigués remontent à la fin du XVIII^{ème} siècle. En novembre 1790, plusieurs ouvrages avaient été rompus.

A l'époque, le mauvais entretien des ouvrages avait été dénoncé. L'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées pour le département du Maine-et-Loire note ainsi en 1806 : « *Les abus se sont accumulés au point de former un système effrayant de faiblesse pour la levée. [...] L'excellente nature du sol adjacent à la levée, l'abondance de ses productions, l'industrie et l'activité du commerce du pays attirent une mouvance si considérable que les propriétés y sont partagées successivement et subdivisées en très petites portions. De là vient, pour chaque particulier du pied de la levée, le désir d'agrandir son habitation, et s'il ne peut le faire aux dépens de son voisin [...], il ne manque pas de le faire aux dépens de la levée, s'il a besoin de trouver l'emplacement d'une chambre, d'un hangar ou d'un cellier. Aussitôt, il se sert, pour enlever les talus, des mêmes instruments qui la veille lui servaient à réparer cette levée protectrice de sa propriété. Il encastre son nouveau bâtiment dans les empattements, il fabrique de dessous des caves, des étables et des fours qui pénètrent jusque sous la voie publique.* » [in DION, 1934 : 420].

Malgré cette alerte, R. DION [1934] explique les ingénieurs des Ponts et Chaussées font preuve d'une « *inconscience générale du danger* » durant la première moitié du XIX^{ème} siècle et souffrent d'une absence de transmission des connaissances avec l'ancienne administration des Turcies et Levées. Nous l'avons dit : leur priorité est l'amélioration de la navigabilité du fleuve. La crue de 1825 finit d'ailleurs de les rassurer : les levées rehaussées de cinquante centimètres suite à l'inondation de 1790 supportent sans coup férir une crue d'ampleur équivalente aux derniers événements dévastateurs.

A. 1846 : une administration d'Etat hésitante devant le retour des inondations

1. Une brusque crue d'automne

Dans son historique des inondations en France, M. CHAMPION [1861 (2000)] relate en détail les événements qui surviennent en octobre 1846. La crue est rapide et violente. Le 17 octobre, après plusieurs jours de pluies continues et d'orages, elle est imminente sur les affluents de la Haute-Loire. Très rapidement, les villes de Roanne et Nevers sont touchées, tandis que l'Allier envahit son lit majeur. En aval de la confluence, M. CHAMPION constate : « *les eaux réunies de cette rivière et de la Loire atteignirent des proportions formidables, et rien ne résista à leur fureur dévastatrice. [...] Aucune des villes situées sur les bords de la Loire ne fut épargnée, et toutes se ressentirent plus ou moins des funestes effets de l'inondation* » [tome III, 1861 (2000) : 120]. Le 22 octobre, les flots atteignent le département d'Indre-et-Loire. Si la ville de Tours est relativement épargnée, il n'en est pas de même ni en amont, à Saint-Pierre-des-Corps, ni en aval. M. CHAMPION raconte : « *En aval de Tours, plusieurs brèches, qui se produisirent dans les levées eurent des fatales conséquences. A Saint-Genouph et à Berthenay [...] les eaux dépassèrent la hauteur des levées sur tous les points et remplirent en peu de temps la vallée ; bientôt la levée ayant cédé à différents endroits, des maisons furent emportées, et les habitants de ces communes se trouvèrent pendant trois jours dans la plus affreuse situation. Par ces ruptures, formant trois brèches considérables, la Loire avait submergé entièrement la plaine de Saint-Genouph jusqu'au Bec-du-Cher* » [CHAMPION, tome III, 1861 (2000) : 134]. Au total, les digues rompent sur plus d'une centaine de points entre Nevers et Angers.

Les pertes causées aux riverains sont évaluées à 12,6 millions de francs⁵⁷ et l'ensemble des dommages dépasse les 30 millions de francs [CHAMPION, tome III, 1861 [2000] : 136].

2. Une administration d'Etat hésitante et limitée

Un Etat « compatissant »

A la suite de ces événements, la solidarité s'exprime rapidement au sein de la société. M. CHAMPION [tome III, 1861 (2000)] fait état des souscriptions lancées dans toute la France, qui recueillent rapidement plus de 2,5 millions de francs [CHAMPION, 1861 (2000) : 136].

La réaction des pouvoirs publics est, à l'inverse, plus hésitante. L'usure du pouvoir monarchique et la conjoncture économique et politique difficile décrits par F. DEMIER [2000] peuvent en partie l'expliquer ; ce dernier rappelle d'ailleurs comment ces différents facteurs amènent aux événements de février 1848 et au rétablissement de la République. Le Ministre des Travaux Publics, H. JAYR, interpelle cependant son souverain. On perçoit dans ses propos les réticences

⁵⁷ Nous ne disposons pas des chiffres des budgets sous la Monarchie de Juillet. On peut cependant rappeler, pour donner un ordre de grandeur, que le budget impérial en 1853 est de l'ordre de 1,4 milliard de francs [TULARD, 1995]. Entre 1852 et 1870, ce sont près de 425 millions de francs qui seront dépensés par l'Etat pour la navigation intérieure et l'entretien des ouvrages des cours d'eau (dont 152 millions pour les travaux extraordinaires sur les rivières) [LEVEQUE in TULARD, 1995].

du monarque à intervenir, mais aussi la nouveauté d'une telle démarche et les enjeux pour le maintien du régime. Relatant des exemples multiples de solidarité et de dévouement observés au sein de la société, le ministre s'exclame : « *le gouvernement de Votre Majesté ne peut rester en arrière dans ce généreux élan ; c'est à lui, au contraire, qu'il appartient non seulement de diriger les manifestations bienfaisantes qui se remarquent déjà, mais encore de les seconder par l'accomplissement des mesures les plus efficaces qui peuvent être en son pouvoir* »⁵⁸.

Si l'on reprend le terme de JP. HAGHE [1998] ou PICON et al. [2006], en 1846, l'Etat est avant tout « *compassant* » et intervient dans le soutien aux victimes par le vote de crédits complémentaires. Il ne peut être « *protecteur* » qu'à la hauteur de ses moyens financiers et de ses connaissances scientifiques, qui sont alors limités.

Une problématique relancée

Les événements de 1846 mettent en effet les ingénieurs des Ponts et Chaussées devant leurs faiblesses. En mars 1847, c'est un aveu d'impuissance que le Conseil Général des Ponts et Chaussées formule, se déclarant incapable de prendre un parti quant au système de protection à adopter sur la Loire. Dans le journal Le Moniteur universel, un de ses membres explique qu'« *on manque de renseignements sur tout ce qui se rapporte à ce fleuve : il n'existe pas de plan exact, pas de nivellement, pas de sondes ; la situation des levées par rapport aux crues n'est pas connue ; la hauteur même de la dernière crue n'a été constatée que sur quelques points. Il n'est donc pas possible de délibérer utilement maintenant sur le système à suivre pour l'amélioration des levées. Il faut avant tout que l'on étudie la Loire, que des observations régulières y soient faites pendant un temps suffisamment prolongé* »⁵⁹.

A court terme, les ingénieurs des Ponts et Chaussées n'envisagent pas d'autre solution que la réparation et un nouvel exhaussement des levées. La loi du 11 juillet 1847 pour la réparation des dommages causés par les inondations de 1846 prévoit près de 8,9 millions de francs de dépenses⁶⁰ dont une somme de 1,8 millions de francs pour « *la construction d'une banquettes sur les bords des levées, en aval de Briare* »⁶¹. Dans l'*Exposé des motifs* de la loi, H. JAYR, alors Ministre des Travaux Publics⁶², se justifie, sur avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées : « *Exhausser les levées de la*

⁵⁸ Extrait du « Rapport au Roi du Ministre secrétaire d'Etat au département de l'agriculture et du commerce CUNIN-GRIDAINE, le 1^{er} novembre 1846 sur les dommages résultant des inondations », in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 194.

⁵⁹ Le Moniteur universel, 3 juin 1847 in R. DION, 1934 : 427.

⁶⁰ CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 195.

⁶¹ Extrait de la « Loi du 11 juillet 1847 pour la réparation des dommages causés par les inondations de 1846 », in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 195.

⁶² C. COMBE [2007] nous rappelle qu'en 1840, après l'inondation massive de la ville de Lyon, les aménagements entrepris par les pouvoirs publics étaient restés dans la demi-mesure, ces derniers n'imaginant pas qu'une telle catastrophe puisse survenir de nouveau. JAYR, alors Préfet du Rhône considère qu'une protection totale de la ville serait beaucoup trop coûteuse. C. COMBE reprend une citation issue des Archives Départementales du Rhône (ADR 1001bis session 1838-43, Compte moral et financier des opérations du Comité Central du département du Rhône pour la répartition des secours aux inondés, 1840) [2007 : 2^{ème} partie, § 226] : « *sans doute les travaux de l'Etat et du département ne peuvent être conçus d'après les tristes données de l'inondation de 1840. Il faudrait, pour qu'il en fût ainsi, changer le régime de nivellement de Lyon, des villes suburbaines, des ponts, des quais et des digues construites sur tout le cours de nos fleuves. Les forces du budget*

Loire sur toute leur largeur, au-dessus du niveau de la dernière crue, serait d'un travail énorme et d'une exécution très-coûteuse. Une simple banquette en terre, établie à un niveau convenable sur le bord des levées, préviendra la submersion des digues et préservera la vallée des ravages d'une nouvelle inondation » [in CHAMPION, 1861 (2000) : 137]. Ces travaux arrivent à leur terme en 1849.

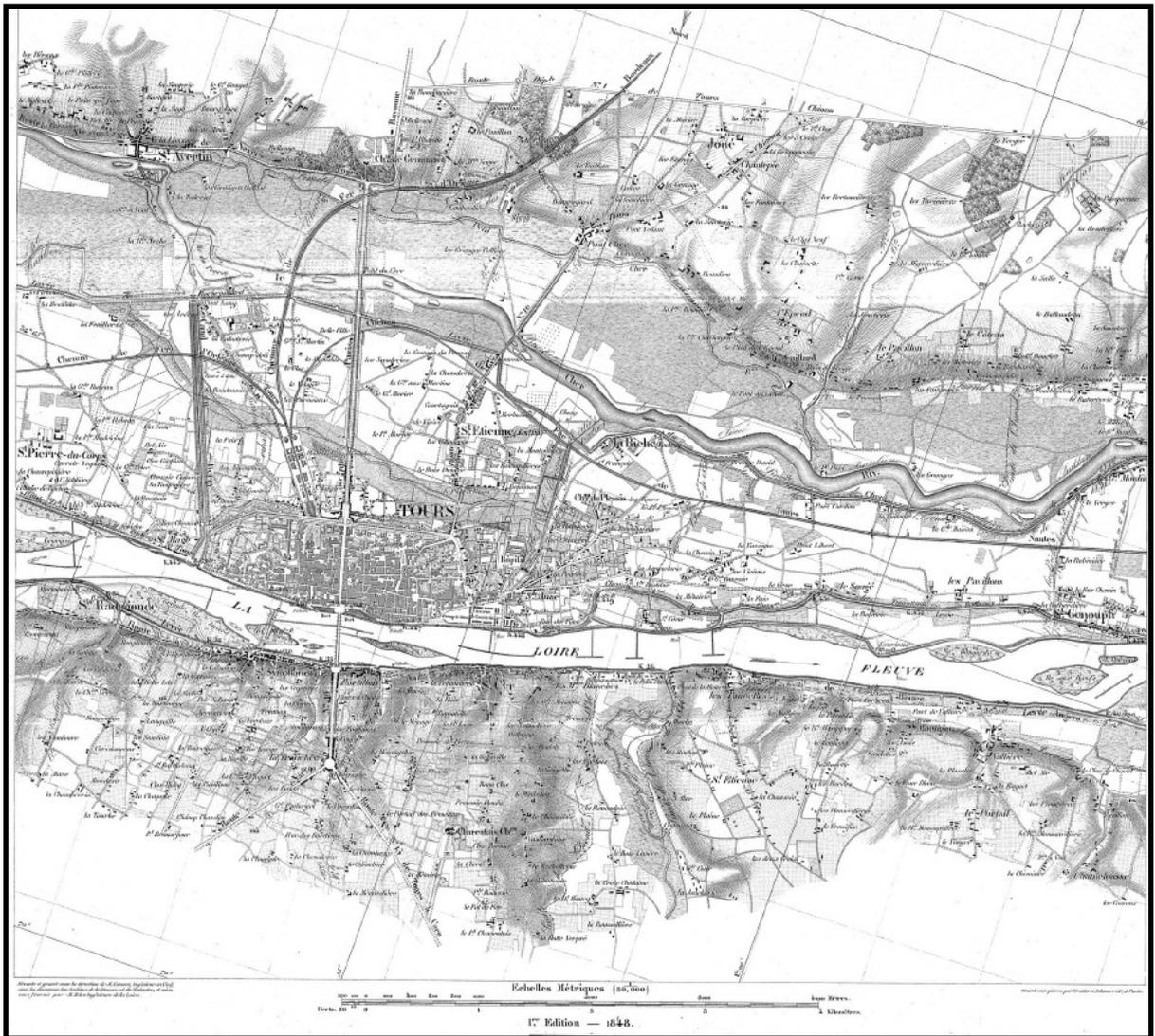
Si les préconisations des ingénieurs des Ponts et Chaussées sont particulièrement prudentes, L. GALLOUEDEC [1910] nous rappelle cependant que ces derniers prennent conscience de leurs manques et s'engagent dans un lourd chantier de construction et de formalisation de leurs connaissances sur le fleuve. Ils lancent ainsi un programme d'études sur le cours de la Loire⁶³, avec l'ambition est de réaliser « *la monographie la plus complète de la Loire* » [GALLOUEDEC, 1910]. A l'image de ce que nous évoquions en chapitre 1, on se rend compte que la notion de bassin versant s'est progressivement imposée dans le bagage scientifique des ingénieurs ; l'article 1^{er} prévoit ainsi la réalisation d'une cartographie d'ensemble au 1/20 000^{ème} du cours de la Loire, depuis les limites des départements de la Haute-Loire et de la Loire jusqu'aux limites aval du territoire de la ville de Nantes, représentant l'occupation des sols sur leur étendue inondable par une crue égale à celle de 1846, ainsi que l'ensemble des ouvrages (digues, épis, chevrettes...) et des points de rupture des levées. Cette cartographie est achevée en 1855 [GALLOUEDEC, 1910 : 24].

On notera aussi avec intérêt que la récolte d'informations auprès des populations riveraines sur le cours et le fonctionnement du fleuve est également prévue dans le cadre de ce programme. Dans ses articles 33 et suivants, il est ainsi spécifié que « *les ingénieurs enregistreront toutes les traditions orales ou écrites, toutes les notions historiques, toutes les indications, toutes les observations qu'ils pourront recueillir. Ils les discuteront et apprécieront pour en faire ressortir tout ce qui pourrait être utile pour motiver les combinaisons et les projets ultérieurs. Art. 34. Ils consigneront les souvenirs et les repères qui peuvent exister, des crues antérieures à 1847, les tracés des ruptures, des brèches et des submersions des levées [...]. Art. 35. Ils tiendront un mémorial des époques et des circonstances des crues de la Loire et de ses principaux affluents [...]* »⁶⁴. Enfin, le programme d'études préconise la mise en place d'un système de prévision des phénomènes, avec la mise en place d'un système d'observation des hauteurs et des vitesses d'eau.

n'y suffiraient pas ». Les pouvoirs publics peinent à s'engager lourdement. Se pose aussi ici la question de l'utilité publique des travaux (le rapport entre les coûts à engager et les dommages potentiels).

⁶³ AD41 3S110, *Programme d'Etudes sur le cours de la Loire*, sd.

⁶⁴ Ibid.



Document 17. Extrait de la cartographie de la Loire réalisée en 1848

(Reproduction SIEL⁶⁵/DREAL Centre)⁶⁶

Ainsi, si l'inondation de 1846 fait émerger de nouveau la problématique sur le bassin ligérien après plus de cinquante ans de calme, l'évènement ne révèle pas encore des mutations profondes dans l'appréhension des phénomènes. Le pouvoir royal reste largement cantonné à ses devoirs de charité vis-à-vis des populations sinistrées ; pour les services des Ponts et Chaussées en charge de l'entretien et de l'aménagement du fleuve, cette inondation inaugure un temps d'appropriation et de construction de nouvelles connaissances. Les « hommes de l'art » ne disposent pas des ressources techniques et financières suffisantes pour proposer une autre solution qu'un nouveau rehaussement des levées.

⁶⁵ Le Système d'Information et d'Evolution du Lit de la Loire et de ses affluents est né suite au constat d'une dégradation progressive du lit de la Loire depuis le XIX^{ème} siècle ; c'est un outil de suivi et de mise à disposition de données (images aériennes, relevés topographiques, etc.) pour les gestionnaires du fleuve. Il est sous la tutelle de la DREAL Centre.

⁶⁶ Le fonds documentaire de l'EPPLGN possède un exemplaire papier de la cartographie complète du cours de la Loire réalisée à partir de 1848.

B. 1856 : le problème des inondations mis à l'agenda de l'autorité impériale

Dix ans plus tard, c'est à l'occasion d'évènements d'une ampleur plus vaste que la question des inondations est véritablement mise à l'agenda à l'échelon national. Alors que les évènements de 1846 avaient surtout touché le cours de la Loire, les inondations de 1856 frappent la plupart des rivières françaises. Or, lorsque surviennent ces évènements, le contexte politique a profondément changé. Suite à la révolution de 1848, la monarchie déclinante a laissé la place à la Seconde République, puis à un Empire ambitieux qui s'empare cette fois vivement du problème.

1. Un désastre national à la suite d'un printemps pluvieux

Les inondations de 1856 sont une catastrophe nationale, retranscrite heure par heure dans la presse [PICON et al., 2006 : 56].

Sur la Loire, M. CHAMPION relate : « *Ce fut dans les derniers jours de mai et au commencement de juin que cette crue extraordinaire exerça sur le cours entier de la Loire les plus terribles ravages. Elle avait été précédée, durant tout le mois de mai, à la suite de pluies continues, de plusieurs crues successives continues.* » [CHAMPION, tome III, 1861 (2000) : 145]. Les 1^{er} et 2 juin, le val de Loire est sous les eaux, après la rupture des levées : « *des désastres immenses se produisirent sur tout le littoral du fleuve ; la rupture des digues, telle fut partout la cause des pertes et des malheurs indescriptibles subis par les populations consternées. Pas une ville, pas une vallée ne fut épargnée entre Nevers et Orléans ; Châteauneuf, Gien, Sully, Jargeau, furent submergés* » [CHAMPION, tome III, 1861 (2000) : 154].

M. CHAMPION reprend un article du Journal du Loiret, daté du 2 juin 1856 : « *Depuis hier matin l'anxiété a toujours été en croissant dans nos populations. Il était certain, dès hier soir, que l'inondation égalerait, si elle ne la surpassait pas, celle de 1846 [...]. Le mal déjà énorme dans nos environs, par suite des infiltrations et de l'élévation, devenait incalculable si, comme cela a eu lieu en 1846, la levée crevait près de Jargeau. A l'heure où nous écrivons, cette triste appréhension est réalisée. [...] L'inondation n'est pas seulement sur tout le littoral de la Loire ; elle est dans l'Allier, dans le Cher, partout. La circulation est complètement interrompue sur le chemin du Centre. Nos quais présentent l'aspect le plus désolant. La Loire bat les maisons, et les habitants ne peuvent plus sortir de chez eux qu'en bateau. La Loire est dans toutes les rues basses avoisinant les quais.* » [in CHAMPION, tome III, 1861 (2000) : 155-156].



2. Napoléon III au secours des inondés

A l'inverse de 1846, la réaction du pouvoir d'Etat est cette fois immédiate. Elle passe, tout d'abord, par le déplacement de Napoléon III auprès des victimes. La venue de l'Empereur, pouvoir exécutif suprême, constitue un événement sans précédent ; pour la première fois, l'autorité de l'Etat se déplace sur les lieux d'une catastrophe : « *l'Empereur inaugure le « voyage compassionnel* » », aujourd'hui devenu un imposé pour les dirigeants politiques [PICON et al., 2006 : 54]⁶⁷.

Un « pèlerinage de charité »

M. CHAMPION parle d'un « *véritable pèlerinage de charité, touchant exemple de dévouement d'un souverain pour son peuple* » [CHAMPION, tome IV, 1861 (2000) : 184] et raconte : « *L'Empereur, avec cette promptitude de pensée qui distingue tous ses actes, résolut de partir sur-le-champ pour aller, de sa personne, porter des secours et des consolations aux malheureuses victimes du fléau, et en même temps, examiner par lui-même les effets du débordement des eaux, afin de pouvoir apprécier, en toute connaissance de cause, les mesures les plus*

⁶⁷ B. PICON et al. constatent ainsi que « *depuis la visite de Napoléon III dans la vallée du Rhône, la catastrophe est devenue un événement médiatique suivi au jour le jour grâce à l'information transmise en temps réel comme aujourd'hui ou en léger décalage comme au XIXème siècle grâce au télégraphe* » [2006 : 52].

propres pour empêcher le retour de semblables cataclysmes, si souvent renouvelés » [CHAMPION, tome IV, 1861 (2000) : 183].

Le 6 juin, Napoléon III se rend sur le val de Loire. Il passe à Orléans, Blois, Tours, accompagné du Ministre des Travaux Publics ROUHER. Le Moniteur des 7 et 8 juin 1856 relate les faits : « *Sa Majesté est arrivée ce matin, 7 juin, à neuf heures, à Tours. Elle s'est dirigée immédiatement par les quais, en amont de la rive gauche de la Loire, jusqu'au canal de jonction du Cher. L'Empereur s'y est fait rendre, par les ingénieurs, un compte détaillé des divers incidents de la crue et des travaux exécutés d'urgence. Après avoir examiné la brèche de l'une des levées de la gare du canal par laquelle les eaux de la Loire se sont introduites dans la ville, Sa Majesté est montée en bateau pour visiter tous les quartiers inondés. Cette visite a duré près de deux heures* » [in CHAMPION, 1861(2000) : 169-170]. L'Empereur se rend encore à Angers, quelques jours plus tard.

Les déplacements de l'Empereur en province et auprès des populations ne sont pas rares sous le Second Empire [DEMIER, 2000]. B. PICON et al. [2006] inscrivent en partie le déplacement de Napoléon III sur les littoraux frappés par les eaux dans une stratégie de renforcement de son image : « *En faisant ce voyage, l'Empereur soigne sa popularité comme il l'a déjà fait par ses voyages en province, en 1852 par exemple, et les élections de 1857 approchent.* ». F. DEMIER [2000] parle quant à lui d'une « *propagande intense [qui] conforte l'image d'un Louis Napoléon sauveur de la France* » [2000 : 248]. A ce titre, la retranscription des événements dans Le Moniteur (4 et 5 juin 1856) est particulièrement éloquente : « *La visite de l'Empereur aux victimes des inondations du Rhône a produit sur les populations de ces contrées désolées une impression que rien ne saurait rendre. L'Empereur leur a apparu comme une seconde Providence. Sa marche s'accomplit au milieu des larmes de la reconnaissance et des bénédictions publiques. Jamais l'amour et le dévouement réciproques d'un peuple et de son souverain ne s'étaient montrés d'une manière plus éclatante. L'Empereur n'est pas moins profondément touché de ces témoignages de confiance et d'affection, que ne le sont les populations de son empressement à se rendre au milieu d'elles pour y partager et soulager leurs souffrances.* » [in CHAMPION, 1861 (2000) : 185-186]. Cependant, l'initiative va bien au-delà de la stratégie électoraliste. Napoléon III est attaché à son image d'un Empereur proche du peuple, attentif et plein de sollicitude face au malheur des « masses ». A. PLESSIS le rappelle : « *l'empereur a la conviction sincère que c'est dans le peuple que réside son appui, et sa générosité l'a toujours poussé à se soucier du sort des masses, à essayer d'assurer leur bonheur* » [PLESSIS, 1979 : 18].

Ces déplacements sont pour B. PICON et al. [2006] révélateurs de « *la mise en place d'une intervention des services de l'Etat qui s'affirme comme porteur de la solidarité nationale, représentée par le premier des Français qui distribue des secours matériels et financiers* » [2006 : 57]. Ces auteurs soulignent en outre l'effet d'émulation et d'entraînement qu'a localement la venue du souverain auprès de son administration locale, que ce soient auprès des Préfets et ou des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Lors de ses déplacements dans les grandes villes sinistrées, l'Empereur s'enquiert des problèmes techniques rencontrés et des solutions possibles à apporter. B. PICON et al. [2006] parlent d'une « *nouvelle volonté politique en matière d'aménagement de la France* ».

Des réponses immédiates : un important engagement financier

Comme en 1846, la solidarité nationale passe par la mise en place de souscriptions qui recueillent près de 14 millions de francs pour les sinistrés. Quant aux pouvoirs publics, autant la Monarchie

s'était montrée hésitante à intervenir en 1846, autant l'Empire se positionne cette fois clairement aux avant-postes.

Le député REVEIL, dans son *Exposé des motifs* du projet de loi ouvrant un crédit de 2 millions de francs pour le secours aux inondés, explique que « *L'Empereur a jugé que pour remédier à des dommages aussi considérables le concours de l'Etat était indispensable, et que les efforts de la charité privée, quelque actifs qu'ils fussent, seraient insuffisants si elle était livrée à ses seules ressources. Aussi, avant son départ, l'Empereur a-t-il ordonné que le conseil d'Etat fût appelé immédiatement à délibérer sur un projet de loi tendant à ouvrir provisoirement un crédit extraordinaire de deux millions pour être distribués en secours aux inondés* »⁶⁸. Le 18 juin, un deuxième crédit de 10 millions de francs au titre de la réparation des dommages est voté. Entre 1856 et 1858, ce sont près de 30 millions de francs de crédits qui sont ainsi votés par le Corps législatif pour la remise en état des voies navigables, routes, ponts, digues, etc.⁶⁹.

Cette générosité renforce l'image d'un Empereur proche du peuple et d'un régime paternaliste, en particulier dans cette première moitié de règne. A. PLESSIS [1979] rappelle d'ailleurs que l'Empereur est certes un homme prodigue mais que son entourage participe grandement de cette stratégie. PERSIGNY, Ministre de l'Intérieur et cheville ouvrière du régime, « *avait bien vu que le régime devait être dépensier, parce que l'Empire doit être une succession de miracles : il faut que le public soit stupéfié par ce déclenchement presque ininterrompu de prodiges dus à la présence d'un homme* » [in GIRARD, 1951 : 55].

3. Un engagement à plus long terme pour résoudre « la question de la défense du territoire contre l'invasion des eaux »

Ce n'est plus simplement au niveau local que la question des inondations doit être traitée, mais bien dans un cadre d'action national. L'Empereur se veut alors moteur dans la formulation des réponses à apporter au problème, cette fois clairement formulé, des inondations. Nous verrons qu'il y engage toute son administration.

Dans son ordre de mission aux préfets, le Ministre des Travaux Publics ROUHER écrit ainsi : « *Partout les routes se réparent, les brèches ouvertes dans les digues se ferment, les communications se rétablissent, et bientôt sans doute les traces des dommages causés aux ouvrages publics par les dernières crues auront disparu. Mais là ne se borne pas la tâche de l'Administration. Rétablir les lieux dans leur état primitif, ce serait laisser le pays exposé à de nouvelles catastrophes semblables à celle que nous déplorons. Il faut aujourd'hui que la question de la défense du territoire contre l'invasion des eaux, question toujours éludée ou qui n'a jamais provoqué que des mesures partielles et incomplètes, soit abordée et résolue d'une manière générale* »⁷⁰.

⁶⁸ Extrait de *l'Exposé des motifs au Corps législatif du député REVEIL relatif à un crédit de 2 millions au Ministre de l'Intérieur pour secours aux inondés*, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 204.

⁶⁹ Ibid, pièce justificative 210.

⁷⁰ AD 45 2S99, E. ROUHER, *Courrier du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics aux préfets*, 26 juillet 1856.

Napoléon III pose le cadre d'action pour son administration dans la lettre de Plombières ; il s'y démarque des démarches engagées par ses prédécesseurs. Rédigée en juillet 1856, cette lettre donne une impulsion nouvelle à la politique de lutte contre les inondations et constitue un document majeur dans les évolutions que vont connaître les solutions proposées face au problème [ALLARD, 2006]. Au-delà de la stratégie technique qui est plébiscitée par l'Empereur, cette lettre révèle également le pragmatisme de l'autorité impériale. Dans cette lettre, Napoléon III exprime sa volonté de faire de cette question une priorité et de mener une action rapide et efficace. Il revient sur l'expérience qu'il considère comme malheureuse de 1846 : « *Ce qui est arrivé après la grande inondation de 1846 doit nous servir de leçon : on a beaucoup parlé aux chambres, on a fait des rapports très-lumineux, mais aucun système n'a été adopté, aucune impulsion nettement définie n'a été donnée, et l'on s'est borné à faire des travaux partiels qui, au dire de tous les hommes de science, n'ont servi, à cause de leur défaut d'ensemble, qu'à rendre les effets du dernier fléau plus désastreux* »⁷¹. De même, il souhaite valoriser l'expérience acquise sur le terrain et s'attache à ce que les ingénieurs en charge de définir les solutions à apporter disposent des ressources et d'un temps suffisant pour le faire. Ainsi il explique qu'il désire que « *le régime des grands fleuves fût confié à une seule personne, afin que la direction fût unique et prompte dans le moment du danger. Je voudrais que les ingénieurs qui ont acquis une longue expérience dans le régime des cours d'eau pussent avancer sur place et ne pas être distraits tout à coup de leurs travaux particuliers ; car il arrive souvent qu'un ingénieur qui a consacré une partie de sa vie à étudier soit des travaux maritimes au bord de la mer, soit des travaux hydrauliques à l'intérieure, est tout à coup, par avancement, employé à un autre service, où l'Etat perd le fruit de ses connaissances spéciales, résultat d'une longue pratique* »⁷².

Après que les événements de 1846 ont laissé place à un certain attentisme, c'est un engagement fort du pouvoir impérial et de son administration qui s'affirme dans la lutte contre les inondations à partir de 1856. Nous verrons dans les sections suivantes que, investi de la puissance publique et de la légitimité gouvernementale à agir [MENY, THOENIG, 1989 : 129], Napoléon III engage son administration dans un programme d'études et de réflexions sur plusieurs années à l'échelon national, afin d'aboutir à ce que l'on peut considérer comme une véritable « politique publique » dans ce domaine. En reprenant les termes de P. KNOEPFEL et al [2001 : 29], c'est bien un « *enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes* » qui s'observe ; l'administration des Ponts et Chaussées tente de « *résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif* ». « *Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante* » pour les riverains et usagers des cours d'eau.

⁷¹ AD45 2S99, NAPOLEON III, *Lettre de l'Empereur au Ministre des Travaux Publics*, 19 juillet 1856.

⁷² Ibid.

II. « Faire la part de l'eau » pour protéger à la fois villes et campagnes contre les inondations

Après les événements de 1856, la question de la lutte contre les inondations agite les milieux scientifiques et plus généralement de nombreux cercles de débats et discussion sur les différents bassins touchés par ces événements. L'ingénieur COMOY le relate dans ces premiers mémoires : « *Publicistes, Hommes d'Etat, Ingénieurs, tous se divisèrent sur cette question ; les uns attribuaient une telle valeur aux endiguements longitudinaux que l'on alla jusqu'à proposer de les rendre obligatoires pour les riverains, les autres les considérant comme l'une des causes les plus actives des désastres que les vallées subissent pendant les inondations* »⁷³. Cette seconde appréhension du problème semble pourtant s'imposer ; une priorité s'affirme alors : il s'agit de « *faire la part de l'eau* ».

« *Faire la part de l'eau* » certes, mais sous quelles modalités ? Nous verrons qu'une distinction apparaît dès 1856 dans le discours de l'Empereur entre les mesures à mettre en œuvre pour assurer la protection des villes et celles à arrêter pour les campagnes (A). Cette stratégie est celle portée et étudiées les années suivantes par le Ministère des Travaux Publics et l'administration des Ponts et Chaussées (B).

A. Comment « faire la part de l'eau » ?

1. Les digues, « un palliatif ruineux » ?

Face aux événements qui frappent les différents bassins français, les réactions sont multiples. Localement, il semble que les populations montrent du doigt les ouvrages de navigation (perrés, dhuis, etc.) construits récemment pour faciliter les déplacements des navires à vapeur. Les reproches sont tournés directement vers l'administration des Ponts et Chaussées qui a, depuis quelques décennies, multiplié les travaux dans le lit des fleuves. C'est le cas par exemple sur la Loire : E. MAME, alors maire de Tours, l'accuse d'avoir « *construit dans le lit du fleuve un réseau de digues submersibles destinées à favoriser la navigation, et contre lesquelles cependant la marine fluviale n'a cessé de protester. [...] cette opération destinée à favoriser la navigation à vapeur a perdu sa raison d'être depuis que l'établissement des chemins de fer a presque annulé ce mode de transport ; nous devons en outre constater que ces travaux, qui encombraient déjà la Loire du volume de ces digues elles-mêmes, ont eu pour résultat la formation de grèves nombreuses* »⁷⁴ [MAME, 1856 : 11]. La suppression des ouvrages de navigation paraît alors constituer la solution.

Cette lecture n'est pourtant pas celle qui prévaut parmi les instances les mieux placées, en particulier dans la capitale. Sans véritablement pouvoir s'appuyer sur des données chiffrées, c'est avant tout la responsabilité des digues et levées pour la protection contre les inondations qui est rapidement mise en exergue au sein des instances décisionnelles. Dès juin 1856 et le vote des

⁷³ BMO, Fonds Guillon, Ms 1882, G-E. COMOY, *Etudes et renseignements sur les levées de la Loire*, 17 août 1858.

⁷⁴ E. MAME, *Rapport présenté au Conseil Général d'Indre-et-Loire dans sa séance du 2 septembre 1856*, Imprimerie Ladevèze, Tours, 14p.

crédits aux sinistrés, le Corps législatif revient sur ce point : « *la constitution actuelle des bassins de nos fleuves ne tendrait-elle pas à faciliter le retour des inondations ? [...] Les digues elles-mêmes, par l'insuffisance des débouchés qu'elles présentent pour les grandes eaux, n'auraient-elles pas contribué à aggraver le danger qu'elles sont appelées à prévenir, et suffira-t-il de les relever ou de les consolider pour assurer la sécurité des populations riveraines ?* »⁷⁵.

Quelques jours plus tard, Napoléon III reprend cette même idée dans la lettre de Plombières : « *le système des digues n'est qu'un palliatif ruineux pour l'Etat, imparfait pour les intérêts à protéger* »⁷⁶ ; le Ministre des Travaux Publics ROUHER s'en fait également l'écho : « *Jusqu'ici, [...] les digues établies le long du lit des fleuves constituaient le seul moyen de protection contre l'invasion des eaux. Des exemples trop nombreux, et par-dessus tout les calamités qui ont signalé l'année actuelle, n'ont que trop démontré l'insuffisance de ces ouvrages, qu'il faut consolider, exhausser incessamment, sans que rien permette de préciser la limite à laquelle on peut s'arrêter avec sécurité.* »⁷⁷.

La lecture dominante au sein de l'administration de Napoléon III est donc celle d'une responsabilité et d'une insuffisance des digues. A ce titre, il est particulièrement intéressant d'y percevoir l'expression d'incertitudes quant aux techniques mobilisées et aux capacités intrinsèques de ces ouvrages ; cela nous renvoie alors aux discours des gestionnaires du risque actuels, eux aussi de plus en plus centrés sur la permanence des incertitudes (comme nous avons pu le voir dans le chapitre 1).

Une fois ce constat établi, quelles sont les solutions proposées en 1856 ? Plutôt que de tenter de les renforcer une nouvelle fois, l'administration d'Etat s'oriente alors vers une stratégie nouvelle : « *faire la part de l'eau* ». Filant la métaphore, Napoléon III explique ainsi dans la lettre de Plombières qu'il faut se résoudre à faire : « *quelque tort aux cultures des vallées, il faudrait bien en prendre son parti, quitte à indemniser les propriétaires, car il faut se résoudre à faire la part de l'eau comme on fait la part du feu dans un incendie, c'est-à-dire sacrifier des vallées étroites peu fertiles au salut des riches terrains des plaines* »⁷⁸. Sur la Garonne, l'ingénieur des Ponts et Chaussées PAYEN explique également qu'il a « *fallu se rendre à l'évidence ; il est impossible que le lit moyen contienne intégralement les crues ; c'est une nécessité qu'il y ait des zones livrées à peu près sans défense aux inondations...* » [in RELIANT, 1998 : 72]. Nous pouvons également reprendre les propos de DAUSSE, de l'Académie des Sciences, en 1858 qui note quant à lui : « *Sauf le cas des lieux habités, qu'il faut préserver à tout prix des inondations, on ne doit pas [...] avoir la prétention de rendre les digues du lit majeur insubmersibles, parce que cette prétention serait vaine d'abord, et ensuite par ce que cela élèverait beaucoup et à tort la dépense* »⁷⁹.

De ces discours, il ressort que la nécessité de « faire la part de l'eau » ne s'inscrit pas dans la même logique en 1856 qu'aujourd'hui. Dans le chapitre 1, nous avons bien montré que les gestionnaires du risque actuels récusent une logique purement « verticale » du contrôle de l'aléa du fait de la

⁷⁵ AN F¹⁴ 16575, CORPS LEGISLATIF, *Exposé des motifs à l'appui du projet de loi portant ouverture d'un crédit de 10 000 000 francs pour la réparation des dommages causés par les inondations*, 17 juin 1856.

⁷⁶ AD45 2S99, NAPOLEON III, *Lettre de l'Empereur au Ministre des Travaux Publics*, 19 juillet 1856.

⁷⁷ AD45 2S99, E. ROUHER, *Courrier du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics aux préfets*, 26 juillet 1856.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ AN F¹⁴ 16575, DAUSSE, *Solution du problème des Inondations – Extrait des Comptes-rendus des séances de l'Académie des Sciences*, 5 juillet 1858.

permanence d'incertitudes et de défaillances inévitables des digues ou barrages (dans le chapitre 5, nous retrouverons cette même logique sur la Loire aujourd'hui). Le risque d'inondation est aujourd'hui fondamentalement technique. Or en 1856, la réflexion est différente : il semble que ce n'est alors pas tant l'expression d'incertitudes vis-à-vis des endiguements qu'une logique économique qui incite l'administration des Travaux Publics à consentir à l'inondation contrôlée de certaines vallées. Au regard de « l'utilité publique » et du coût des travaux à engager, il ne paraît pas légitime de chercher à protéger l'ensemble des biens présents dans les vallées, en particulier dans les vallées rurales où se concentrent peu d'enjeux.

Cette lecture du problème et la stratégie retenue de « faire la part de l'eau » trouvent rapidement de premières applications avec l'adoption de plusieurs mesures entre 1856 et 1860.

2. La loi du 28 mai 1858 : protection des centres urbains et contrôle des endiguements

La loi du 28 mai 1858 constitue la première formalisation de la stratégie formulée par le pouvoir impérial. Elle prévoit de façon conjointe et complémentaire, le renforcement des ouvrages protégeant les principaux centres urbains du pays et des contraintes réglementaires pour contrôler voire interdire tout nouvel endiguement dans les campagnes.

De nouveaux travaux de protection dans les villes

En 1856, la protection des villes constitue une priorité pour l'Empereur, eu égard aux enjeux présents et aux nombreuses améliorations possibles. Dans la lettre de Plombières, il explique : « d'après ce que j'ai vu, il y a dans la plupart des localités des travaux secondaires indiqués par la nature des lieux, et que les ingénieurs habiles mis à la tête de ces travaux exécuteront facilement. Ainsi, rien de plus aisé que d'élever des ouvrages d'art qui préservent momentanément d'inondations pareilles, les villes telles que Lyon, Valence, Avignon, Tarascon, Orléans, Blois et Tours »⁸⁰. Dans l'Exposé des motifs de la loi du 28 mai 1858, il est également souligné que « Les inondations urbaines [...] ne laissent aucune compensation après elles. Elles s'attaquent aux habitants qu'elles viennent surprendre dans leur demeure, aux habitations mêmes que souvent elles détruisent. Ces désastres sont d'autant plus graves qu'ils menacent non-seulement les propriétés, mais aussi la vie des habitants. ». L'argument financier est aussi présent : ces travaux « sont aussi plus accessibles à l'action protectrice du Gouvernement, puisque l'évaluation des dépenses [...] ne dépasse pas un chiffre total de 31 millions, à répartir entre l'Etat, les départements, les communes et les propriétaires intéressés. »⁸¹

L'article premier de la loi dispose donc que : « Il sera procédé par l'Etat à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations. Les départements, les communes et les propriétaires concourront aux dépenses de ces travaux, dans la proportion de leur intérêt respectif. » Dans la rédaction de cet article, l'Etat est présenté comme exécuteur des travaux. Le député LOUVET, qui présente les motifs de la loi,

⁸⁰ AD45 2S99, NAPOLEON III, *Lettre de l'Empereur au ministre des Travaux Publics*, 19 juillet 1856.

⁸¹ *Extrait de l'Exposé des motifs au Corps législatif du député LOUVET relatif au projet de loi sur les travaux de défense des villes contre les inondations*, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 210.

rappelle que traditionnellement le principe de la participation proportionnelle des riverains aux travaux s'applique dans ce type de situation : « *Aux termes de ces dispositions légales, on aurait pu laisser à la charge des propriétés préservées par les travaux projetés les dépenses de leur exécution, sauf le concours de l'Etat. Mais, en raison de la grandeur du mal et des proportions du fléau, le Gouvernement a pensé qu'il devait adopter l'idée inverse, c'est-à-dire l'exécution des travaux par l'Etat, avec le concours des départements, des villes et des parties intéressés, dans la proportion de leur intérêt.* »⁸².

Cette prise de position indique clairement que les priorités, l'intérêt public, se situent désormais dans les villes où de plus en plus se concentrent les forces économiques du pays⁸³. En juin de l'année suivante, dans une conférence auprès des Directeurs des *Etudes*, l'Empereur rappelle d'ailleurs à propos de ces travaux qu'ils sont « *ceux qui donnent satisfaction aux intérêts les plus vivaces. Ils écartent les désastres qui frappent le plus profondément les intérêts et la sécurité même des populations* »⁸⁴.

La loi prévoit que trente-six villes bénéficient des travaux, pour un total de 31 millions de francs dont 18,5 millions pour le Rhône (13 millions pour Lyon) et 9 millions pour la Loire. Les crédits au titre de la participation de l'Etat s'élèvent à hauteur de 20 millions de francs, reliquats d'emprunts réalisés pour mener les guerres en cours⁸⁵. Finalement, ce sont près de cinquante villes qui bénéficient de travaux de protection supplémentaires, tous mis en œuvre avant 1865⁸⁶.

Le contrôle des endiguements

La loi de mai 1858 valide des travaux de renforcement des ouvrages protégeant les villes mais pose en contrepartie deux principes forts. Tout nouvel endiguement est interdit le long des principales rivières du pays sans autorisation préalable de l'administration d'Etat (article 6 : « *il ne pourra être établi, sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'administration, qui aura le droit d'interdire ou de modifier le travail, aucune digue sur les parties submersibles des vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne, et de leurs affluents* »). Plus encore, la destruction d'ouvrages est envisagée (article 7 : « *toute digue établie dans les vallées désignées à l'article précédent, et qui sera reconnue faire obstacle à l'écoulement des eaux ou restreindre d'une manière nuisible le champ des inondations, pourra être déplacée, modifiée ou supprimée par ordre de l'administration, sauf le paiement, s'il y a lieu, d'une indemnité de dommage* »)⁸⁷.

⁸² Extrait de l'Exposé des motifs au Corps législatif du député LOUVET relatif au projet de loi sur les travaux de défense des villes contre les inondations, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 210.

⁸³ On peut, à ce titre, reprendre les propos du Comte JAUBERT, ancien Ministre des Travaux Publics, qui rappelle que la répartition des dépenses se fait le plus souvent au regard des enjeux présents. La distinction traditionnellement faite entre « *le rôle de l'Etat et celui de la propriété, conséquemment la proportion à supporter par l'un et par l'autre dans les dépenses, varieront suivant les circonstances locales, suivant l'intérêt de l'une ou de l'autre partie, moindre pour l'Etat quand il s'agit des cours d'eau non navigables, plus grands lorsque prédominent les besoins et la navigation et ceux de la défense des établissements publics, des routes et des canaux* » (AN F14 16575, JAUBERT, « Sur les inondations », article publié dans Le Journal de la Nièvre, 26 juin 1856).

⁸⁴ AD45 2S99, BEHIC, *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations*, 22 octobre 1866.

⁸⁵ Exposé des motifs au Corps législatif du député LOUVET relatif au projet de loi sur les travaux de défense des villes contre les inondations, Paragraphe 3, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 210.

⁸⁶ AD45 2S99, BEHIC, *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les Inondations*, 22 octobre 1866.

⁸⁷ AN F14 16575, CORPS LEGISLATIF, *Loi relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations*, 28 mai 1858.

Ces articles donnent lieu à un vif débat parmi les parlementaires. Ces derniers soulignent en effet la lourde servitude imposée aux propriétaires de terrains situés en zone inondable. Ces articles donnent au gouvernement « *le droit d'interdire la construction ou d'ordonner la destruction, moyennant indemnité, de toute digue nuisible au système général d'éconlement des eaux. [...] cette servitude, toute indispensable qu'elle soit, n'en est pas moins grave pour les propriétaires.* »⁸⁸. Deux amendements sont donc proposés : ces servitudes, « *démembrement de la propriété* » doivent être établies dans le cadre d'une loi ; des « *plans des surfaces submersibles* » (sic) seront à réaliser, afin que les propriétaires des vallées se rendent compte des limites exactes de la servitude⁸⁹.

La formalisation de premières mesures préventives

Enfin, en cette année 1858, le Ministère des Travaux Publics introduit des mesures que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de « *non structurelles* » et qui reprennent des propositions déjà formulées mais non mises en œuvre en 1846. Ainsi, le Ministre ROUHER souligne dans une circulaire du mois de mars, l'importance de l'information aux riverains : « *l'expérience des crues désastreuses survenues, à diverses époques, [...] a fait sentir, depuis longtemps, l'utilité d'avis qui seraient transmis aux populations et aux autorités locales, et qui, en leur faisant connaître la hauteur probable à laquelle les eaux doivent s'élever sur les différents points du cours du fleuve, les mettraient en mesure de parer à un danger réel, ou les prémuniraient contre des craintes exagérées. C'est ce mode d'information, déjà en usage sur la Loire, qu'il m'a paru nécessaire de régulariser, afin de prévenir les conséquences fâcheuses que pourraient avoir des avis qui manqueraient de précision ou d'exactitude* »⁹⁰. Cette même circulaire harmonise encore les règles de transmission des prévisions et avis de crues⁹¹.

Loin d'être un temps voué à la technique et au renforcement des ouvrages, cette période paraît donc marquée par une remise en question des endiguements, voire même la mise en exergue des incertitudes qui y sont liées. Les efforts se concentrent d'abord vers les espaces urbains afin de garantir « *définitivement* » leur sécurité (de ce point de vue, nous y reviendrons plus loin, il semble qu'il y ait peu de doute chez les ingénieurs des Pont et Chaussées quant à leur capacité de

⁸⁸ AN F14 16575, CORPS LEGISLATIF, *Loi relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations*, 28 mai 1858.

⁸⁹ Extrait du Rapport au Corps législatif du député LOUVET relatif au projet de loi sur les travaux de défense des villes contre les inondations, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 210.

⁹⁰ *Circulaire du Ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics ROUHER aux Préfets des départements traversés par la Loire touchant les études relatives à ce fleuve et les avis à transmettre en temps de crue*, 11 mars 1858, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 211.

⁹¹ « *Les informations qui doivent arriver à Orléans et celles qui doivent partir de cette ville feront l'objet de deux avis successifs, dont l'un sera le résultat d'une simple appréciation, à laquelle la connaissance des faits déjà observés [...] et l'autre, transmis après l'observation du maximum de la crue, sera la constatation d'un fait précis. Par suite de la lenteur avec laquelle se propagent les crues de la Loire, et de la rapidité des communications, qui auront lieu par la voie télégraphique, ce second avis, qui offrira seul une certitude complète, arrivera encore à temps pour que l'on puisse prendre sur chaque point les mesures urgentes que les circonstances pourraient exiger, alors même que le maximum observé s'écarterait sensiblement des prévisions.* » (*Circulaire du Ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics ROUHER aux Préfets des départements traversés par la Loire touchant les études relatives à ce fleuve et les avis à transmettre en temps de crue*, 11 mars 1858, in 211).

maintenir les espaces urbanisés hors de danger). Une fois le système de protection des villes arrêté, comment penser celui des campagnes ? En 1858, le député LOUVET laisse sous-entendre qu'aucun système n'est encore défini ? Il explique ainsi que pour « *La défense des vallées [...], on se trouve de suite en face d'un premier problème fort difficile à résoudre : se bornera-t-on à exhausser les digues, ou bien cherchera-t-on le moyen d'abaisser le niveau des crues, soit en reboisant les sommets et les flancs des montagnes, soit en débarrassant le lit de nos fleuves et rivières des obstacles qui gênent le rapide écoulement des eaux, soit en créant même de nouveaux lits là où les débouchés actuels sont reconnus insuffisants, soit enfin en établissant dans la partie supérieure des fleuves et des principales rivières des réservoirs artificiels destinés à retenir les eaux provenant des grandes pluies ou des fontes de neiges, et à prévenir ainsi la subite irruption de ces eaux dans les plaines ?* »⁹².

3. La défense des vallées : une problématique insoluble

Dans la lettre de Plombières, Napoléon III n'oublie pas les campagnes : « *[Sur le] système général à adopter pour mettre, dans l'avenir, à l'abri de si terribles fléaux nos riches vallées traversées par de grands fleuves, voilà ce qui manque encore et qu'il faut absolument et immédiatement trouver* »⁹³. Cette question occupe les ingénieurs pendant près d'une décennie. Nous verrons ainsi que plusieurs solutions sont proposées mais que dès l'été 1856, Napoléon III se positionne pour la construction de réservoirs dans la partie amont des bassins versants des grands fleuves.

Arguant que les crues sont beaucoup plus dues aux pluies survenues dans les montagnes qu'à celles tombées dans les plaines, Napoléon III explique dans la lettre de Plombières : « *Tout consiste [...] à retarder l'écoulement des eaux. Le moyen d'y parvenir est d'élever dans tous les affluents des rivières ou des fleuves, au débouché des vallées et partout où les cours d'eau sont encaissés, des barrages qui laissent dans leur milieu un étroit passage pour les eaux, les retiennent lorsque leur volume augmente, et forment ainsi en amont des réservoirs qui ne se vident que lentement* »⁹⁴.

Son positionnement en faveur du système des réservoirs trouve plusieurs explications. Napoléon III s'appuie sur l'exemple d'ouvrages déjà existants. Il prend ainsi l'exemple des digues-barrages de Pinay, dont nous avons déjà parlé (chapitre 3) et qui sont situées sur la partie amont de la Loire : « *Si la digue de Pinay n'avait pas existé, non-seulement la crue serait arrivée beaucoup plus vite à Roanne, mais encore le volume d'eau roulé par l'inondation aurait augmenté d'environ 2 500 mètres cubes par seconde ; la durée de l'inondation aurait été plus courte, mais l'imagination s'effraye de tout ce que cette circonstance aurait pu ajouter au désastres déjà si grand dont la vallée de la Loire a été le théâtre* »⁹⁵. Il préconise donc de s'inspirer de ce système. L'option des réservoirs constitue également pour l'Empereur l'assurance de protéger les intérêts ruraux présents dans les riches vallées qui longent la Loire ou le Rhône. En inondant de petites vallées de montagne, il entend empêcher toute nouvelle submersion des grandes vallées alluviales, où se concentrent des enjeux tant agricoles (cultures pérennes) que les réseaux et infrastructures en cours de construction (canaux, voies de chemin de fer). Pour

⁹² Extrait du *Rapport au Corps législatif* du député LOUVET relatif au projet de loi sur les travaux de défense des villes contre les inondations, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 210.

⁹³ AD 45 2S99, Napoléon III, *Lettre de l'Empereur au Ministre des Travaux Publics*, 19 juillet 1856.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

motiver sa position, il argue que cette solution paraît sans danger, voire même pourrait être profitable pour les vallées de montagne appelées à être inondées ponctuellement. Il rappelle que « *l'élévation des eaux en amont de la digue de Pinay n'a produit aucun désordre* »⁹⁶. Plus encore, les réservoirs pourraient répondre à d'autres problématiques que rencontre le monde agricole. Il explique qu' « *il existe dans les gorges d'où sortent les affluents de nos fleuves un grand nombre de points où l'expérience de Pinay peut être renouvelée, économique si les points sont bien choisis, utile [...] pour modérer l'écoulement des eaux, et [...] le plus souvent, avec un grand profit pour l'agriculture* »⁹⁷. Les réservoirs pourraient ainsi répondre à des vocations multiples.

Dans la proposition d'aménager des réservoirs dans la partie amont des principaux cours d'eau, Napoléon III entend donc « faire la part de l'eau » mais dans la mesure où cette dernière reste encore relativement sous contrôle, concentrée dans les vallées de montagne et que les espaces où les enjeux sont les plus importants sont préservés de toute inondation. En cette année 1856, on perçoit encore les réticences de l'Empereur à délaissier les enjeux présents dans les riches vallées agricoles. Les solutions préconisées sont à l'image du régime impérial en place, tenu d'une main de fer. Napoléon III est tout aussi rigide au niveau politique que dans les solutions techniques qu'il préconise face aux inondations. Ses propos lors de l'ouverture de la session législative le 17 février 1857 sont d'ailleurs clairs : « *Je tiens à honneur qu'en France, les fleuves comme la révolution rentrent dans leur lit et qu'ils ne puissent plus en sortir* »⁹⁸.

Nous verrons dans le chapitre 5 que cette logique est fondamentalement différente de celle défendue par les gestionnaires du risque actuels sur la Loire, qui inscrivent pour leur part les déversoirs dans une logique de sécurisation des levées et les envisagent à terme sur chacune d'entre elles.

⁹⁶ AD 45 2S99, Napoléon III, *Lettre de l'Empereur au Ministre des Travaux Publics*, 19 juillet 1856.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ ROUILLE-COURBE, *Inondations du département d'Indre-et-Loire 1846-1856*, 1858.

Document 19. Napoléon III, entre interventionnisme économique et paternalisme

Dans l'historiographie française, Napoléon III est un personnage controversé. Si nombre de travaux ont mis l'accent sur l'autoritarisme du régime [GIRARD, 1986], une attention particulière est portée depuis quelques années sur les ambitions progressistes de l'homme [MILZA, 2004]. Face aux inondations, il nous semble que s'expriment tant son inquiétude vis-à-vis de la bonne santé économique du pays que ses ambitions paternalistes (et son attention portée au bonheur du peuple) qui s'expriment.

Les inondations constituent d'une part une menace pour l'économie nationale. Si l'Empereur voit dans les cours d'eau des axes de communication permettant de relier les différentes parties du pays, ils ne peuvent devenir des menaces vis-à-vis des concentrations de richesses et d'activités que sont les villes. Or, Napoléon III a la conviction que l'Etat possède toujours un rôle à jouer, en particulier en tant que *stimulateur*, plus qu'investisseur, dans le tissu économique ; cela passe par une législation favorable et des aides au crédit [GARRIGUES, 2000], ainsi que le lancement de grands travaux et le soutien aux entreprises [PLESSIS, 1979]. A. PLESSIS [1979 : 87] le rappelle : « *Le second Empire est le premier régime qui ait en France si nettement privilégié des objectifs d'ordre économique.* ». L'Empereur est à ce titre imprégné des idées saint-simoniennes et en retient « l'industrialisme » : « *c'est-à-dire le rôle central des producteurs, qu'ils soient savants, entrepreneurs, négociants, banquiers ou ouvriers, tous dénommés « industriels » par Saint-Simon, dans la société moderne. L'organisation sociale doit donc être combinée toute entière en vue de favoriser l'industrie, c'est-à-dire la production, car la grandeur nationale et le progrès social passent par la croissance* » [GARRIGUES, 2000 : 96]. Les grands travaux publics constituent également des moteurs de l'activité économique. L'engagement massif du régime impérial dans la lutte contre les inondations après 1856 s'explique donc également dans sa volonté de venir en soutien à l'économie du pays.

Enfin, si l'on peut trouver derrière ce soutien à l'activité économique et à son développement des ambitions politiques plus profondes, certains auteurs nous conseillent d'aller au-delà. Pour F. DEMIER [2000 : 253], le projet bonapartiste de soutien aux forces économiques s'expliquerait dans le sens que seules la croissance et la prospérité seraient capables de faire reculer la révolution. A. PLESSIS va plus loin : la réaction immédiate de l'Empereur et le déploiement de moyens qu'il engage s'inscriraient dans une logique paternaliste. Si le but de l'Empereur est de « *fermer l'ère des révolutions en satisfaisant les besoins légitimes du peuple* » (proclamation du 2 décembre 1851 in PLESSIS, 1979 : 17), A. PLESSIS souligne la conception tant antirévolutionnaire que paternaliste et progressiste qu'à l'Empereur de sa mission, « *lui, l'homme prédestiné, qui est le seul juge de la légitimité des besoins des peuples* » [PLESSIS, 1979 : 18]. A. PLESSIS explique ainsi : « *Il ne faudrait pas y voir uniquement une manœuvre pour écarter tout péril révolutionnaire : l'empereur a la conviction sincère que c'est dans le peuple que réside son appui, et sa générosité l'a toujours poussé à se soucier du sort des masses, à essayer d'assurer leur bonheur* » [PLESSIS, 1979 : 18].

B. *Les services des Ponts et Chaussées au service de l'ambition impériale*

Au sein du ministère des Travaux Publics, les services des Ponts et Chaussées sont en charge de formuler les propositions techniques susceptibles de répondre aux attentes exprimées par l'Empereur. En quelques pages, nous proposons de revenir sur l'organisation et la structuration d'une administration au cœur de l'élaboration des politiques de lutte contre les inondations engagées à partir de 1856.

1. Les Travaux Publics : un Ministère au service de l'intérêt d'Etat

Le ministère des Travaux Publics est né en mai 1830, par ordonnance de Charles X. Il rassemble la direction générale des Ponts et Chaussées et des Mines, les directions des rivières et cours d'eau non navigables, des dessèchements, des bâtiments civils, des travaux d'embellissement des villes et tous autres travaux relatifs aux diverses parties de la voie publique [GLASSON/CGPC, tome 1, 2005].

Les ministres n'ont que peu d'autonomie vis-à-vis de l'Empereur. Le régime du Second Empire s'applique à limiter au maximum leurs attributions. Ces dernières sont très émiettées, « *pour mieux les empêcher de faire obstacle à la volonté impériale* » [ADOUMIE, 2004 : 28]. Ils ne dépendent ainsi que du chef de l'Etat et ne sont pas responsables devant le corps législatif. Ce ne sont que des « instruments » de l'Empereur. L. GIRARD [1951 : 38] les compare au « *système d'embrayage de la volonté impériale sur la machine administrative* ». L'article 3 de la constitution de janvier 1852, qui reste valide sous l'Empire, dispose d'ailleurs que « *le Président de la République gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'Etat et du Corps Législatif* ». Il n'en demeure pas moins que ce sont tous des hommes de confiance et d'importance pour l'Empereur. Pendant tout le Second Empire, J. GARRIGUES rappelle qu'ils ne sont pas plus d'une vingtaine à détenir un portefeuille ministériel [2000 : 71].

Un gouvernement rassemble rarement plus d'une dizaine de Ministres et les portefeuilles concernent donc des domaines toujours très sensibles ou d'intérêt majeur. Le fait qu'il y ait un Ministère des Travaux Publics révèle le poids de ces questions à l'époque. D'abord Ministère des Travaux Publics, il devient en 1853 Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics. Ses missions et sa dimension économique sont alors très nettes. Les réseaux, qu'ils soient routiers, ferroviaires ou fluviaux sont avant tout perçus comme un outil de commerce. Les mots de Napoléon III en 1860 sont, à ce titre, relativement éclairants : « *il faut multiplier les moyens d'échange pour rendre le commerce florissant ; [...] sans commerce l'industrie est stationnaire et conserve des prix élevés qui s'opposent aux progrès de la consommation ; [...] sans industrie prospère qui développe les capitaux, l'agriculture elle-même demeure dans l'enfance. Tout s'enchaîne donc dans le développement progressif de la prospérité publique [...] Un des plus grands services à rendre au pays est de faciliter les transports des matières de première nécessité pour l'agriculture et l'industrie ; à cet effet le ministre des Travaux publics fera exécuter le plus promptement possible les voies de communication, canaux, routes et chemins de fer qui auront surtout pour but*

d'amener la houille et les engrais sur les lieux où les besoins de la production les réclament » [in PLESSIS, 1979 : 86]

En 1856, ROUHER est Ministre des Travaux Publics. Avoué de profession et ayant poursuivi une carrière ministérielle exemplaire, il tient ce ministère entre 1855 et 1863. Il est considéré comme un ministre particulièrement influent et considéré, pendant tout le règne de Napoléon III, au point d'être parfois appelé le « *vice-empereur* » [GIRARD, 1951].

2. L'administration des Ponts et Chaussées en charge du problème des inondations au sein du Ministère du Commerce, de l'Agriculture et des Travaux Publics

D'abord placée sous la responsabilité des contrôleurs généraux des finances, puis sous celle du Ministère de l'Intérieur, avant que n'émerge le Ministère des Travaux Publics dans les années 1830, l'administration des Ponts et Chaussées est donc une des entités qui composent ce Ministère. Nous revenons en quelques pages sur l'organisation de l'administration des Ponts et Chaussées au moment où les événements de 1856 surviennent. Cet exposé descriptif nous permet d'introduire des références nécessaires à la compréhension des développements qui vont suivre. Il montre aussi, au-delà de la forte hiérarchie et de la structuration de l'administration des Ponts et Chaussées au milieu du XIX^{ème} siècle, l'ambition de penser les problèmes dans une approche cohérente.

Les hommes des Ponts et Chaussées au cœur d'une administration fortement structurée et hiérarchisée

Le corps des Ponts et Chaussées est fortement hiérarchisé. Depuis le décret du 7 fructidor an XII (25 août 1804), il se divise en cinq classes [BRUNOT, COQUAND, 1982] : inspecteurs généraux, qui résident à Paris et constituent la clé de voûte du Conseil Général des Ponts et chaussées, inspecteurs divisionnaires (responsables des subdivisions régionales de l'administration et dont certains siègent au Conseil Général des Ponts et Chaussées avec les inspecteurs généraux)⁹⁹, ingénieurs en chef, à la tête des services départementaux des Ponts et Chaussées¹⁰⁰, ingénieurs ordinaires¹⁰¹, placés sous les ordres des ingénieurs en chef.

⁹⁹ Pour une meilleure compréhension des développements ultérieurs, rappelons que le décret du 17 juin 1854 répartit les inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées en deux classes :

- les inspecteurs généraux de première classe, anciens inspecteurs généraux
- les inspecteurs généraux de seconde classe, anciens inspecteurs divisionnaires

¹⁰⁰ Les tutelles des ingénieurs en chef sont nombreuses, puisqu'ils sont sous l'autorité directe du préfet de département, sous l'autorité supérieure du Directeur Général des Ponts et Chaussées et sous la surveillance de l'Inspecteur divisionnaire en charge du département. Les ingénieurs en chef établissent les projets, les marchés, les décomptes des entreprises et adresse l'ensemble de leurs rapports au Préfet et à l'administration supérieure.

¹⁰¹ Souvent plusieurs au sein d'un département, ils ont sous leurs ordres les aspirants ingénieurs et les conducteurs, chargés pour leur part de la surveillance et du suivi des travaux. Chaque ingénieur a au moins un conducteur sous ses ordres.

A propos de ces ingénieurs, P. ALLARD parle d'une « élite au sens moderne du terme, s'affirmant grâce à ses capacités et à ses fonctions dans l'appareil d'Etat », mais fondamentalement au service de ce dernier. Il note ainsi que l'administration « veillait surtout à la neutralité des ingénieurs [...]. C'était le service de l'Etat qui était au cœur du métier d'ingénieur » [ALLARD, 2006 : 257].

Document 20. L'ingénieur COLLIN, retour sur l'ascension d'un ingénieur au sein de l'administration des Ponts et Chaussées

Nous reprenons ici le déroulement de carrière de l'ingénieur Alexandre COLLIN au sein du corps des Ponts et Chaussées. En reprenant ces quelques éléments factuels, il s'agit surtout pour nous de rendre compte du déroulement de carrière d'un ingénieur des Ponts et Chaussées au XIX^{ème} siècle et de clarifier notre description de l'organisation de ce corps. De même, il nous semblait utile d'apporter quelques éléments plus précis vis-à-vis d'un homme que nous retrouverons régulièrement tout le long de notre propos.

Né le 29 juillet 1808 à Essoye (Aube), il est admis à l'Ecole Polytechnique le 1^{er} novembre 1828, puis à l'Ecole des Ponts et Chaussées le 20 novembre 1830. Il est nommé aspirant ingénieur en mai 1833, puis ingénieur ordinaire de 2^{ème} classe (14 septembre 1835) et de 1^{ère} classe (16 novembre 1842). Le 1^{er} novembre 1848, il est chargé du service du canal de Bourgogne (Côte d'Or) et est nommé ingénieur en chef de 2^{ème} classe sur ce service le 29 mai 1850. Il est enfin chargé le 1^{er} mars 1852 de la 3^{ème} section du service de la navigation de la Loire. Il devient inspecteur général de 2^{ème} classe en novembre 1867 et quitte le Service Spécial de la Loire. Il est admis à faire valoir ses droits à la retraite en août 1873.

Appréciation de l'Inspecteur Général Coumes vis-à-vis de M. Collin, 22 décembre 1866 :

« M. Collin est un ingénieur extrêmement instruit, d'un esprit méthodique et très bien approprié aux études théoriques ainsi qu'aux grands projets. Il allie au savoir et à l'expérience un zèle incessant dans les recherches propres à perfectionner le service, il dirige très bien son personnel, il est extrêmement dévoué ; et dans deux occasions solennelles, en 1856 et 1866, il a donné des preuves remarquables de dévouement. Aussi a-t-il été signalé pour s'être distingué surtout durant la dernière inondation.[...] »

Appréciation de l'Inspecteur Général Jégau, 9 mai 1865 :

« M. Collin est un ingénieur plein de zèle, d'activité et de dévouement, qui dirige avec autant d'habileté que d'ardeur le service important qui lui est confié. Le trait saillant du caractère de M. Collin est la passion de l'ordre et de la régularité. Il n'existe probablement en France aucun bureau d'ingénieur en chef où les affaires soient numérotées, classées, enregistrées, mises en distribution, suivies, rappelées au besoin, expédiées avec une ponctualité plus minutieuse. »

Source : AN F¹⁴ 2195²

Au-delà des hommes, le décret du 13 octobre 1851 portant règlement sur le service des Ponts et Chaussées organise l'administration en trois grands sous-ensembles : les services ordinaires (c'est-à-dire les services départementaux des Ponts et Chaussées, le secrétariat général des Ponts et

Chaussées, l'École Nationale des Ponts et Chaussées, etc.), les services extraordinaires, les services détachés [LEVEQUE in TULARD, 1995]. L'administration centrale des Ponts et Chaussées est au cœur des décisions prises par le Ministère des Travaux Publics dans le domaine de la navigation et de la gestion des cours d'eau. Le Conseil Général des Ponts et Chaussées en particulier est à l'époque un organe clé : il a pour mission de rassembler la connaissance et d'être force de proposition auprès du Ministre des Travaux Publics dans ses décisions. Il est malaisé d'en donner une description précise, étant donné que sa composition est très fluctuante au cours du XIX^{ème} siècle. On retiendra qu'il est composé principalement d'inspecteurs généraux de première et de deuxième classe et que sont également membres permanents le secrétaire général du ministère, le directeur général des chemins de fer et le directeur des ponts et chaussées. C'est un organe d'interface entre politique et technique ; les procès-verbaux de ses délibérations font apparaître de profondes confrontations entre les visions de ces différentes parties prenantes. Ses statuts sont à ce titre déjà révélateurs, puisqu'ils établissent le Ministre comme son Président, mais prévoient qu'en cas d'absence, ce dernier est suppléé par un vice-président toujours membre du corps et choisi parmi les inspecteurs généraux de première classe. Dans les faits, nous y reviendrons plus tard, il apparaît que sur chaque question d'importance, le Ministre se réfère à l'avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées et le suit. Globalement, on observe une permanence dans le personnel technique, tandis que les Ministres changent beaucoup plus régulièrement (on peut le voir dans le document 21).

Document 21. Alfred de FRANQUEVILLE

Pour rendre compte de cette permanence du personnel administratif et technique (quand les ministres passent), nous présentons ici quelques éléments de la biographie d'Alfred de FRANQUEVILLE, Directeur des Ponts et Chaussées en 1856 et qui est également un acteur récurrent dans notre propos. Nous reprenons ici des éléments de la brève biographie proposée dans l'ouvrage *200 ans : Conseil Général des Ponts et Chaussées, Etudes et Chronologies historiques pour un bicentenaire* [CGPC, 2005]. Mais on se référera surtout utilement à la notice nécrologique de F. JACQMIN (*Annales des Mines*, 7^e série, tome 11, 1877).

Né en 1809, A. de FRANQUEVILLE est attaché pendant quatre ans au service ordinaire des Ponts et Chaussées (Soissons), avant d'être nommé au Ministère des Travaux Publics en 1841 Chef de la section de la navigation et des ports, en 1853 directeur des Ponts et Chaussées, et, le 12 juillet 1855 ; directeur général des ponts et chaussées et des chemins de fer, situation qu'il conserve jusqu'à sa mort en 1876. A. de FRANQUEVILLE est dit avoir une puissance de travail extraordinaire.

« Pendant la période de plus de 20 ans où il a été directeur général, tout ce qui s'est fait en France sur les routes, canaux, ports, chemins de fer, a été examiné, instruit, dirigé par lui. La plupart des minutes des décisions importantes, des conventions, des rapports à l'appui des lois relatives aux travaux publics sont écrites de sa main. Pour les chemins de fer, son nom restera attaché au système qu'il a eu la gloire de faire adopter après la crise économique de 1857. Grâce aux conventionnements de 1859 qui ont réglé les conditions d'association de l'Etat et des compagnies [...], les compagnies ont pu terminer les lignes déjà concédées et augmenter considérablement leurs réseaux ». [CGPC, 2005 : 27].

Document 22. Ministres, Vice-Présidents et Directeurs Généraux des Ponts et Chaussées, la permanence du personnel technique et administratif au sein du Ministère des Travaux Publics

Année	Ministre	Vice-Président CGPC	Directeur des Ponts et Chaussées	
1856	Eugène ROUHER	Jacques MALLET	Alfred de FRANQUEVILLE	
1857				
1858				
1859				
1860				
1861				
1862				
1863	Louis BEHIC	Paul GAYANT		
1864				
1865				
1866				
1867	Jean FORCADE DE LA ROQUETTE			
1868				
1869	Edmond GRESSIER			
1870	Auguste, marquis de TALHOUE			
1871	Charles de SAUBERT			Alfred de FRANQUEVILLE
1872				Charles COLLIGNON
1873	Marie-François de FOURTOU	Guillaume COMOY		
1874	Charles de SAUBERT	Louis PERRIER		
1875	Joseph CAILLAUX			

Source : CGPC, 200 ans : Conseil Général des Ponts et Chaussées, Etudes et Chronologies historiques pour un bicentenaire, 2 volumes, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, novembre 2005

L'administration locale des Ponts et Chaussées

Nous l'avons mentionné rapidement dans le chapitre 1, l'administration locale des Ponts et Chaussées s'organise en grandes inspections qui couvrent l'ensemble du territoire national ; elles sont entre 10 et 20 tout au long du siècle [GLASSON/CGPC, 2005]. Chacune est dirigée par un inspecteur général qui chapote les services ordinaires d'une dizaine de département au maximum. Chaque département dispose d'un service ordinaire des Ponts et Chaussées dirigé par un ingénieur en chef. Les services des Ponts et Chaussées assurent la gestion des routes impériales, de certaines routes locales mais considérées comme stratégiques, des routes départementales et parfois des chemins vicinaux, selon la demande des départements. Au milieu des années 1860, ils sont en charge de près de 38 420km de routes impériales et 47 000 km de routes départementales [LEVEQUE in TULARD, 1995].

La navigation constitue également une charge lourde. Au milieu des années 1860, les Ponts et Chaussées sont en charge de 3 000 km de rivières flottables, 9 600 km de rivières navigables, 4 800 km de canaux et près de 160 km de canaux en cours de construction [LEVEQUE in TULARD, 1995].

Les Services Spéciaux des Ponts et Chaussées

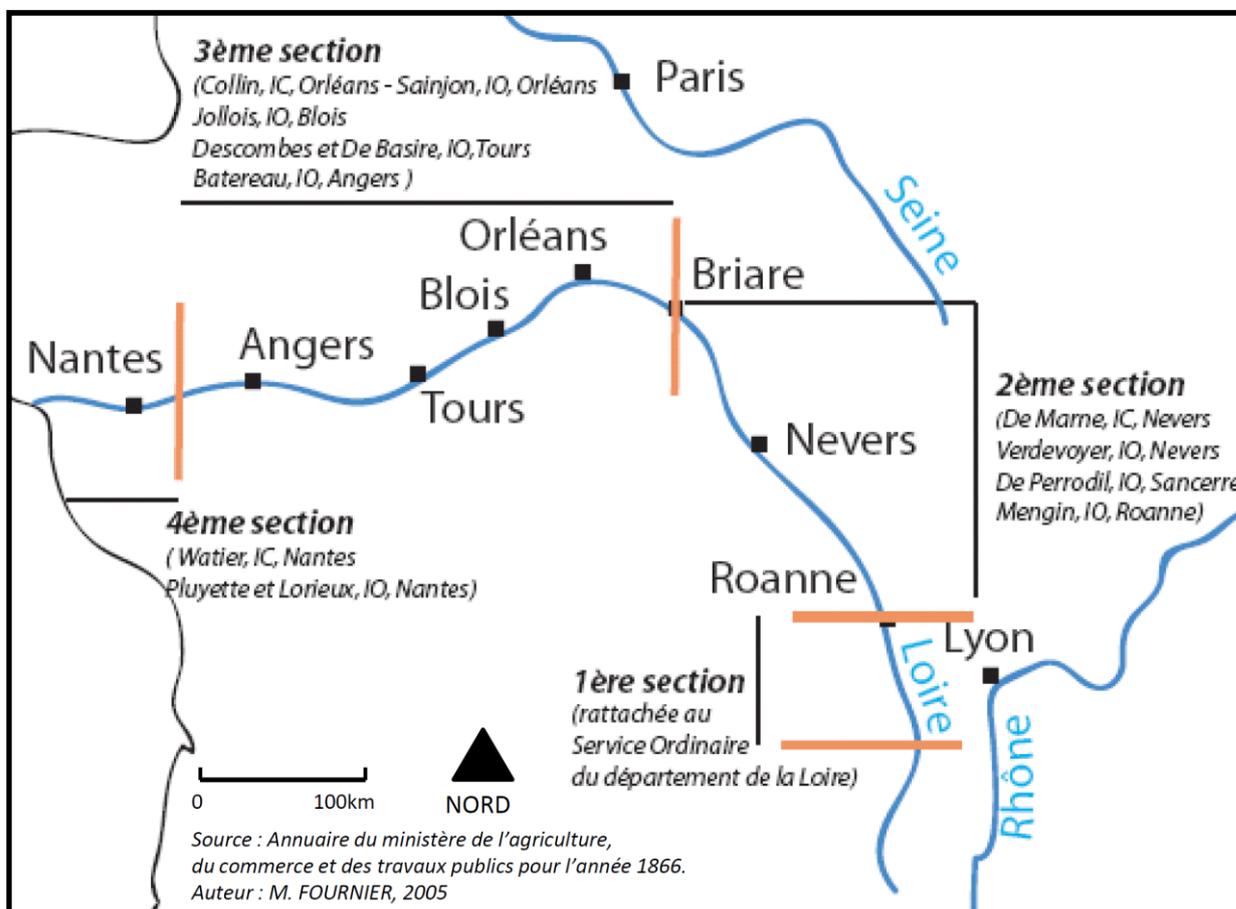
En parallèle de ces administrations départementalisées, existent à partir des années 1830, nous l'avons dit, des *Services Spéciaux* en charge de problématiques plus transversales ou de grands travaux publics non permanents.

Les grands fleuves (Seine, Rhône, Loire) et rivières navigables sont ainsi tous sous l'autorité d'un Service Spécial. Nous avons rapidement évoqué celui organisé sur le bassin de la Loire en chapitre 1. Pour être plus précis, et même si son organisation évolue de façon marginale au cours du XIX^{ème} siècle, on peut retenir qu'il se divise en quatre sections :

- *1^{ère} section* : depuis la limite inférieure du département de la Loire à Roanne. Elle est en fait rattachée au service ordinaire du département de la Loire, chapoté par la 17^{ème} inspection générale des Ponts et Chaussées.
- *2^{ème} section* : depuis Roanne jusqu'à l'embouchure du canal de Briare. Elle gère également le canal latéral à la Loire et le canal de Roanne à Digoin. Elle est rattachée à la 16^{ème} inspection générale. Partie du fleuve où il y a des canaux.
- *3^{ème} section* : depuis l'embouchure du canal de Briare jusqu'à la limite des départements de Maine-et-Loire et de la Loire-Inférieure. Elle est également responsable du canal latéral à la Loire depuis Briare et se trouve rattachée à la 15^{ème} inspection générale.
- *4^{ème} section* : depuis la limite des départements de Maine-et-Loire et de la Loire-Inférieure jusqu'à Paimboeuf, Ports de Nantes et de Paimboeuf. Elle est rattachée aux 12^{ème} et 15^{ème} inspections générales.

A l'image de l'organisation ordinaire des Ponts et Chaussées, un ingénieur en chef est à la tête de chacune de ces sections ; il domine plusieurs circonscriptions placées chacune sous le contrôle

d'un ingénieur ordinaire. Chacune de ces sections est rattachée à une inspection générale différente, dans la logique des subdivisions territoriales. Nous proposons ci-dessous une schématisation du découpage du Service Spécial de la Loire (les ingénieurs en chef (IC) et ingénieurs ordinaires (IO) étant indiqués pour chacune des sections)¹⁰².



Document 23. Le Service Spécial de Loire, un découpage du linéaire du fleuve en sections

Il en résulte que, dans le domaine de la lutte contre les inondations sur la Loire, les services ordinaires des Ponts et Chaussées des départements ligériens n'ont finalement aucune prérogative, les hommes du Service Spécial de la Loire étant les seuls en charge du problème. Le Service Spécial de la Loire est tenu par un nombre relativement limité d'ingénieurs, qui ont cependant réalisé une grande partie de leur carrière sur le fleuve. Plusieurs d'entre eux ont vécu directement les crues successives de 1846 et 1856. Leur pérennité sur le val de Loire constitue un atout face à l'administration centrale.

¹⁰² Nous avons choisi d'indiquer le personnel en poste au sein du Service Spécial de la Loire pour l'année 1866. Nous ferons en effet beaucoup plus souvent référence aux ingénieurs en poste alors plutôt qu'à ceux présents en 1856. Le changement de personnel, en particulier pour les ingénieurs ordinaires est relativement fréquent.

Des structures ad hoc : le Service des Etudes

Enfin, dès le 26 juillet 1856, un service spécial des *Etudes relatives aux inondations* est organisé dans chacun des quatre bassins de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de la Seine, et confié à un Inspecteur Général des Ponts et Chaussées. Des programmes d'études sont définis par le Conseil Général des Ponts et Chaussées et envoyés par le Ministère des Travaux Publics aux services locaux. Ils portent sur le régime de chaque rivière, les diverses phases de la crue de 1856 et une comparaison avec les crues antérieures, enfin des propositions quant aux moyens à employer pour en prévenir le retour¹⁰³.

L'ingénieur en chef COMOY, nommé à la tête du service des *Etudes* sur la Loire, a pour mission de diriger et rassembler ces dernières, qui sont menées localement par les ingénieurs en poste dans les différentes sections du Service Spécial de la Loire. Jusqu'à la fin de l'années 1960, COMOY dirige les *Etudes* et arpente le cours du fleuve. Les archives consultées dans son dossier personnel aux archives nationales font apparaître un homme profondément investi dans son travail. Ayant à choisir un lieu de résidence entre Paris et Orléans, il affirme ainsi à ROUHER préférer pouvoir se déplacer sur tout le cours de la Loire :

« Plus j'ai réfléchi à l'importance de la mission que vous avez bien voulu me confier, Monsieur le Ministre, et plus je suis resté convaincu que je ne puis m'en acquitter convenablement qu'en restant sans cesse sur les lieux objets de mes études ; non pas sur un seul point de la vallée de la Loire ; mais sur tous les points successivement. J'ai donc l'intention d'établir temporairement ma résidence dans diverses villes qui deviendront le centre d'un certain nombre de tournées. J'agirai ainsi pendant toute la durée des études, aussi bien pour la première reconnaissance des terrains que je vais incessamment entreprendre, que pour les tournées suivantes qui auront pour but de déterminer d'une manière précise les ouvrages dont les ingénieurs devront rédiger les projets »¹⁰⁴.

Les ambitions de COMOY sont également nombreuses vis-à-vis des résultats à venir. Il attend en particulier beaucoup de la diffusion des connaissances acquises, ce en quoi il n'est pas si éloigné des discours des gestionnaires du risque actuels. Début 1857, il affirme ainsi : *« Ce sera, je n'en doute pas, un grand bien produit par le Service des Etudes que la vulgarisation des faits concernant les crues, dans tout le bassin de la Loire. Plus les habitants et les Administrateurs connaîtront le régime général des crues, et plus on aura de facilité pour s'opposer à leur action. »¹⁰⁵.*

¹⁰³ AD41 3S110, *Programme d'études sur le cours de la Loire*, sd.

¹⁰⁴ AN F¹⁴ 2196¹, Extrait d'une lettre de l'Ingénieur en Chef Comoy, directeur des études de la vallée de la Loire, au Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics : relative à l'installation de sa résidence au Service des Etudes de la Loire, 16 août 1856.

¹⁰⁵ BMO, Fonds Guillon, Ms 2901, G. COMOY, *Extrait du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des Etudes au mois de mars 1857*.

Document 24. Guillaume-Emmanuel COMOY

Né à Decize (Nièvre) le 4 décembre 1803, Guillaume-Emmanuel COMOY est d'abord envoyé en mission dans le département de la Côte d'Or, aux travaux du canal de Bourgogne (1825), puis dans le département de la Nièvre, aux travaux du canal latéral à la Loire (1826) et enfin attaché au service du canal du Centre (1827). A partir de 1842, il remplit les fonctions d'ingénieur en chef pour le service de la 1^{ère} division du canal latéral à la Loire ; il réside à Nevers puis est chargé du service du canal du Centre (1843). Il est nommé ingénieur en chef de 1^{ère} classe en 1850. Le 4 août 1856, il est chargé de la direction du service des études relatives aux inondations de la Loire et est nommé inspecteur général de 2^{ème} classe en décembre 1857. En 1861, il quitte ce service et prend la tête du 10^{ème} arrondissement d'inspection, puis du 1^{er} arrondissement d'inspection (1865). Il est nommé inspecteur général de 1^{ère} classe en novembre 1867 et fait alors partie du Conseil Général des Ponts et Chaussées. En décembre 1872, il est nommé vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées pour la session de 1873. Il est admis à faire valoir ses droits à la retraite le 4 décembre 1873.

Extrait du courrier de l'inspecteur général de la 15^{ème} division relatif à la demande de Légion d'Honneur pour l'ingénieur COMOY, le 22 novembre 1851 :

« Monsieur le Ministre,

[...] M. Comoy est le modèle des chefs de service. Ce n'est qu'au moyen d'un habile aménagement des eaux et d'une bonne administration que le canal du Centre peut remplir sa destination, et si ce résultat est obtenu, c'est au dévouement et à l'expérience de cet ingénieur en chef qu'on le doit. M. Comoy s'est fait une grande réputation parmi les ingénieurs par ses excellents mémoires sur les canaux, et il est devenu une autorité en cette matière, ... M. Comoy se recommande en outre par une modestie rare et par les qualités privées les plus honorables. Nous demandons, comme notre prédécesseur M. Avril, que M. Comoy soit nommé Officier de la légion d'honneur, et nous pouvons assurer que tout le Corps des Ponts et Chaussées applaudirait à cette mesure ».

Source : F¹⁴ 2196¹

A partir de 1856, les services des Ponts et Chaussées dédiés aux *Etudes* sur les fleuves s'engagent donc également dans la définition de propositions d'actions pour la protection des campagnes. L'aménagement de barrages-réservoirs, plébiscité par Napoléon III dans la lettre de Plombières, est l'option la plus investie. Sur ce point, il semble que les ingénieurs ligériens soient précurseurs : barrages à pertuis (type Pinay) sur la Loire amont et barrages en enrochements sur l'Allier sont proposés dès 1857 [COMOY, 1857 : 6]¹⁰⁶. En 1858, ces recherches sont déjà bien avancées. Le

¹⁰⁶ Pour être complet, d'autres techniques sont encore envisagées et testées dans le cadre de ces études, comme les fossés horizontaux, ouverts sur les coteaux, ou bien les rigoles tracées sur les coteaux des petits affluents ayant une pente en sens contraire du cours d'eau.

député LOUVET explique ainsi que « *les ingénieurs des Ponts et Chaussées viennent de lancer une grande campagne à travers le pays, visant à persuader les pouvoirs publics de l'intérêt des réservoirs de grande capacité dans la prévention du risque d'inondation.* » [...] *La Loire, qui vient de connaître dans les premiers jours du mois de juin 1856 une crue mémorable, va jouer le rôle de laboratoire, en se prêtant à divers calculs de simulation.* »¹⁰⁷.

Dans la section qui suit, nous reviendrons donc plus précisément sur les propositions d'aménagement formulées par les ingénieurs des Ponts et Chaussées sur ce bassin.

III. La formulation des solutions pour la protection des campagnes dans le contexte ligérien

Si les ingénieurs en charge des *Etudes* sur la Loire sont montrés comme précurseurs parmi l'ensemble des services engagés sur la question, la protection des plaines alluviales ligériennes est particulièrement complexe. Sur ce fleuve déjà fortement « corseté », comment y faire la part de l'eau ? Le contrôle des endiguements établi par la loi de mai 1858 n'y est déjà plus applicable ; quant aux barrages-réservoirs, il paraît que les techniques des ingénieurs ne sont pas encore bien arrêtées.

Nous verrons d'abord que COMOY, à la tête du service des *Etudes*, met rapidement en exergue la fragilité intrinsèque des levées de Loire face aux inondations (A). Quant aux solutions techniques avancées pour y remédier, nous verrons que les ingénieurs s'appliquent certes à répondre aux demandes de l'Empereur, en proposant des projets d'aménagement de barrages, mais formulent également d'autres propositions ; ils soulignent en particulier l'intérêt de penser une combinaison d'actions, mêlant l'aménagement de ces barrages-réservoirs dans la partie amont du bassin, avec des mesures plus ponctuelles sur l'ensemble du linéaire du fleuve. Parmi ces dernières, la possibilité d'implanter des déversoirs est envisagée (B).

A. Les premières réponses des Etudes sur la Loire

1. Un système de levées insuffisant

Dès le programme d'études établi pour la Loire en 1856, la responsabilité des levées dans les dommages survenus est clairement affichée. La question 13 pose ainsi le problème des « *inconvenients [qu'] ont pu produire l'insuffisance de l'espacement des digues et l'irrégularité de leur tracé* »¹⁰⁸.

Les premiers résultats des *Etudes* menées sur la Loire abondent et étayent avec des données chiffrées ce que les événements avaient laissé transparaître. Dans ces années 1857-58, COMOY

¹⁰⁷ Extrait du Rapport au Corps législatif du député LOUVET relatif au projet de loi sur les travaux de défense des villes contre les inondations, in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 210.

¹⁰⁸ AD41 3S110, *Programme d'études sur le cours de la Loire*, sd.

rend plusieurs rapports successifs, dont nous reprenons quelques extraits. En mai 1857, il développe une première démonstration arithmétique et explique que les levées sont insuffisantes pour contenir les eaux de la Loire. Reprenant les circonstances de l'inondation de 1856, il démontre :

« La Loire supérieure donnant au maximum 6 500 mètres, et l'Allier donnant 6 000 mètres se sont réunis à trois heures près, et ont par conséquent produit au Bec d'Allier un débit total maximum de 12 500 mètres par seconde. A Briare on ne trouve plus que 10 000 mètres. L'atténuation provient de l'emmagasinement sur les rives du fleuve. Du Bec-d'Allier à Briare, il y a peu de levées ; de Briare jusqu'aux Ponts-de-Cé, les levées sont presque continues. Toutes ces levées, sans exception, ont été rompues. L'eau s'est ainsi emmagasinée sur toute l'étendue du val [...].

Il était important et nécessaire de rechercher quelles auraient été les hauteurs d'eau depuis Briare, si toutes les levées avaient pu contenir les eaux de la crue. Voici ce que l'on trouve.

<i>Lieux</i>	<i>Débit maximum par seconde</i>	<i>Hauteur d'eau</i>	<i>Différence avec la crue de 1856 en plus</i>
<i>Blois</i>	<i>9 635</i>	<i>8m20</i>	<i>1m</i>
<i>Montlouis</i>	<i>9 340</i>	<i>8m30</i>	<i>1m20</i>
<i>Cinq-Mars</i>	<i>11 000</i>	<i>8m50</i>	<i>1m30</i>
<i>Saumur</i>	<i>9 960</i>	<i>8m37</i>	<i>1m30</i>

Les levées sont donc insuffisantes. Toute crue dépassant 7 000 mètres à Briare peut leur causer quelques dommages. »¹⁰⁹.

L'insuffisance des levées est donc intrinsèque au système d'endiguement tel qu'il a été pensé. Dans son rapport publié en août 1858, il explique : *« l'insuffisance de la hauteur des levées [...] provient principalement des travaux d'endiguements eux-mêmes. [...] Supposons que sur les bords d'une rivière entièrement ouverte, on construise une levée insubmersible qui retranche du lit des grandes eaux une certaine partie de la vallée. La section d'écoulement sera diminuée, et par suite la hauteur des grandes crues augmentée au point où la levée est établie. Les levées agissent sur la hauteur des crues non seulement en rétrécissant la section d'écoulement, mais encore en diminuant le cube des eaux emmagasinées dans la vallée pendant la période de croissance des crues. Si donc en amont de la levée dont nous parlions tout à l'heure on en construit une seconde, une troisième, etc..., la surélévation des eaux au droit de cette première levée ira successivement en augmentant [...] Il n'est donc pas étonnant que l'on ne soit jamais parvenu à rendre les levées insubmersibles. On aurait obtenu ce résultat à une certaine époque, que la hauteur eût été de nouveau trop faible quelques années plus tard, après la construction de*

¹⁰⁹ COMOY, *Etude sur les inondations de la Loire*, in ROUILLE-COURBE, *Les inondations du département d'Indre-et-Loire 1846-1856*, Guillaud-Verger Libraire, Tours, 1858, pp. 526-527.

nouvelles levées »¹¹⁰. Dédouanant ses prédécesseurs qui pendant des siècles ont rehaussé les levées, COMOY explique que ce constat de leur insuffisance paraît plutôt contre-intuitif : « *Il n'est pas étonnant que les constructeurs des premières digues ne l'aient pas reconnue. Ce qui serait extraordinaire, c'est qu'ils eussent pu la pressentir. Aussi, tous les endiguements ont-ils été d'abord, et malgré plusieurs exhaussements successifs, surmontés par les eaux.* »¹¹¹.

La question de l'incertitude quant à leur capacité à contenir les flots affleure et leurs effets pervers sont mis en lumière ; dans ses premiers mémoires, COMOY parle ainsi de la « *prétendue insubmersibilité* [des levées qui] *a donné une confiance trompeuse* »¹¹². Nous verrons dans le chapitre 5 que ce discours est finalement assez proche de celui que défendent les actuels gestionnaires du risque sur la Loire.

2. Le renforcement des levées : une véritable utilité ?

Dans ses études, l'Inspecteur Général s'attache à répondre à une question majeure : une protection totale par endiguement est-elle définitivement inatteignable ? Sur ce point, ses propos sont nuancés. COMOY s'attache d'abord à défendre des ouvrages qui ont permis de valoriser des terres difficilement praticables : « *Partout où les eaux ne rencontrent pas de limites naturelles, elles étendent au loin et au grand détriment de l'Agriculture, un lit qu'elles encombrant de sables et de graviers. [...] Si l'on considère une vallée livrée sans défense et sans précaution à tous les caprices de la rivière qui la baigne, si l'on compare sa situation à celle d'une vallée garantie par les levées, on ne pourra méconnaître que le principe de l'endiguement [...] ne soit une véritable conquête de la civilisation. [...] La vallée de la Loire ne serait qu'une vaste plaine de sable sans les levées qui s'opposent aux mouvements désordonnés du fleuve et qui protègent les magnifiques terrains conquis sur le champ que la nature avant abandonné à ses attaques.* »¹¹³. De même, il garde confiance dans la puissance de la technique. Dans un mémoire plus tardif (1861), COMOY pose la question : de ces événements, « *Faudrait-il en conclure que l'on ne peut pas faire de digues réellement insubmersibles, comme quelques personnes l'ont prétendu ? Je suis très-loin de le croire. L'art n'est pas impuissant à ce point.* »¹¹⁴

Pourtant, il s'interroge : l'ambition d'aboutir à des levées « insubmersibles » ne renvoie pas uniquement à des enjeux techniques mais aussi économiques : est-il légitime de dépenser des deniers publics pour défendre les campagnes ligériennes ? Cette question renvoie celle déjà mentionnée précédemment de l'utilité publique des travaux qui seront engagés.

La question de l'« utilité publique » de leurs travaux habite les débats des hommes des Ponts et Chaussées depuis le début du XIX^{ème} siècle. « *Il fallait, disait-on, comparer le coût d'un ouvrage avec ses avantages, c'est-à-dire avec les économies qu'il permettait d'obtenir* » [ETNER, 1983 : 1021]. Les travaux de JB. SAY influencent beaucoup les ingénieurs dans leurs réflexions, ce dernier évaluant l'utilité

¹¹⁰ BMO, Fonds Guillon Ms 1882, COMOY, *Etudes et renseignements statistiques sur les levées de la Loire*, 17 août 1858.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ COMOY, *Considérations sur l'endiguement des rivières*, Paris, 1861 in CHAMPION, *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours*, tome III, 1861 (reéd. 2000), pièce justificative 199.

publique des travaux dans un rapport entre leur coût et les services rendus : « *Les routes et les canaux sont des établissements publics très dispendieux, même dans les pays où ils sont établis judicieusement et avec économie. Néanmoins, il est probable que le service qu'en tire la société excède, dans la plupart des cas, [...] beaucoup la dépense annuelle qu'ils lui causent* » [in DUPUIT, 1844 (1995) : 68]. L'ingénieur DUPUIT, à l'aide de longues démonstrations, propose quant à lui une autre vision de ce que recouvre l'utilité publique et explique que « *l'économie politique doit prendre pour mesure de l'utilité d'un objet le sacrifice maximum que chaque consommateur serait disposé à faire pour se le procurer.* ». Les ingénieurs des Ponts et Chaussées ne se réfèrent pas forcément directement à ces travaux d'économie dans leurs réflexions ; cependant, on voit que COMOY, comme beaucoup de ses collègues s'attachent à penser et présenter leurs propositions d'ouvrages eu égard à leur « utilité publique », qu'ils évaluent assez classiquement dans un rapport entre coûts financiers et avantages attendus. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 7 mais il faut rappeler que c'est bien « l'utilité publique » de leurs travaux qui donne légitimité aux « hommes de l'art » à impacter sur la propriété privée.

Dans le cas des levées sur la Loire, COMOY utilise dès 1857 cet argument pour s'opposer à un nouveau rehaussement des levées : « *On ne peut songer à les exhausser. La dépense serait formidable à cause du mauvais état des levées. Elle dépasserait probablement 100 millions ; et toutes les améliorations à faire dans le bassin de la Loire n'atteindront pas ce chiffre.* »¹¹⁵. De ces propos, on comprend que pour l'ingénieur en charge des *Etudes* sur la Loire, une protection définitive des campagnes ligériennes par des levées est encore envisageable mais qu'elle ne se justifie pas au regard des sommes qui devraient être investies et n'est donc pas d'utilité publique. On notera néanmoins qu'il renforce encore son argument en évoquant l'incertitude qui entourerait de toute manière les levées : « *la position resterait pleine de danger et un accident serait beaucoup plus grave qu'aujourd'hui.* »¹¹⁶, comme un ultime doute dans ses propos.

Les premiers résultats des études menées sur la Loire confortent donc la réalité vécue quelques mois ou années précédemment. Ces études, à l'image de celles menées près d'un siècle et demi plus tard et dont nous rendrons compte dans le chapitre 5, transforment profondément la lecture du problème des inondations sur la Loire. Elles découlent sur des propositions allant pour certaines dans le sens attendu par l'Empereur (avec l'établissement d'un programme d'aménagement de barrages-réservoirs dans la partie amont des bassins de l'Allier et de la Loire) mais s'en détachent également. Ainsi, plutôt que de privilégier un type d'ouvrages, les ingénieurs au service des *Etudes* préconisent la mise en place d'une « combinaison » d'actions.

B. La proposition de deux stratégies alternatives

Dans la lettre de Plombières, Napoléon III donne l'impression d'une administration sûre d'elle et déjà acquise à la solution des barrages-réservoirs... La Loire est présentée comme le fleuve où les premières expérimentations doivent avoir lieu. Pourtant, les archives nous montrent que les ingénieurs des Ponts et Chaussées se trouvent en 1856 face à un défi d'importance. Ils possèdent encore peu d'éléments d'information quant au fonctionnement du fleuve et expriment de

¹¹⁵ COMOY, *Etude sur les inondations de la Loire*, mai 1857, in ROUILLE-COURBE, *Les inondations du département d'Indre-et-Loire 1846-1856*, Guillaud-Verger Libraire, Tours, 1858, pp. 526-527.

¹¹⁶ Ibid.

nombreux doutes sur les meilleurs moyens à employer pour maîtriser les crues. Dans un courrier à un de ses collègues, l'ingénieur MINARD explique ainsi que la théorie est difficile à appliquer aux crues. Ces dernières sont un « *état des rivières passager, inconstant et pour ainsi dire insaisissable* »¹¹⁷. Il fait état des doutes des ingénieurs : « *On dit que le système général des digues insubmersibles fera exhausser les crues et le fond [...]. L'art et la science me paraissent impuissants à répondre à cette question et dans le doute il convient de s'abstenir d'un endiguement neuf* »¹¹⁸.

1. Un programme d'aménagement de barrages

A la fin de l'année 1860, COMOY répond aux demandes de l'Empereur et propose un programme de barrages pour le bassin de la Loire. Il résume ainsi son programme : « *Les travaux à exécuter [...] consistent en barrages qui seraient placés dans le lit de la Loire supérieure, et de ses grands affluents, ainsi que sur plusieurs des principales rivières qui s'y jettent. Les études faites démontrent que l'on pourra obtenir le résultat voulu au moyen de 33 réservoirs établis dans le bassin supérieur de la Loire et de 35 dans le bassin de l'Allier. Le volume retenu par ces réservoirs serait de 500 millions de mètres cubes d'eau ; moyennant cette retenue, une crue semblable à celle de 1856, dont le débit maximum s'est élevé à 9 150 mètres cubes au Bec d'Allier pourrait être réduite au chiffre de 6 050 mètres cubes qui représente la capacité du lit endigué de la Loire dans son état actuel. Une telle crue pourrait donc parcourir le lit du fleuve sans danger pour les populations riveraines.* »¹¹⁹

Il s'agit d'ouvrages de petite taille, les techniques utilisées correspondent aux connaissances de l'époque. L'ambition est d'abaisser de 70 à 80 centimètres le niveau d'eau en temps de crues majeures ; les ingénieurs ont donné aux barrages les hauteurs qu'ils estiment nécessaires pour protéger tant les enjeux locaux que ceux situés dans ce qu'on considère comme la riche vallée de la Loire (la Loire moyenne) : « *tout en réduisant au minimum possible une crue comme celle de 1856, on ôte à une crue comme celle de 1846 tout caractère dommageable dans la partie supérieure de la Loire, la seule où cette crue ait causé des ravages sérieux.* »¹²⁰. Au maximum, les ouvrages projetés atteignent cinquante mètres de haut. Les écrits des ingénieurs nous laissent cependant percevoir les questionnements qui demeurent vis-à-vis d'ouvrages pour lesquels ils ne disposent pas d'expérience préalable. GRAEFF, Ingénieur en chef de la première section de la Loire explique ainsi : « *Nous croyons [...] qu'il serait imprudent d'aller plus loin, mais la hauteur de 50 mètres est abordable puisqu'il existe en Espagne un barrage construit par les Maures qui a 48 mètres de hauteur* »¹²¹.

COMOY s'attache également à présenter les autres vocations possibles des barrages ; on retrouve alors dans ses propos l'attention que portait l'Empereur au fait que ces ouvrages puissent répondre à des problèmes multiples : « *si les localités permettent de construire un barrage de 50 mètres et qu'il ne faille que 45 mètres par exemple pour l'empêcher d'être surmonté par la crue de 1846, il resterait une capacité disponible que l'on pourrait employer avec avantage à l'industrie, ou à l'irrigation. [...] Nous pensons en ce qui nous concerne, que chaque fois qu'un barrage pourra être, sans dommage pour le service des inondations,*

¹¹⁷ AN F¹⁴ 16575, MINARD, *Courrier à un collègue*, 25 juillet 1856.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ AN F¹⁴ 16575, COMOY, *Etudes relatives à la défense des vallées*, 1861.

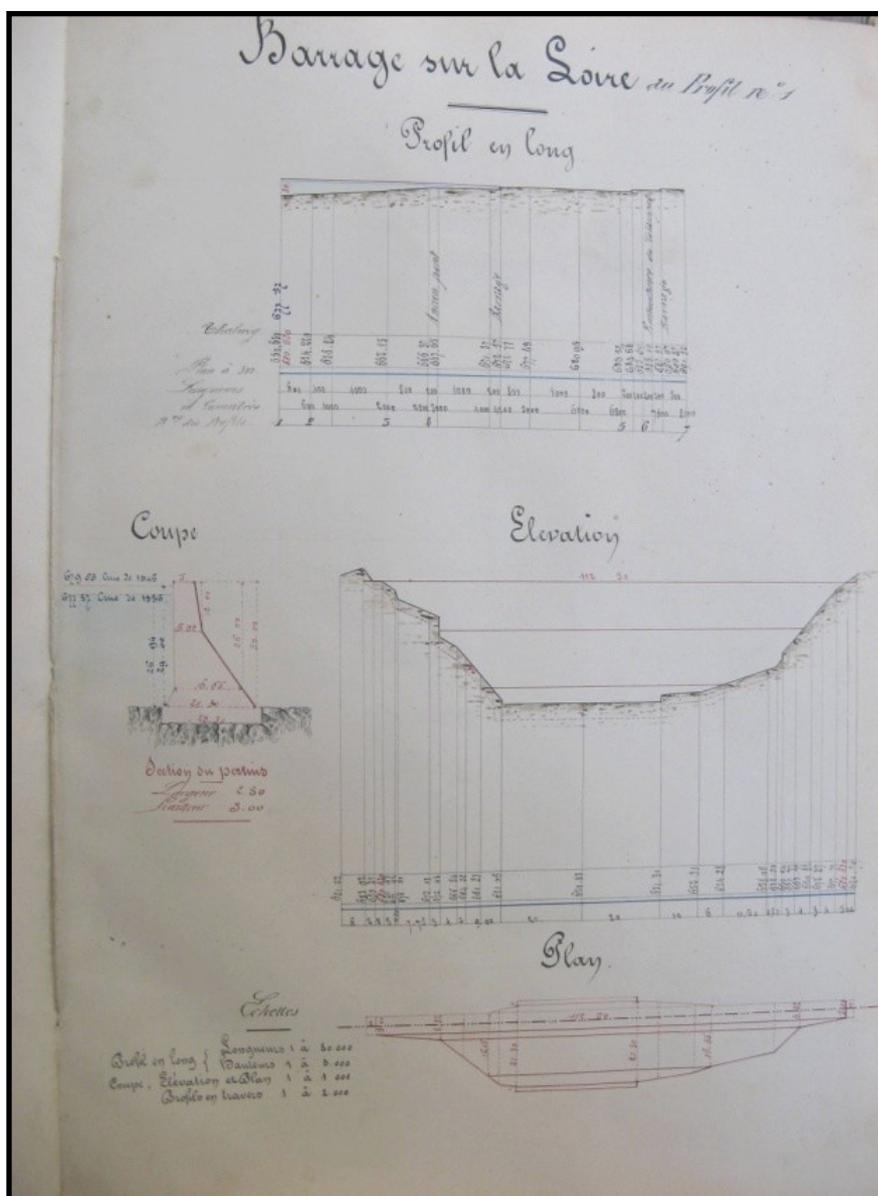
¹²⁰ AN F¹⁴ 7556, GRAEFF, *Avant-projet des réservoirs à établir pour atténuer l'effet des crues - Rapport de l'ingénieur en chef*, 6 mars 1860.

¹²¹ Ibid.

employé à créer de nouvelles richesses dans le pays, il n'y aura pas à hésiter devant la légère augmentation de dépense qui en résulterait, surtout si l'on réfléchit que cette augmentation peut pour la plus grande partie, être mise au compte de ceux qui profiteront des éléments nouveaux de richesse créés par les travaux, ainsi pour tout les réservoirs des cours d'eau de la plaine du Forez où ces dispositions pourront être adoptées, nous les proposerons ; elles seraient d'une utilité immense pour la réalisation d'un projet de canal d'irrigation que poursuivent depuis 25 ans les propriétaires fonciers de cette plaine et qui doit donner à leurs propriétés une plus grand value de vingt huit millions»¹²². Cette préoccupation de proposer des barrages à vocations multiples, et que l'on retrouve tout au long du XX^{ème} siècle, émerge donc plusieurs décennies plus tôt.

Document 25. Les projets de réservoirs en Loire amont

(source : AN F¹⁴ 7556)



¹²²AN F¹⁴ 7556, GRAEFF, *Avant-projet des réservoirs à établir pour atténuer l'effet des crues - Rapport de l'ingénieur en chef*, 6 mars 1860.

2. Les « hommes de l'art » favorables à une combinaison d'actions

Si les ingénieurs des Ponts et Chaussées en charge des *Etudes* sur la Loire arrivent en quelques mois à proposer un programme d'ensemble d'aménagement de barrages, cette stratégie semble être loin de faire l'unanimité parmi les « hommes de l'art », et ce dès 1856. Rapidement, la possibilité de réintroduire les eaux dans les valls situés le long du fleuve est soulevée tant par certaines personnalités locales que par les ingénieurs¹²³.

Un « supplément de débouché » à trouver

Pour débiter cette partie, il est important de souligner que le Conseil Général des Ponts et Chaussées et le Ministre ROUHER, dès l'été 1856, semblent bien moins arrêtés que l'Empereur dans sa lecture des solutions à apporter. Dans le point 20 du programme d'*Etudes* proposé pour la Loire, il est certes demandé de « *rechercher les localités où il serait possible d'établir, tant sur le cours d'eau principal que sur ses affluents, des barrages analogues à celui de la digue de Pinay* », conformément aux orientations données par Napoléon III mais d'autres questions portent sur de possibles mesures alternatives ou complémentaires des réservoirs : « *21° Outre cette recherche des mesures applicables aux vallées, on étudie celles qui pourraient réduire le volume et ralentir la marche des eaux qui descendent des versants [...]. 23° Sur les rivières endiguées, et dont les digues ne sont pas suffisamment espacées, faire connaître les moyens de donner un supplément de débouché, soit par l'établissement d'un lit majeur, soit par des dérivations latérales [...]. 26° Rechercher également les points où il serait possible d'emmagasiner les eaux en les introduisant par l'aval* »¹²⁴.

L'aménagement de déversoirs : une autre possibilité pour « faire la part de l'eau »

Dans leurs écrits, plusieurs ingénieurs en poste au sein du service des *Etudes* et du Service Spécial de Loire préconisent dès 1856 une « combinaison » d'actions, plutôt qu'un programme d'aménagement de barrages-réservoirs. COMOY est le premier d'entre eux. Dès son premier rapport sur l'état d'avancement des *Etudes* en mars 1857, il pose la question : « *l'abaissement que l'on pourra produire dans la hauteur de ces crues par les travaux dont j'ai parlé tout à l'heure [réservoirs], sera-t-il suffisant pour que les levées ne soient plus surmontées par les grandes crues ?* »¹²⁵. Pour l'inspecteur général, il ne semble pas prudent de se limiter à ce moyen. Il propose plutôt l'exhaussement de certaines levées (« *Cette solution aurait le double avantage de garantir les propriétés et de diminuer les causes de perturbation dans le régime du fleuve* » [1857 : 10]) et en parallèle la possibilité de prévoir la réintroduction des eaux derrière les levées. Sur ce dernier point, il s'appuie sur des expériences

¹²³ Dans son discours devant le Conseil Général (1856), E. MAME, Maire de Tours estime ainsi qu'il y aurait tout intérêt à aménager de manière artificielle des débouchés pour ces flots, plutôt que de les laisser s'écouler de manière anarchique. Étant donné qu'on ne peut plus envisager de maintenir la Loire dans son lit sur tout son parcours, la seule ressource efficace consiste à livrer aux eaux un bassin supplémentaire. Rendues submersibles à un niveau déterminé, elles déverseraient le trop-plein des eaux dans une voie auxiliaire tracée dans la vallée. Il prend l'exemple du déversoir de la Bouillie et réclame des travaux analogues vis-à-vis d'Amboise.

¹²⁴ AD45 2S99, ROUHER, *Division de la navigation – Circulaire*, 26 juillet 1856.

¹²⁵ Fonds GUILLON, numéro 2901, G-E. COMOY, *Extraits du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des Etudes au mois de mars 1857*.

préalables, en l'occurrence le déchargeoir de la Bouillie à Blois : « *Il paraît prudent, [...] de recourir à des moyens supplémentaires d'écoulement des eaux des crues, comme le déversoir de Blois, par exemple. On peut craindre que ce moyen ne nuise aux vallons dans lesquels les eaux seraient ainsi jetées ; mais je pense que le mal n'est pas aussi grand qu'il y apparaît* »¹²⁶. On perçoit bien dans ses propos la tension entre la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des biens et enjeux situés en zone inondable et la nécessité de pallier les incertitudes.

Quelques mois plus tard, COMOY réitère sa proposition. Imaginant les barrages-réservoirs situés dans la partie amont du bassin du fleuve, il considère que des déversoirs doivent compléter le système : « *C'est au val même de la Loire, qu'il faut demander le supplément d'emmagasinement nécessaire. [...] Dans plusieurs portions du val, il y a des centres importants de population qui rendent l'inondation très-dommageable. Il serait important que ces parties fussent au moins garanties. [...] Si l'on déduit de la surface ci-dessus, celle des parties du val qu'il importe de ménager, il reste environ 200 kilomètres carrés pour la surface du val dans laquelle il est possible de faire des emmagasineurs d'eau à l'époque des crues. [...] il devient évident qu'en combinant les emmagasineurs dans le val de la Loire lui-même avec les retenues dans les affluents supérieurs, on pourra facilement maintenir une grande crue dans les limites qui permettent aux levées de la contenir dans la première section de la Loire [...] Pour empêcher les ruptures des levées et faciliter l'emmagasinement de l'eau dans les parties du val de la Loire où cela pourrait se faire sans graves inconvénients, il faut construire sept ou huit déversoirs* »¹²⁷.

Cette proposition des déversoirs se retrouve également en bonne place parmi les « *Moyens répressifs ou préservatifs* »¹²⁸ que l'Ingénieur en chef de la troisième section de la Loire COLLIN est chargé d'établir à l'été 1857. Dans son rapport, COLLIN s'attache à répondre aux questions posées au service des *Etudes* à l'été 1856 par le Ministère des Travaux Publics et formalise les propositions générales exprimées par COMOY. Parmi ses propositions, il développe longuement les différents types de déversoirs pouvant être mis en place : « *déversoirs à seuil exhaussé, d'une grande longueur, fonctionnant spontanément sans le concours de l'homme ; [...] déversoirs à seuil déprimé, ou déversoirs pertuis d'une moindre largeur et ne fonctionnant qu'avec le concours de l'homme* » [COLLIN, 1857 : 64]. Dans le premier cas, les déversoirs fonctionnant sans le concours de l'homme ont l'intérêt de « *substituer la volonté et la raison de l'homme au moment de la crise, à l'inertie de la matière [...] problème philanthropique et économique, qui se pose devant nous et qui attend une solution conforme à l'esprit du XIX^{ème} siècle* » [COLLIN, 1857 : 64] : la question ne se pose donc pas de la responsabilité à prendre pour l'ouverture du déversoir. Dans le second cas, les déversoirs fonctionnant avec le concours de l'homme impliquent qu'un ingénieur ou toute autre personne responsable l'actionne. COLLIN note cependant une « *facilité de manœuvre de mise en place et d'échappement de pontrelles de manière que le barragiste puisse être aidé par les propriétaires intéressés en aussi grand nombre qu'il peut être nécessaire soit pour l'ouverture soit pour la fermeture du pertuis.* » [COLLIN, 1857 : 64].

¹²⁶ Fonds GUILLON, numéro 2901, G-E. COMOY, *Extraits du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des Etudes au mois de mars 1857*.

¹²⁷ G-E. COMOY, *Etudes sur les inondations de la Loire*, 28 mai 1857, in ROUILLE-COURBE, 1858.

¹²⁸ Nous disposons d'une version de ce rapport saisie par C. POUTHIER et vérifiée par N-G. CAMPHUIS au sein de l'Equipe Pluridisciplinaire du plan Loire : *La Loire de Briare à Nantes, Inondation de 1856, Réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856*, Service Spécial de la Loire, Ingénieur en chef COLLIN, mai 1857, 167 p. Les numéros de page ne sont donc pas ceux d'origine mais ceux correspondant à cette version. Une copie de ce document est disponible à la Médiathèque d'Orléans au sein du fonds Guillon (Ms 1893).

Il pose aussi la question délicate de la mise en place de dispositifs de contrôle des eaux une fois que celles-ci sont introduites derrière les levées et dans les plaines alluviales. La construction de canaux de dérivation derrière l'ouvrage est envisagée, mais aussi celle de se contenter de « dérivations libres » laissant les eaux s'étendre sans contrôle. COLLIN est plutôt favorable à la seconde : « *les eaux se répandront-elles sur les vallées ou seront-elles renfermées dans un canal endigué ? Dans l'impossibilité absolue où nous sommes et où les hommes seront toujours de prévoir le débit total d'une crue à venir, puisqu'il dépend des phénomènes météoriques, thermiques et électriques qui se produisent indépendamment de notre volonté, il y aurait imprudence à vouloir renfermer le volume total de la crue soit dans le lit du fleuve, soit dans une dérivation endiguée... Les dérivations libres remettent au contraire les choses dans l'état que la nature avait préparé pour les cas de crises exceptionnelles... Là où les habitations seront nombreuses on pourvoira à leur protection par des digues ; mais ce sera et ce doit être l'exception...* » [COLLIN, 1857 : 70].

Il argue même de l'utilité des dérivations libres pour la fertilisation des terres agricoles : « *Les dérivations libres occasionneraient des dommages de diverses sortes. Si la submersion accidentelle est une cause de dommages aux vallées, elle procure une amélioration par le limonage et la bonification du sol ; cette assertion repose sur des documents nombreux et incontestables recueillis après l'inondation de 1856.* » [COLLIN, 1857 : 71]. Enfin, faisant état des endommagements que causerait potentiellement ce type d'ouvrage, il estime qu'il faut s'y résigner : « *Certaines cultures éprouvent toujours des dommages par la submersion mais c'est une obligation majeure à laquelle il faut se résigner. [...]. Les routes et les chemins subiront aussi quelques dégradations, la circulation y sera momentanément interrompue, c'est un dommage de bien faible importance, car la circulation des piétons et des animaux restera libre au moyen des déversoirs pertuis.* ». Seule la protection des lieux bâtis et surtout celle des voies de chemins de fer qui « *prend en effet les proportions d'une question d'ordre public et d'intérêt général politique et gouvernemental* » s'impose à l'administration d'Etat [COLLIN, 1857 : 71].

Pour finir, il est important de souligner que si COLLIN préconise la construction de déversoirs, il ne les envisage pas à l'image du déchargeoir de la Bouillie à Blois. Pour lui, ce type d'ouvrage est à bannir et ce déchargeoir lui-même devrait être rehaussé. Sa principale critique porte sur le fait qu'il permet l'introduction des eaux dans le val de Blois de façon trop précoce. COLLIN préconise quant à lui que les nouveaux déversoirs, aux seuils beaucoup plus élevés, ne laissent les eaux s'écouler dans les vals qu'à la dernière extrémité, l'idée étant qu'au-delà de cette hauteur, les ruptures d'ouvrages ne pourraient plus être évitées [COLLIN, 1857 : 63]. Dans ce cas de figure, les déversoirs présenteraient une amélioration indéniable du système de protection déjà existant. Nous le verrons dans les chapitres suivants, la hauteur des seuils des déversoirs est (et reste) à toutes les époques une question particulièrement sensible.

Document 26. Entre déchargeoirs et déversoirs... le problème de la hauteur des seuils

Dans son rapport, COLLIN [1857 (sd) : 63] explique longuement les raisons qui lui font préférer un modèle différent de déversoir que celui déjà connu sur la Loire, à l'image de celui qui protège le val de Blois :

« Les dispositions adoptées ne remplissent, à mon sens, que très imparfaitement et très incomplètement le[ur] but car aussitôt que les crues atteignent les seuils de ces déversoirs, elles se répandent dans les vallées. Or le lit du fleuve contiendrait une hauteur d'eau bien supérieure sans qu'il y eût non seulement péril, mais le moindre inconvénient. Donc ces déversoirs, détruisent les récoltes, submergent les vallées, noient les habitations, interceptent les communications et causent toute espèce de désordres, sans nécessité. [...] En fait, quelques centimètres d'exhaussement pouvaient sauver d'immenses richesses mais combien de crues inférieures qui causent à St Martin, à Mazan, à Blois, des sinistres sans nécessité ? Cette objection n'est pas la seule. En effet, les déversoirs à seuil fixe et saillants, ne débitent pas au moment des crues qui remplissent les vallées, un volume aussi grand que si leur seuil était supprimé. Enfin, les vallées continuent d'être submergées tant que le niveau du fleuve ne s'abaisse pas au-dessous du seuil fixe : c'est un inconvénient capital et des plus préjudiciables à l'agriculture. Ces déversoirs noient donc les vallées, sans nécessité, toutes les fois que la crue part s'écouler dans le lit endigné du fleuve sans compromettre l'existence des levées et des ponts, et la sécurité des villes du littoral. Ils débitent un volume insuffisant dès que la crue atteint des proportions inusitées et ne garantissent pas les levées d'accidents. Ils laissent les vallées sous les eaux tant que le niveau du fleuve n'en découvre pas le seuil.

Ces déversoirs ne peuvent donc être conservés ni cités comme modèles, puisqu'ils sont nuisibles dans les inondations moyennes et inefficaces dans les inondations extraordinaires : c'est un palliatif et non pas un remède.

Les véritables principes qui doivent présider à l'établissement des dérivations de la Loire me paraissent être les suivants :

1/ Le déversoir ne doit commencer à fonctionner que lorsque la crue devient menaçante et qu'il y a péril pour les levées, les ponts, les villes du littoral à laisser le volume total du fleuve s'écouler dans son lit endigné.

2/ Le déversoir ne doit laisser passer le trop plein que pendant le temps qui est strictement nécessaire à l'écoulement du volume des eaux qui compromettent l'existence des levées. [...] »

Une combinaison d'actions

Réservoirs ou déversoirs... finalement, pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées, il semble que la question ne se pose pas dans ces termes : les deux systèmes sont complémentaires et dans l'idéal devraient être accompagnés d'autres mesures plus ponctuelles.

Des études et rapports proposés par les ingénieurs des *Etudes* et du Service Spécial de la Loire en 1857, il ressort que le système des réservoirs ne paraît pas se suffire à lui-même. Inversement, les déversoirs seuls ne constituent pas non plus pour eux la panacée : « *Si l'on veut profiter de certaines parties du val protégé pour emmagasiner de l'eau pendant les grandes crues exceptionnelles, il faut le faire avec la plus grande discrétion et beaucoup de discernement, et il est impossible de baser un nouveau régime de l'écoulement des crues sur l'occupation de tout le val par les eaux. [...] si l'inondation de certaines parties du val doit être opérée, cela doit être limité aux crues exceptionnelles et l'abaissement des levées exposerait le val à être inondé par des crues qui ne l'atteignent pas aujourd'hui. [...] Mais quand ces levées existent, quand sous leur abri se sont formés des centres nombreux de population et de nouvelles cultures, que les fréquentes submersions mettraient en souffrance, leur existence ne peut plus être mise en question. Efforçons nous de ramener les crues à ne pas dépasser la capacité du lit endigué, de mettre les levées à l'abri des ruptures violentes. Mais ne songeons pas à les détruire, ni même à les abaisser d'une manière générale.* »¹²⁹. COMOY et les hommes sous ses ordres préconisent donc la construction de barrages-réservoirs, ainsi que la mise en place de mesures complémentaires, dont des déversoirs.

Plus qu'un système seul de réservoirs, c'est donc une combinaison d'actions qui a la préférence des « hommes de l'art »¹³⁰.

Des propositions marquées par le poids des héritages

Réservoirs, déversoirs, élargissement du lit... dans les propos que formulent les hommes du service des *Etudes* sur la Loire à la fin des années 1850, transparait également le poids des héritages et des contraintes avec lesquelles ils doivent composer, du fait des endiguements déjà présents sur le fleuve. En 1858, COMOY revient sur l'histoire de la construction des ouvrages sur la Loire ; il note ainsi : « *Il eût sans doute été plus sage de construire dès l'origine les levées de manière que le val pût être submergé dans les grandes crues. [...] On aurait évité les inondations d'été qui, presque toutes sont*

¹²⁹ AN F¹⁴ 16575, COMOY, *Observations sur l'ouvrage de M. Vallès*, août 1859. A l'inverse de l'ingénieur COLLIN, les propos de COMOY vis-à-vis des déversoirs ont toujours paru très prudents. Dans un rapport rendu au Ministère des Travaux Publics, il estime ainsi qu'« *il n'est pas possible de réduire, par ce moyen, l'inondation des vals à de minimes proportions* » et soulève les incertitudes liées à ces ouvrages : « *l'emploi des déversoirs n'empêcherait sans doute pas les brèches de se former* ». Il conclut : « *si les déversoirs étaient courts, ils laisseraient la crue s'aggraver d'une manière fatale pour les parties inférieures de la vallée. Si on leur donnait de grandes longueurs, il est extrêmement douteux qu'ils pussent fonctionner sur toute leur longueur et rendre les services qu'on en attend. Ils n'empêcheraient sans doute pas alors les brèches de se produire, soit dans le lieu même par l'insuffisance du débouché, soit en aval par l'augmentation que recevrait le débit maximum de la crue si le premier effet ne se produisait pas* ».

¹³⁰ Dans son rapport sur les « *Moyens répressifs ou préservatifs* »¹³⁰, COLLIN prévoit deux grands types de mesures : les travaux à mettre en œuvre dans le lit endigué et ceux à réaliser en dehors de celui-ci. Parmi les premiers, il identifie la possibilité de réaliser d'une part la défense et la protection des centres de populations et en parallèle de possibles plantations, le déplacement de levées pour élargir la section endiguée du fleuve ou l'augmentation des débouchés des ponts.

produites par des crues moyennes, et on aurait empêché l'invasion des sables. Mais dans les grandes crues extraordinaires, on n'aurait pas détruit l'emmagasinement, et les levées disposées pour laisser passer les eaux n'auraient pas été rompues, comme cela est si souvent arrivé au grand détriment des propriétés protégées. Le val de Loire soumis à ce régime d'inondations tranquilles à l'époque des grandes crues, ne se serait pas couvert d'établissements de toute nature [...] et l'on ne se trouverait pas aujourd'hui aux prises avec les difficultés qui naissent de ces établissements. »¹³¹.

Et dans les propositions qu'il formule, COMOY ne peut que constater le poids de ces contraintes. Ainsi, il note : *« C'est ainsi que l'on a été conduit à proposer, dans la vallée de la Loire, l'exhaussement de certaines digues défendant des vallées d'assez faible largeur, et la construction de déversoirs, produisant, dans les grandes crues extraordinaires, la submersion de certaines vallées ayant de grandes largeurs. Il ne faut voir dans ces travaux que des mesures faisant suite à d'autres mesures antérieures qui sont défectueuses. Le problème à résoudre n'est pas alors de faire le mieux possible d'une manière absolue, mais de faire le moins mal possible avec ce qui existe [...] Ces divers travaux, variables suivant les circonstances, ne sont que des expédients ayant pour but de corriger autant que possible les défauts des ouvrages antérieurs. »* [COMOY, 1868 (1861) : 101-102]¹³².

Aucun ingénieur ne s'aventure donc à assurer la protection complète des vallées avec le système seul des barrages-réservoirs. Nous verrons dans le chapitre 5 que ces réflexions sont une nouvelle fois relativement proches de celles développées à la fin des années 1990 dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) par l'Equipe Pluridisciplinaire PLGN. Interrogés sur la pertinence de construire un nouveau barrage écrêteur sur la Loire (au Veurdre), c'est finalement une combinaison de mesures que l'Equipe préconise également. Pour cette dernière, la construction de l'ouvrage du Veurdre n'est effectivement pas suffisante et doit être accompagnée du renforcement de certaines levées et de la restauration, voire de la construction de nouveaux déversoirs. Nous verrons cependant que les gestionnaires du risque contemporains vont plus loin que leurs prédécesseurs et mettent bien plus encore l'accent sur les mesures de prévention et d'adaptation des enjeux situés en zone inondable, avant toute action pour le contrôle de l'aléa.

3. Les principes fondateurs de la lutte contre les inondations sur la Loire mis en question

Si les ingénieurs des Ponts et Chaussées formulent à la fin des années 1850 des propositions techniques pour la protection des vallées, ils profitent également de ce temps des *Etudes* pour mettre en lumière des questions plus générales sur le fondement même du système des levées et les responsabilités de chacun à leur égard.

¹³¹ BMO, Fonds Guillon, Ms 1882, COMOY, *Etudes et renseignements statistiques sur les levées de la Loire*, 17 août 1858.

¹³² BMO, Fonds Guillon, COMOY, *De la défense des plaines submersibles*, 1868.

Responsabilité des intérêts riverains et différences de niveaux de protection

Nous l'avons souligné précédemment, le régime impérial se positionne face aux inondations tel un chef de file pour assurer une protection absolue des villes. Sur la question des campagnes, la conception soutenue par l'administration d'Etat est différente. Ainsi, on ne peut qu'être frappé dans les discours tenus alors de la récurrence de la question de la responsabilité des riverains et de leur nécessaire participation financière à l'entretien et à la construction des ouvrages de protection.

Le Comte JAUBERT, ancien ministre des Travaux Publics, soulève la question quelques jours seulement après les grandes inondations de 1856 : « *la loi du 16 septembre 1807, assemblage assez disparate de dispositions relatives aux travaux publics, mentionne dans son article 33 le concours des riverains à la dépense des digues contre les fleuves, rivières et torrents, et ce dans la proportion de l'intérêt que les riverains ont aux travaux ; mais ce principe de toute justice est resté, le plus souvent, une lettre morte, l'Etat exécutant et entretenant seul les travaux sans rien demander aux riverains ; ou bien, si le principe du concours a été appliqué quelque part, ce n'a été que sur l'initiative prise par les riverains, le gouvernement n'intervenant que pour constater la nécessité des travaux [...]. En fait, l'administration ne s'est pas crue suffisamment autorisée à contraindre la majorité des riverains lorsqu'elle était opposante* »¹³³.

Cet état de fait est maintes fois développé et analysé par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Dans ses *Réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856*, COLLIN pose la question de la participation financière des populations riveraines à leur protection. Il rappelle que « *Jusqu'ici l'Etat n'est intervenu que pour payer les dépenses de réparation des dégradations des ouvrages de défense [...]. Mais si l'on entre dans une voie de progrès et d'amélioration de la situation actuelle [...] quel sera le rôle du gouvernement ? [...] Ne doit-on pas inviter les propriétaires riverains à contribuer aux dépenses d'établissement et d'entretien des ouvrages qui protègent leurs terres et leur procurent une notable plus value ?* »¹³⁴.

COMOY en vient même à poser la question de la propriété de ces ouvrages : les levées, pour lesquelles l'Etat finance l'ensemble des travaux, font-elles pour autant partie du Domaine Public ? Pour lui, les levées sont, de droit, entretenues par l'Etat mais les charges financières ne doivent pas pour autant uniquement peser sur ce dernier : « *Les levées de la Loire forment une classe particulière d'ouvrages que l'Etat a le droit d'administrer et dont les charges doivent être supportées en partie, du moins par les propriétaires des terrains protégés. Tel me paraît être leur véritable caractère* »¹³⁵. Les ingénieurs préconisent donc une remise à plat des responsabilités de chacun.

Dans ces réflexions, une distinction semble cependant se faire, et nous l'avons déjà bien perçue, entre les travaux prévus pour la protection des villes et ceux portant sur les campagnes. Pour les premiers, COLLIN estime que l'Etat doit conserver une prise en charge financière importante et le justifie : « *la nature des travaux, leur but et leur destination particulière me paraissent établir une différence dans la répartition et l'attribution des dépenses qu'ils doivent exiger* »¹³⁶.

¹³³ AN F¹⁴ 16575, JAUBERT, « Sur les Inondations », *Journal des débats*, 1^{er} juillet 1856.

¹³⁴ COLLIN, *La Loire de Briare à Nantes, Inondation de 1856, Réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856*, Service Spécial de la Loire, mai 1857, 167 p.

¹³⁵ AN F¹⁴ 16575, COMOY, *Note sur l'administration et l'entretien des levées de la Loire*, 21 février 1859.

¹³⁶ COLLIN, *La Loire de Briare à Nantes, Inondation de 1856, Réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856*, mai 1857, 167 p.

Les vals n'auront pas à craindre de l'inondation, voire même en profiteront

Ce positionnement qui paraît au premier abord relativement défavorable aux vallées trouve de nombreuses justifications dans les propos des ingénieurs. Dès 1856, ils défendent ainsi l'idée que ce ne sont pas tant les eaux en elles-mêmes que leur force et les courants liés aux ruptures de levées que les habitants des vallées craignent. Plus encore, ils s'attachent à rappeler les bienfaits d'apports réguliers de limons aux terres cultivées. Dans un courrier à un collègue, l'ingénieur MINARD note : « *Vous me demandez si les digues sont un bienfait ou un fléau ? Je vous réponds d'abord, à qui parlez-vous ? A la navigation ou aux agriculteurs de la vallée ? [...] L'agriculture n'a point demandé les grandes digues longitudinales insubmersibles. [...] Les petites inondations lui conviennent ; elle demande à les recevoir pour acquérir du limon. Elle ne voudrait donc que des digues submersibles* »¹³⁷.

Dans ses premiers rapports, en mars 1857, COMOY explique ainsi que : « *L'expérience de 1856 montre que le passage des eaux dans les vallons séparés du lit du fleuve par les levées, est inoffensif pour le sol. Il n'est nuisible que pour les récoltes quand l'inondation a lieu l'été ; et encore le principe fécondant que déposent les eaux atténue-t-il beaucoup ces pertes. [...] Les seuls dommages graves que le sol des vallons ait subis, sont les dégradations que les eaux ont faites près des brèches. Ils tiennent uniquement à la violence des eaux d'irruption. Que l'on prépare aux eaux un moyen de s'introduire dans les vallons d'une manière tranquille et leur passage n'aura plus d'inconvénients graves que l'on doit prendre en considération. [...] Renfermée dans ces termes, la solution que j'indique ne soulèverait pas d'objection de la part des propriétaires intéressés. Plusieurs m'ont dit qu'ils ne redoutent pas une inondation tous les dix ans, pourvu que les eaux leur arrivent tranquillement et non par rupture des levées* » [COMOY, 1857 : 10]¹³⁸.

En 1858, il précise ses propos : « *Les dommages qu'éprouvent les vallées pendant les inondations proviennent de deux causes. 1° De l'eau quand elle s'écoule avec assez de violence pour attaquer le sol des terrains inondés [...] 2° Du sable, quand il est projeté et déposé sur les terres riveraines. L'eau est-elle toujours animée d'une vitesse nuisible, pendant les inondations ? [...] A quoi servirait de faire plus si l'on n'a point à redouter la longue durée des crues ni les ensablements ? Que produirait un endiguement insubmersible, sinon de priver la plaine des éléments de fécondation apportés par les crues ; et de créer des chances d'accidents très graves qui n'existeront pas avec [de] simples travaux de défense de rives [...] ? [...] Il résulte de tout ce qui vient d'être dit que, sur la Loire, les variations du régime de la vallée et des crues ne permettent pas d'appliquer à toutes les parties du fleuve les mêmes moyens de défense.* »¹³⁹.

In fine, si Napoléon III tient dans son système des réservoirs une solution pour préserver tant les intérêts des villes que celles des riches campagnes cultivées le long des fleuves, nous nous avons bien vu que la lecture du problème est relativement différente chez les hommes du *Service Spécial* et des *Etudes* de la Loire. Les barrages-réservoirs ne constituent pas pour eux une solution unique et suffisante. Les ingénieurs formulent à de nombreuses reprises des doutes vis-à-vis de leurs connaissances techniques ou des aléas naturels à maîtriser. Pour pallier ces différents types

¹³⁷ AN F¹⁴ 16575, MINARD, *Courrier à un collègue*, 25 juillet 1856.

¹³⁸ BMO, Fonds GUILLON, numéro 2901, COMOY, *Extrait du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des Etudes au mois de mars 1857*.

¹³⁹ BMO, Fonds Guillon, Ms 1882, folios 68 à 81, COMOY, *Etudes et renseignements statistiques sur les levées de la Loire*, 17 août 1858.

d'incertitudes, ils préconisent alors la mise en place de mesures complémentaires aux barrages-réservoirs que l'Empereur souhaite voir construits : parmi elles, les déversoirs sont alors présentés comme des dispositifs permettant de pallier leurs possibles manques, d'accroître les capacités d'écrêtement et en même temps de réduire les dommages dans les plaines alluviales. A la différence des anciens déchargeoirs tels que celui de la Bouillie à Blois, les « déversoirs modernes » envisagés par COMOY et surtout l'ingénieur en chef COLLIN constituent une amélioration des systèmes existants, puisqu'ils ne doivent fonctionner qu'au moment où les levées sont sur le point de rompre.

IV. Une programmation des travaux accélérée après l'inondation de 1866

L'Inspecteur Général COMOY termine son service aux *Etudes* sur la Loire à la fin de l'année 1860¹⁴⁰. Entre 1860 et 1866, il y a peu d'avancées quant au système de protection à arrêter pour les campagnes : la priorité a été donnée à la protection des villes et il semble que des questions persistent vis à vis des barrages-réservoirs (tant financières que techniques). Les événements de septembre 1866 surviennent alors qu'aucune décision n'a encore été prise au sujet du nouveau système de protection des vallées. Seuls les principaux centres urbains ont vu leurs ouvrages de protection améliorés grâce aux travaux réalisés entre 1861 et 1865. L'inondation n'atteint pas la même ampleur que celle de 1856 ; sur la Loire, c'est la partie amont du bassin est la plus touchée. Nous reviendrons succinctement sur les événements de 1866 (A), avant de montrer comment ce nouvel épisode de crues précipite, pour la Loire, des décisions laissées en suspens depuis plusieurs années. Les études réalisées quelques années plus tôt par COMOY sont alors reprises mais la possibilité d'engager un programme d'aménagement de barrages-réservoirs est mise de côté. Seul un programme de mesures d'urgence est engagé, dans le cadre duquel les déversoirs doivent permettre d'accroître sur la Loire les capacités d'écrêtement (B).

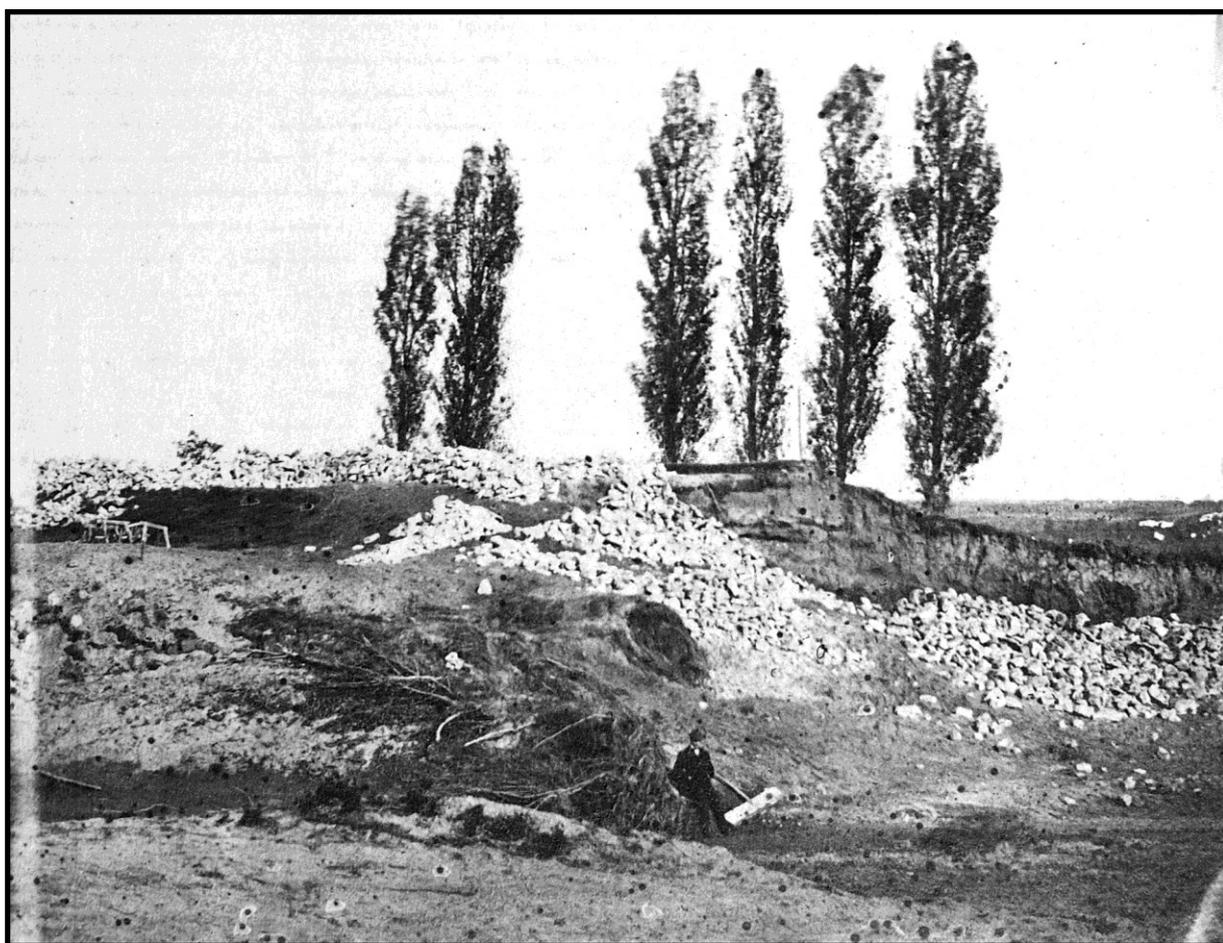
A. Une crue cévenole sur le bassin de la Loire

Un rapport à l'Empereur daté du 22 octobre 1866 relate les événements de septembre 1866¹⁴¹. Cette fois, la partie haute du bassin est touchée plus lourdement. En Haute-Loire, la rivière a dépassé de deux à trois mètres celle de 1856, coupant la ligne de chemin de fer de Saint-Etienne au Puy. Dans le département de la Loire, il s'agit de la plus grande crue qui se soit jamais produite. La partie du département de la Nièvre, située en amont du confluent de l'Allier et de la

¹⁴⁰ Il prend ensuite la tête de la 10^{ème} inspection générale des Ponts et Chaussées et est appelé régulièrement à siéger au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées [AN F¹⁴ 2196¹]

¹⁴¹ AD45 2S99, A. BEHIC, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations par le Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics*, 22 octobre 1866, 24p.

Loire, est comme le département de l'Allier, exposée à la fois aux crues des deux rivières ; la coïncidence des deux crues réunies élève les eaux au-dessus du niveau de 1856. Dans le département du Cher, la crue de la Loire fait également de grands ravages. Elle atteint le Loiret le 27 septembre. Des brèches se sont ouvertes dans plusieurs vals, dont celui d'Orléans. La ville de Jargeau est inondée et la circulation interrompue sur le chemin de fer du Centre. Les pertes individuelles sont très étendues dans ce département. Dans le Loir-et-Cher, la crue s'est fait sentir le 28 septembre et atteint son maximum dans la matinée du 29 ; légèrement inférieur à celui de 1856, ses effets sont moins désastreux. Quelques brèches se produisent en amont de Blois.



Document 27. Brèche dans la levée - inondation 1866 (source : Collection Muguette Rigaud)

En Indre-et-Loire, le fleuve rompt la levée près d'Amboise, coupe le chemin de fer et inonde les communes riveraines jusqu'à Vouvray. Une seconde brèche se forme dans la levée de Montlouis, qui protège les communes de Saint-Pierre-des-Corps, de la Ville-aux-Dames, de Saint-Avertin. Les eaux du Cher rejoignent celles de la Loire. La ville de Tours, protégée par les ouvrages récemment exécutés en vertu de la loi de 1858 résiste à l'invasion des eaux. Le département du Maine-et-Loire est touché le 28 septembre ; les eaux atteignent des niveaux équivalents à ceux de 1856 mais les digues ne rompent qu'en deux points. Le 30 septembre, la crue commence à se faire sentir dans la Loire-Inférieure. Elle suit une progression lente et continue jusque dans la journée du 2 octobre, où elle a atteint son maximum, inférieur de trente-cinq centimètres par rapport à celle de 1856. Aucun ouvrage d'importance n'est endommagé et les pertes individuelles y sont nulles.

A l'échelon national, trente-et-un départements sont atteints par l'inondation mais seulement vingt-six à un niveau suffisant pour que l'on estime qu'il s'agisse d'un « *désastre public* » : « *plusieurs d'entre eux n'avaient subi que des pertes peu importantes qui ne pouvaient être considérées comme ayant le caractère d'un désastre public. Les débordement qui les avaient atteints ne présentait que les proportions d'une crue ordinaire entraînant des dommages regrettables, sans doute, mais qui, s'ils se fussent produits isolément, n'auraient pas donné lieu à une souscription nationale* »¹⁴². Les pertes estimées par la Commission Centrale de secours - de l'ordre de 43 millions de francs - sont bien inférieures à celles de 1856 (plus de 180 millions de francs)¹⁴³. Le Ministre BEHIC, qui a succédé à ROUHER au poste de Ministre des Travaux Publics, constate : « *les accidents personnels ont été peu nombreux. Les populations des campagnes, prévenues à l'avance de l'approche du fléau par des avis télégraphiques émanés des autorités locales, ont pu échapper au danger, et souvent même sauver leurs mobiliers, leurs récoltes et leurs bestiaux* » [BEHIC, 1866 : 8].

Les villes dont les systèmes de protection ont été renforcés suite à l'inondation de 1856 sont peu touchées. A ce propos, BEHIC loue les efforts consentis ces dernières années pour mener à bien les travaux sur la Loire : Nevers, Blois, Amboise, Tours, Saumur et Angers sont épargnées. Dans son rapport, le ministre dresse par contre un portrait noir des pertes estimées sur les routes impériales, voies ferrées et canaux de navigation. Dans le cadre d'une évaluation provisoire, il apparaît que la réparation des routes impériales exige une dépense de 4,8 millions de francs, la réparation des levées sur la Loire, l'Allier et le Cher, 5,8 millions de francs. Sur les canaux de Briare, du Nivernais, de Bourgogne, du Centre, celui latéral à la Loire, de Roanne et de Digoin, les avaries sont évaluées à 1,2 millions de francs. Au total, c'est une dépense de près de 12 millions de francs qui est estimée, sans même envisager de compléter le système de protection des vals¹⁴⁴. Il faut rappeler qu'en 1866, la plupart des principales lignes de chemin de fer sont réalisées : « *Les lignes exploitées qui en 1851 n'étaient que de 3 248 km, à l'état de tronçons souvent peu utilisables, atteignent en 1869 une longueur de 16 465 km : tous les axes essentiels du réseau actuel sont alors terminés* » [PLESSIS, 1979 : 115].

¹⁴² AN F¹⁴ 16575, *Travaux de la Commission Centrale de secours mise en place par le Décret Impérial du 15 octobre 1866*, 10 décembre 1866.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ AD 45 2S99, A. BEHIC, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations*, 1866.

B. Des décisions attendues pour la défense des campagnes

Les événements de 1866 relancent les débats quant à la protection des campagnes, question que les « hommes de l'art » doivent définitivement trancher.

1. Les débats relancés au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Les 8 et 11 octobre 1866, le Conseil Général des Ponts et Chaussées aborde le problème des inondations survenues récemment. Ces procès-verbaux contiennent des indications précieuses pour comprendre les débats qui font jour quant au système à mettre en œuvre et les arguments mobilisés. Nous revenons en détail sur ce moment car il permet de bien comprendre les évolutions qui surviennent entre les ambitions arrêtées en 1856 par Napoléon III et celles qui s'imposent après une troisième inondation violente des plaines alluviales de la Loire en vingt ans.

La stratégie des réservoirs mise à mal par la violence des événements

Lors de ces débats, c'est d'abord la solution des barrages-réservoirs qui resurgit. Le 8 octobre, COMOY est chargé de résumer le rapport qu'il avait rendu quelques années plus tôt (daté des 31 décembre 1860 et 21 février 1861) préconisant la mise en place d'un ensemble de barrages-réservoirs. Fidèle au discours qu'il tenait cinq ans plus tôt, il donne la priorité à la construction de réservoirs dans la partie amont du bassin. Il considère ainsi comme « inadmissibles les solutions fondées soit sur l'exhaussement des levées, soit sur leur écartement, soit sur l'établissement des déversoirs, qui, pour fonctionner avec efficacité devraient s'élever à 0m50 près à la hauteur des levées et avoir des longueurs de 8 à 10 kilomètres. A son avis, le seul moyen d'atténuer les crues réside dans la création de réservoirs dans les parties supérieures de la Loire et de l'Allier. On pourrait ainsi emmagasiner un volume d'eau d'environ 500 000 000mc qui ramènerait le débit maximum de la crue au bec d'Allier de 9 000 à 6 000 mc par seconde. »¹⁴⁵.

Dès sa proposition, COMOY s'attache à contrecarrer les oppositions potentielles et une nouvelle fois a recours à l'argument de l'utilité publique. Pour justifier la somme colossale du programme de travaux (78 millions de francs pour la seule construction des réservoirs, 100 millions de francs au total), il la compare aux biens protégés : « la population protégée par les levées est d'environ 120 000 âmes, la valeur des bâtiments de 90 000 000frs et celle des terres de 450 000 000frs pour une superficie de 90 000 ha »¹⁴⁶. Sa démonstration achoppe cependant sur un point technique : il apparaît en effet que la crue de 1866 aurait mis à mal les ouvrages tels qu'ils ont été dessinés par l'Inspecteur général en 1860 ; ces derniers se seraient révélés incapables d'empêcher les ruptures de levées dans la partie aval du bassin. COMOY revient sur ce point : « une crue plus forte que celle de 1856 peut survenir et c'est en effet ce que vient de prouver la crue de 1866 qui, restée inférieure à celle de 1856 dans la partie

¹⁴⁵ AN F¹⁴ 10912¹⁵², *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 2^{ème} semestre 1866.

¹⁴⁶ Ibid.

basse du cours de la Loire, lui a été supérieure dans la partie haute. »¹⁴⁷. On perçoit bien ici l'impact des derniers évènements.

L'inondation de 1866 plonge les ingénieurs dans l'incertitude quant aux propositions techniques qu'ils peuvent formuler : comment penser un système de protection qui puisse s'adapter à toutes les conditions ? Les questionnements ne portent pas véritablement sur les réservoirs en tant que tels¹⁴⁸ mais bien vis-à-vis des évènements naturels auxquels les « hommes de l'art » doivent faire face. COMOY a alors cette phrase : « *Les réservoirs constitueraient donc moins un remède souverain qu'une atténuation du mal dont souffre la vallée.* »¹⁴⁹. Cette phrase laisse percevoir une mutation profonde entre les ambitions des ingénieurs à la fin des années 1850 et celles qu'ils affichent dix ans plus tard : il ne s'agit plus tant de faire en sorte que « *les fleuves rentrent dans leur lit* » comme Napoléon III le demandait en 1856 mais de limiter les endommagements.

Dès la réunion du 8 octobre, la stratégie des déversoirs réapparaît. L'Inspecteur Général COUMES, en charge de la troisième section du Service Spécial de la Loire, s'oppose vivement à COMOY et une nouvelle fois prend appui sur les exemples de déversoirs déjà existants le long du fleuve « *C'est ainsi, dit-il, qu'il croit au fonctionnement et à l'efficacité des déversoirs sans qu'il soit nécessaire de leur donner 8 à 10km. Il cite l'exemple du déversoir de Gien, d'une longueur de 500m. qui n'est pas suffisant sans doute, mais qui le deviendrait à son avis, avec un allongement de 1km et une dépense de 2 à 300 000frs. Il cite également le déversoir de Blois d'une longueur de 300m* »¹⁵⁰.

Un programme d'urgences, tel un pis-aller

Trois jours plus tard (le 11 octobre 1866), le Conseil Général des Ponts et Chaussées est une nouvelle fois réuni pour statuer définitivement sur les mesures à engager. COMOY reprend la parole et s'attache à répondre à la question formulée trois jours plus tôt par ses pairs au sein du Conseil : quelles sont les mesures urgentes à envisager pour assurer une protection minimale du val de Loire ? Laissant de côté la question des réservoirs, il développe une proposition dans laquelle réapparaît l'idée déjà maintes fois entendue d'un système cohérent d'exhaussements et d'abaissements localisés des levées. Dans ses propositions, l'introduction des eaux derrière les levées paraît acquise. Par exemple, sur le val de Sully, dans le département du Loiret, il note que « *deux opérations importantes sont à faire dans ce val : protéger Cuisy au moyen d'un exhaussement de la levée de la Loire qui coûtera 300 000frs et défendre la ville de Sully au moyen d'une digue d'enceinte combinée avec un ouvrage destiné à faire rentrer les eaux d'invasion du val de Sully dans la Loire, en amont des ouvrages de défense de Sully* ». Dans le val de St Benoît, dans ce même département du Loiret, il explique : « *Il existe, dans ce val, deux centres de population qu'il faut d'abord protéger contre les eaux du fleuve, en exhaussant convenablement la levée de la Loire sur une longueur suffisante, puis contre les eaux d'invasion du val au moyen de digues neuves [...]. Nous avons pensé qu'il conviendrait en outre de faire, en tête du val de St Benoît, où les brèches se font d'une manière désordonnée, en causant des dommages sur une grande longueur, un travail dont la forme serait à étudier, et qui aurait pour but de fixer le lieu d'introduction des eaux.* »¹⁵¹. COMOY insiste

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Même si plus tard, BEHIC souligne le manque d'expérience pour justifier le report des projets de réservoirs.

¹⁴⁹ AN F¹⁴ 10912¹⁵², *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 2^{ème} semestre 1866.

¹⁵⁰ Ibid., pp. 805-806.

¹⁵¹ Ibid., p. 815.

cependant bien sur le fait que ces mesures doivent venir en complément du système des barrages-réservoirs et qu'elles ne s'y substituent nullement.

« Soustraire les vals à l'invasion des eaux » ou « prévenir les ravages »

Au cours des débats qui suivent cette présentation, le vent semble avoir tourné et la stratégie des réservoirs est remise en question. Dans ses fondements mêmes tout d'abord : l'Inspecteur Général pour la Troisième section du Service Spécial de la Loire, COUMES, ne croit pas que le problème soit de « *soustraire les vals à l'invasion des eaux* ». Il explique ainsi que l'inondation des vals est un mal auquel il faut se résigner en se bornant à l'atténuer autant que possible. COUMES considère qu'il est encore possible d'exhausser les levées en certains points à privilégier, tandis qu'il reprend l'exemple du val de Blois et de son déversoir pour souligner l'intérêt de ce type de mesure. Le procès-verbal reprend son avis : « *Il croit donc que la mesure pourrait être généralisée et que combinée avec de légers relèvements des levées, elle produirait une amélioration suffisante pour répondre au vœu des populations qui n'aspirent pas à une solution radicale comme celle que l'on propose et que M. Coumes considère comme inutile.* »¹⁵².

De la même manière, un autre membre du Conseil considère que « *Il existe déjà des réservoirs naturels ; ce sont les vals, qui se remplissent les uns progressivement et sans accident, les autres subitement et par suite de rupture de digues.* ». Le procès-verbal reprend encore l'avis d'un inspecteur qui « *fait observer qu'il ne faut donc pas condamner les déversoirs comme semble le faire M. le Rapporteur. Ils servent en effet à ménager l'introduction des eaux dans les vals et à prévenir les ravages qui proviennent des ruptures. Cette introduction est surtout inoffensive quand elle est progressive et qu'elle s'opère par l'aval. Cette disposition est le vœu des hommes pratiques dont l'opinion mérite d'être consultée.* » Enfin, un dernier collègue va jusqu'à se demander « *s'il y a un grand intérêt à mettre les vals à l'abri des inondations. Il reconnaît la nécessité de protéger les populations, mais en est-il de même des récoltes ? [...] Cette opinion est appuyée par un autre membre, qui fait observer que les ruptures subites offrent un spectacle qui frappe les populations de terreur ; il croit donc qu'à ce point de vue l'expansion progressive des eaux dans les vals* ».

Face aux oppositions soulevées vis-à-vis des réservoirs, COMOY ne peut que renvoyer ses détracteurs aux propos tenus par Napoléon III en 1856, lorsque ce dernier en appelait à « *mettre à l'abri [...] nos riches vallées* » : « *Peut-être l'avenir viendra-t-il démontrer l'inefficacité de cette solution elle-même [les réservoirs] et condamnera-t-il les vals à demeurer exposés aux inondations, mais en attendant il ne faut pas tromper les populations et leur laisser croire qu'elles peuvent trouver leur salut dans le complément des mesures prises jusqu'ici. Soustraire les vals à l'invasion des eaux, tel a été le problème, il ne faut pas le perdre de vue, que les études entreprises depuis 1856 ont eu pour objet de résoudre.* »¹⁵³

Limites techniques des réservoirs, limites financières qui affleurent également dans le débat, remise en question des objectifs mêmes des travaux à mener pour la protection des vallées (cherche-t-on à atteindre une protection totale contre les eaux ou la réduction des dommages ?)...Après ces longs débats, le projet d'aménagement de réservoirs dans la partie

¹⁵² AN F¹⁴ 10912¹⁵², *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 2^{ème} semestre 1866.

¹⁵³ Ibid.

amont du bassin de la Loire est ajourné, tandis que l'administration s'oriente vers la mise en œuvre rapide du programme des travaux urgents, tels qu'identifiés par COMOY.

2. Un programme d'urgence sous la forme d'une « combinaison » d'exhaussements et de « points d'invasion de l'eau »

Une fois ce choix arrêté au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées, le Ministre BEHIC s'applique à appuyer et justifier ce choix auprès de Napoléon III. Dans son rapport du 22 octobre 1866, il reprend plusieurs des arguments soulevés. Il insiste sur les limites des réservoirs face à une crue d'ampleur encore jamais connue : *« Tout en reconnaissant la valeur théorique des calculs [...] on ne saurait se défendre de la crainte de voir, dans quelques cas exceptionnels, les prévisions de la science déjouées par les faits. [...] Ainsi, pour obtenir dans la crue l'atténuation qui doit la rendre inoffensive, il faut que tous les réservoirs agissent en temps utile, de manière à exercer leur action modératrice sur le maximum de cette crue. C'est bien ainsi que ce système a été conçu ; et un certain nombre de réservoirs dont l'exécution eût été possible ont été écartés, parce qu'ils ne pouvaient pas, en raison de circonstances locales, exercer d'effet utile sur ce maximum. Mais, quelque soin que l'on ait pris à choisir l'emplacement des réservoirs, on ne saurait avoir la certitude absolue de leur efficacité. Si, par une circonstance quelconque, quelques-uns d'entre eux n'étaient pas en état de fonctionner, la crue pourrait dépasser, au Bec-d'Allier, le débit maximum de 6 000 mètres par seconde, et il ne faudrait pas qu'elle le dépassât de beaucoup pour déterminer la rupture des digues et la submersion de la vallée. Au reste, le rapport de M. l'inspecteur général Comoy constate que ses calculs ont pour base la crue de 1856, la seule sur laquelle on eût des données certaines, et l'une des plus remarquables, d'ailleurs par son intensité et sa durée. Or, la crue de 1866 ayant dépassé celle de 1856 dans la Loire supérieure et dans l'Allier, l'auteur du rapport reconnaît lui-même que les dispositions calculées en vue d'une crue égale à celle de 1856 n'auraient pas suffi pour prévenir les effets de la dernière inondation. Il y a donc là des doutes à éclaircir, et une étude complémentaire à entreprendre d'après les faits nouveaux qui viennent de se produire »*¹⁵⁴.

Le Ministre souligne également les incertitudes qui existent encore quant à la technique même des barrages-réservoirs. Expliquant que des expérimentations sont en cours près d'Annonay sur le Rhône et Saint-Etienne sur la Loire, il note cependant qu'elles ne sont pas tout à fait les mêmes que celles prévues par COMOY et que ces nouveaux ouvrages n'ont pas encore pu être testés dans les conditions d'une crue d'ampleur. De même, l'inondation de 1866 a fait apparaître que les ouvrages tels que prévus en 1860 par COMOY auraient été insuffisants : *« Il y a donc là des doutes à éclaircir, et une étude complémentaire à entreprendre d'après les faits nouveaux qui viennent de se produire »*¹⁵⁵

Enfin, la question financière est primordiale. BEHIC pose les faits : *« Le total général des dépenses à faire pour améliorer le régime du bassin de la Loire s'élèverait [...] à 100 millions. Le seul énoncé de ce chiffre explique l'impossibilité où s'est trouvée l'administration des travaux publics d'entreprendre, avec les faibles ressources dont elle dispose, un système d'ouvrages qui ne pourrait être efficace qu'à la condition d'être complètement*

¹⁵⁴ AD45 2S99, BEHIC, *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations*, 22 octobre 1866.

¹⁵⁵ Ibid.

et promptement exécuté »¹⁵⁶. Ce problème ne concerne pas uniquement la Loire. A l'échelon national, des projets de réservoirs avaient été prévus sur la plupart des grands cours d'eau à la même époque et la somme totale des travaux évaluée à près de 400 voire 500 millions de francs [GIRARD, 1951]. Ces chiffres très élevés ont fortement contribué au report des travaux. En termes d'échelle de grandeur, nous avons déjà mentionné le fait qu'entre 1852 et 1870, les fonds de l'Etat affectés à la création de canaux et à l'amélioration de la navigation ont été de 425 millions de francs, dont 152 millions de travaux extraordinaires pour les rivières [LEVEQUE in TULARD, 1995 : 1031]. La fin de l'Empire est une période particulièrement sensible sur ces questions. F. CHOISEL [in TULARD, 1995 : 134] rappelle qu'il y a déjà eu un précédent. BEHIC, de tempérament saint-simonien et adepte de la théorie des dépenses productives, avait souhaité lancer un lourd emprunt pour financer le programme de grands travaux promis par la lettre impériale du 5 janvier 1860. Espoir déçu, puisqu'il ne réussit pas à passer outre l'orthodoxie financière et la timidité budgétaire de FOULD, Ministre des finances¹⁵⁷.

In fine, A. BEHIC reprend la proposition formulée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées dans une délibération du 11 octobre 1866 et note : « *il est [...] une combinaison qui mérite d'être examinée et approfondie, concurremment avec le système des retenues. Cette combinaison consisterait à laisser pénétrer les crues extraordinaires dans les vals endigués, qui leur serviraient ainsi de récipients, mais en préparant à l'avance et en régularisant l'introduction des eaux, de manière à la rendre inoffensive, ou du moins à en atténuer notablement les fâcheux effets. Peut-être obtiendrait-on ce résultat au moyen d'un système de travaux qui détermineraient l'étendue ainsi que la profondeur des brèches. Ces travaux seraient combinés avec l'exhaussement d'une partie des levées de la Loire et la construction, dans les vals mêmes, d'un certain nombre de digues nouvelles, pour défendre efficacement les centres de populations contre les eaux qui pénétreraient pas les brèches* »¹⁵⁸.

L'intérêt des déversoirs : une « soupape » de sécurité

Au-delà des décisions prises au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées, on retrouve chez les ingénieurs des Ponts et Chaussées durant ces années 1866-1867, l'idée que, pour les campagnes, les déversoirs peuvent jouer un rôle de « *soupape de sûreté* » face au risque de rupture des levées et qu'ils répondent, par là-même, aux attendus de l'Empereur. En novembre 1866, l'ingénieur en chef COLLIN affirme ainsi sans hésiter : « *Ces appareils seront aux levées de la Loire ce qu'est depuis des siècles, le déversoir régulateur aux usines hydrauliques sur les cours d'eau, ce qu'il est aux rigoles d'alimentation et aux biefs des canaux d'irrigation et de navigation, aux époques des pluies abondantes. Le déversoir appliqué aux usines hydrauliques, aux rigoles et aux canaux, comme le déversoir que nous projetons pour les vals de la Loire, c'est la soupape de sûreté sans laquelle la chaudière à vapeur crève et fait explosion sous une pression qui dépasse accidentellement la force de résistance* »¹⁵⁹. Pour les ingénieurs, les déversoirs ont l'intérêt, face aux menaces de brèches, de permettre l'écrêtement des crues tout en protégeant les biens et personnes situés dans les vallées. COLLIN s'attache même à montrer qu'il suit, dans ses propositions, la direction indiquée par l'Empereur : « *Que doit-on faire, en résumé, pour résoudre le*

¹⁵⁶ AD45 2S99, BEHIC, *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations*, 22 octobre 1866.

¹⁵⁷ BEHIC quitte d'ailleurs rapidement le ministère des Travaux Publics, le 20 janvier 1867 [CHOISEL, in TULARD, 1995 : 134].

¹⁵⁸ AD45 2S99, BEHIC, *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations*, 22 octobre 1866.

¹⁵⁹ AD 45 171W 30909, COLLIN, *Inondation de 1866, vallée de la Loire, réponse à la dépêche ministérielle du 3 novembre 1866*.

problème des inondations de la Loire ? [...] Veut-on que désormais, selon l'expression de Sa Majesté l'Empereur, les fleuves comme les révolutions ne sortent plus de leurs lits ? [...] Veut-on au contraire, se borner à modérer l'intensité des crues de la Loire, à régulariser leur écoulement de manière, sinon à faire disparaître à jamais tous les sinistres, du moins à en diminuer le nombre et l'importance, la question se simplifie, et quelles que doivent être la nature et la dépense des travaux, pourvu qu'ils soient rationnels, ils répondraient à la pensée et aux intentions du Souverain, préviendraient les mécomptes et obtiendraient l'approbation générale ! [...] [E]ntre Briare et les Ponts de Cé et même jusqu'à Nantes, l'on peut considérer les levées du fleuve comme limitant proprement le lit des eaux ; serait-ce, selon la volonté impériale, de ce lit endigué que désormais les eaux ne devraient plus sortir ? Nous ne croyons pas que la pensée du Souverain soit allée jusque là et il serait au moins téméraire de le prétendre. Aujourd'hui, les eaux sortent violemment de ce lit, toutes les fois qu'elles dépassent un certain niveau. Doit-on poser le problème en ces termes ? Le fleuve ne doit plus sortir de ses digues. Ou bien en ceux-ci ? Doit-on permettre au fleuve de sortir de ses digues dans les circonstances extrêmes, sous la condition de régler son écoulement sur les vallées latérales ? Je n'hésite pas à adopter la seconde proposition, parce que je la crois plus conforme à la nature des choses et plus en harmonie avec la pensée du Souverain. »¹⁶⁰

On perçoit donc bien le glissement survenu entre la fin des années 1850, où les déversoirs étaient présentés par l'Inspecteur général COMOY comme des systèmes complémentaires des barrages-réservoirs et ne devaient fonctionner qu'à l'extrême limite avant les ruptures de levées et les déversoirs tels qu'ils sont pensés et proposés après l'inondation de 1866. Ils sont alors devenus des points réguliers d'introduction contrôlée des eaux le long du fleuve, tandis que les barrages-réservoirs sont abandonnés.

3. Pourquoi « l'évidence » des déversoirs ?

Pour expliquer cette mutation profonde, on peut reprendre la thèse de JP. GAUDIN, qu'il développe dans un court article. Il y explique que la solution des déversoirs s'impose aussi en 1866, telle une évidence à l'image de la société de son temps.

J-P. GAUDIN [1979] s'attache ainsi à montrer combien la technique des déversoirs est à l'image du contexte politique et social qui caractérise la fin de Second Empire. En 1856, Napoléon III voulait que les fleuves, « *comme la révolution* », restent dans leurs lits et n'en sortent plus. En 1866, les déversoirs sont à l'image du mouvement de « *légalisation du débordement* » qui caractérise les dernières années de cet Empire libéral. JP GAUDIN explique : « *On ne peut s'empêcher ici d'entrevoir des effets de miroir entre technique des eaux et technique des populations et l'on est alors tenté de former l'hypothèse suivante : l'évidence contemporaine de la solution « déversoir » se nourrit en quelque sorte d'une représentation dominante de la régulation sociale, celle de la négociation, de la concession et de la concertation, et qu'on appelle au IIe Empire le dialogue « amiable »* » [GAUDIN, 1979 : 133]. J-P. GAUDIN rappelle ainsi le mouvement qui s'amorce au début de la décennie 1860, tandis que la grève n'est plus considérée comme un délit en soi à partir de 1864 et qu'on constate une progressive reconnaissance légale de

¹⁶⁰ BMO, Fonds Guillon, Ms 1882, COLLIN, *Supplément au rapport en réponse au questionnaire de 1856 – Conclusions en faveur de déversoirs avec pertuis, rapport dont la rédaction a débuté en 1857, pour être arrêtée en 1859, 10 octobre 1866.*

la revendication : « *De la même manière, on verra dans le déversoir une concession métaphorique faite à la crue, une ratification partielle de sa force opérée pour mieux la contrôler* » [GAUDIN, 1979 : 134].

Les solutions préconisées face aux inondations sur la Loire sont donc à l'image de ce qu'est devenu le régime impérial. En 1856, c'est un Empereur autoritaire qui présente la solution des réservoirs, ces ouvrages permettant de contenir les eaux dans la partie haute des bassins versants et de préserver les riches vallées situées en aval de l'inondation. En 1866, l'Empire de Napoléon III est un Empire libéral, accordant plus de libertés au sein de la société mais aussi plus de responsabilités aux individus. L'Empereur est quant à lui un homme fragilisé, qui laisse la décision à ses ministres et autorise le lancement d'études pour finaliser un programme d'exhaussements et d'abaissements, dont l'objectif est d'assurer une introduction relativement douce des eaux dans les vals. Le programme de travaux de 1867 ne constitue dans l'esprit des ingénieurs qu'une réponse partielle au problème des inondations qui frappent les campagnes ligériennes. Une fois le programme de barrages-réservoirs reporté, la priorité est donnée aux mesures considérées comme urgentes, dans la perspective d'une réduction des dommages en cas de nouvelle catastrophe. Une combinaison d'exhaussements et d'abaissements est proposée, avec la perspective qu'à terme, l'aménagement de barrages-réservoirs puisse enfin être engagé.

C. La formulation d'un programme d'actions : le programme de travaux du 29 avril 1867

Une fois les principaux généraux d'action arrêtés, l'administration des Ponts et Chaussées entame un temps de construction du programme de travaux. Pour ce faire, une Commission des Inondations de la Loire est nommée. Elle parcourt pendant tout l'hiver le linéaire du fleuve, s'arrête dans les principales villes, rencontre les maires, conseils municipaux et principaux propriétaires fonciers sous l'égide des préfets. En 1880, l'ingénieur GUILLEMAIN en rend compte dans son *Cours de navigation* : « *La Commission parcourut la vallée de la Loire, s'éclaira de l'avis des intéressés et conclut « à l'emploi de déversoirs ouverts dans la partie amont des vals, en des points convenablement choisis, déversoirs qui seraient placés à une hauteur suffisante pour garantir les vals contre toutes les grandes crues ordinaires, et auxquels on donnerait la longueur nécessaire pour que, pendant la croissance de la crue, et jusqu'à l'instant du maximum, les vals pussent recevoir une quantité d'eau suffisante pour produire, dans le débit maximum de la crue, l'atténuation qui s'est réalisée dans toutes les grandes crues extraordinaires de la Loire ».* Dans la pensée de la Commission, la crête de ces déversoirs devrait être à peu près à 5 mètres au-dessus de l'étiage, et leur longueur, variable avec l'étendu du val à remplir, n'excéderait nulle part 600 mètres par ouvrage. »¹⁶¹ Nous reviendrons plus en détail sur ce point dans le chapitre 7. Elle rend le 29 avril 1867 un *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, qui présente pour chaque section du fleuve un programme de travaux pensés et organisés val par val, dont font partie les déversoirs. Le titre du rapport montre à lui seul les ambitions des « hommes de l'art » : pour les campagnes, l'ambition n'est pas tant de leur épargner l'inondation que d'en limiter les conséquences. Le rapport pose ainsi le principe suivant : « *la Commission ne voit de solution générale possible que celle qui consiste à introduire les eaux à*

¹⁶¹ BMO, Fonds Guillon, GUILLEMAIN, *Cours de navigation*, 1880.

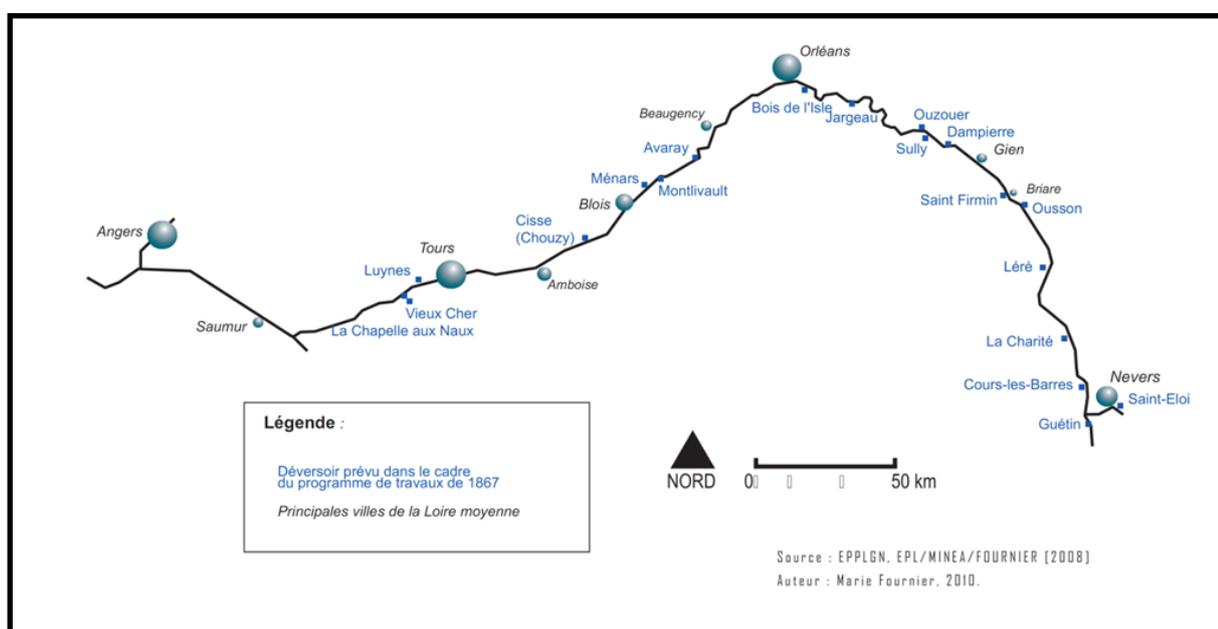
l'amont des vals, comme cela est toujours arrivé pendant les grandes crues extraordinaires, mais en préparant, en des points convenablement choisis, des moyens d'introduction pour les eaux, comme l'a indiqué M. le Ministre dans sa lettre du 31 octobre 1866, de manière à éviter les dommages que causent les brèches. »¹⁶²

Nous revenons d'abord spécifiquement sur le principe des déversoirs, avant d'éclairer les principes qui caractérisent le programme dans son ensemble.

1. Des déversoirs sur tous les vals de la Loire moyenne ?

Combien de déversoirs ?

Au cœur du programme de travaux de 1867, une liste de déversoirs est donc proposée. Le plus souvent, c'est la liste retranscrite par R. DION [1934 : 442-443] qui est reprise dans les publications et qui a constitué notre première source. On parle d'un programme de 19 ou 20 déversoirs, tous prévus le long de la Loire moyenne (à l'exception de deux petits ouvrages, sur l'Allier et en amont de Nevers, sur la levée de St Eloi), la partie la plus endiguée du val de Loire. Cette liste est très proche de celle proposée par des sources de première main, comme le rapport de l'ingénieur BOUVAIST, en 1911, qui rend compte de l'avancement du programme de travaux de 1867¹⁶³. Nous en proposons ci-dessous une cartographie.



Document 28. Le programme de déversoirs prévu sur la Loire Moyenne en 1867

¹⁶² Fonds EPPLGN, COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

¹⁶³ Le rapport de l'ingénieur Bouvaist est consultable par exemple aux archives départementales du Loiret (AD45 171W30913). Les différences portent alors sur la dénomination des ouvrages.

Cependant, nous avons pu récemment découvrir que la liste retranscrite le 9 mai 1867 par le Conseil Général des Ponts et Chaussées dans ses délibérations diffère légèrement de celle classiquement acceptée. Elles font ainsi apparaître que trois déversoirs étaient également prévus en amont de la confluence Allier-Loire, en amont de Nevers et sur l'Allier¹⁶⁴. Les déversoirs ne semblaient donc pas uniquement destinés à pallier l'étroitesse du lit de la Loire dans sa partie moyenne, mais aussi à prévoir des lieux d'écrêtement et d'évitement des ruptures de levées tout le long du fleuve.

La question de l'utilité publique au cœur du programme : retour sur quelques traitements de faveur

Le principe général qui veut qu'un déversoir soit mis en place dans chaque val se trouve contredit dans quelques cas de figure, au nom de « l'utilité publique ». Ainsi, une distinction est faite par les ingénieurs des Ponts et Chaussées entre les grands vals faiblement habités, qui constituent des possibilités importantes d'écrêtement des grandes eaux et des vals plus urbanisés ou occupés par une riche agriculture. Aucun déversoir n'est par exemple prévu sur le val de Tours : « *le caractère exceptionnel du val [...] et les intérêts de premier ordre qui s'y trouvent engagés ne permettent point d'y introduire les hautes eaux entre les digues. Il faut donc chercher à mettre ce val autant que possible à l'abri de la submersion et de l'irruption violente des crues* »¹⁶⁵. Il en est de même pour le val d'Authion. Mais ces exceptions ont des conséquences sur les vals voisins. Ainsi, sur le val de Luynes, « *si l'on tient compte des circonstances exceptionnelles qui motivent la défense contre toute submersion du val de Tours situé en face de celui de Luynes, si l'on remarque en outre que la levée de la rive gauche qui couvre la partie inférieure du val de Tours est plus faible et plus basse que la levée de Luynes, l'on est conduit à faire pénétrer les hautes eaux dans le val en question par un déversoir dont le meilleur emplacement serait à peu près vis-à-vis de Saint Genouph, et à pratiquer vers l'extrémité inférieure un réversoir de sortie, sauf à se servir de l'écluse de garde pour évacuer après les crues les eaux qui séjourneront dans la plaine en contrebas de la crête du réversoir* »¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Les trois déversoirs complémentaires non identifiés par R. DION [1934] sont prévus sur le val de Lamothe (rivière Allier), sur le val de Manboux (rivière Allier) et sur les digues syndicales de Magneux (rivière Loire). Nous n'avons cependant retrouvé aucune trace de ces ouvrages dans des sources générales ultérieures. Des recherches plus poussées au sein des archives départementales concernées pourraient être menées.

¹⁶⁵ Fonds EPPLGN, COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

¹⁶⁶ Ibid.

2. Principes généraux du programme de travaux de 1867 : des ouvrages entre protection localisée et écrêtement

Si l'on considère maintenant plus en détail les ouvrages prévus, comment sont-ils pensés ?

Des ouvrages cohérents dans un système de protection locale

Le programme de mesures que proposent les Inspecteurs est pensé à deux échelles. Ils y présentent ainsi dans leur rapport, pour chacun des vals, un système de protection locale cohérent : il s'agit toujours d'aménagements ponctuels et cohérents entre eux, composés le plus souvent d'abaissements limités ou d'exhaussement de digues, d'aménagement de réservoirs en partie aval de l'endiguement, d'un déversoir en partie amont, *etc.*

A titre d'exemple, sur le val de Sully (Loiret), il est expliqué que : « *Ce val à peu près complètement fermé à l'aval par le parc et la ville de Sully, a une longueur de 10 kilomètres et contient 1 307 hectares. Toutes les crues extraordinaires ont déterminé des ruptures dans sa levée [...]. La Commission considérant qu'entre l'origine du val en question et le pont de Sully, la Loire se trouve beaucoup trop resserrée par les levées bordant les deux rives, et que d'ailleurs le val ne contient qu'un petit nombre d'habitations, n'a point hésité à proposer d'y introduire les eaux au moyen d'un déversoir de 200 mètres environ de longueur placé vers l'amont, et d'un réservoir de même étendue, vers l'extrémité inférieure au-dessus de la ville de Sully. [...] La ville de Sully qui a toujours été ravagée par les inondations serait d'ailleurs protégée à l'avenir d'une manière très efficace par une levée transversale [...]. La dépense du déversoir et du réservoir y compris quelques bourrelets pour protéger les habitations dans l'intérieur du val est évaluée à 300 000 francs et les travaux de défense de Sully sur 3,5 kilomètres de développement sont estimés à 300 000 francs.* »¹⁶⁷.

Au XIX^{ème} siècle, transparait déjà une volonté de protection localisée par les déversoirs, telle qu'elle est promue, nous verrons dans le chapitre 5, par les actuels gestionnaires du risque.

Des ouvrages dédiés à l'écrêtement des eaux

Mais les déversoirs sont surtout pensés par l'administration d'Etat dans une logique d'écrêtement, que l'on retrouve tant dans les modalités de fixation des points d'introduction des eaux que dans les hauteurs qui sont retenues pour les seuils des ouvrages. C'est ainsi que les ingénieurs soulignent l'importance de prévoir des déversoirs sur les levées des vals de grande taille, tels que les vals de Saint Benoît (Loiret), de la Cisse (Loir-et-Cher/Indre-et-Loire) ou sur le val d'Orléans (Loiret), ces vals faisant plusieurs kilomètres de large. La Commission met en effet en avant leurs capacités d'écrêtement. Par exemple, à propos du val de la Cisse, il est expliqué que : « *dans le système étudié par la Commission, le val de la Cisse se prêtant à un emmagasinement d'au moins 60 millions de mètres cubes d'eau qui favoriserait singulièrement l'atténuation des crues, et soulagerait le lit principal beaucoup trop étroit, il a été jugé nécessaire d'introduire les hautes eaux dans ce val, au moyen d'un déversoir dont le meilleur emplacement paraît être entre Chouzy et Onzain* »¹⁶⁸. A propos du val de Saint-Benoît et de l'ouvrage

¹⁶⁷ Fonds EPPLGN, COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

¹⁶⁸ Ibid.

qu'ils y prévoient, ils notent ainsi : « *Le système que la Commission est chargée d'étudier trouve une application des plus satisfaisantes dans ce val, puisque l'emmagasinement des eaux y sera énorme. Elle propose donc d'y établir un déversoir qui devrait être placé aussi près que possible de l'extrémité supérieure afin d'obtenir le plus grand effet utile.* »¹⁶⁹.

Quant à la hauteur des seuils, si les Inspecteurs généraux de la Commission des Inondations ne semblent pas encore complètement fixés à la fin de l'année 1866 sur celle qu'ils veulent fixer¹⁷⁰, ils s'appuient finalement sur l'expérience des ouvrages déjà présents le long du fleuve et se réfèrent ainsi aux « déchargeoirs » de la Loire : « *La Commission a constaté l'excellent effet produit par les trois déversoirs déjà existants à St Martin (vis-à-vis de Gien), à Mazan (en face de Meung), à Blois. Elle a pensé qu'on pouvait placer à l'amont des principaux vals des ouvrages analogues établis en maçonnerie hydraulique. La hauteur des déversoirs serait un peu supérieure aux grandes crues ordinaires ; leur largeur permettrait au moment des grandes crues extraordinaires d'emmagasiner un volume d'eau correspondant à celui qui s'introduisait par les brèches ; à leur pied, on achèterait une zone de terrain sur laquelle on ferait des travaux spéciaux de préservation tels que plantations, enrochements. Les centres importants de populations compris dans les vals soumis à la submersion seraient défendus par des digues spéciales.* »¹⁷¹

Les « hommes de l'art » optent donc pour une technique identique à celle des déchargeoirs de St Martin, Mazan et Blois et placent les seuils de leurs déversoirs relativement bas. Ces propositions diffèrent de celles formulées par COMOY en 1857 ou COLLIN cette même année, qui proposaient des ouvrages dont les seuils étaient fixés beaucoup plus hauts et qui n'auraient fonctionné qu'au dernier moment, lorsque la survenue d'une rupture de levée devenait inéluctable. Dans la pratique, les hauteurs initiales pour les seuils des déversoirs de Saint-Benoît, de Jargeau, d'Avaray, de Montlivault et de Chouzy sont ainsi fixées entre 4m51 à 4m78 au-dessus de l'étiage¹⁷² (le seuil du déchargeoir de la Bouillie à Blois étant pour sa part fixé à 4m50). Nous verrons dans le chapitre 7 que cette question de la hauteur va devenir au moment de la mise en œuvre des ouvrages un point d'achoppement majeur avec les populations riveraines.

De cette double vocation, découle un statut particulier pour les déversoirs du programme de travaux de 1867. Ainsi, si l'Etat a adopté depuis la fin du XVIII^{ème} siècle le principe de la participation financière des intérêts locaux à la construction des ouvrages de protection, les déversoirs ne sont pas inclus dans ce régime ; pour ces derniers l'administration d'Etat décide de

¹⁶⁹ Fonds EPPLGN, COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

¹⁷⁰ COLLIN le laisse entendre : « *Les déversoirs, en général, seront-ils à seuils fixes établis à la hauteur uniforme de 5 mètres au-dessus des basses eaux ? Seront-ils à seuils mobiles, établis à des hauteurs variables selon les localités ? Quels seront leurs emplacements ? Quels seront leurs longueurs, leurs profils, leurs inclinaisons, leur mode de construction ? Ce sont autant de questions délicates que l'étude attentive des lieux pourra seule permettre de résoudre, parce que la solution individuelle dépendra du régime de la Loire et de celui des sables en chaque lieu, de l'étendue et de la capacité des vals submersibles, des centres de population, du nombre des fermes et des exploitations isolées ou groupées, des cultures, de la nature, du sol, des voies de communication qui traversent les vals, etc... ».*

¹⁷¹ Fonds EPPLGN, COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

¹⁷² BMO, Fonds Guillon, Ms 1882, COMOY, *Rapport de la Commission des inondations sur les déversoirs d'Ouzouer, de Jargeau, d'Avaray, de Montlivault et de Chouzy*, 15 décembre 1873.

financer l'intégralité des dépenses. COMOY l'explique dans son rapport : « *Nous avons fait [...] remarquer que la question des déversoirs est indépendante de celle des travaux de préservation locale, ces derniers pouvant être exécutés dans tous les cas, quelque parti que l'on prenne au sujet de l'introduction de l'eau dans les vals* »¹⁷³. De ces propos, il découle bien que la vocation des déversoirs va bien au-delà de la protection des intérêts locaux et s'inscrit plus globalement dans une stratégie de préservation de l'ensemble des enjeux situés le long du fleuve. Les propos de l'ingénieur en chef DEGLAUDE sont, à ce titre, particulièrement éclairants. Évoquant dans un courrier le projet de déversoir sur le val d'Avaray, il note « *Cette atténuation du débit maximum qu'on veut obtenir, [...] elle n'a pas pour objectif le val même d'Avaray qu'on livre à l'inondation réglée. Le véritable objectif est d'assurer l'efficacité de la défense des centres de populations et des vals de Tours et de l'Authion. Il ne s'agit donc pas d'abaisser la hauteur du maximum devant la levée du val d'Avaray. Si elle est surmontée, le dommage ne saurait d'ailleurs être grand* »¹⁷⁴.

Cette question du financement est très importante et le Ministère des Travaux Publics met toujours en avant ce point dans ses échanges avec les Préfets. Ces derniers sont le plus souvent invités à le préciser auprès des populations riveraines, afin que chacun en soit informé¹⁷⁵ : les déversoirs ne sont pas considérés comme étant des ouvrages pour la protection des enjeux localisés, mais bien des ouvrages d'intérêt général, ou d'utilité publique, qui répondent aux besoins plus globaux de protection des forces vives du pays.

3. Un programme de travaux qui fait débat

Le rapport du 29 avril 1867 est présenté au Conseil Général des Ponts et Chaussées lors de la séance du 9 mai 1867. Les débats survenus lors de cette séance sont particulièrement intéressants¹⁷⁶. En effet, le Ministre des Travaux Publics - FORCADE de la ROQUETTE¹⁷⁷ - souligne très rapidement les risques politiques que le programme soulève.

Il identifie d'abord clairement le problème de la hauteur des seuils prévus pour les ouvrages. Nous l'avons déjà mentionné, les « hommes de l'art » se réfèrent aux déversoirs déjà existants, comme celui de la Bouillie à Blois. Apprenant que l'abaissement des levées sera de 1,8 à 2 mètres, il « *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 emmagasineurs d'eau qui ne profiteront qu'aux vals inférieurs.* »¹⁷⁸. De la même manière, le Ministre voit d'un mauvais œil le fait que certains vals soient « épargnés » et qu'aucun déversoir n'y soit prévu. Il pose la question de l'égalité entre les vals et des conséquences néfastes en termes d'acceptabilité des ouvrages. C'est le cas par exemple pour le val d'Authion ; ce val rural de très grande taille connaît déjà à l'époque une agriculture riche et a vu un tissu diffus de constructions se développer. Les ingénieurs ont

¹⁷³ COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

¹⁷⁴ AD45 2S99, DEGLAUDE, *Déversoir d'Avaray. Interprétation de la pensée de la Commission des Inondations*, 10 mars 1868.

¹⁷⁵ AD45 171W30919, FORCADE de la ROQUETTE, *Avant-projet de déversoir d'Ouzouer – Approbation sans changement*, 18 juillet 1868.

¹⁷⁶ AN F¹⁴ 10912¹⁵³, *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*.

¹⁷⁷ Forcade de la Roquette est ministre des Travaux Publics du 20 janvier 1867 au 17 décembre 1868.

¹⁷⁸ AN F¹⁴ 10912¹⁵³, *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 1^{er} semestre 1867.

renoncé à y implanter un déversoir. Le Ministre y voit une faveur et un risque pour la bonne mise en œuvre des autres projets : « *M. le Ministre craint qu'elle ne soit regardée comme une contradiction par les populations moins bien traitées des vals supérieurs et qu'elle ne devienne de leur part l'objet de réclamations auxquelles l'administration aura peine à répondre.* »¹⁷⁹.

Les craintes des Inspecteurs généraux portent quant à eux sur le risque d'un contentieux et de coûts financiers supplémentaires : « *Divers Membres expriment la crainte qu'alors qu'il s'agit non de nouvelles digues mais de digues depuis longtemps existantes, leur abaissement partiel ou en d'autres termes l'établissement de déversoirs ne soit contesté en droit et que s'il est réalisable ce ne soit qu'à la condition de payer aux intéressés les dommages qui résulteront de cette mesure.* »¹⁸⁰. Des craintes auxquelles le Ministre répond avant tout par une inquiétude sur le plan politique, à un moment où l'Empire est de plus en plus fragilisé : « *M. le Ministre ne croit pas que le droit régulier de l'Etat à l'égard des levées soit contestable et que leur abaissement soit de nature à soulever aucune question contentieuse. Mais il ne s'en préoccupe pas moins au point de vue politique du mécontentement et des plaintes que la mesure pourrait inciter chez les populations.* »¹⁸¹

La lecture de ces débats survenus lors de l'élaboration du programme de travaux est pour nous particulièrement intéressante. On y retrouve en effet des questionnements encore aujourd'hui très actuels, par exemple en termes d'égalité de traitement entre les territoires face aux inondations et d'acceptabilité de ce type d'ouvrage. Le Ministre des Travaux Publics est à ce titre beaucoup plus sensible à la nécessité de leur établir une légitimité politique localement que les hommes des Ponts et Chaussées.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ AN F¹⁴ 10912¹⁵³, *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 1^{er} semestre 1867.

¹⁸¹ Ibid.

Conclusion du chapitre 4

Il s'agissait donc dans ce chapitre de mieux comprendre la construction de la politique de lutte contre les inondations menée sur la Loire suite aux inondations exceptionnelles du milieu du XIX^{ème} siècle, d'éclairer les modalités dans le cadre desquelles l'idée de réintroduire les eaux dans les vals de la Loire a émergé et de souligner de premiers éléments de mise en perspective avec les démarches actuelles portées sur le fleuve.

Dans ses travaux, P. ALLARD [2006] parle de la modernité de la politique engagée par l'administration de Napoléon III à la suite de l'inondation de 1856 : la question de l'utilité et les impératifs de coûts, le principe d'un niveau de protection variable, la valorisation de l'expérience acquise sur le terrain, sont effectivement des traits particuliers que l'on retrouve dans les politiques actuelles. Surtout, le régime impérial met en place des moyens (humains et financiers) pour proposer des solutions alternatives aux endiguements massifs.

Pour nous, le problème de l'inondation reste cependant avant tout technique au XIX^{ème} siècle. C'est bien la question de l'aléa qui prime : il s'agit d'identifier les ouvrages qui contrôleront au mieux les crues. A ce titre, on peut dire que s'affirme déjà une certaine « logique de l'ouvrage », pensée à l'échelle du bassin versant, même s'il s'agit de « faire la part de l'eau ». Les barrages constituent la première option retenue : ils répondent à la volonté de l'Empereur de protéger définitivement villes et riches campagnes de Loire moyenne. Après l'inondation de 1866, les « hommes de l'art » se replient sur l'aménagement de « déversoirs modernes » permettant l'écrêtement des eaux dans les vals ruraux. On comprend alors que la distinction se confirme, eu égard aux enjeux présents, entre les dispositifs à mettre en place pour protéger les villes et ceux à penser pour les campagnes. Les déversoirs sont pensés dans une double logique : d'écrêtement des eaux à l'échelle du bassin versant et de protection localisée au sein des vals ruraux. Cette stratégie est pour nous intéressante car elle montre bien où l'administration d'Etat situe ses responsabilités à l'époque : il s'agit pour elle de soutenir et de défendre en priorité les « forces vives » du pays et son économie. Inversement, nous avons bien montré qu'individuellement les riverains sont responsabilisés face au risque ; c'était déjà le cas en 1857 lorsque COMOY propose de premiers déversoirs aux seuils relativement hauts ; cela l'est encore plus en 1866 après un nouvel épisode d'inondation. A de nombreuses reprises, les « hommes de l'art » mettent l'accent sur la nécessité pour les riverains de s'investir dans leur propre défense et sur l'impossibilité qu'il y a à protéger les campagnes, au regard de « l'utilité publique ».

Revenir sur l'élaboration du programme de travaux de 1867 est également pour nous intéressant car on observe en quelques années une évolution dans les stratégies retenues : les attentes de départ très fortes laissent progressivement la place à des ambitions moindres. Ainsi, si Napoléon III lance des injonctions à protéger définitivement les villes et à « *mettre à l'abri [...] nos riches vallées* », la Commission des Inondations de la Loire propose en 1867 un « *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages* ». Le 6 juillet 1867, FORCADE de la ROQUETTE, Ministre des Travaux Publics, fait part au corps législatif de l'impossibilité de contrôler entièrement les crues : « *Quand il s'agit de couvrir une vallée dans toute son étendue, comme la vallée du Rhône, la vallée de la Loire, est-il possible d'adopter le système des digues insubmersibles et de protéger les campagnes comme on a pu protéger les villes ? Je n'hésite pas à le dire avec regret, c'est absolument impossible. Cela*

ne dépend pas du gouvernement, ni des efforts des hommes : c'est au-dessus des forces de l'humanité » [in GIRARD, 1851 : 318]. Lorsque les déversoirs sont proposés en 1867, ils ne s'inscrivent plus dans une logique de maîtrise totale des eaux mais simplement de contrôle. La question de « l'utilité » de protéger les campagnes se pose mais on constate aussi que les hommes des Ponts et Chaussées sont loin d'afficher une confiance totale dans les systèmes de protection qu'ils proposent. Leur discours met d'une part l'accent sur les incertitudes liées aux événements météorologiques auxquels ils doivent faire face mais aussi sur celles portant sur les ouvrages qu'ils gèrent et proposent. A ce titre, on remarquera que dès cette époque apparaissent de premières mesures « *non structurelles* », permettant de pallier les failles potentielles des ouvrages. Enfin, il est intéressant de voir que ces ingénieurs évoquent déjà le fait que le risque naisse des techniques, telles que leurs prédécesseurs les ont élaborées et mises en œuvre le long des cours d'eau avec la construction des endiguements successifs.

Nous verrons dans le chapitre suivant que ces différentes réflexions font écho à celles de nouveau développées depuis quelques années sur le bassin de la Loire. Néanmoins, il apparaît clairement que les enjeux de responsabilité ont profondément évolué depuis le XIX^{ème} siècle et que les déversoirs aujourd'hui préconisés ne répondent plus aux mêmes ambitions.

Chapitre 5. La gestion actuelle du risque d'inondation en Loire moyenne ou comment concilier localement sécurisation des levées et développement des plaines inondables

Après le programme de travaux de 1867, la proposition d'aménager des déversoirs sur les levées de la Loire n'est réitérée que plus d'un siècle plus tard. Notre ambition pour ce chapitre est de montrer comment cette stratégie redevient une préoccupation centrale dans l'action des services de l'Etat en charge des levées de Loire au cours des années 2000 et sous quelles modalités elle est désormais envisagée. Nous verrons alors qu'elle s'inscrit dans une logique profondément renouvelée du problème des inondations et fait transparaître des enjeux de responsabilité très différents de ceux auxquels était soumise l'administration impériale des Ponts et Chaussées.

Pour comprendre la réémergence de cette stratégie « horizontale » de gestion du risque d'inondation, nous proposons d'abord de rendre compte du contexte dans lequel a eu lieu ce tournant. Pour rappel, une logique « verticale » prévalait encore au milieu des années 1980, avec la signature d'un protocole d'aménagement de quatre barrages entre l'Etat et l'EPALA en 1986 (cf. chapitre 3/section D)¹⁸². C'est à la suite d'une remise en question brutale de la politique « aménagiste » alors en vigueur, que l'Etat a engagé le Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) afin de concilier les oppositions exprimées et les priorités de chacun (**section I**). Un temps d'études est alors engagé pour approfondir la connaissance du fleuve et les caractéristiques du problème des inondations sur la Loire. Or, parmi les solutions préconisées, est de nouveau mentionnée la possibilité de restaurer voire d'aménager de nouveaux déversoirs (**section II**). Il apparaît cependant, qu'au-delà de la proximité des solutions, les ambitions des gestionnaires du risque ne sont plus véritablement les mêmes que celles de leurs prédécesseurs du Second Empire. Dans un contexte national où la législation met de plus en plus l'accent sur l'amélioration de la sécurité des ouvrages de protection (barrages, digues), les déversoirs sont de plus en plus appréhendés sur la Loire comme des systèmes de sécurisation de ces levées. Nous montrerons également que ces projets ne s'inscrivent plus désormais dans une logique de contrôle des écoulements à l'échelle du bassin versant mais bien plutôt, pour les gestionnaires du risque, dans une stratégie de protection localisée des enjeux situés en zone inondable, qui doit concilier sécurisation des levées par la mise en place ou la restauration de déversoirs et mesures d'adaptation des territoires ; dans ce cadre, les acteurs locaux sont appelés à se responsabiliser pour améliorer leurs capacités de résilience et améliorer leurs systèmes de protection sans impacter les territoires situés en amont ou en aval. Si la seconde phase du PLGN (2000-2006) peine à engager les travaux nécessaires, le PLGN 2007-2013 constitue le temps de leur mise en œuvre (**section III**). Nous reviendrons ainsi en **section IV** sur l'exemple de trois démarches menées sur la Loire depuis le début des années 2000, qui tentent de concilier la restauration et la sécurisation des levées par l'aménagement de déversoirs et la poursuite du développement en zone inondable.

¹⁸² Pour rappel, ces projets de barrages sont ceux de Serre-de-la-Fare (département de la Haute-Loire), Chambonchard (sur le Cher, dans le département de la Creuse), Naussac II et du Veudre (à proximité de la confluence entre Loire et Allier).

I. Le problème des inondations redéfini dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature

Pour débiter cette section, il est intéressant de dresser un bref parallèle entre les deux temporalités que nous étudions. En effet, si des crues exceptionnelles avaient amené les gestionnaires du risque au XIX^{ème} siècle à penser la construction de « déversoirs modernes », c'est à la suite d'oppositions massives aux projets de barrages et d'une brutale remise en question de leurs orientations face aux inondations que les gestionnaires du risque sur la Loire redéfinissent leur stratégie et envisagent la restauration voire la construction de nouveaux déversoirs (A). De même, tout comme la mise en place d'un service des *Etudes* en 1856 avait permis aux ingénieurs des Ponts et Chaussées d'asseoir leurs connaissances du fleuve et d'envisager différentes options d'aménagement, c'est dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature qu'un temps d'études est engagé par l'administration d'Etat pour réorienter son action face au risque d'inondation (B).

A. Un « Plan Loire Grandeur Nature » (PLGN) pour reconstruire une dynamique sur la Loire

Nous reviendrons dans ce premier temps sur le contexte d'émergence du PLGN. Dans le cadre de notre propos, il s'agit pour nous de montrer comment après une brutale remise en question de la « logique aménagiste » qui prévalait sur le fleuve, l'administration d'Etat s'est repositionnée comme chef de file dans le devenir du fleuve.

1. Des oppositions environnementalistes qui fragilisent une « coalition de cause »

Les oppositions environnementalistes qui se sont exprimées face aux projets d'aménagement de barrages engagés en 1986 mettent à mal la logique des gestionnaires du risque, participent d'une redéfinition du problème et fragilisent une « coalition de cause » qui s'était établie, nous l'avons évoqué dans le chapitre 3, entre pouvoirs publics locaux et administration d'Etat [BAYET, 2005].

Un mouvement d'opposition sur le devant de la scène

Si des oppositions s'étaient déjà exprimées à l'encontre du projet de barrage de Villerest ou de celui de Naussac [HUYGHUES-DESPOINTES, 2008], ces dernières montent en puissance dans les années 1980. Jouant un rôle de liaison et de coordination des associations de protection de la nature sur l'ensemble du bassin, le comité « Loire Vivante » est créé en juin 1986 et prend la forme d'un « forum dissident » [BAYET, 2005 : 8] opposé à la poursuite des projets de barrages. Le soutien de deux associations d'envergure nationale de défense de l'environnement (WWF France et France Nature Environnement) participe de la plus grande visibilité des oppositions. Grâce à leur capacité à investir tant des registres d'action physiques que des ressources plus institutionnelles ou des actions de communication, le mouvement s'affirme : appel au public à

s'exprimer lors des procédures d'enquête d'utilité publique, pétitions, manifestations, occupation de sites, sondages locaux, manifestations festives, venue de personnalités sont autant de modes d'action mobilisés. L'argumentaire, empruntant au registre de l'expertise, est solidement étayé. En particulier, il discute les améliorations attendues des barrages et soulignent leurs conséquences, en particulier sur les milieux naturels et les paysages du fleuve. Un second argument est celui des « effets pervers » des aménagements prévus par le protocole de 1986 : « SOS Loire Vivante » s'attache à souligner l'incapacité des aménagements hydrauliques, tels qu'ils sont prévus, à contenir des crues semblables à celles survenues au XIX^{ème} siècle et présente les ouvrages comme aggravant la situation : « *en créant un sentiment de fausse sécurité, ils se traduiraient par une pression urbaine accrue sur les zones inondables. Les ouvrages envisagés par l'EPALA auraient en effet pour objectif véritable l'urbanisation des zones naturelles d'inondation, et non comme affiché la protection des secteurs déjà urbanisés* » [BAYET, 2005 : 17]. L'association souligne également les incertitudes qui perdurent vis-à-vis de ces ouvrages.

Le mouvement d'opposition va jusqu'à proposer une stratégie alternative. Mobilisant des laboratoires de recherche tant en sciences sociales qu'en sciences dures, il publie en 1990 : « *La quatrième solution* ». Sur le thème particulier de la lutte contre les inondations, cette solution préconise des aménagements ponctuels (élargissement du lit, suppression des obstacles), un meilleur entretien des berges, des mesures de non-constructibilité en zones inondables et l'amélioration du système d'alerte de crue. La philosophie de cette stratégie est alors que « *la responsabilité des dégâts causés par les inondations n'incombe pas au premier chef au fleuve et à ses excès, mais à l'absence d'anticipation de ces phénomènes de la part des autorités administratives et politiques* » [BAYET, 2005 : 18]. « Mieux vivre avec le fleuve » est l'intitulé du colloque organisé en 1990 par SOS Loire-Vivante, qui devient un espace de débat sur le bien-fondé, les attendus et les effets de la stratégie « aménagiste » qui prévaut sur le fleuve.

La fin d'une « coalition de cause »

Face aux contestations environnementalistes, la « coalition de cause » qui prévalait entre les collectivités locales regroupées au sein de l'EPALA et l'administration d'Etat vacille. C. BAYET [2005] rappelle que le Ministère de l'Environnement apporte son soutien au mouvement « SOS Loire Vivante » et tire parti de ces oppositions : « *les contestations associatives [...] offrent au ministère de l'Environnement l'opportunité de compter davantage dans la définition de la politique ligérienne. [...] elles servent de « caisse de résonance » aux positions de l'Environnement. Elles relayent ses préoccupations concernant la protection des milieux naturels, et de manière spécifique à la politique des inondations, ses positions sur la prise en compte des « risques majeurs » et la nécessité de contrôler l'urbanisation en zones inondables.* » [BAYET, 2005 : 20].

Dans un contexte général où les préoccupations environnementales montent en puissance au sein de la société et où le Ministère de l'Environnement s'affirme progressivement, B. LALONDE, alors Secrétaire d'Etat à l'Environnement conteste le bien-fondé du programme de barrages [RODE, 2009].

De même, si nous avons évoqué dans le chapitre 3 les ambitions très marquées de l'administration d'Etat pour contraindre le fleuve au milieu des années 1970 (cf. chapitre 3), le

nouveau rapport rédigé en 1989 par l'Inspecteur Général CHAPON est à ce titre particulièrement révélateur des mutations qui surviennent dans le positionnement de l'Etat durant la décennie 1980. Si l'on se concentre plus précisément sur le volet relatif à l'hydraulique, l'évolution sémantique est notable entre les écrits de l'ingénieur en 1979, sur lequel nous sommes revenus en chapitre 3, et ces derniers. Plus que la poursuite d'un aménagement lourd du fleuve, CHAPON retient prioritairement des mesures « non-structurelles » : l'entretien du lit, le renforcement des levées (« en conservant leur aspect naturel »), l'amélioration de la prévision et de l'annonce des crues, la réduction ou la suppression de « l'objet du risque », c'est-à-dire la présence humaine en zone inondable [CHAPON, 1989 : 11]. A propos des ouvrages de protection, les ambitions et calculs arrêtés en 1979 laissent la place à des propos plus prudents. La possibilité est certes mentionnée de retenir l'eau lorsqu'elle est en excès, mais il s'agit plutôt de « l'empêcher d'envahir de façon destructrice ou dangereuse les zones où l'Homme est présent » [CHAPON, 1989 : 8]. On retrouve dans ces propos des images très proches de celles utilisées à partir de 1856 et surtout 1866 par les ingénieurs des Ponts et Chaussées : le risque n'est pas éradiqué mais « géré », contrôlé. La possibilité de voir les eaux envahir les plaines alluviales de la Loire n'est pas évincée par CHAPON, qui prévoit d'ailleurs la préservation des zones d'expansion de crues : « Le respect des principes que nous proposons conduit à rappeler que les projets retenus devraient être limités à ceux nécessaires à la protection des lieux habités, sans empêcher l'expansion des crues dans les terrains à vocation agricole, sauf s'il pouvait en résulter une menace pour la sécurité des personnes travaillant dans ces secteurs. » [CHAPON, 1989 : 30]. Une nouvelle fois, les termes sont très proches de ceux employés par les « hommes de l'art » dès 1856. CHAPON évoque enfin la possibilité de ne pas aboutir à un système de protection absolu : « Cela ne signifie pas que tout danger d'inondation soit écarté, puisque la protection n'est pas intégralement assurée pour les crues de plus forte intensité que celles de fréquence centennale : l'organisation de l'espace devra en tenir compte » [CHAPON, 1989 : 23].

La fin de la « coalition de cause » pour l'aménagement du bassin de la Loire entre l'administration d'Etat et l'EPALA est entérinée au début des années 1990 lorsque le gouvernement décide de suspendre les projets de Serre-de-la-Fare et Chambonchard et que la priorité est donnée à l'amélioration des systèmes d'alerte ou le contrôle de l'urbanisme.

Ces changements d'orientation de la part de l'Etat sont à l'origine de tensions vives avec l'EPALA, puisque l'Etat dénonce l'accord passé qu'ils ont passé dans le cadre du protocole de 1986. Les relations entre mouvements associatifs et l'Etat ne sont pas non plus très sereines, ce dernier n'étant pas encore revenu sur les projets de Naussac II et du Veurdre. A ce titre, il subit également leur ire [BARRAQUE, GRESSENT, 2004]. L'échéance électorale de 1993 semble retarder une prise de décision devenue indispensable sur un bassin où le blocage ne permet d'identifier aucune perspective pour la suite. A la fin de l'année 1993, M. BARNIER, nouveau Ministre de l'Environnement, préfère la construction d'un plan d'action plus global pour le fleuve à la relance d'un programme d'aménagements structurels [BARRAQUE, GRESSENT, 2004].

Pour S. RODE [2009 : 117], la Loire « sort de la volonté affichée jusque là d'aménager les cours d'eau pour entrer dans une nouvelle phase de « ménagement », mettant l'accent sur une gestion plus « douce » des milieux, plus respectueuse de leur intégrité et de leur fonctionnement ».

Document 29. 1979-1989, un discours renouvelé face au problème des inondations

L'évolution sémantique dans les propos de l'Inspecteur général CHAPON est particulièrement représentative de la mutation qui se dessine dans les priorités et ambitions de l'administration d'Etat. A dix ans d'écart, CHAPON produit deux rapports portant sur l'aménagement du bassin ligérien. Si l'on considère plus particulièrement la stratégie défendue dans le domaine de la protection face aux inondations, on observe des glissements sensibles dans la sémantique utilisée. En particulier, l'incertitude, qui n'était pas présente en 1979, affleure dans ses propos en 1989. Les extraits suivants sont à ce titre très éclairants.

En 1979, il explique ainsi que « l'aménagement doit être homogène sur toute la longueur de la vallée et apporter à chaque secteur le même degré de protection et la même garantie de disposer d'une eau en quantité et qualité suffisantes pour ses propres besoins » [CHAPON, 1979 : 13].

Inversement, en 1989, il constate qu'« une élémentaire équité commande d'essayer de garantir aux populations une protection contre les excès des cours d'eau à un degré aussi voisin que possible d'un secteur à l'autre du Bassin, ce qui peut imposer à certains des contraintes pour améliorer la condition des autres, lesquels doivent en retour, manifester leur reconnaissance de cette solidarité » [CHAPON, 1989 : 7].

2. Le « Plan Loire Grandeur Nature » pour concilier des ambitions contradictoires

C'est dans ce cadre que l'Etat lance en 1994 le *Plan Loire Grandeur Nature* (PLGN), avec comme ambition de dépasser les blocages et de concilier les ambitions de chacune des parties prenantes à la gestion du fleuve.

Un PLGN construit autour de plusieurs priorités

La Charte du PLGN est signée entre Etat, l'Agence de l'Eau et l'EPALA juillet 1994 ; elle stipule que : « Le gouvernement a décidé [...] d'un plan global pour un aménagement et une gestion cohérents, équilibrés et écologiques du bassin de la Loire, visant à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique. [...] » [PLGN, 1994 : 2]. Dans cette formulation se révèle un souci d'équilibre du gouvernement entre les positions antagonistes qui se font face depuis plusieurs années et une volonté d'aboutir à un compromis entre « la coalition aménagiste » représentée par l'EPALA et « la coalition environnementale » [BAYET, 2005 : 22]. B. BARRAQUE et P. GRESSENT soulignent l'innovation que constitue le PLGN à l'époque : « L'originalité tient à ce que c'est la première

fois que l'Etat s'engage sur dix ans dans un plan d'aménagement du territoire et y intègre l'environnement, fait preuve de la volonté de travailler en partenariat et établit un programme global intégrant développement économique, protection du milieu naturel et sécurité des populations » [BARRAQUE, GRESSENT, 2004 : 31].

On rappellera enfin que le PLGN s'organise initialement autour de trois axes prioritaires, qui correspondent également aux problématiques mises en exergue durant la période de conflit et qui sont appelées à être conciliées : la satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau, la restauration de la diversité écologique du milieu et la protection des populations face au risque d'inondation. Nous nous concentrerons dans notre propos sur ce dernier volet.

La protection des populations face au risque d'inondation

Si l'on considère plus particulièrement ce dernier volet, l'Etat et l'EPALA en sont les principales parties prenantes.

C'est dans ce volet que les compétences et obligations de l'Etat sont les plus prégnantes ; nous avons rappelé dans le chapitre 1 que ce dernier exerce des fonctions régaliennes de contrôle de la sécurité civile. De même, les dispositifs de prévision (les Services d'Annonce des Crues) sont également sous son contrôle. Surtout, nous avons montré dans le chapitre 3 que l'Etat est le propriétaire quasi-unique des levées qui enserrant la Loire. Possédant près de 600 kilomètres de levées, il est responsable de leur entretien et de leur sécurité. En quelques lignes et pour une meilleure compréhension de nos propos dans les parties et chapitres qui vont suivre, on rappellera que la DIREN de la Région Centre a la charge de l'expertise méthodologique et technique pour l'entretien du lit, de l'élaboration des PPR « Inondation », du Service d'Annonce des Crues et de la gestion du réseau CRISTAL, réseau de points de prévision sur la Loire. La DIREN s'appuie dans ses missions sur les Directions Départementales de l'Equipement.

L'EPALA est quant à lui propriétaire et exploitant de la retenue de Villerest et co-gestionnaire avec les services de l'Etat du réseau CRISTAL. Nous verrons dans les parties suivantes que la logique « aménagiste » de cette structure s'atténue progressivement à partir de 1995, avec la nomination à sa tête d'Eric DOLIGE. En quelques années, l'EPALA connaît un revirement dans sa conception du problème des inondations, ainsi que dans ses priorités.

B. Au sein du PLGN, une stratégie à refonder pour la lutte contre les inondations

La Charte du PLGN adoptée en 1994 est l'occasion pour l'Etat de relancer l'action dans ce domaine et de marquer un changement d'orientation, à l'image de celui qui s'affirme à l'échelon national. Se mêlent alors des opérations immédiates et le lancement d'études à plus long terme pour clarifier les options à retenir.

1. Des opérations immédiates

Rompant avec la « logique de l'ouvrage » [DECROP et al., 1997], l'Etat affiche d'abord comme priorité l'engagement de mesures de prévention. Il s'agit d'une part de poursuivre la publication des cartes de risques liées à l'inondation (les Atlas des Zones Inondables, représentant les Plus Hautes Eaux Connues, sont en cours de réalisation sur le fleuve). De même, la prévention passe par un contrôle de l'urbanisation en zone inondable. La Loire est à ce titre le lieu d'expérimentation de la nouvelle politique nationale de gestion du risque d'inondation arrêtée en 4 janvier 1994, qui aboutit en 1995 à la création des PPR « Inondation ».

La circulaire de janvier 1994 pose des principes très clairs : « *des instructions seront adressées aux Préfets [...] de façon à ce que les projets de construction en zones inondables soient strictement contrôlés. Les principes suivants devront être mis en œuvre :*

- *Interdiction d'implantations nouvelles dans les zones les plus exposées ;*
- *Limitation des implantations nouvelles dans les autres zones inondables en fonction des aménagements de protection possibles ;*
- *Pas d'aménagement de protection susceptible d'aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval. »* [CIADT, 1994 : 1].

Sur la Loire, elle donnera lieu à l'adoption de Projets d'Intérêt Général (PIG) par des arrêtés préfectoraux successifs sur tout le long de la Loire moyenne entre 1994 et 1998¹⁸³

L'Etat s'engage également « *à son initiative et sous sa responsabilité* » [PLGN, 1994 : 2] à moderniser le réseau de prévision CRISTAL et d'annonces de crues. Enfin, de façon plus ponctuelle, des travaux de défense sur l'agglomération de Montluçon sont programmés, tandis que le renforcement des levées constitue une priorité pour laquelle l'effort financier doit être partagé entre l'Etat, l'EPALA et les collectivités locales.

¹⁸³ S. RODE [2009 : 135] rappelle que l'article R. 121-3 du Code de l'Urbanisme permet à l'Etat d'imposer les mesures de prévention des risques qualifiées de PIG dans tous les documents d'urbanisme.

2. Des choix stratégiques à arrêter à plus long terme

Une « Etude globale de la Loire moyenne »

A plus long terme, l'Etat se positionne également en tant que maître d'ouvrage pour une « *Etude globale de la Loire moyenne* ».

A l'image du service des *Etudes* créé en 1856, la priorité est ainsi donnée dans le cadre du PLGN à l'amélioration des connaissances sur le fleuve, ici plus précisément sur la problématique du risque d'inondation. En engageant cette étude, il s'agit d'une part de penser une alternative aux projets d'aménagement de barrages mais également de construire une connaissance commune et partagée entre les partenaires du PLGN, après plusieurs années de conflit. A ce titre, le Directeur de l'Equipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature (EPPLGN) et porteur de l'étude explique que « *Dans la phase d'étude, nous acquérons ensemble une connaissance de la rivière et de son comportement. Nous partageons cette connaissance, ce qui fait que les collectivités locales et l'Etat sont d'accord sur ce que nous disons et publions : ce qui est déjà un grand progrès.* » [in DOUSSIN, 2009 : 107].

L'« *Etude globale de la Loire moyenne* », autrement appelée « Loire moyenne » doit donc permettre d' : « *évaluer la nature des travaux de restauration et d'entretien du lit et des ouvrages destinés à améliorer l'écoulement des grandes crues et compatibles avec les objectifs de protection et de mise en valeur du milieu naturel [ainsi que] les effets de la politique alternative de renforcement des levées et de restauration du lit sur la protection des vals inondables contre les inondations* » [PLGN, 1994 : 4].

Nous reviendrons plus en détail ultérieurement sur cette étude car c'est dans son cadre que la possibilité de restaurer et surtout de construire de nouveaux déversoirs sur la Loire est envisagée.

L'Equipe Pluridisciplinaire d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage « Plan Loire Grandeur Nature »

Pour clore cette section, il est important de revenir en quelques mots sur l'Equipe Pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature (EPPLGN), qui constitue à partir de 1995 un acteur clé au sein du PLGN et dont nous rendrons compte des travaux dans les parties suivantes, eu égard à son apport fondamental dans la redéfinition du problème des inondations sur la Loire et des solutions.

En 1994, la Charte du PLGN pose le principe que « *pour appuyer ces études et ces travaux, pour favoriser la mise en œuvre des mesures de restauration de la diversité écologique du milieu [...] et pour assister techniquement les maîtres d'ouvrage qui voudraient y participer, une équipe pluridisciplinaire de 8 personnes sera mise en place pour une durée de trois ans renouvelables* » [PLGN, 1994 : 4]. Créée en septembre 1995, celle qui est parfois décrite comme un « bureau d'étude public » [BARRAQUE, GRESSENT, 2004] est une équipe restreinte et pluridisciplinaire, composée à l'image des problématiques qu'aborde le PLGN (naturalistes, hydrauliciens, économistes, cartographes).

Elle a pour mission d'approfondir les connaissances sur le bassin de la Loire, de participer à la mise en cohérence des actions des différentes parties prenantes au PLGN et, nous l'avons mentionné plus haut, de porter « l'étude Loire moyenne ». Elle intervient également en appui

technique aux maîtres d'ouvrages. Cette structure est particulièrement originale, pilotée de façon tripartite entre l'Etat, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne et l'EPALA. Elle est d'ailleurs la seule structure à avoir été créée dans le cadre du PLGN. Cette spécificité la sert d'ailleurs très largement et rend son discours d'autant plus audible auprès des pouvoirs publics locaux. Pour N. DOUSSIN [2009 : 106], l'EPPLGN apparaît comme une structure d'expertise liée au PLGN, plus neutre que les services de l'Etat.

Lorsque l'Etat crée en 1994 le PLGN, son ambition première est donc de dépasser les conflits qui déchirent les acteurs ligériens depuis plusieurs années quant à l'aménagement du fleuve. Le poids des tensions se lit entre autres dans l'absence de structure décisionnelle spécifiquement dédiée au PLGN¹⁸⁴, chacune des parties prenantes préférant conserver ses prérogatives. Seule l'EPPLGN en est une émanation directe. C'est d'ailleurs sur les travaux de cette dernière que nous revenons en section 2. En effet, à l'image des services des Etudes créés par l'administration des Travaux Publics après les inondations de 1856, les structures signataires du PLGN engagent alors un important temps d'approfondissement des connaissances portant sur le fleuve. Une « Etude globale de la Loire moyenne » est en particulier engagée et portée par l'EPPLGN. Nous verrons que cette dernière va profondément renouveler l'appréhension du problème des inondations sur la Loire et amener en particulier à la proposition de restaurer voire construire de nouveaux déversoirs sur la Loire.

II. Quelle lecture du problème des inondations ? L'étude « Loire moyenne » au fondement d'une lecture renouvelée du problème des inondations

Nous avons vu dans la section précédente que les partenaires du PLGN donnent d'abord la priorité au lancement de nouvelles études dans une logique de dépassement des conflits. Il s'agit alors pour eux de se constituer une culture commune après ces années de conflits et d'alimenter leurs réflexions pour repenser l'aménagement du fleuve [Eureval-C3E-Edater, 2005]. Parmi celles qui sont engagées, l'étude « Loire moyenne » a comme ambition initiale de réfléchir à l'opportunité ou non de réaliser le barrage du Veudre. Cependant, en accord avec les trois parties signataires, l'EPPLGN en charge de sa réalisation élargit son questionnement et aboutit à une proposition pour la définition d'une « *stratégie globale et concertée* » face aux inondations de la Loire [EPPLGN, 1999 : 5].

¹⁸⁴ Les années de mise en œuvre du premier PLGN restent relativement tendues, d'autant plus que le gouvernement se désengage du projet de construction du barrage de Chambonchard, arguant de la stabilisation des prélèvements en eau depuis quelques années. L'EPALA avait des ambitions touristiques et économiques importantes sur ce site [DOUSSIN, 2009 : 109].

Or, c'est dans ce cadre que la proposition est formulée, à l'image de ce que nous avons pu déjà décrire dans le chapitre 4, d'une nouvelle « *combinaison* » de mesures (pour reprendre des termes employés aux deux époques), au sein de laquelle la restauration et surtout l'aménagement de nouveaux déversoirs sur la Loire sont envisagés. Néanmoins, nous verrons que la définition qui est donnée du problème des inondations diffère largement de celle formulée au XIX^{ème} siècle (A). De même, la restauration ou l'aménagement de déversoirs sont pensés dans un cadre d'action renouvelé (B).

A. Le risque, produit d'un aléa et d'une vulnérabilité

A la différence de ses prédécesseurs, l'EPPLGN appréhende d'abord le problème du risque d'inondation au regard des enjeux situés dans les plaines alluviales et non vis-à-vis de l'aléa.

1. Des vals vulnérables

Vulnérabilités ...

Dans ses résultats, l'étude « Loire moyenne » propose d'abord une photographie particulièrement complète des enjeux présents en zone inondable sur la Loire moyenne [EPPLGN, 2000]. Cette dimension socio-économique est intégrée afin de mieux saisir les conséquences potentielles des inondations sur les territoires concernés. L'EPPLGN décrit, caractérise et évalue les enjeux et la vulnérabilité des vals, recense les biens exposés et va jusqu'à en proposer une évaluation financière. Les enjeux sont recensés sur le périmètre correspondant à une inondation maximale, équivalente celle survenue en 1856. Quatre grands thèmes sont retenus : population/logements, activité économique, activités agricoles, équipements et infrastructures.

En 1999, lorsque les premiers résultats sont rendus, ils sont alors synthétisés de la sorte : « *les vals de Loire moyenne entre Nevers et Angers abritent, sur les 110 000 hectares que la crue de 1856 a entièrement inondés sous des hauteurs de 1 à 4m d'eau, **300 000 personnes, habitant 240 communes**¹⁸⁵ [...]. Cette population est près de dix fois celle du siècle dernier. **13 600 entreprises** sont implantées en zone inondable, dont 13 100 sont des PME de moins de vingt salariés. Ces implantations relativement récentes n'ont donc jamais eu l'expérience d'une crue [...] 87 000 ha sont mis en valeur par l'agriculture. 10% de cette superficie concerne des cultures spécialisées importantes pour l'économie régionale [...]. Les 240 communes abritent 1 560 équipements et près de 4 000 transformateurs EdF inondables. » [EPPLGN, 1999 : 9]*

L'état des lieux est matériel mais il se veut également plus fin et capable de prendre en compte les dynamiques locales. Ainsi, des enquêtes locales ont été réalisées, dans une volonté d'intégrer une dimension dynamique à ces données quantitatives ; près de la moitié des communes auraient ainsi à l'époque des projets de développement : « *45% des communes étudiées présentent une dynamique actuelle avérée, 40% sont plutôt dans un état stationnaire et les 15% autres connaissent une phase de déclin. Pour 75% de ces communes, le dynamisme dépend d'un pôle d'activités extérieur au territoire communal. Dans 85% des cas, les*

¹⁸⁵ Nous indiquons les passages en gras comme dans les sources d'origine.

facteurs et entreprises sources de ce dynamisme sont peu ou pas exposés directement aux inondations de la Loire » [EPPLGN, 1999 : 10].

L'état des lieux se poursuit avec un point sur les enjeux environnementaux et plus globalement patrimoniaux, même si les impacts d'une crue exceptionnelle sur eux sont considérés comme difficilement évaluables [EPPLGN, 1999 : 19]. La question des impacts sur les paysages ou les impacts indirects comme les risques de pollution mécanique et chimique ou les perturbations plus générales du système économique sont également appréhendés.

C'est donc une analyse particulièrement fine et qui se veut exhaustive que l'EPPLGN réalise. *In fine*, elle montre qu'en l'absence de brèches accidentelles, les dommages sont évalués à près de 17 milliards de francs à l'échelle de la Loire. Dans des conditions identiques à celles observées en 1856 (inondation de la totalité des vals suite à des brèches accidentelles et des remontées de nappe), c'est un dommage potentiel de près de 40 milliards de francs qui est évalué [EPPLGN, 1999 : 14].

... et absence d'une culture du risque

L'EPPLGN ne se limite pas aux enjeux matériels et appréhende d'autres facteurs constitutifs pour elle de la vulnérabilité des territoires. Elle s'attache à souligner sur la Loire moyenne ce qu'elle considère comme étant une absence de « *culture du risque [...] faible ou inexistante, voire faussée* » [EPPLGN, 1999 : 20] ainsi qu'un manque d'expérience en termes de gestion de crise. Pour elle, un traumatisme social est certain de survenir en cas d'évènement important dans les conditions actuelles : « *Une crue similaire à celles du siècle dernier, mais se propageant sans brèche accidentelle, inonderait moins de la moitié des vals qui l'ont été alors. La tentation est donc forte de se montrer optimiste et de croire que les inondations sont « endiguées » et n'existent plus. L'Equipe invite cependant à être beaucoup plus mesuré pour les raisons suivantes : les populations et les opérateurs économiques installés en zone inondable ont peu conscience des inondations possibles et de leurs graves conséquences. Leur culture du risque est faible ou inexistante, voire faussée, comme les nombreuses réunions d'information conduites l'ont révélé.* » [EPPLGN, 1999 : 20].

On rappellera à ce titre que l'EPPLGN a fortement investi cette dimension dans plusieurs études socio-historiques qui viennent étayer ses propos. Dès le début des années 2000, des recherches en archives sont ainsi commanditées auprès du bureau d'études MINEA. A partir de ces travaux portant sur l'histoire de la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du XIX^{ème} siècle, l'EPPLGN parle d'une récurrence dans « ***l'inertie du corps social à l'encontre de la prise en considération du risque. Riverains et responsables ligériens ont montré qu'ils savent s'habituer au risque et se croient d'autant plus en sécurité que la météorologie est clémente. Ils oublient alors les contraintes que le bon sens nourri d'une culture du risque pourrait imposer de lui-même et montrent une tendance chronique à augmenter les enjeux exposés en zone inondable*** » [EPPLGN, 1999 : 21].

Enfin, au-delà des sources anciennes, une enquête portant sur la mémoire orale des inondations et la construction des ouvrages a été réalisée auprès de personnes âgées et dont les familles vivent depuis plusieurs générations en bord de Loire, afin de mieux cerner la « culture du risque » locale. Or, parmi les résultats obtenus, la méconnaissance des crues historiques est mise en avant ; peu

de récits personnels, transmis par la famille, ont survécu jusqu'à aujourd'hui. D'une manière générale, il est également mis en avant que la connaissance des phénomènes de crues et des grandes inondations est insuffisante, tout comme la compréhension du système de fonctionnement des ouvrages de protection. A propos des déversoirs, et en particulier de celui de Jargeau (Loiret) qui impacte le territoire sur lequel les enquêtes ont été menées, il apparaît que les habitants s'y sont résignés mais ne croient pas dans son fonctionnement, arguant du fait que le lit de la Loire s'est incisé. Sur la rive en face, très peu d'habitants connaissent l'existence d'un autre déversoir, celui d'Ouzouer, tandis qu'ils n'accordent qu'une confiance relative dans les levées et font confiance aux « barrages » d'amont [DENECHÉAU, 2001 (a) : 17]. De ces éléments, il ressort un certain paradoxe : l'EPPLGN observe une « *appréhension du risque comme d'un fait inéluctable mais dont on paraît avoir perdu le sens de la gravité : destructions, souffrances... Il fait partie du quotidien. Mais paradoxalement, il ne doit pas avoir d'incidences sur les modes de vie.* » [DENECHÉAU, 2001a : 19].

Dans une approche encore très précurseur à la fin des années 1990, l'EPPLGN met donc d'abord l'accent sur la vulnérabilité des territoires dans son appréhension du problème du risque d'inondation sur la Loire moyenne. Elle montre bien que le problème n'est pas tant lié à la gestion de l'aléa qu'à celle des enjeux présents en zone inondable. Si nous avons vu que le contrôle de l'urbanisation est désormais une priorité à l'échelon national, cette étude est cependant l'une des premières à proposer de manière aussi fine et poussée une analyse de la vulnérabilité.

L'étude « Loire moyenne » ne s'arrête néanmoins pas à cette première dimension. Des études et une modélisation hydrauliques sont ainsi engagées en parallèle pour mieux comprendre les phénomènes de crue et le fonctionnement des ouvrages de protection. Or, nous verrons que dans ce domaine également, le discours développé tranche avec les lectures de ses prédécesseurs.

2. La nature de l'aléa hydraulique modifiée

Le volet hydraulique de « l'Etude Loire moyenne » s'appuie sur un modèle à une dimension construit entre le Bec d'Allier et le Bec de Maine (Nevers à Montjean) qui modélise les écoulements principaux et le fonctionnement des vals. Construit par Hydratech entre 1995 et 1998, il est calé sur des crues récentes pour prendre en compte l'évolution du lit de la Loire [MAURIN et PASQUET, 2004 : 228]. Il permet l'analyse des conditions de propagation de différentes crues dans les conditions actuelles et donne des perspectives quant aux bénéfices à attendre de la restauration et l'entretien du lit, de la modification du système de levées ou de la construction du barrage du Veudre pour plusieurs occurrences de crues : 50 ans, 100 ans, 500 ans, crues exceptionnelles type « 1856 ».

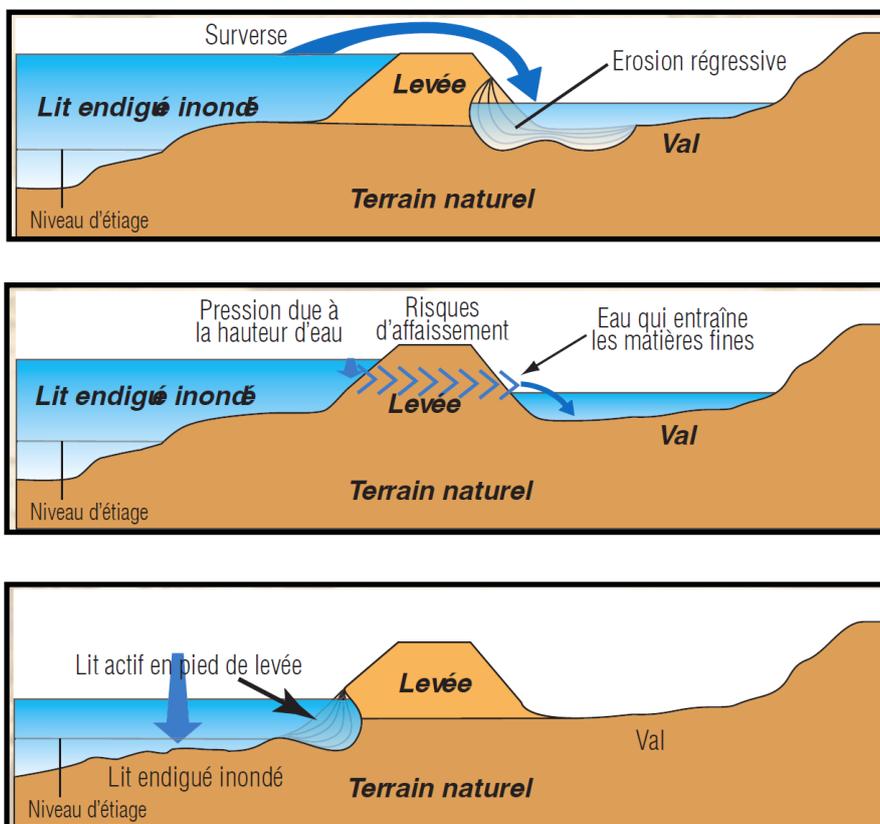
Or, les résultats de ces modélisations révèlent sur la Loire moyenne un système de protection dérégulé, où les failles ne sont pas forcément celles attendues *a priori*. Dans la formulation de ses résultats, l'EPPLGN s'attache en particulier à montrer que les conditions d'écoulement et le système en place ont profondément évolué depuis le XIX^{ème} siècle.

Le premier enseignement obtenu porte sur les effets de l'unique barrage écrêteur de la Loire : le barrage de Villerest. Les modélisations montrent bien le fort impact de ce dernier dans la régularisation des débits et la diminution des risques de surverse. L'ouvrage peut écrêter entre 500 et 1 000 mètres cubes par seconde au Bec d'Allier, entraînant ainsi une diminution du niveau d'eau de 40 à 80 centimètres en aval. De même, l'EPPLGN montre que les campagnes successives de travaux ont permis de surélever et renforcer les levées, surtout dans la traversée des agglomérations.

Ces premiers points établis, les auteurs de l'étude mettent cependant l'accent sur la permanence de nombreuses fragilités et incertitudes dans le système de protection des levées. Dans ses écrits, l'EPPLGN s'applique à les détailler. Elle montre ainsi que contrairement aux discours souvent entendus, l'incision du lit de la Loire (c'est-à-dire son enfoncement de 1 et 2,50 mètres de profondeur selon les lieux) accroît le risque de ruptures des levées. Ce phénomène accélère en effet la végétalisation des bras secondaires du fleuve et leur déconnexion avec le lit principal ; la conséquence est une réduction des capacités d'écoulement dans le lit endigué de la rivière. Pour l'EPPLGN, une attention encore plus accrue à l'entretien du lit de la Loire est nécessaire : « le modèle hydraulique révèle **qu'un lit insuffisamment entretenu et dégradé entraîne des surélévations locales de la ligne d'eau de 30 à 70 centimètres, d'autant plus graves que le cours est resserré, ce qui est le cas dans les grandes agglomérations** » [EPPLGN, 1999 : 28].

Document 30. Les risques de brèches sur la Loire

(source : EPPLGN, 2004)



Les résultats de l'étude révèlent également des failles de divers ordres dans les levées de la Loire (dont les schémas ci-dessus rendent compte). Une nouvelle fois, le problème de l'incision du lit

est mis en exergue. Les fondations des levées sont en effet fragilisées et déstabilisées puisqu'elles affleurent en surface : elles seraient désormais en contact avec le lit mineur sur près de 130 kilomètres de long. Les levées de Loire se révèlent également hétérogènes au niveau de leurs hauteurs. A ce titre, l'étude a permis de recenser plusieurs dizaines de points bas, c'est-à-dire des points où le risque d'introduction des eaux est accru. Dans le même ordre d'idée, la modélisation fait apparaître que le système de protection par les déversoirs ne peut plus fonctionner tel qu'il avait été pensé au XIX^{ème} siècle, les hauteurs de leurs seuils ne correspondant plus à ce qui avait été calculé à l'époque [EPPLGN, 1999 : 11]. Des doutes existent également quant à leurs banquettes fusibles : n'ayant jamais fonctionné et étant peu entretenues, disparaîtront-elles au moment opportun, lorsqu'elles seront atteintes par les eaux ?

Ces éléments amènent donc les rédacteurs de l'Etude à souligner la permanence de nombreuses incertitudes vis-à-vis du système de protection sur la Loire : « **Le risque de brèche accidentelle a évolué mais globalement la probabilité d'apparition n'en a vraisemblablement pas diminué. C'est ce risque qui reste le plus préoccupant en matière d'augmentation de dommage : pour une crue de période inférieure à 200 ans, l'inondation des vals d'Orléans, de Cisse, de Tours et d'Authion, où sont concentrés les plus importants enjeux, ne se fera qu'à la faveur d'une ou plusieurs brèches accidentelles. Ces brèches seules augmenteraient les dommages de 10 à 30 milliards de francs** » [EPPLGN, 1999 : 12-13]. La formulation de ces incertitudes rappelle donc celle développée au XIX^{ème} siècle par COMOY dans le cadre de ses *Etudes*. Dans les deux cas, les limites inhérentes aux levées sont soulignées. Nous verrons cependant que la solution des déversoirs n'est alors pas véritablement formulée avec la même stratégie. Au XIX^{ème} siècle, les déversoirs sont préconisés parce que les « hommes de l'art » ne maîtrisent pas bien encore les techniques de construction de barrages et sont dépassés par les aléas qui les frappent. Les déversoirs constituent alors le seul palliatif pour assurer un écrêtement suffisant des eaux. En 1999, lorsque les résultats de « l'Etude Loire moyenne » sont rendus, c'est d'abord le problème de la fragilité des levées qui est mis en avant : les déversoirs sont pensés pour les sécuriser. C'est ce que nous développerons dans le point qui suit.

B. Une stratégie mêlant innovations et dispositifs revisités

Une fois ce diagnostic établi, l'EPPLGN a également pour tâche de proposer une stratégie d'action face au risque d'inondation sur la Loire moyenne. Elle est présentée dans le cadre de la « *Synthèse des propositions pour une stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne* » [EPPLGN, 1999]. On notera qu'il s'agit alors d'une proposition de stratégie et nullement d'une politique arrêtée. Une note précise d'ailleurs sur la première page de ce document que : « *Cette note à caractère technique conclut la phase de définition de la stratégie sans engagement vis-à-vis de la décision finale qui sera retenue par les autorités* »¹⁸⁶.

Si l'on considère maintenant plus précisément les propositions formulées dans cette stratégie, on constate d'abord une rupture profonde avec les orientations « verticales » encore défendues

¹⁸⁶ N. DOUSSIN [2009] rappelle d'ailleurs que les acteurs ne s'accordent pas tous sur le statut de ces résultats et sur celui des conclusions obtenues.

quelques années plus tôt, et ce à plusieurs titres. C'est une combinaison d'actions qui est préconisée par l'EPPLGN, dans le cadre de laquelle le projet de construction d'un barrage au Veurdre tient une place importante mais n'est pas suffisant. L'accent est mis en priorité sur ce que l'on appelle couramment un panel de « *mesures non-structurelles* »¹⁸⁷, tandis que les orientations en matière de protection se tournent vers la possibilité de construire de nouveaux déversoirs ; l'introduction des eaux dans les vals de la Loire moyenne est de nouveau envisagée [EPPLGN, 1999 : 23].

Nous reprenons ici plusieurs extraits de rapports rendus par l'EPPLGN en 1999 et au début des années 2000. Ils sont en effet pour nous révélateurs de l'appréhension du problème par ces « hommes de l'art » et des objectifs qu'ils visent. Nous verrons alors en particulier que les déversoirs préconisés ne s'inscrivent plus véritablement dans la logique qui prévalait au XIX^{ème} siècle.

1. La réduction de la vulnérabilité prend le pas sur le contrôle du cours d'eau

La note rédigée en 1999 entérine une première rupture avec les stratégies préconisées seulement quelques années précédemment. Elle affirme ainsi que penser la lutte contre les inondations sous le seul angle de l'hydraulique ne peut conduire qu'à un échec : « *une stratégie, qui se cantonnerait à des travaux sur les levées ou à un nouvel ouvrage écrêteur et ne modifierait pas profondément **la connaissance et le comportement des riverains vis-à-vis du risque d'inondation**, porterait en elle-même les germes de son propre échec à moyen terme [...].*

Au contrôle de l'aléa hydraulique, la préférence est d'abord donnée à des mesures de réduction de la vulnérabilité des territoires ; les auteurs de l'étude soulignent ainsi que « *Une diminution des dommages [...] ne peut reposer sur une diminution du seul aléa hydraulique. Pour réduire les risques liés aux inondations, il faut se reposer en priorité sur une démarche durable de diminution de la vulnérabilité des biens exposés dans les zones inondables. Cette démarche relève davantage d'une **approche sociale et économique** et d'une réglementation harmonieuse du mode de vie en zone inondables, que d'aménagements, aussi importants, sophistiqués et clairement motivés et décidés soient-ils* » [EPPLGN, 1999 : 22]. Aussi, l'EPPLGN en appelle à l'adoption d'une base d'actions menées dans la durée et en complémentarité, mêlant amélioration des dispositifs de prévision, de prévention et de gestion de crise, des stratégies renouvelées de développement dans les zones inondables, auquel s'ajoute un entretien régulier du lit et des levées [EPPLGN, 1999 : 23].

Dans le cadre du renforcement des modalités de prévision, de prévention et de gestion de crise, l'EPPLGN préconise également la modernisation et l'extension du réseau CRISTAL de gestion des crues et des étiages. De même, elle appelle à une poursuite de l'élaboration des DICRIM, au

¹⁸⁷ Pour rappel (cf. introduction générale), les mesures dites « *non structurelles* » visent avant tout à modifier les pratiques et les enjeux exposés. On retrouve parmi elles, les mesures de réduction de la vulnérabilité, les démarches de prévention ou de contrôle de l'urbanisation, ainsi que celles de gestion de crise.

développement des modalités d'information, ainsi qu'à celui des plans de secours. Enfin, elle souligne les manquements dans le domaine de la gestion de crise : « *pour gérer au mieux leurs moyens humains et faire face au risque de dispersion, les gestionnaires de la Loire, les services de secours et les autorités compétentes manqueront de repères, de références* » [EPPLGN, 1999 : 28].

Pour poursuivre le développement des zones inondables, l'EPPLGN introduit l'idée d'une « *reconstitution et [d'une] diffusion active d'une culture du risque* » [EPPLGN, 1999 : 26] ; elle préconise un « **nouveau mode de développement** » [EPPLGN, 1999 : 26], une attention particulière à « *la diminution de la vulnérabilité des biens exposés* », ainsi qu'une « **maîtrise foncière** » à proximité des secteurs les plus à risque [EPPLGN, 1999 : 26]. L'entretien régulier des levées et du lit de la Loire font aussi partie de ces actions à mener sur le long terme et préalables à tout nouveau projet d'aménagement. L'EPPLGN souligne ainsi qu'un entretien insuffisant du lit peut augmenter les hauteurs d'eau de 30 à 70 cm selon les lieux, entraînant un risque accru de brèches.

Plutôt que de donner la priorité aux ouvrages, ce premier volet présenté comme prioritaire est donc un préalable à toute autre action.

2. Un système de protection à restaurer plus qu'à repenser

Dans le domaine de la protection, l'EPPLGN se détache également des orientations qui prévalaient encore quelques années plus tôt et renoue avec des dispositifs peu valorisés pendant tout le XX^{ème} siècle, tels que les déversoirs.

Le Veudre : un barrage à l'utilité indéniable...

Les modélisations réalisées dans le cadre de l'étude Loire moyenne permettent d'abord à l'EPPLGN de confirmer les apports potentiels de l'implantation d'un nouveau barrage en Loire amont, en particulier en matière d'écrêtement et de réduction des potentialités de surverse : « *le Veudre abaisse la cote maximale en Loire de l'ordre de 20 à 50 centimètres en amont de Tours et de 5 à 20 centimètres en aval, en particulier dans la traversée des agglomérations où le lit est particulièrement resserré. Il repousse à des crues plus rares les débordements et les surverses ; il réduit ainsi le risque de rupture suite à une surverse [...].* »

L'accent est mis sur le fait que l'ouvrage ne semble pouvoir être mis à mal. Il n'y aurait donc pas d'incertitude quant à ses capacités d'écrêtement : « *l'étude révèle une capacité d'écrêtement pour toutes les crues qu'aucun autre aménagement envisageable ne peut atteindre, sinon l'inondation de plusieurs vals importants qui sont en partie ou totalement urbanisés. [...] L'étude n'a pas identifié de crue qui saturerait la capacité d'écrêtement de l'ouvrage* » [EPPLGN, 1999 : 34]. Les errements que connaissaient les « hommes de l'art » à ce propos au XIX^{ème} siècle sont balayés.

... sans être déterminant

Les conclusions de l'EPPLGN sont cependant nuancées. En particulier, les modélisations révèlent la persistance de surverses en cas de crues très fortes sur certains vals, malgré l'effet potentiel du barrage du Veurdre. Pour les auteurs, même la construction de cet ouvrage « ***laisse entier le problème de protection de certains vals où les déversoirs n'existent pas ou dysfonctionnent : Cours les Barres, la Charité amont, Léré, St Georges pour des crues entre 150 et 200 ans, Orléans pour une crue de 250 à 300 ans, Sully et Authion pour une crue de 400 à 500 ans*** » [EPPLGN, 1999 : 35]. Plus encore, la construction du barrage du Veurdre ne permet aucunement de remédier aux fragilités intrinsèques des levées de protection : « *L'impact du Veurdre sur les brèches accidentelles par renard dans les levées ou leurs fondations ou par érosion est réduit, dans la mesure où il n'abaisse pas les vitesses d'écoulement dans le lit mineur et laisse s'écouler des hauteurs d'eau importantes.* » [EPPLGN, 1999 : 35]. La conclusion est donc sans appel : « *Le Veurdre ne protège pas définitivement les vals contre des inondations par surverse pour une crue plus rare* » [EPPLGN, 1999 : 35].

Aussi, plutôt que de concentrer les ressources sur la construction d'un nouveau barrage en Loire amont, l'EPPLGN préconise la poursuite du renforcement du corps des levées, une homogénéisation de la crête des levées, ainsi que des améliorations localisées, « *dans la mesure où elle[s] n'aggrave[nt] pas, de manière prévisible, l'inondation d'enjeux particulièrement sensibles situés en aval* » [EPPLGN, 1999 : 32]. Le renforcement des banquettes et des pieds des levées sur près de 125 sites (130 km de levées) est préconisé. De même, la fiabilisation des fusibles de déversoirs, ainsi que la mise en place d'aménagements particuliers pour protéger les enjeux situés dans le prolongement des déversoirs sont également préconisées. Trois kilomètres de fusibles de déversoirs sont proposés à la restauration [EPPLGN, 1999 : 32].

Dans le domaine de la gestion de l'aléa, la priorité est donc d'abord de fiabiliser le système de protection existant, que ce soit les levées ou les déversoirs déjà en place. Mais plus encore que ces premières propositions, l'EPPLGN prévoit de « redonner de l'espace à la rivière » et de construire de nouveaux déversoirs le long de la Loire moyenne.

De nouveaux déversoirs sur la Loire moyenne ?

Dans sa stratégie, l'EPPLGN propose donc le principe de la restauration des déversoirs déjà existants et la construction de plusieurs nouveaux ouvrages. Nous avons cherché à comprendre dans quelle perspective elle les envisageait et à la confronter avec celle portée au XIX^{ème} siècle par les ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Tout d'abord, on notera que l'expression retenue en 1999 pour désigner ces ouvrages est celle de « déversoirs de sécurité » ; elle diffère de celle utilisée au XIX^{ème} siècle, ces ouvrages étant le plus souvent dénommés « déversoirs modernes », dans une volonté de différenciation avec les « déchargeoirs » plus anciens comme celui de la Bouillie à Blois. On se souvient également qu'au XIX^{ème} siècle, les déversoirs répondent d'abord à des besoins en termes d'écêtement des eaux et présentent secondairement cette qualité de réduire l'endommagement dans les plaines inondées au moment de l'introduction des eaux, étant donnée la pente douce qui est prévue pour contrôler les écoulements.

En 1999, dans les discours, la priorité annoncée pour ces nouveaux déversoirs semble au premier abord clairement affichée : il s'agit de sécuriser les levées. Dans les écrits, cette position est cependant plus nuancée. La « Stratégie Loire Moyenne » ne mentionne que ponctuellement ces nouveaux ouvrages : ils sont présentés dans son récapitulatif final des mesures à engager, parmi les « *ouvrages de protection globale et d'écrêtement* » [EPPLGN, 1999 : 38]. On retrouve cependant des informations complémentaires à leur propos dans des documents réalisés par l'EPPLGN, en particulier pour ses communications auprès des acteurs institutionnels¹⁸⁸. Or, il en ressort que les déversoirs semblent bien prévus dans une logique de sécurisation des levées mais aussi d'écrêtement des eaux dans certains vals. Plusieurs éléments viennent confirmer cette analyse. Dans le document *La Loire en crue*, l'EPPLGN propose une analyse du programme de travaux prévu en 1867 ; à propos des déversoirs, elle précise que ces derniers avaient alors été construits pour « *rendre plus sûre l'inondation des vals* » mais aussi pour profiter de « *l'optimisation des effets écrêteurs de l'inondation des vals par des « diguettes fusibles »* » [2004 : 16]. En mobilisant cet exemple passé, elle ne met pas seulement en avant leur rôle dans la sécurisation des levées mais également leurs capacités d'écrêtement des eaux. De même, lorsque l'EPPLGN présente les trois grands principes qui doivent guider la gestion de l'aléa, elle pose l'ambition de « *faciliter l'écoulement de l'eau* » (qui passe, au regard des photos jointes, par l'entretien des levées), « *retenir l'eau lors des trop forts débits* » (c'est alors l'ouvrage de Villerest qui sert d'illustration), enfin « *permettre l'écrêtement des crues* » (le principe est illustré par la photographie d'un déversoir et d'un champ d'expansion des eaux situé derrière) [2004 : 18]. Plus précisément encore, dans le corps du texte, l'EPPLGN explique à propos du fonctionnement des déversoirs : « *Lorsqu'au passage du maximum de la crue, une partie de son volume s'épand dans le val, cette « capture » permet de diminuer le débit. Lorsque les vals ne sont pas encore inondés, ils possèdent ainsi une capacité d'écrêtement. L'écrêtement par le val s'opère plus efficacement et avec moins de risques par des sites aménagés dans les levées : les déversoirs. Par remous ou par débordements, les vals peuvent être inondés. Le modèle a montré que cet écrêtement par un val apparaît uniquement lors d'inondations qui ne peuvent être empêchées. Sur la Loire, aucun val n'est inondé volontairement. Mais, lorsque l'inondation s'avère inévitable pour la sécurité des riverains, elle a pour effet secondaire, si le val n'est pas totalement plein au moment du passage du maximum de la crue, de contribuer à son écrêtement* » [2004 : 20].

De ces différents extraits, il ressort donc que les déversoirs semblent encore pour partie pensés en 1999 dans une double logique d'écrêtement et de sécurisation des levées. Cette position se rapproche relativement de celle formulée par l'ingénieur en chef COMOY dans ses premiers écrits en 1856, lorsqu'il préconisait en complément des barrages-réservoirs, des déversoirs aux seuils hauts permettant, lorsqu'une levée menaçait de rompre, d'écrêter une partie des débits dans le val protégé. On peut cependant considérer que la hiérarchisation des priorités n'est pas véritablement la même que celle que prend finalement le programme de travaux de 1867 : nous avons bien vu alors que les déversoirs sont pensés d'abord dans une logique d'écrêtement des eaux dans les vals renfermant peu d'enjeux, afin de pallier l'abandon des projets de barrages. La

¹⁸⁸ Nous nous appuyons ici sur différentes publications de l'EPPLGN, dont *La Loire en crue* [2004], document d'information destiné aux nombreuses réunions publiques. Il était important pour nous de repartir des discours et textes diffusés à l'époque, qui pour nous laissent transparaître les ambitions réelles des gestionnaires du risque à ce moment-là, plutôt que de nous appuyer sur des propos obtenus lors d'entretiens bien ultérieurs à cette époque ; on peut en effet estimer que les discours ont évolué et ont été influencés par les réflexions et travaux développés depuis.

réduction des dommages pour les personnes et biens présents n'est pensée que dans un second temps.

Dans le cadre de la stratégie formulée par l'EPPLGN, les déversoirs sont donc avant tout des ouvrages de sécurisation et de fiabilisation des levées mais offrent également et potentiellement des opportunités d'écrêtement. La référence aux « déversoirs de sécurité » ne signifie pas uniquement qu'ils sécurisent les biens situés directement derrière les digues mais aussi qu'ils sécurisent le système de protection plus globalement. C'est bien ce qu'on comprend dans ce dernier extrait issu des écrits de l'EPPLGN : « *Lors des crues très fortes la Loire envahit son lit majeur. Les déversoirs régulent les surverses. Véritables soupapes de sécurité, ils abaissent ponctuellement la frontière artificielle des digues. Ils permettent de rendre plus sûre et prévisible l'inondation des vals lorsqu'elle s'avère inévitable à cause des grandes hauteurs de crue atteintes. Ils limitent les hauteurs et durée d'inondation et réduisent ainsi les atteintes aux biens et les dommages ainsi que les risques de rupture autre part sur la levée. [...] L'écrêtement, en réduisant les débits, donc les hauteurs d'eau en Loire, protège autant les riverains même du val où la crue s'écrête en partie, que ceux des vals situés en aval* » [EPPLGN, 2004 : 27].

In fine, les études réalisées dans le cadre du PLGN entre 1994 et 1999 ont permis d'approfondir les connaissances, de mettre en avant l'importance du volet de la prévention dans la lutte contre les inondations et d'établir de nouveaux fondements pour la sécurisation du système de protection sur la Loire.

Nous l'avons dit, la logique préconisée en 1999 vis-à-vis des déversoirs est relativement proche de celle plébiscitée par COMOY dans ses premiers écrits. Dans les deux cas, les déversoirs ne sont pas uniquement des ouvrages de protection locale mais aussi des aménagements pensés en termes d'écrêtement à l'échelle du bassin versant. On peut cependant estimer que la hiérarchie entre ces deux objectifs n'est pas véritablement la même, que ce soit en 1857, en 1866 ou en 1999. En 1857, les déversoirs sont pensés par COMOY comme étant complémentaires des barrages et devant fonctionner avant tout risque de rupture ; en 1866, après une nouvelle inondation, ils constituent le cœur du dispositif et doivent avant tout permettre un écrêtement, tout en limitant les endommagements dans les plaines alluviales ; en 1999, les déversoirs sont présentés comme des dispositifs de protection des populations situées derrière des levées fragiles tandis que secondairement, les capacités d'écrêtement qu'ils offrent sont valorisées. En filigrane de ces stratégies, on peut également percevoir les représentations des « hommes de l'art » quant aux responsabilités de l'Etat vis-à-vis des levées de Loire et des enjeux situés derrière. En 1857, les déversoirs ne sont pensés par COMOY qu'en ultime recours pour pallier les limites des barrages-réservoirs : le pouvoir impérial, encore fort, se positionne en protecteur tant des villes que des riches campagnes de la Loire moyenne et seules les petites vallées de montagne doivent permettre de « faire la part de l'eau ». En 1866, les discours ont évolué ; devant les difficultés financières et face aux incertitudes une nouvelle fois mises en exergue par l'inondation récente, les ingénieurs des Ponts et Chaussées envisagent l'écrêtement des eaux dans les campagnes. Enfin, en 1999, la priorité est donnée à nouveau à la sécurisation des levées pour une meilleure protection des enjeux situés derrière, même si les possibilités d'écrêtement sont soulignées. Nous

verrons dans la section suivante que depuis 1999, les discours des gestionnaires du risque ont encore évolué autour de la question des déversoirs.

III. Les ressorts de la lutte contre les inondations redéfinis sur la Loire

« L'étude Loire moyenne » et la « Stratégie Loire moyenne » sont rendues par l'EPPLGN en 1999 et ont d'une certaine manière clôturé la première phase du PLGN. La stratégie n'a jamais été formellement validée par ceux qui en avaient été les commanditaires. Nous verrons qu'elles influencent cependant toutes les deux les orientations qui sont prises dans le cadre du second PLGN (2000-2006) par les gestionnaires du risque (A)¹⁸⁹. Dans le volet relatif à la gestion du risque d'inondation, la priorité y est en effet mise sur les questions de réduction de la vulnérabilité et plus généralement sur le volet de la prévention, encore peu investi précédemment, hormis dans le champ du contrôle de l'urbanisme. Dans le domaine de la gestion de l'aléa, la question de la restauration des déversoirs commence à être posée ponctuellement (par exemple dans le cadre du projet de restauration du déchargeoir dit de la Bouillie à Blois). Nous verrons cependant que ce n'est que dans le cadre de la troisième phase du PLGN que, dans un contexte réglementaire de plus en plus insistant sur ces questions, la restauration, voire la construction de nouveaux déversoirs est véritablement abordée (B).

A. Les priorités dans la lutte contre les inondations redéfinies dans le cadre du Second Plan Loire

1. La priorité donnée à la réduction de la vulnérabilité

Dans le cadre du second PLGN, certaines des orientations affichées dans la « Stratégie Loire moyenne » trouvent des applications. C'est le cas par exemple des actions de prévention préconisées en 1999, auxquelles sont dévolus des financements importants [DOUSSIN, 2009].

Parmi les actions engagées, le développement de la culture du risque et l'amélioration de l'information, tant des élus que des populations riveraines sont parmi les priorités affichées : le développement du logiciel OSIRIS (information directe) participe de cette dynamique, ainsi que

¹⁸⁹ Le PLGN, pour la période 2000-2006, voit les mêmes partenaires s'engager de nouveau pour une période de six ans, ainsi qu'un partenariat s'établir avec les Régions dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région. Les volets d'action restent relativement similaires, même si un quatrième volet relatif à la mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel est ajouté. On rappellera également que l'EPALA change de dénomination en 2001 et devient l'Etablissement Public Loire. S'il reste un organe de représentation des collectivités locales, ce changement de nom peut aussi être perçu comme révélateur des changements de priorité de la structure, moins orientée désormais vers l'Aménagement que vers la gestion du cours d'eau et des problématiques des zones inondables.

la mise en place du Système d'Information sur l'Evolution du Lit de la Loire et de ses principaux affluents (SIEL).

De la même manière, la vulnérabilité des populations et des biens face aux inondations devient une problématique majeure [Eureval-C3E-EDATER, 2005 : 20]. L'EPPLGN développe dans ce cadre plusieurs méthodologies de diagnostics de vulnérabilité des entreprises, du patrimoine historique, des études de réduction de la vulnérabilité des réseaux, *etc.* Eureval-C3E-Edater [2005] souligne le caractère alors pilote de ces démarches à l'échelon national.

En s'ouvrant à de nouvelles manières d'appréhender le problème du risque d'inondation (par exemple par le biais de la prévention ou des démarches de réduction de la vulnérabilité) un double mouvement s'opère : d'une part, les partenaires du PLGN sont amenés à porter leur attention de plus en plus sur les espaces inondables, et plus uniquement sur l'aléa. De même, le développement de méthodologies ou d'outils d'information nécessite une attention plus importante vers le grand public et la société civile, et plus encore une appropriation par les acteurs locaux de ces outils.

2. Des travaux de sécurisation difficiles à amorcer

Dans le domaine de la gestion de l'aléa, en cohérence avec les résultats obtenus dans le cadre de « l'Etude Loire moyenne », l'entretien des levées et la restauration du lit sont également affichés comme des priorités. Le renforcement des corps et pieds de levées, la mise à niveau de banquettes et la réalisation de protections localisées dans certaines agglomérations sont parmi les projets retenus pour la période 2000-2006.

Quant à la question des déversoirs, elle semble ne rester qu'une problématique émergente. A leur propos, il est indiqué dans la convention cadre signée entre les partenaires du PLGN en 2000 qu'il s'agit de « *préparer la définition des prochaines phases* », de « *compléter les connaissances scientifiques et techniques* » et de « *poursuivre les réflexions* »¹⁹⁰. Si l'on reprend le bilan que N. DOUSSIN [2009] nous propose des travaux programmés par les services de l'Etat sur le lit et les levées de la Loire durant la période 2000-2006 en région Centre [DOUSSIN, 2009 : 158], il apparaît qu'aucun des travaux de consolidation ou/et d'homogénéisation des déversoirs n'a été mené (Guétin, Ouzouer, Mazan, Montlivault et la Bouillie, fusibles du Vieux-Cher et de la Chapelle-aux-Naux...).

Dans leur rapport d'évaluation, BURDEAU et al. [2006] expliquent en partie ces retards par les profonds bouleversements résultant des résultats de l'EPPLGN : tandis que l'Etude « Loire moyenne » s'inscrivait au départ dans un simple questionnaire autour de la construction d'un barrage-réservoir supplémentaire sur la Loire, les propositions formulées en 1999 amènent à considérer de nouveau l'introduction des eaux derrière les vals et soulignent la fragilité des levées.

De même, les gestionnaires du risque, en relançant cette proposition des déversoirs, sont conscients de s'inscrire dans une histoire longue et conflictuelle sur la Loire autour de ce type

¹⁹⁰ On notera également que les déversoirs y sont encore identifiés comme des « *dispositifs d'écrêtement des grandes crues* », à l'image de ce que peut être l'ouvrage du Veudre [PILGN, 2000 : 17].

d'ouvrages. Le directeur de l'EPPLGN mobilise souvent l'expérience du programme de travaux de 1867 pour souligner la sensibilité de cette question : « *les ouvrages de protection qui ont été mis et les déversoirs de sécurité qui ont été aménagés sur les digues pour les protéger après les crues du XIX^{ème} siècle sont des opérations qui à chaque fois ont pris quinze à vingt ans. Et quand on regarde l'histoire, la manière avec laquelle les inondations ont été combattues localement, ce qui a été accepté et défendu jusqu'à Paris, redescendu aux Préfets, aux sous-Préfets, aux Maires [...], on se trouve exactement à ce qui se passe aujourd'hui, c'est un temps énorme de concertation, de compréhension. Je crois que c'est vraiment important* » [CAMPHUIS in AFEPTB, 2004 : 34]. Sur un bassin où la mémoire des conflits liés aux travaux d'aménagement de barrages reste encore très vive, on peut formuler l'hypothèse que ce souvenir renforce également l'appréhension ou les hésitations que suscite ce type d'ouvrage.

Plus généralement, les évaluateurs chargés d'apprécier la bonne mise en œuvre du second PLGN soulignent combien cette stratégie renouvelée de sécurisation des levées par les déversoirs est difficile à appliquer. En 2006, BURDEAU et al. constatent ainsi que cette question n'est toujours pas clarifiée : « *La délicate question des déversoirs et des écrêteurs de crues [...] paraît incontournable si l'on veut que l'expression « vivre avec les crues » ait un sens concret. Il faut bien que chacun connaisse le risque auquel il s'expose. Mais les sources majeures d'incompréhension paraissent résider d'une part dans la clarification des responsabilités qui incombent respectivement à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux personnes privées, riverains ou bénéficiaires des aménagements, d'autre part dans la dévolution de la maîtrise d'ouvrage des travaux, de la charge de la surveillance et de l'entretien des équipements*» [BURDEAU et al., 2006 : 25]¹⁹¹.

Ce sont donc les travaux paraissant les moins « conflictuels » qui sont engagés dans le cadre du second PLGN pour la sécurisation des levées de Loire. Envisager de nouveau l'introduction des eaux derrière les levées reste une question sensible pour les gestionnaires du risque. La logique n'est pourtant pas la même que celle défendue en 1867 : les déversoirs sont pensés avant tout dans une logique de sécurisation des levées et de ce fait devraient être vus comme des systèmes complémentaires ou supplémentaires de protection. De même, le développement de démarches de réduction de la vulnérabilité et de prévention constitue une opportunité pour penser de pair le retour des eaux derrière les digues et l'adaptation des territoires inondables à cette donne. Pourtant, nous verrons dans le point qui suit que ce n'est véritablement que dans le cadre de la troisième phase du PLGN, et dans un contexte où les injonctions législatives deviennent de plus prégnantes (nous l'avons vu dans le chapitre 1), que le chantier de la sécurisation des levées par la mise en place de déversoirs est véritablement entamé sur la Loire.

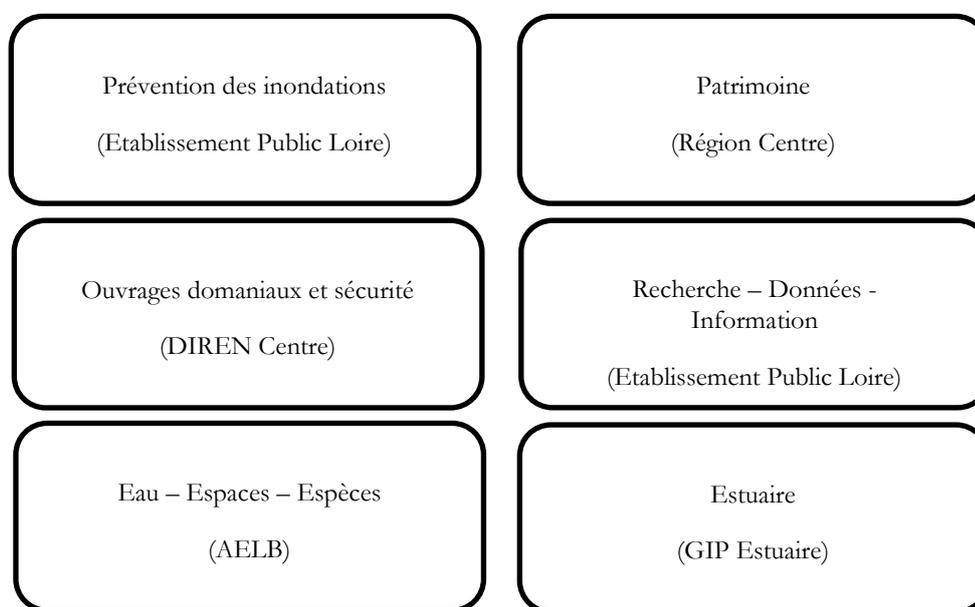
¹⁹¹ Les évaluateurs [BURDEAU et al., 2006] soulignent également le manque de moyens dont disposent les services de l'État pour remplir leurs missions et en particulier entretenir les levées domaniales. La mise en place d'une Maîtrise d'Ouvrage Générale (MOG) en mars 2002 est destinée à pallier ce dernier problème. La MOG doit améliorer les capacités des services de l'Équipement à concevoir et mettre en œuvre les travaux de protection contre l'aléa.

B. Le PLGN 2007-2013 : vers la territorialisation de l'action publique face aux inondations

Les évaluations du PLGN 2000-2006 ont été relativement critiques vis-à-vis de l'avancée des travaux et actions prévues au départ. Dans le PLGN 2007-2013, ses signataires se dotent cette fois des structures nécessaires à la bonne mise en œuvre de leur stratégie. En particulier, des plates-formes d'action sont mises en place. Si elles tendent à sectoriser la gestion du fleuve (chaque chef de file se concentrant sur son pré carré), elles ont néanmoins l'intérêt de clarifier les responsabilités et compétences de chacun. Nous verrons que dans le domaine de la gestion du risque d'inondation des objectifs sont clairement affichés tant dans le domaine de la gestion de l'aléa que dans celui de l'adaptation des territoires.

1. Des plates-formes dans le cadre du PLGN 2007-2013

Structurées à partir d'objectifs resserrés, des plates-formes sont ainsi créées dans le cadre du PLGN 2007-2013. Dotées d'un chef de file clairement identifié, elles permettent de préciser les rôles de chacun des signataires lorsque la réglementation ou le partage des compétences ne sont pas suffisamment clairs [PLGN 2007-2013, 2006 : 24]. Pour chacune des plates-formes, le chef de file doit concrétiser, coordonner, animer, orienter les maîtres d'ouvrages et mener la communication. Ces plates-formes thématiques identifient les actions (dont leur maîtrise d'ouvrage et montants financiers prévus), ainsi que les résultats attendus (critères d'évaluation à l'appui) [PLGN 2007-2013, 2006 : 25].



Document 31. Les plates-formes du Plan Loire 2007-2013

Parmi les enjeux prioritaires pour le PLGN 2007-2013, l'axe relatif à la gestion du risque d'inondation reste primordial. Intitulé «*vivre durablement dans les vallées inondables de la Loire et de ses principaux affluents* », il confirme la priorité attribuée aux outils de réduction de la vulnérabilité, de

gestion des territoires face aux inondations et la volonté de poursuivre le développement dans ces espaces : « *Le principe général d'action du plan Loire est la réduction de ces vulnérabilités, dans un objectif de développement durable, renforçant les solidarités, la compétitivité et l'attractivité des territoires* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 9]. L'Etablissement Public Loire et la DIREN Centre deviennent chefs de file des plates-formes relatives à ce domaine.

Nous revenons ci-dessous sur les orientations retenues par eux. Nous verrons ainsi que la réduction de la vulnérabilité des biens et enjeux situés dans les plaines alluviales reste un axe incontournable et est pensée de plus en plus dans une logique intégrée (à l'image de ce que nous avons pu évoquer dans le chapitre 1 à l'échelon national). Quant à la sécurisation des levées, elle est devenue une priorité et l'aménagement de déversoirs un imposé. Les ambitions des gestionnaires du risque sont cependant bien différentes de celles affichées par les « hommes de l'art » en 1866. Enfin, nous verrons que dans la construction de l'action publique face au risque d'inondation, les gestionnaires du risque affirment de plus en plus la nécessité d'une responsabilisation accrue tant des collectivités locales que des populations riveraines.

2. L'affirmation des démarches de réduction de la vulnérabilité

En continuité du PLGN 2000-2006, les actions de réduction de la vulnérabilité des enjeux et des territoires sont poursuivies. L'Etablissement Public Loire est devenu à ce titre particulièrement porteur. Ces actions sont présentées comme autant : « *d'adaptation des constructions, des réseaux, des activités et des comportements, pour les rendre moins fragiles face aux inondations* » [EPLoire, 2007 : 3] et s'inscrivent dans une logique d'amélioration des capacités de résilience des territoires. L'Etablissement Public Loire, désormais chef de file dans ce domaine, poursuit des phases d'étude mais s'engage surtout dans une phase d'application des principes et méthodes développées précédemment par l'EPPLGN¹⁹². L'exemple le plus représentatif reste probablement celui de l'application « industrielle » de la méthode de réduction de la vulnérabilité des entreprises développées quelques années plus tôt par cette dernière. Cette méthodologie n'avait en effet été appliquée qu'à quelques entreprises, dans le cadre d'une collaboration avec la Chambre de Commerce et d'Industrie du Loiret. A l'horizon 2013, ce sont aujourd'hui près de 3000 entreprises ligériennes qui devraient établir un diagnostic de leur vulnérabilité.

L'Etablissement Public Loire s'est également engagé dans un soutien aux collectivités locales dans l'application des procédures qui leur incombent (appui aux collectivités et à leurs groupements pour la réalisation des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et des Documents d'Information Communaux sur les Risques Majeurs (DICRIM)). Son soutien à la formalisation de Programmes d'Actions de Prévention du Risque d'Inondation¹⁹³ (PAPI) pour les sous-bassins de la Maine, du

¹⁹² L'EPPLGN a été dissoute en 2005, avant la fin du second PLGN. De nombreuses actions portées par elle sont reprises par l'Etablissement Public Loire, en particulier dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité. Cette structure monte en puissance en quelques années dans la gestion du risque d'inondation.

¹⁹³ Les PAPI « *sont des projets lancés en 2002 par l'Etat rassemblant ce dernier et les collectivités territoriales autour d'une politique cohérente de gestion des inondations. [...] cette politique [...] développe de nouvelles formes de prévention des inondations en intégrant des mesures de réduction de l'aléa et de la vulnérabilité, des mesures réglementaires et d'autres incitatives* » [site internet CEPRI].

Furan, de la Loire amont, ainsi que pour l'élaboration de plusieurs Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, s'inscrit également dans ce cadre.

3. La sécurisation des levées de protection : une priorité

A peine effleurée entre 2000 et 2006, la sécurisation des levées par la mise en place de déversoirs est cette fois clairement affichée. Cette question constitue bien sûr une problématique majeure dans le cadre de la plate-forme, relative aux « Ouvrages domaniaux et sécurité » coordonnée par la DIREN Centre (aujourd'hui DREAL Centre, dans le cadre de la restructuration des services de l'Etat). Mais nous verrons que les collectivités locales sont également concernées et que l'Etablissement Public Loire, dans le cadre de la plate-forme « Prévention des inondations » soulève aussi le problème de la sécurisation des levées non domaniales.

La mise en place des déversoirs : un imposé pour la sécurisation des levées

Si le document stratégique du Plan Loire 2007-2013, diffusé largement, ne mentionne jamais le terme de « déversoir » (on parle de « *sécuriser et renforcer le dispositif de protections existantes* », de « *création de nouveaux ouvrages (écrêteurs de crues, ralentissement dynamique...)* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 14]), il est par contre beaucoup plus présent dans les documents de programmation des deux plates-formes « Ouvrages domaniaux et sécurité » et « Prévention des inondations ».

Dans le premier, les services de l'Etat rappellent leur priorité : « ***L'objectif essentiel du Plan Loire est de prévenir le risque de rupture des levées. Ce risque peut être classé en deux familles en termes de gestion :***

- *Les ruptures par surverse qui interviennent lors de la submersion de la levée pour des crues importantes. Ces ruptures sont prévisibles en fonction de la connaissance de la crue.*
- *Les ruptures accidentelles qui peuvent se produire lors de crues fortes mais pas forcément exceptionnelles. Elles ont principalement quatre origines : l'érosion interne due à l'écoulement de l'eau à travers la levée, l'affouillement des fondations, l'effondrement de karsts sous-jacents, le glissement des talus.*

Ces ruptures nécessitent une surveillance en crue ; néanmoins une rupture brutale reste possible sans signe préalable. »

On notera qu'une distinction est bien faite entre l'inondation, « risque naturel » et l'inondation par rupture de levées, « *risque technologiques* » : « *Si les levées protègent les enjeux dans les vals pour des crues fréquentes, elles peuvent s'avérer très dangereuses pour des crues rares en cas de rupture et de création de brèches.* » [DIREN Centre, 2006 : 6]. La responsabilité régalienne vis-à-vis de la sécurité des levées et des biens et personnes situées derrière est également bien soulignée dans les communications des gestionnaires de ces ouvrages : « *L'Etat, en tant que maître d'ouvrage des levées, doit en priorité assurer la sécurité des personnes qui résident derrière les digues, sans toutefois augmenter ce niveau de protection du val au*

regard de la période de retour, action qui est susceptible d'aggraver la situation à l'aval » [MAURIN, PASQUET, 2004 : 233].

Dans ce cadre, les déversoirs ont alors un rôle de sécurisation : *« En termes d'enjeux humains, il est admis qu'en situation d'inondation d'un val progressive ou contrôlée par des déversoirs le risque de victimes en l'absence d'imprudence reste faible ; à l'inverse, en cas de rupture dans un val non évacué préalablement, le nombre de victimes pourrait être élevé »* [DIREN Centre, 2006 : 4]. Le renforcement des levées domaniales doit donc passer par les renforcements des pieds de levées, les renforcements du corps des digues, la création des chemins de service et la lutte contre les animaux fouisseurs, mais aussi la restauration ou la construction de déversoirs de sécurité. Le rôle principal attendu d'un déversoir est donc de : *« protéger la levée et prévenir des déversements non contrôlés »* [MAURIN, PASQUET, 2004 : 232]. A la lecture des documents de programmation du PLGN, ce principe semble devoir s'appliquer à l'ensemble du linéaire du fleuve : *« Le système de protection d'un val endigué doit en effet disposer d'un déversoir pour contrôler le passage des eaux par-dessus les digues ou surverses de façon à se prémunir contre la formation de brèches accidentelles lorsque la Loire ou l'un de ses affluents est en crue. »* [DIREN Centre, 2006 : 7]. Cet aspect systématique se retrouve encore plus loin : *« Tous les vals ne disposant pas de déversoirs devront à terme en être dotés. Les déversoirs existants fonctionnant après l'apparition de surverses devront être modifiés ou complétés par d'autres déversoirs [...] »*

De ces quelques extraits transparait l'ensemble des paramètres expliquant que la solution des déversoirs devienne un imposé : face aux incertitudes et aux limites intrinsèques des ouvrages, les déversoirs constituent un moyen pour les propriétaires d'ouvrages de pallier les incertitudes, de réduire les risques d'endommagements et de faire face à leurs responsabilités en termes de sécurité. Nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre 1, les déversoirs font en effet disparaître toute incertitude vis-à-vis des digues, dans la mesure où l'introduction des eaux n'est plus subie mais voulue.

La mise en place de déversoirs n'empêche cependant pas les services de l'Etat d'ambitionner sur la Loire la garantie d'une certaine sécurité pour les vals : *« Le principe d'intervention consiste à définir un niveau de ligne d'eau en dessous duquel la levée doit être dimensionnée pour résister ; au-dessus de ce seuil, l'inondation du val que la digue protège doit être contrôlée par un système de prévention des surverses (déversoir) »* [DIREN Centre, 2006 : 4]. Il s'agit donc d'apporter une certitude pour les vals jusqu'à une certaine hauteur d'eau (*« Pour cela, le niveau d'eau maximal pouvant être supporté sans dommage par l'ouvrage doit être connu pour chaque tronçon de digue »* [DIREN Centre, 2006 : 7]), puis d'accepter l'introduction des eaux dans l'hypothèse où les brèches deviennent inévitables.

Dans le cadre de la plate-forme « Prévention des inondations », l'Etablissement Public Loire rappelle que les collectivités locales propriétaires de levées font également face à la même problématique. Le discours s'inscrit d'ailleurs dans une logique similaire : *« Il importe de sécuriser les systèmes existants (digues, barrage de Villerest) [...] il s'agit de diagnostiquer les ouvrages [les levées], puis de les sécuriser en les renforçant et en aménageant des déversoirs, sinon de les supprimer »* [EP Loire, 2007 : 4]. On notera qu'est également évoquée la possibilité de restaurer des champs d'expansion des crues le long de la Loire moyenne. Le document de programmation parle ainsi d'*« Etude[s] de l'impact*

hydraulique, économique et social de la réouverture de certains vals endigués de Loire moyenne en complément de la démarche de sécurisation des digues existantes » [EPLoire, 2007 : 4].

Les déversoirs, des dispositifs de protection localisés

Du document stratégique du Plan Loire pour la période 2007-2013, il ressort enfin que la sécurité des levées doit désormais être pensée à l'échelle locale. Il est ainsi fait mention de l'importance de « *sécuriser et renforcer le dispositif de protections existantes pour maintenir le niveau de protection concerté par secteurs cohérents* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 14]. Les renforcements ou modifications d'ouvrages sont à penser de façon cohérente sur un territoire donné et ne doivent pas impacter sur la situation des vals situés en amont ou en aval : « *La création de nouveaux ouvrages (écrêteurs de crues, ralentissement dynamique...) [...] ne doit pas conduire à une augmentation des enjeux.* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 14].

A l'inverse du programme de travaux de 1867, les déversoirs tels qu'envisagés aujourd'hui sur la Loire ne sont donc plus pensés à l'échelle du bassin versant ou même seulement de la Loire moyenne, mais de façon beaucoup plus localisée, à l'échelle des vals eux-mêmes et dans une logique de sécurisation de ces derniers. La possibilité de valoriser des capacités d'écrêtement, encore présente en filigrane en 1999, semble avoir disparu dans les discours.

4. Concertation et responsabilisation des acteurs locaux

Pour finir, on remarque que les gestionnaires du risque investissent très fortement la question de la « concertation » dans le cadre du PLGN 2007-2013, chose qui était relativement absente du PLGN précédent. Dans leurs documents programmatiques, les acteurs de bassin, DIREN de bassin et Établissement Public Loire, mettent en avant l'importance d'impliquer les acteurs institutionnels locaux mais aussi la société civile et les forces économiques. L'enjeu de la « concertation » est à ce titre régulièrement évoqué, que ce soit par l'information, dans le cadre des démarches de réduction de la vulnérabilité, ou bien dans les projets d'aménagement de zones de ralentissement dynamique ou de sécurisation des levées. Le document cadre pour le PLGN 2007-2013 pose ainsi le principe que « *La participation du public et notamment des riverains, de la société civile, des acteurs associatifs et des collectivités territoriales doit accompagner la définition, l'élaboration et la réalisation des projets. L'association plus étroite des acteurs de terrain doit être recherchée lors de la définition locale des objectifs des actions, particulièrement dans le domaine des inondations* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 28]. De même, la DIREN Centre met l'accent sur l'importance de penser pour chacun de ses projets des démarches de « concertation » dépassant la seule collaboration avec les acteurs institutionnels locaux : « *Chaque opération doit être étudiée et réalisée avec la plus grande concertation possible avec les élus locaux, les associations, les partenaires du Plan Loire et la population concernée. Dans les études globales du système d'endiguement la concertation préalable à la définition des améliorations est le garant de la réussite de cette démarche. Elle sera donc centrale dans sa conduite* » [2006 : 16].

En promouvant la « concertation », les ambitions des gestionnaires du risque ligériens s'inscrivent bien dans les logiques présentées dans le chapitre 2. Certains dispositifs sont ainsi pensés avec

une ambition pédagogique. L'Établissement Public Loire met par exemple l'accent sur la formation, la sensibilisation et la communication « *vers le public et les acteurs* » [EP Loire, 2007 : 2]. Dans le cadre de ses études, il prévoit : « *Des études hydrauliques fines [...] accompagnées d'une importante concertation autour des différentes options, sont nécessaires.* » [EP Loire, 2007 : 2]. La question de l'introduction des eaux dans les vals est à ce titre particulièrement sensible. Pour les gestionnaires du risque, ce type d'aménagement ne peut être pensé sans dispositif de « concertation » : il s'agit ainsi de « *définir collectivement le niveau de risque naturel de débordement à accepter en s'appuyant notamment sur l'organisation de débats locaux par secteurs homogènes* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 13].

Mais l'accent mis sur la « concertation » s'explique aussi dans une stratégie de responsabilisation des intérêts locaux. Ainsi, le Document stratégique du PLGN souligne : « *Si certaines des actions de prévention sont de la compétence obligatoire de l'Etat, des maires ou de gestionnaires de services publics, beaucoup d'entre elles sont également de la responsabilité de personnes physiques ou morales. Elles ne peuvent être mises en œuvre que sur la base d'un engagement volontaire et concerté d'un grand nombre d'acteurs publics ou privés. Il doit donc être souligné que la gestion des inondations ne peut pas et ne doit pas être de la seule responsabilité des pouvoirs publics* » [PLGN 2007-2013, 2006 : 12]. Cette responsabilisation va vers l'ensemble des acteurs des territoires concernés, bien au-delà des édiles locaux. La recherche de maîtrises d'ouvrage locales est à ce titre également un enjeu important : la DIREN Centre souligne que « *Si certaines des actions de prévention sont de la compétence obligatoire de l'Etat, des maires ou de gestionnaires de services publics, beaucoup d'entre elles sont également de la responsabilité de personnes physiques ou morales. Elles ne peuvent être mises en œuvre que sur la base d'un engagement volontaire et concerté d'un grand nombre d'acteurs publics ou privés* » [DIREN Centre, 2006 : 4].

Suite à « l'étude Loire moyenne », et dans un contexte national où la sécurisation des digues de protection est devenue une imposée, l'aménagement de déversoirs est donc de plus en plus affirmé comme une priorité sur la Loire. Nous avons cependant vu que les ambitions des gestionnaires du risque ont évolué en quelques années. En 1999, l'EPPLGN s'inscrit encore dans une stratégie où les déversoirs doivent certes réduire l'endommagement dans les vals ruraux mais également être valorisés pour les capacités d'écrêtement qu'ils offrent. Cette proposition est relativement proche de celle préconisée en 1857 par COMOY. Dans le cadre du PLGN 2007-2013, les déversoirs sont présentés dans une seule logique de sécurisation des levées. Pour les gestionnaires et propriétaires des ouvrages, les déversoirs constituent alors un moyen de pallier les incertitudes. De même, ce n'est plus tant une approche par bassin versant qui prédomine qu'une approche localisée, où la responsabilité propre des territoires est mise en avant. C'est à l'échelle des vals que la sécurisation des levées (par les déversoirs) et l'adaptation des biens et activités doivent être pensées.

IV. Vers une gestion intégrée du risque d'inondation dans les vals de la Loire

Au-delà de ces orientations arrêtées à l'échelle du bassin versant, à quelles applications locales aboutissent-elles ? Pour rendre compte de la forme que prend localement la stratégie élaborée à l'échelon du bassin versant, nous avons retenu trois projets, inscrits dans le cadre du PLGN. Ce sont les principaux projets où a été tenté, localement, depuis le début des années 2000 de concilier sécurisation des ouvrages par la restauration ou la construction de déversoirs et adaptation des espaces inondables situés derrière : le projet de restauration du déchargeoir et du canal de la décharge de la Bouillie à Blois (Loir-et-Cher) ayant été le premier d'entre eux, puis la démarche engagée sur le val de Bréhémont en aval de l'agglomération tourangelle (Indre-et-Loire), enfin l'étude globale du risque d'inondation sur l'agglomération de Nevers (Nièvre), autrement intitulée EGRIAN et qui doit déboucher sur une stratégie de gestion du risque à l'échelle de l'agglomération.

En suivant ces projets, nous cherchons à mieux saisir comment la problématique de l'introduction des eaux dans les plaines protégées est pensée aujourd'hui à l'échelle des territoires. Bien loin des projets portés au XIX^{ème} par le Ministère des Travaux Publics et construits dans une unique logique de gestion hydraulique, les démarches que nous avons suivies sont toutes pensées localement et rassemblent à chaque fois autour d'elles les services gestionnaires des levées et les collectivités appartenant au territoire impacté. Nous verrons que selon les cas, ces dernières subissent, se confrontent ou portent les projets de restauration de leur système de protection.

Nous les présentons ici dans une logique chronologique et descriptive (Blois (A), Bréhémont (B), Nevers (C)). Cela nous permet d'introduire des éléments de contexte qui seront utiles pour le chapitre 6. De même, cette présentation chronologique nous permet de montrer comment l'appréhension du problème du risque d'inondation évolue progressivement. Lorsqu'on mène une étude sur des projets d'aménagement, les angles d'approche peuvent être multiples et un risque existe toujours de se laisser happer par leurs spécificités propres. Dans le cadre de notre travail, nous cherchons surtout à montrer deux phénomènes. D'une part, on assiste dans le cadre de ces projets à la montée en puissance progressive d'approches intégrées du risque d'inondation. Ainsi, nous verrons que le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie s'inscrit encore dans une logique fondamentalement hydraulique de gestion de l'aléa, tandis que la Démarche de Planification Concertée menée sur le val de Bréhémont a constitué un moment de confrontation des problématiques hydrauliques portées par les services de l'État avec les velléités de développement des collectivités locales sur ce territoire. Enfin, l'étude EGRIAN, qui porte sur le territoire de la communauté d'agglomération de Nevers et est portée par cette dernière, aborde de front ces deux aspects et tente de les concilier dans un projet plus global d'aménagement et d'adaptation du territoire de l'agglomération face à la potentialité d'une inondation.

D'autre part, nous montrerons également la progressive montée en responsabilité des collectivités locales dans le domaine de la gestion du risque d'inondation. Nous l'avons dit, ces projets sont en effet tous mis en œuvre dans une collaboration entre les collectivités et les acteurs de bassin en

charge de la mise en œuvre du PLGN (principalement la DIREN de bassin (DIREN Centre) et l'Établissement Public Loire).

A. Le projet de restauration du site de la Bouillie à Blois : la restauration d'un canal de décharge détourné de sa vocation

Au sein des démarches engagées dans le Plan Loire, le projet de restauration du canal de décharge et du déchargeoir dit de la Bouillie à Blois a constitué la première tentative de « redonner de l'espace à la rivière », dans une logique « horizontale » de contrôle des écoulements. Nous montrerons que si des propositions ont été faites pour son réaménagement, il s'agit avant tout d'un projet pensé dans une logique fondamentalement hydraulique.

1. Le canal de décharge de la Bouillie, au cœur de l'agglomération blésoise

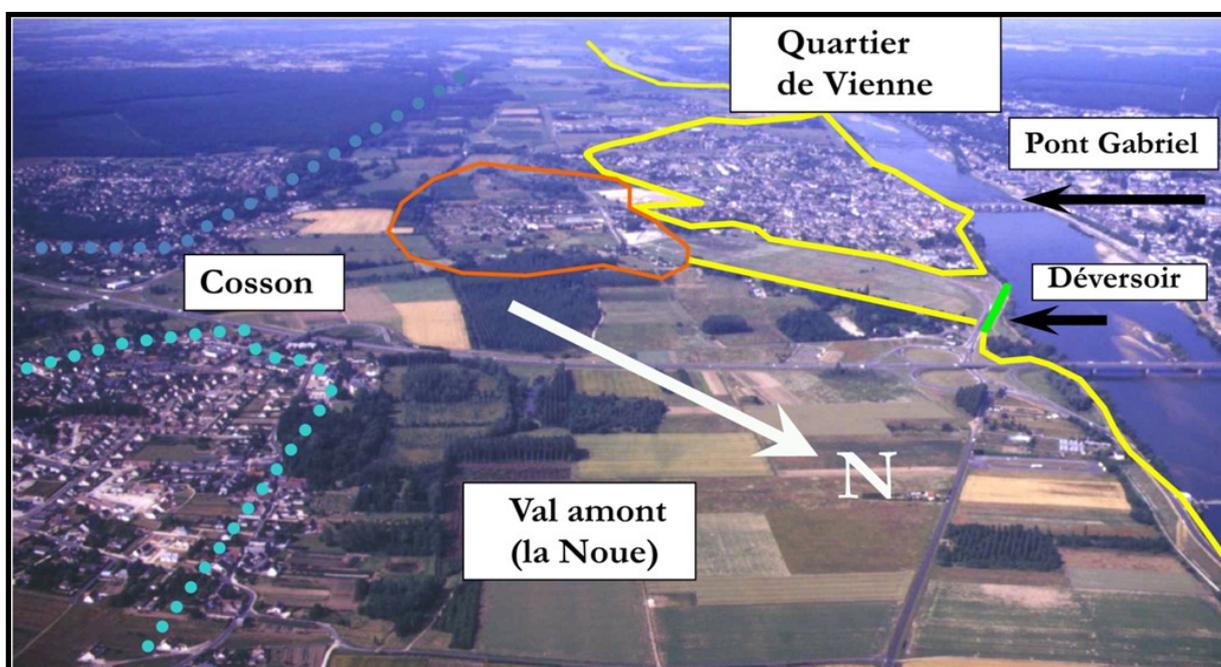
Nous l'avons mentionné dans le chapitre 3, le déchargeoir dit de la Bouillie et son canal de décharge ont été pensés à l'origine pour protéger le pont Gabriel de Blois, ainsi que les secteurs endigués en rives droite et gauche, dont le quartier de Vienne, qui compte près de 5 000 habitants et est entouré de digues. En cas de crue majeure, il constitue un îlot enserré entre le lit de la Loire et le canal de décharge. Le non fonctionnement du déversoir entraînerait une surélévation de la ligne d'eau en Loire de trente centimètres. Nous l'avons déjà dit, ce déchargeoir fonctionne plus précocement que les « déversoirs modernes » construits au XIX^{ème} siècle. Lors d'une crue de période de retour de 70 ans, l'eau s'écoule dans le déversoir pendant plus de 2 jours. Le quartier de la Bouillie situé en aval du déversoir est entièrement inondé, avec des vitesses d'écoulement maximales de l'ordre de un mètre/seconde. Lors d'une crue cinq-centennale, le déversoir fonctionne pendant près de 4 jours et demi, avec un débit atteignant 550 mètres cubes par seconde et une hauteur sur le seuil qui atteint près de deux mètres. Le fonctionnement du déversoir entraîne l'interruption de plusieurs axes routiers. Sur les communes de Vineuil, Blois et Saint-Gervais-la-Forêt, plusieurs zones à enjeux sont inondées dès la période de retour de 70 ans [EPPLGN-val de Blois, 2004 : 26 et 31].

Si le canal de décharge entre en fonctionnement durant toutes les grandes crues qui touchent la Loire moyenne au XIX^{ème} siècle, son urbanisation s'engage après la crue de 1907 et s'accélère après la seconde guerre mondiale. S. RODE [2008, 2009] rappelle qu'elle s'est faite tant de façon légale (avec la délivrance de permis de construire à des particuliers et la création d'un lotissement communal sur la commune de Saint-Gervais en 1968) qu'illégal, les cabanes de jardin devenant progressivement des résidences secondaires, voire principales. A la fin du XX^{ème} siècle, l'occupation des sols y est très diversifiée ; le canal de décharge est une mosaïque de cultures, peupleraies, prairies mais aussi d'espaces où les enjeux sont plus importants (jardins familiaux, espaces verts et de camping, secteur d'accueil de nomades et surtout espaces urbanisés). Sur 15 à 20 hectares, le secteur compte des maisons individuelles, des entreprises artisanales et des jardins familiaux. Dans la partie amont du canal, un quartier rassemble 67 maisons, 6 appartements et 23

locaux d'activité sur la commune de Blois et 57 maisons, 2 appartements et 4 locaux d'activité sur la commune de Saint Gervais. C'est au total près de 400 habitants qui résident à la fin du XX^{ème} siècle dans le canal, pourtant classé depuis plusieurs décennies comme zone inondable non constructible, d'abord dans le cadre d'un Plan de Surfaces submersibles approuvé en janvier 1968 et annexé au Plan d'Occupation des Sols, puis suite à un Plan d'Exposition aux Risques (novembre 1991).

La photographie aérienne que nous reprenons ici (document 32) est issue d'une présentation réalisée par l'EPPLGN en 2002 pour rendre compte de la situation locale auprès des riverains¹⁹⁴. Le quartier qui s'est développé dans le canal de décharge de la Bouillie est encadré en orange. En jaune sont indiqués les ouvrages de protection qui protègent le quartier de Vienne voisin. En vert sont indiqués les ouvrages de protection qui protègent le quartier de Cosson.

Document 32. Le canal de décharge de la Bouillie : un espace en partie urbanisé



2. Un projet de restauration des capacités d'écoulement du canal de décharge

Si S. RODE présente le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie comme un projet construit en collaboration entre la ville (puis l'agglomération) de Blois et les services de l'Etat, propriétaires des levées, l'origine du projet est à chercher dans la confrontation d'objectifs différents entre ces deux acteurs. N. DOUSSIN nous explique ainsi qu'il s'inscrit dans la démarche de l'Etat de contrôle de l'urbanisme et de gestion des enjeux bâtis en zone inondable,

¹⁹⁴ EPPLGN, *L'inondation du val d'Avaray*, Maison de Loire de St Dyé, 19 juin 2002.

tandis que la ville de Blois a alors des velléités de valorisation urbaine du site : « *En 1997, la ville de Blois présente un projet de révision de POS qui sous-entend 2000 à 3000 personnes de plus, en rive gauche dans le quartier de Vienne. Ce projet se veut ambitieux et a mobilisé fortement les services d'urbanisme de la ville. Il s'agit pour eux de rétablir un rééquilibrage de la ville entre les eaux rives* » [DOUSSIN, 2006 : 15]. Un avis défavorable est émis vis-à-vis de ce projet par la préfecture, par application anticipée du PPRi, finalement approuvé en juillet 1999. Le PPRi classe le bras de décharge en zone A4 (zone inconstructible à aléa très fort) et confirme l'arrêt de l'extension urbaine dans le val de Blois. N. DOUSSIN explique qu'il apparaît alors très vite fondamental pour les services de l'Etat de proposer des alternatives aux collectivités locales, d'autant que la seconde phase du PLGN est en cours de lancement [DOUSSIN, 2006 : 16].

Le canal de décharge et le déchargeoir de la Bouillie fait partie des quatre « points noirs » identifiés par les services de l'État sur la Loire moyenne dans le cadre du second PLGN [Eureval-C3E-Edater, 2005 : 112]. Le site de la Bouillie est finalement retenu comme site pilote au regard de la situation complexe, de la combinaison d'enjeux importants (tant dans le canal de décharge en lui-même qu'autour) et du fait de l'aléa fort. L'étude Loire Moyenne avait également montré qu'il s'agissait d'une des zones de la Loire où le risque d'inondation et les enjeux étaient les plus importants.

Quelles sont les ambitions des services de l'État vis-à-vis du déchargeoir de la Bouillie ? N. DOUSSIN l'explique bien : « *la délocalisation des enjeux présents à l'aval du déversoir est nécessaire aux yeux des services de l'Etat et des différents acteurs du Plan Loire pour protéger les personnes et les biens présents dans un espace qui aurait dû rester réservé à l'écoulement des eaux en cas de fonctionnement de l'ouvrage. [il s'agit d'] éviter, en cas de fonctionnement du déversoir que l'écoulement des eaux soit ralenti dans le bras de décharge, provoquant de fait une pression supplémentaire sur la levée sud du quartier de Vienne, menaçant ainsi sa stabilité* » [DOUSSIN, 2006 : 16]. On retrouve donc une priorité de sécurisation, mais également l'idée que la suppression des obstacles dans le canal de décharge facilitera les écoulements. Il s'agit bien d'un projet de remise en état d'un dispositif qui « fait la part de l'eau » pour diminuer le risque de ruptures et mais aussi pour réduire la vulnérabilité des quartiers endigués. Pour N. DOUSSIN, ce second aspect est fondamental : « *en effet, si la sécurité des habitants du quartier de la Bouillie avait été le seul enjeu pour l'Etat, la mise en œuvre d'un très bon plan de secours accompagné de mesures de réduction de la vulnérabilité aurait pu être un compromis à trouver. Mais le bon fonctionnement du déversoir et du bras de décharge est une condition nécessaire à la sécurité du quartier de Vienne abritant 5 000 personnes et de nombreux enjeux. Le quartier de Vienne concentre une importante vulnérabilité et le déversoir est nécessaire pour éviter la rupture de sa levée* » [2006 : 16]. Un article de la Nouvelle République du Centre Ouest daté du 13 mars 2003 reprend à ce titre les propos de J-P. Valette, Architecte au sein de la DIREN Centre, venu deux jours plus tôt sur le site et qui confirme cette lecture : il explique en effet que « *ce risque de crue centennale affectant le secteur endigué se trouve démesurément accru par l'encombrement constitué par les constructions édifiées [...] dans l'axe du déversoir de la Bouillie.* »

On rappellera d'ailleurs que si le quartier de la Bouillie est appelé à être détruit, le quartier de Vienne (en zone d'aléa B3), situé entre le canal de décharge et la Loire continue de se développer et de s'urbaniser¹⁹⁵.

3. Le choix d'un dispositif de ZAD pour mener à bien la restauration du canal de décharge

Le lancement d'une procédure de Zone d'Aménagement Différé (ZAD)...

Intitulée « *Aménagement du secteur en aval du déversoir de la Bouillie Blois-Saint Gervais la Forêt* », le projet est inscrit au titre de la réduction de la vulnérabilité dans le cadre de la seconde phase du PLGN. Il y est présenté comme la « *mise en sécurité de populations vivant en zone d'aléa très fort sur la commune de Blois* ». Dans le tableau de bord des actions du Plan Loire pour l'année 2001, il est expliqué que :

« Cette situation est préoccupante et son solutionnement – qui passe inévitablement par un déplacement de la population exposée – présente une réelle complexité [...]. Le dispositif engagé par l'Etat en matière de protection réglementaire, notamment à travers le plan de prévention des risques, doit naturellement se prolonger par : la mise en œuvre d'une politique de protection s'appuyant sur la réalisation du renforcement des ouvrages de protection du quartier de « Vienne » existants [...], les aménagements hydrauliques susceptibles d'améliorer l'écoulement des eaux de crue avec modification du déversoir de la Bouillie, l'étude de l'ensemble des moyens qui permettront, à terme, de délocaliser les personnes et les biens particulièrement exposés » [DIREN Centre – secrétariat général du Plan Loire, 2001 : 43-44].

Les services de l'Etat, n'ayant pas vocation à porter ce type d'opération, se positionnent en faveur du dispositif de la ZAD¹⁹⁶ et considèrent la Communauté d'agglomération de Blois comme la structure la plus à même de mener l'opération [DOUSSIN, 2006 : 21]. La démarche est donc portée par les collectivités locales mais le financement du projet est pris en charge à 80% dans le cadre du Contrat de Plan Etat Région (CPER). Créée en janvier 2003, la Communauté d'agglomération modifie ses statuts en février de la même année pour pouvoir porter administrativement la ZAD.

Parmi les arguments mobilisés pour justifier le choix de la ZAD, on retiendra que ce dispositif donne plus de temps aux mutations (14 ans) par rapport à une expropriation (5 ans) et nécessite une indemnisation moindre (S. RODE [2009] rappelle qu'une indemnité d'éviction équivalant à 20% de la valeur du bien est versée en cas d'expropriation). Le démarrage de la procédure est

¹⁹⁵ Il semble qu'à terme la poursuite du développement de ce quartier soit compromise, un durcissement de la réglementation des PPRi étant évoquée, dans le cadre des dispositions de la Directive « Inondation ».

¹⁹⁶ D. BERTHELOT explique que : « *Les zones d'aménagement différé (ZAD), dont la création relève de la compétence de l'Etat, permet d'instaurer un droit de préemption dont le titulaire ou le délégataire peut user afin de se porter acquéreur prioritaire de biens en voie d'aliénation, volontaire ou non, en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. Ce droit constitue pour ses bénéficiaires, titulaires ou délégataires [...] un mode d'acquisition foncière à des fins d'intérêt général plus souple que l'expropriation. Elles permettent en outre de connaître les évolutions du marché et d'exercer sur lui une pression anti-spéculative.* » [Outils de l'Aménagement, CERTU].

également plus rapide que celui d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui nécessite une enquête et une déclaration d'utilité publique préalables. N. DOUSSIN laisse également sous-entendre qu'en passant outre l'enquête d'utilité publique, c'est une confrontation directe avec les riverains qui est évitée : « *la mise en place d'une telle procédure aurait sûrement obligé à dévoiler publiquement l'objectif de restauration du système de protection – même s'il est en filigrane dans l'objet de la ZAD – et l'intérêt de la suppression des enjeux de la Bouille pour le quartier de Vienne* » [DOUSSIN, 2009 : 293-294]. A la demande de l'Etat, avec le concours de la Région et du Département, la Communauté d'agglomération de Blois est chargée de procéder à l'acquisition amiable des propriétés concernées.

Le périmètre de la ZAD est arrêté par le Préfet du Loir-et-Cher le 6 octobre 2003 et devient exécutoire à partir de février 2004, pour une fin prévue en 2018. La procédure connaît un rapide succès : 28 biens sont acquis dès 2004, dont 21 immeubles. En 2005, 16 autres délibérations d'acquisition sont prises par la Communauté d'agglomération. Les fonds disponibles ne suffisent d'ailleurs pas à répondre aux demandes, jusqu'à ce que l'acquisition des biens sur le site devienne possible grâce au fonds national de prévention des risques naturels (Fonds Barnier) [NRCO du 30 avril 2005]. Les démolitions débutent à l'été 2007 ; 14 maisons sont détruites durant l'hiver 2007-08, 4 en avril 2008 et 7 entre septembre et novembre de la même année [RODE, 2008]. A l'été 2008, près de la moitié des propriétés ont déjà été achetées par les porteurs de la démarche et plus d'un cinquième des habitations sont prévues à la destruction avant la fin de l'année [SERRANO et al., 2008].

... sans qu'il y ait d'aménagement encore prévu

Sur le val de Loire, le projet de restauration du canal de décharge et du déchargeoir dit de la Bouillie à Blois, a d'abord été présenté comme un projet « *exemplaire conduit au nom de l'intérêt général* » [NRCO, 5 octobre 2004], marqué par le déplacement du Ministre de l'environnement, S. LEPELTIER, pour la visite du quartier et une rencontre avec les riverains, ainsi que par la remise d'une « Marianne » d'Or à la présidente de la Communauté d'agglomération de Blois pour son action.

L'avancée relativement rapide de la procédure ne doit cependant pas faire oublier les difficultés rencontrées, en particulier au niveau social, lors de sa mise en œuvre. Nous reviendrons sur ce point plus en détail dans le chapitre 6 mais elles ont eu un impact fort chez les gestionnaires et ont marqué les esprits, sur un bassin où les tensions étaient à peine retombées, après les conflits nés autour des projets d'aménagement de barrages. Les porteurs de la démarche ont au départ en effet peu investi ces dimensions sociales et n'ont pas anticipé les implications qu'un tel projet pouvait avoir à l'échelle des individus, habitants et résidents du quartier. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant mais dès 2000, le bureau d'études en charge de la première proposition d'aménagement sur le val avait pourtant bien souligné que dans ce projet : « *la difficulté n'est peut-être pas tant au niveau de la réalisation financière des aménagements que de leur mise en œuvre sociale et de leur gestion dans le temps. Le risque de paupérisation et de dégradation du site doit prioritairement être évité* » [MINEA, 2000 : 65]. Dans une étude qu'ils qualifiaient « *d'ethnologique* », « *à la rencontre des habitants dans leur milieu de vie, au hasard des rues* » [MINEA, 2000 : 68], le bureau d'études avait fait état d'une

population fragile. 67% de l'échantillon des personnes rencontrées avait plus de 55 ans, ce pourcentage étant, selon leurs dires, relativement clément. Ils estimaient que près des trois quarts de la population sur cet espace avait plus de 55 ans, tandis que 70% de leur échantillon appartenait au milieu ouvrier ou équivalents. MINEA mettait encore l'accent sur la faible mobilité résidentielle de ces populations et sur leur attachement au quartier (vie sociale, qualité environnementale, localisation au sein de l'agglomération blésoise...). Le prestataire mettait également en avant le fait que la population était peu sensibilisée à la problématique du risque encouru. 73% de leur échantillon se dit avoir été informé du risque mais la perception de son ampleur est présentée comme biaisée. *« Les habitants ne savent donc pas qu'ils sont sur un site à risque élevé. Ils pensent généralement qu'ils n'ont pas plus à craindre les inondations que les habitants du quartier de Vienne ou de tous les « bords de Loire ». [...] De même, le déversoir est perçu comme une « digue de protection » au même titre que les levées. Certains savent plus ou moins vaguement qu'il a pour objectif de laisser se déverser le trop-plein des eaux au-delà d'un certain seuil »* [MINEA, 2000 : 75]. A propos d'une possible délocalisation, le bureau d'études notait alors : *« Nous n'avons pas pu aborder avec tous les habitants l'éventualité d'une délocalisation dans l'objectif d'éviter les dommages liés aux inondations [...]. Dans les cas où une délocalisation a pu être envisagée, les résidents nous ont dit accepter d'aller ailleurs : s'ils pouvaient rester près de leurs voisins [...] s'ils avaient un jardin [...] s'ils avaient les moyens de reconstruire »* [2000 : 79]. Et MINEA de conclure [2000 : 80] : *« La réalité du risque n'est pas connue. [...] Ils sont parfaitement intégrés à leur quartier, qu'ils ne souhaitent pas quitter. [...] Leur projet est d'y rester »*.

De même, on constate qu'il y a encore peu d'avancées quant au projet de réaménagement du canal de décharge en tant que tel. S'il redevient un exutoire complémentaire pour la Loire après la suppression des habitations et entreprises qui y étaient implantées, N. DOUSSIN [2009] nous rappelle bien que le réaménagement du site et sa nouvelle vocation restent à définir et il constate qu'il n'y a pas, pour le moment *« d'intégration complète du site [...] dans une démarche plus large tournée vers l'ensemble de l'agglomération, favorisant le rétablissement d'une véritable culture du risque »* [2009 : 303]. Au début des années 2000, le bureau d'études chargé du diagnostic territorial avait bien proposé de premières orientations d'aménagement. « Un chemin de l'eau » avait été préconisé sous la forme d'un chenal d'écoulement dans lequel l'eau, au moment du fonctionnement du déchargeoir, aurait pu atteindre 2 à 3 mètres de haut, avec de fortes vitesses, tandis que de nouvelles activités touristiques, de loisirs et une démarche paysagère étaient envisagées. Ces premières propositions n'ont pas été suivies d'effets. Une nouvelle étude pour le réaménagement du canal de décharge a été réalisée par les étudiants de l'Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage en 2007 [SERRANO et al., 2008]. Dans les deux cas, il s'agit, pour cet espace dont la vocation de zone d'écoulement est réaffirmée, de proposer de nouveaux usages qui n'aillent pas à son encontre.

Le projet de restauration de canal de décharge de la Bouillie à Blois a donc permis le déplacement des populations les plus vulnérables au risque d'inondation sur l'agglomération ; à ce titre, il peut être présenté dans une démarche de réduction de la vulnérabilité. Cependant, on a bien vu qu'il s'agit avant tout d'un projet construit autour de la problématique hydraulique du territoire, qui s'est imposé aux collectivités locales.

B. La restauration/fiabilisation des ouvrages de protection du val de Bréhémont

La seconde démarche que nous avons retenue est celle menée sur le val de Bréhémont à partir de 2007. Comme sur le val de Blois, un système de déversoirs équipe les levées qui le protègent et des études pour leur sécurisation ont été engagées par les services de l'Etat (Direction Départementale de l'Équipement d'Indre-et-Loire et DIREN Centre). Or, il nous semble important de souligner comment, plus encore que dans le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie, les revendications des collectivités locales et la poursuite du développement de ce val, en lien voire en tirant partie de sa nature inondable, vont progressivement venir se surajouter et s'imposer à un projet au départ pensé dans une logique d'aménagement hydraulique.

1. Le val de Bréhémont, organisé autour d'un système de protection complexe et fragile

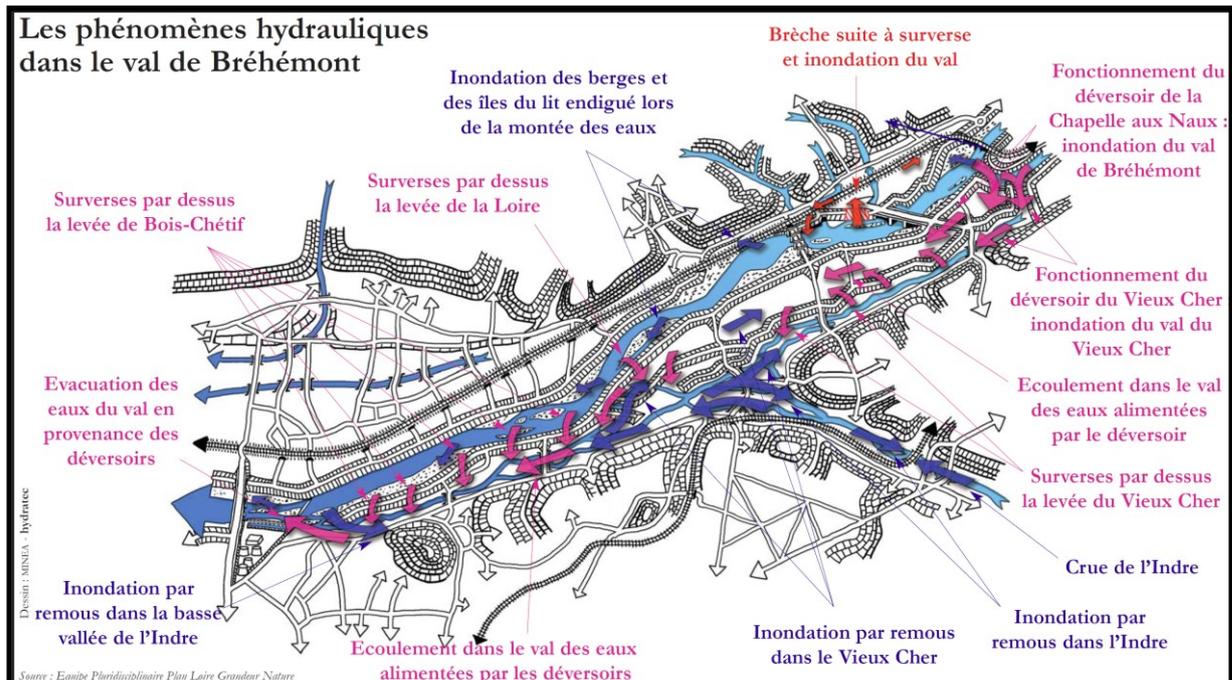
Le modèle « Loire moyenne » a bien montré au début des années 2000 que le secteur dit du val de Bréhémont, qui correspond à un ancien système de triple confluence incluant les vals du Vieux Cher, de Bréhémont et la basse vallée de l'Indre, constitue l'un des tronçons de Loire moyenne où l'inondation est la plus grave et la plus importante.

Sur cet espace situé en aval de l'agglomération tourangelle, en rive gauche de Loire, le val a été divisé artificiellement en deux zones distinctes. Le val de Bréhémont, situé côté Loire, occupe l'essentiel des terrains et est entièrement endigué. Il ne possède aucun réseau hydrographique mais c'est un val habité, dans lequel se concentrent près de 1400 habitants, 650 logements, 40 entreprises et près de 1000 hectares en culture. Il est entièrement endigué, côté Loire par une levée comparable aux autres levées de Loire et côté Vieux Cher par une levée de moindre qualité.

Le val du Vieux-Cher est situé entre le val de Bréhémont et la limite de coteau ; il est occupé par le Vieux Cher, ancien cours du Cher, avant que la confluence de celui-ci avec la Loire ne soit modifiée. Il est le vestige d'une époque où les basses vallées du Cher et de l'Indre se confondaient [EPPLGN – val de Bréhémont, 2004 : 5]. La levée qui sépare le val de Bréhémont du val du Vieux-Cher est une levée très ancienne et peu entretenue, qu'il est parfois difficile de différencier du terrain naturel [DOUSSIN, 2009 : 338]. Chacun de ces deux vals possède dans ses levées d'amont un déversoir à fusible, qui ont tous les deux été construits au XIX^{ème} siècle dans le cadre du programme de travaux de 1867. Le dispositif était conçu à l'origine de manière à ce que le fusible du déversoir du Vieux Cher cède en premier, inonde le val du Vieux Cher alors inhabité et retarde ainsi l'inondation du val de Bréhémont. Dans l'hypothèse où le niveau d'eau continue de monter, le déversoir de la Chapelle-aux-Naux se met ensuite à fonctionner.

Le document 33 ci-après présente les phénomènes hydrauliques susceptibles de survenir sur le val lors d'une inondation majeure (occurrence deux-centennale). Il est repris des résultats de

l'EPPLGN [2004]. En bleu sont indiqués les premiers phénomènes d'inondation, qui ne mettent pas à mal les systèmes de protection. En rose, sont identifiés les phénomènes de surverse soit des levées ayant des points bas, soit par-dessus les seuils des déversoirs (ils surviennent pour la plupart plus tardivement, à partir d'une crue d'occurrence septennale). Enfin, en rouge, sont identifiés les phénomènes mettant à mal le système de protection, avec l'ouverture de brèches dans les levées (à partir d'une crue deux-centennale).



Document 33. Fonctionnement hydraulique et système de protection du val de Bréhémont
(EPPLGN, Val de Bréhémont, 2004)

Les modélisations réalisées par l'EPPLGN ont montré que les vals de Bréhémont et du Vieux Cher sont inondés en l'état actuel des choses avant le fonctionnement des déversoirs, par remontée des eaux depuis l'aval. L'EPPLGN retrace le fonctionnement du système : « *La basse vallée de l'Indre est d'abord inondée par remous et surverse de la Loire dans l'Indre et le Vieux-Cher avec des hauteurs moyennes proches du mètre pour la crue cinquanteennale [...]. Le remous franchit la levée du Vieux-Cher permettant à l'inondation d'atteindre Bréhémont. Le déversoir du Vieux-Cher se met à fonctionner entre la crue septennale et centennale en fonction de l'apport du Cher correspondant à 6,20m à l'échelle de Langeais. Le val de Bréhémont est alors totalement inondé avec des hauteurs d'eau dépassant les 3m dans la partie aval du val et des vitesses importantes dans l'axe du déversoir. Le niveau d'eau dans le Vieux-Cher dépasse le sommet de la levée du Vieux-Cher en plusieurs points ce qui amplifie l'inondation du secteur autour de Bréhémont. Le déversoir de la Chapelle-aux-Naux fonctionne peu avant la crue cinq-centennale (6,70m à Langeais) et dévie la crue du Cher dans le val. L'écoulement se fait alors sur toute la largeur du val avec des vitesses importantes sous des hauteurs de 1 à 5m d'eau.* » [EPPLGN-Val de Bréhémont, 2004 : 14].

Le val de Bréhémont peut donc être inondé soit par remous de l'Indre en aval, par surverse de la levée du Vieux-Cher, par fonctionnement du déversoir de la Chapelle-aux-Naux qui détourne une

partie du débit du Cher avant que celui-ci n'atteigne sa confluence avec la Loire ou bien par surverse de la levée de Loire. Le val du Vieux-Cher peut être inondé par remous de l'Indre ou par le fonctionnement du déversoir du Vieux Cher.

Des levées au statut complexe

Le statut des levées est en outre relativement complexe sur le val de Bréhémont. Hormis la levée dite de Bois-Chétif dans sa partie aval, les levées qui séparent le val dit de Bréhémont du lit mineur de la Loire sont des ouvrages domaniaux. Par contre, le statut des levées qui séparent le val de Bréhémont de celui du Vieux Cher est mal identifié. N. DOUSSIN [2009] rappelle qu'elles sont majoritairement domaniales mais que certaines portions auraient été progressivement concédées par l'État, les communes devenant en particulier propriétaires. Pour clore sur ce point, on rappellera que le lit du Vieux-Cher en lui-même a été retiré du Domaine Public Fluvial en 2007. L'État en a ainsi remis la charge et la responsabilité de son entretien aux riverains et en l'occurrence dans ce cas aux communes.

C'est dans ce contexte que les services de l'Etat ont lancé, dans le cadre de la seconde phase du PLGN, des études pour plusieurs travaux de renforcement ou de restauration des ouvrages protégeant le val de Bréhémont, dont des études pour la restauration des fusibles des déversoirs du Vieux Cher et de la Chapelle-aux-Naux, pour celle de la digue du Vieux-Cher et pour des travaux de renforcement sur le val de Bréhémont.

2. Un projet hydraulique confronté aux enjeux locaux de développement

La sécurisation des levées domaniales par restauration des déversoirs et modification des endiguements

Pilotée par la Direction Départementale de l'Équipement d'Indre-et-Loire, l'étude devait identifier les actions de sécurisation nécessaires. Elle avait comme objectifs de mieux comprendre le fonctionnement hydraulique de l'aire d'étude, d'affiner les résultats par rapport à ceux obtenus par l'EPPLGN, d'identifier les enjeux et de les pondérer selon leur vulnérabilité, enfin de définir des objectifs d'aménagement et de faire des propositions de solutions techniques. Il s'agissait pour les services de l'État de clarifier le fonctionnement des fusibles des déversoirs et d'étudier les modifications potentielles, de considérer l'opportunité de la restauration de la levée du Vieux-Cher et celle d'un rehaussement et d'un renforcement entre la levée de Bréhémont et celle de Bois-Chétif.

A propos de la levée du Vieux-Cher, nous avons pu comprendre lors de nos observations que les services de l'Etat considèrent cette dernière comme transparente désormais, au regard de ses multiples brèches, renards hydrauliques et autres formes de fragilisation. Pour eux, la logique voudrait soit de la reconstruire entièrement, en demandant une participation financière des intérêts locaux, soit de la détruire. S'il est établi qu'il faut la reconstruire, l'Etat ne prendrait pas

les coûts en charge (du moins totalement), ces derniers étant beaucoup trop dispendieux au regard des enjeux présents. L'étude prévue devait donc permettre de compiler des éléments opérationnels pour des travaux ultérieurs. Lors de nos entretiens, il est apparu que des incertitudes demeuraient quant au bon fonctionnement des déversoirs en cas de crue majeure, incertitudes que l'EPPLGN mettait déjà en avant [EPPLGN-Val de Bréhémont, 2004].

Lors de notre entretien, N. DOUSSIN nous explique que deux orientations principales existent et ont été identifiées. Pour les services de l'Etat, la sécurisation des ouvrages sur le val de Bréhémont peut passer par la reconstruction complète de la digue du Vieux-Cher et des déversoirs, ainsi que la construction d'un canal de décharge. La seconde option est celle de la destruction de la digue du Vieux-Cher (étant donné que celle-ci est de fait devenue « transparente » hydrauliquement parlant), la mise en place d'un déversoir unique ouvrant alors sur une zone d'expansion de crues élargie par rapport à ce qui existe déjà et la construction de protections localisées pour protéger les zones habitées situées dans le val.

Les communes du val de Bréhémont en quête de perspectives de développement

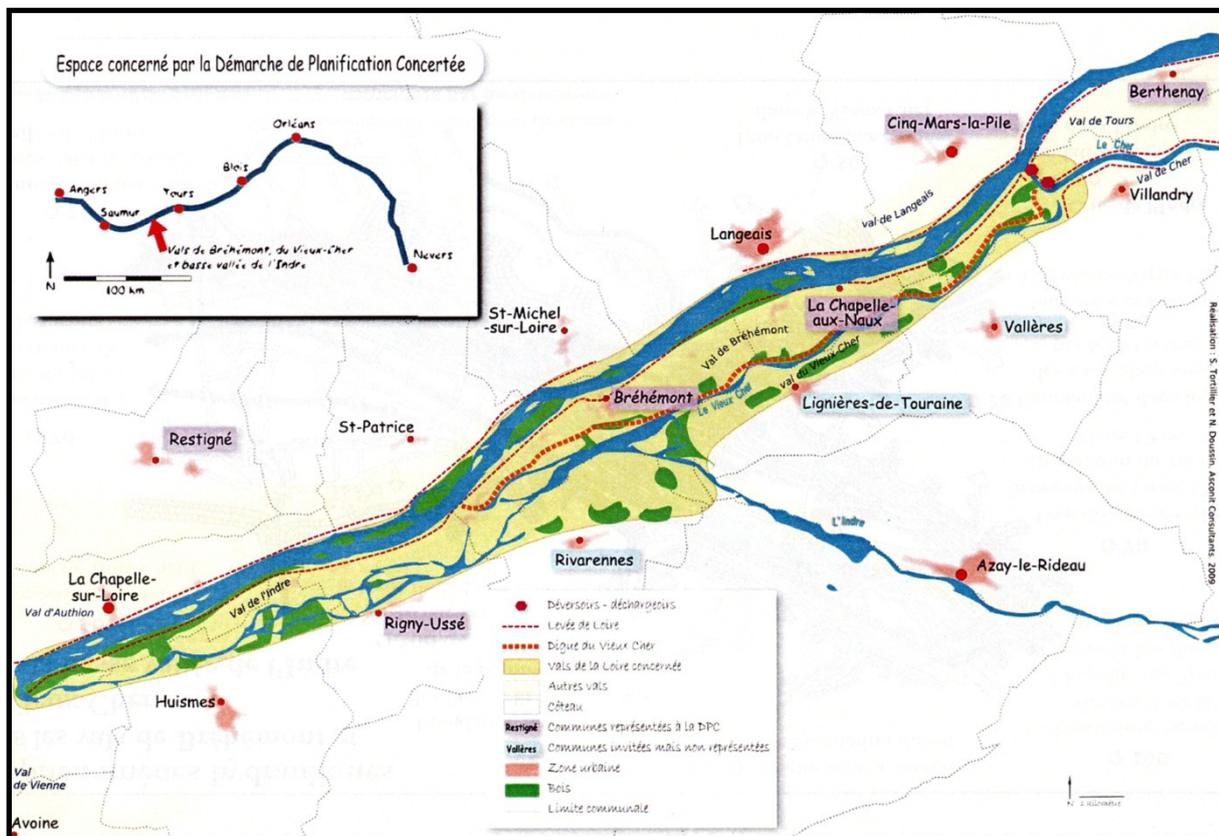
Dans le cadre de ces études, la priorité, pour les services de l'État, est donc d'assurer la sécurité d'ouvrages à propos desquels ils ne cessent de rappeler qu'ils constituent certes une protection mais aussi un danger. Parallèlement, et sans que les collectivités locales concernées soient véritablement au courant de la démarche des services de l'État, plusieurs d'entre elles souhaitent continuer à se développer dans ces zones inondables, voire valoriser cette caractéristique et en tirer parti.

Plusieurs communes de la Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-rideau (CCPA), situées dans le val de Bréhémont, défendent ainsi au même moment des projets de développement. C'est le cas particulièrement de la commune même de Bréhémont. Si l'on retourne quelques années en arrière, les élus de cette commune ont mis relativement tôt en place des règles spécifiques liées à la gestion du risque d'inondation dans leurs Plans d'Occupation des Sols, (comme l'interdiction des plantations de peupliers sur son territoire). De la même manière, lors de l'élaboration des PPRi sur la Loire moyenne, la commune de Bréhémont avait rejoint l'Association de Défense des Communes Riveraines de la Loire, pour être mieux entendue et pouvoir négocier les parcelles pouvant encore être construites. Enfin, en 2007, le maire de la commune de Bréhémont est également président pour la CCPA de la commission relative aux questions d'hydraulique.

Depuis le début des années 2000, dans une logique de valorisation touristique de la commune, plusieurs projets sont prévus localement. On compte parmi eux, en collaboration avec le Conseil Général d'Indre-et-Loire, la mise en place d'un centre d'interprétation des zones humides dans la zone inondable, ainsi qu'un projet d'écomusée (avec la CCPA) et la construction d'une salle de séminaire située en zone inondable et adaptée au risque encouru. De la même manière, la commune prévoit une relance de la culture du chanvre textile (pour le bâtiment/production de briques en chanvre textile). Il s'agit d'une culture ancestrale sur ce territoire, abandonnée dans les années 1950. En réintroduisant cette culture, les ambitions sont patrimoniales et économiques mais également sécuritaires, puisque cette démarche permettrait de cultiver des plaines inondables

sur lesquels leurs propriétaires préfèrent souvent planter des peupliers et de limiter ainsi le risque d'embâcle.

Document 34. Le val de Bréhémont (source : N. DOUSSIN [2009])



Cette cartographie a été réalisée par N. DOUSSIN dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée » et mobilisée dans les documents d'information fournis à ce titre auprès des populations. Elle présente le système d'endiguement relativement complexe qui structure le val, avec, à la confluence entre Loire et Cher, le système de double déversoirs ouvrant sur le val du Vieux Cher et celui de la Chapelle aux Naux. On voit bien également l'urbanisation diffuse sur ce val, les communes de la Chapelle aux Naux et de Bréhémont étant entièrement inondables.

C'est donc dans ce cadre particulièrement riche, où se confrontent enjeux de sécurité sur les levées et vellétés de développement local, qu'une « Démarche de Planification Concertée » a été lancée par l'Etablissement Public Loire. L'ambition est alors d'arriver à concilier ces problématiques multiples.

3. Une « Démarche de Planification Concertée » pour concilier questions d'hydraulique et enjeux de développement local

La multiplicité des projets et initiatives en cours sur ce territoire faisait du val de Bréhémont un laboratoire d'expérimentation particulièrement intéressant pour les gestionnaires du risque ligérien.

Dans le cadre du projet *Freude am Fluss* dont fait partie l'EPL, un site d'expérimentation devait en effet être retenu pour la mise en place d'une « Démarche de Planification Concertée » (DPC), traduction française de l'expression de « Joint Planning Approach ». Nous y reviendrons dans le chapitre 6, la « Joint Planning Approach » se présente comme une méthode organisée en étapes successives devant permettre d'aboutir sur un territoire donné à une planification concertée et intégrative, conciliant l'ensemble des acteurs et des problématiques relevant de la gestion de l'aléa ou des enjeux face au problème des inondations qui touchent un territoire. N. DOUSSIN explique ainsi que : « La DPC est [...] née de la recherche conjointe d'une plus grande efficacité et d'une meilleure participation des parties prenantes, en renforçant le lien entre les politiques publiques de prévention du risque d'inondation et de développement territorial, entre stratégie globale à l'échelle du bassin et projets locaux » [DOUSSIN, 2009 : 336].

Document 35. Les principes et étapes de la « Joint Planning Approach »



Dans les trois pays partenaires du projet *Freude am Fluss*, la « Joint Planning Approach » proposée par des universitaires néerlandais devait être testée sur un site pilote. Ce fut donc le cas sur le val de Bréhémont.

L'Établissement Public Loire était le principal porteur de cette démarche, construite et animée par un bureau d'études prestataire extérieur, et qui a rassemblé pendant près de six mois l'ensemble des parties intéressées au problème des inondations sur le val de Bréhémont. On rappellera cependant qu'un comité de pilotage rassemblant le commanditaire, les services de l'État (DIREN Centre) et l'EPPLGN avait été établi pour le suivi de la démarche et le suivi de la thèse dans le cadre de laquelle la « Démarche de Planification Concertée » était construite et expérimentée [DOUSSIN, 2009].

Par rapport à d'autres sites potentiels d'expérimentation, le val de Bréhémont a été retenu parce qu'il s'agissait d'un territoire de petite taille, sur lequel les enjeux étaient limités, ce qui constituait un atout pour une première expérimentation et semblait être l'assurance de voir la démarche menée relativement rapidement et simplement, par rapport à d'autres grands vals fortement urbanisés de la Loire. Enfin, la montée en puissance d'une association de défense des riverains de plus en plus incisive et multipliant les injonctions pour le renforcement des ouvrages, incitait les gestionnaires du risque à l'échelle du bassin versant à agir rapidement sur ce val.

Nous reviendrons sur la « Démarche de Planification Concertée » telle qu'elle a été mise en œuvre dans le chapitre suivant, mais nous pouvons déjà retenir qu'elle a constitué sur le bassin ligérien une première tentative de confrontation et de conciliation des multiples dimensions qui composent les politiques actuelles de gestion du risque d'inondation. En particulier, les questions de la gestion de l'aléa et des enjeux ont pu être abordés de front, dans le sens que la « Démarche de Planification Concertée » a permis la confrontation des problématiques des propriétaires d'ouvrages hydrauliques aux vellétés et ambitions de développement des collectivités locales. Ainsi, si les études initiales des services de l'État se concentraient prioritairement sur la problématique hydraulique et la sécurisation des ouvrages, la « Démarche de Planification Concertée » a permis de la « territorialiser » une approche relativement abstraite au départ, en faisant se rencontrer dans ce que l'on peut considérer comme une « scène locale du risque » [DECROP et al., 1997] les différentes parties prenantes, depuis les gestionnaires des ouvrages de protection aux associations de défense des riverains, en passant par les collectivités locales porteuses de projets de développement pour leur territoire.

Dans le cadre de notre recherche, cette démarche est particulièrement intéressante car elle nous montre comment se construit une politique locale de gestion du risque qui tente de concilier sécurisation des levées et perspectives de développement. De même, elle a été l'occasion pour les collectivités locales, tant de faire entendre leurs voix que de développer des initiatives dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité ou de prendre des responsabilités dans le domaine. Cette « Démarche de Planification Concertée » a cependant pris le parti de s'appuyer sur les projets déjà émergents voire engagés par les différentes parties prenantes pour mieux les concilier et créer des synergies entre eux. La démarche engagée par la Communauté d'agglomération de Nevers que nous allons développer maintenant va plus loin puisqu'elle prend pour point de départ un diagnostic de ce territoire, au regard du risque d'inondation, et tente d'aborder de front et en même temps la question du contrôle de l'aléa et de l'adaptation des enjeux. Il ne s'agit plus alors simplement de concilier des projets structurels et non-structurels mais de penser

l'aménagement et l'adaptation d'un territoire face aux inondations de façon systémique et en abordant toutes les dimensions du problème de façon simultanée et liée (hydraulique, socio-économique, organisationnelle, humaine...).

C. L'étude globale du risque d'inondation sur l'agglomération de Nevers

Sur la Loire, l'exemple neversois est particulièrement intéressant. En effet, il s'agit d'une étude globale engagée et portée par des collectivités locales pour définir une stratégie de gestion du risque d'inondation sur leur territoire. Elle appréhende de concert les problématiques de sécurisation des levées et celles de réduction de la vulnérabilité ou d'adaptation du territoire. Cet exemple est d'autant plus intéressant que la Communauté d'Agglomération porte dans ce cadre la réflexion et les études relatives à des ouvrages de protection dont elle n'a nullement la propriété. La majorité des levées appartiennent en effet au Domaine Public Fluvial. Lorsque nous abordons ce point avec son responsable, il nous explique que les services de l'Etat ont considéré plus pertinent de penser une démarche d'ensemble à l'échelle de l'agglomération sans se contraindre aux questions de propriété.

1. Une communauté d'agglomération fortement investie face au risque d'inondation

Une agglomération de taille moyenne, soumise à un risque important

L'agglomération de Nevers rassemble dix communes se situant à la zone de confluence entre Nièvre et Loire, puis quelques kilomètres plus loin entre Loire et Allier. Une partie non négligeable de son périmètre se situe donc en zone inondable. Il est estimé qu'un peu moins de 13 000 personnes résident en zone inondable. Deux quartiers de la commune de Nevers et un troisième sur celle de Fourchambault sont les secteurs où la densité de population en zone inondable est la plus importante. Quelques communes plus « rurales » constituent d'autres petits pôles de population exposés au risque [MINEA, 2008 : 20]. Les enjeux recensés sont établis à 2279 logements individuels, 3 392 logements collectifs et plus de 500 entreprises ou établissements [MINEA, 2008 : 37].

Sur la Loire, cette agglomération est celle qui a subi les évènements les plus récents. En 2003, puis en novembre 2008 (troisième évènement le plus fort enregistré à Villerest depuis 160 ans), une partie des services publics (dont l'adduction d'eau et l'assainissement) ont été fortement impactés [EGRIAN, 12/2008 : 1].

Un système de protection complexe

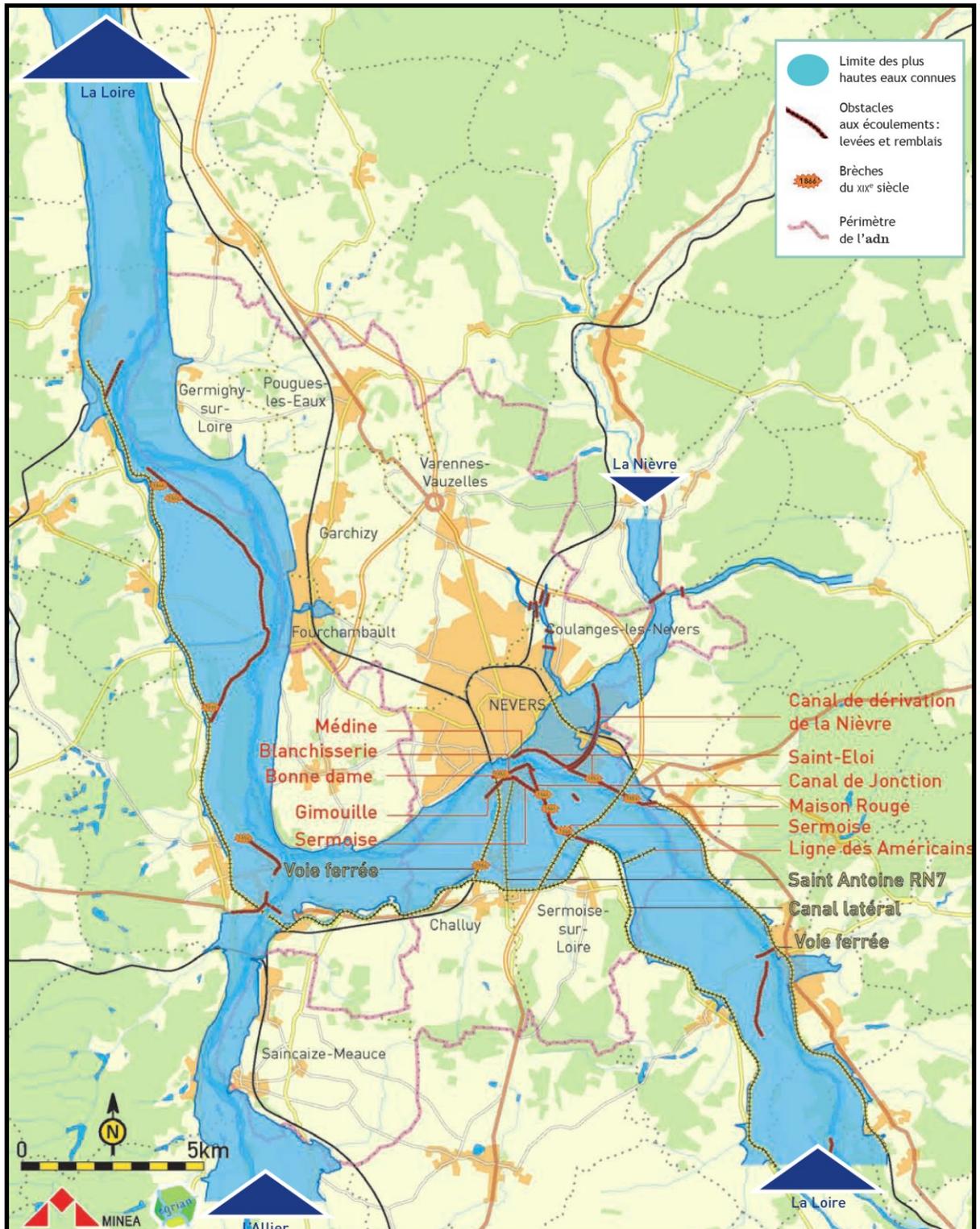
Le système de protection sur l'agglomération de Nevers a été construit progressivement depuis le XVI^{ème} siècle : en rive droite, la levée de Médine borde la ville de Nevers et est prolongée vers

l'amont par la levée de Saint-Eloi. En rive gauche, la levée Saint-Antoine porte l'ancienne route impériale n°7 d'Antibes à Paris ; de chaque côté, elle est rejointe par des levées longitudinales, la levée de Gimouille en aval et celle de Sermoise en amont. Nous revenons précisément sur ce point car il explique que progressivement le lit de la Loire a été contraint et restreint dans la traversée de la ville, jusqu'au point d'arriver à un système aujourd'hui certes lourd mais en même temps fragile. En amont du pont principal de Nevers, les levées de Loire créent désormais un goulot d'étranglement et en limitent les capacités d'écoulement avant la traversée de la ville.

En 1867, un déversoir avait été proposé à la construction en amont de la ville même de Nevers, en rive droite, en aval de la levée de Saint-Eloi, comme une réponse à cette faible capacité d'écoulement du lit endigué de la Loire en amont du pont principal de la ville. Ce projet n'a cependant jamais été mis en œuvre. En 2005, notre travail de stage au sein de l'EPPLGN était revenu en détail sur le contexte de son émergence puis de son abandon [FOURNIER, 2005].

Sur la carte qui suit (réalisée dans le cadre de la démarche EGRIAN par le prestataire), on identifie bien en bleu l'étendue des plus hautes eaux connues dans la traversée de l'agglomération. Sa partie sud en particulier (sur le val de Sermoise) est entièrement inondée. Un second élément d'importance transparait sur la carte : la multitude des ouvrages de protection et les contraintes très fortes qu'ils imposent aux courants en cas de crue d'importance. On voit bien par exemple le resserrement du lit endigué (avec une levée à angle droit) à quelques dizaines de mètres en amont de la traversée devant le centre ancien de la ville.

Document 36. Les ouvrages de protection face aux hautes eaux dans la traversée de l'agglomération de Nevers (source : EGRIAN, lettre d'information numéro 1, 2007)



2. Un projet tentant une approche systémique et intégrée du risque d'inondation

Depuis maintenant plusieurs années, le problème des inondations est donc fortement investi, d'abord par la ville de Nevers puis par la communauté d'agglomération de Nevers. L'agglomération de Nevers est également partenaire depuis 2007 du projet *Freude am Fluss*.

Le maître d'ouvrage de la démarche est la Communauté d'agglomération de Nevers (ADN) mais elle rassemble en fait quatre partenaires. A ce titre, l'Etat et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne participent à hauteur de 80% du montant de l'étude, tandis que l'Etablissement Public Loire, s'il ne participe pas financièrement, suit la démarche et est représenté au sein du comité de pilotage de l'étude, menée à bien par un groupement de prestataires.

Tel qu'indiqué dans les premiers documents produits, l'objectif d'une approche systémique est affirmé : il s'agit de « *mieux comprendre les crues et les inondations pour réduire les risques en intervenant sur les aléas et les vulnérabilités* » [EGRIAN/WWF, 2008]. Elle correspond à une phase d'étude, d'approfondissement des connaissances, de mise en place d'une stratégie locale et d'identification des solutions face au risque d'inondation. Débutée en janvier 2007 et prévue sur 39 mois, son calendrier a été prolongé de plus d'un an. Ses résultats sont attendus pour 2011. Il ne s'agit que d'un temps d'étude, la mise en œuvre de la stratégie arrêtée et de ses actions devant nécessiter près d'une décennie supplémentaire.

On peut noter plusieurs traits novateurs de cette démarche, qui montrent qu'elle tente de saisir de façon fine tant les questions d'hydraulique que celles de développement. L'inondation n'y est pas présentée comme un problème mais plutôt comme une caractéristique de ce territoire, qu'il faut prendre en compte, voire qu'il faut valoriser (à l'image de ce qui peut être fait sur le val de Bréhémont). De la même manière, la vulnérabilité de ce territoire est appréhendée selon des angles très variés, qui différencient les vulnérabilités directes et celles indirectes (enjeux exposés et enjeux impactés). Enfin, on y observe une vision renouvelée de la Loire : une des ambitions d'EGRIAN est ainsi « *de valoriser les patrimoines et les usages liés aux rivières* » sur le territoire. La démarche EGRIAN s'inscrit donc véritablement dans une approche systémique et intégrée de la question des inondations, dans le sens que cette caractéristique est appréhendée dans toutes ses dimensions, qu'elle devient un élément constitutif des politiques locales d'aménagement destinées d'une part à améliorer les capacités de résilience du territoire de l'agglomération, mais également à transformer ce problème en atout.

Conclusion du chapitre 5

Pour conclure, il apparaît donc que si le même vocable autour des « déversoirs » est mobilisé aux deux époques et que les types d'ouvrage semblent similaires, les logiques dans le cadre desquelles ils sont pensés sont fondamentalement différentes. En 1867, l'administration impériale des Ponts et Chaussées élabore un programme de travaux à l'échelle du bassin versant de la Loire, dans une logique hydraulique d'écrêtement où la priorité va à la protection des villes et des intérêts économiques, tandis que les riverains sont mis devant leurs responsabilités. Les déversoirs constituent néanmoins au regard de l'administration impériale une amélioration de leur situation dans la mesure où tout rehaussement ou renforcement de levées est écarté.

Aujourd'hui, les déversoirs sont pensés et présentés par les gestionnaires du risque dans une logique de sécurisation des levées. Après des décennies de mise en exergue des savoirs savants, il est intéressant de voir combien la notion d'incertitude est désormais mobilisée dans leurs discours. Nous verrons d'ailleurs dans le chapitre 6 qu'elle est mise en exergue comme une justification des déversoirs. Derrière la sécurité des levées, les ingénieurs de la DIREN Centre (aujourd'hui la DREAL Centre) répètent que c'est bien la sécurité des populations qui est recherchée. A ce titre, on perçoit dans leurs discours le poids de leurs responsabilités juridiques vis-à-vis de ces ouvrages. En février 2010, lors d'une journée de travail organisée à Orléans par l'Établissement Public Loire, le directeur de la DREAL Centre évoque, à propos de l'insubmersibilité des levées, combien il est difficile de revenir sur une connaissance considérée comme acquise et souligne les incertitudes qui demeurent. Dans ses propos, perçoit également l'expression d'une responsabilité : « *Si un jour, la digue d'Orléans lâche, je ne sais pas ce qui se passera à Olivet [...]. On nous le reprochera... parce que un jour cela arrivera* ». Il parle alors de la nécessité de subir « *intelligemment* » la crue.

Dans cette logique, chacun des déversoirs doit être pensé de façon autonome, à l'échelle du val concerné et, dans l'idéal, en cohérence avec les mesures d'adaptation du territoire engagées et les modifications d'ouvrages. N. DOUSSIN l'explique bien : cette nouvelle stratégie « *se traduit par un changement d'objectif en terme de coordination hydraulique : la cohérence reste nécessaire pour tous [les] travaux sur le système d'endiguement [mais] selon la nouvelle approche, il n'est plus question de stratégie globale de protection à l'échelle de la Loire moyenne visant une capacité d'écrêtement optimum sur l'ensemble des vals en rationalisant leur inondabilité par un calibrage complet et a priori de l'ensemble des ouvrages de déversement* » [DOUSSIN, 2009 : 251-252]. Dans la section IV, nous avons rendu compte des premiers projets où cette approche a été tentée. Les démarches sur les vals de Blois, Bréhémont et Nevers sont ainsi pensées au cœur des territoires et construites dans une collaboration progressive entre collectivités locales et services de l'Etat. Nous avons également bien montré que cette « construction commune » ne se concrétise que lentement : après de premiers projets où se sont confrontées les ambitions de chacune des parties prenantes (collectivités locales et services de l'Etat), nous observerons des démarches dans le cadre desquelles sécurisation des levées et poursuite du développement local tentent d'être conciliées.

Conclusion de la partie 2

La confrontation entre ces deux temporalités avait pour nous deux ambitions. Il s'agissait d'abord de rappeler qu'en proposant de « faire la part de l'eau », les gestionnaires du risque ligériens s'inscrivent certes dans une longue histoire mais que l'appréhension du problème et les stratégies proposées sont relativement distinctes aux deux époques, même si elles font appel à des ouvrages qui semblent similaires.

La seconde partie nous a alors permis d'offrir un effet de contraste entre ces deux moments de l'histoire de la lutte contre les inondations que les gestionnaires actuels du risque tendent souvent à rapprocher. Dans une stratégie de soutien aux « forces vives » du pays, l'administration impériale pense au XIX^{ème} siècle les déversoirs dans une logique de bassin versant, avec la priorité de protéger les intérêts économiques des villes ; elle considère, au regard de « l'utilité publique », que la protection définitive des vals ruraux n'est pas nécessaire. Nous avons bien montré l'évolution qui a lieu entre le début des Etudes en 1856 et la définition du programme de travaux en 1867. En 1857, les premiers déversoirs qui sont proposés par COMOY doivent permettre de sécuriser les levées jusqu'au moment où le point de rupture est inévitable : un écrêtement se fait alors. En 1866, les déversoirs sont avant tout des ouvrages d'écrêtement, permettant néanmoins de réduire les dommages. Dans les deux cas, l'accent est mis sur la responsabilité des particuliers pour leur propre protection dans les vals ruraux.

Inversement, les déversoirs sont aujourd'hui pensés dans une stratégie de protection localisée ; la possibilité d'écrêter n'est plus mise en exergue par les gestionnaires du risque. Les déversoirs sont présentés comme devant participer à la sécurisation des biens et enjeux situés dans les plaines alluviales et constituent une réponse aux incertitudes qui perdurent vis-à-vis des levées. A ce titre, ils sont un moyen pour l'administration d'Etat de répondre à ses responsabilités, en tant que propriétaire d'ouvrages de protection et responsable de la sécurité civile. Ces déversoirs ne s'inscrivent alors plus dans une logique de bassin versant mais doivent être pensés localement, en cohérence avec les démarches d'adaptation des territoires. Nous avons à ce titre bien montré dans le chapitre 1 et plus spécifiquement sur la Loire dans le chapitre 5 une responsabilisation accrue tant des collectivités locales que des populations riveraines face au risque.

C'est alors à ce titre, et dans un contexte général où les injonctions à la « participation » du public dans la construction de l'action publique se multiplient, qu'on peut considérer qu'une implication accrue des populations riveraines semble une évidence. Si nous arguons d'une légitimité des populations riveraines à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'action publique face aux inondations, c'est bien du fait des évolutions récentes qu'a connu cette dernière. Avec la mise en place d'approches localisées de

gestion du risque conciliant un contrôle « horizontal » de l'aléa et une adaptation des territoires, on aurait pu poser l'hypothèse d'une place et d'un rôle accru pour les riverains. Or, nous verrons dans la partie 3 qu'ils restent aujourd'hui encore très limités. Nous allons ainsi confronter dans cette partie les processus actuels dits de « concertation » développés dans le cadre des projets ligériens que nous avons observés, avec les procédures de « conciliation » mises en œuvre au XIX^{ème} siècle, en particulier les enquêtes d'utilité publique qui se sont tenues avant la construction des déversoirs.

Il apparaît alors que malgré les innovations procédurales, les riverains peinent à trouver un rôle et une place dans la construction de l'action publique aujourd'hui. Plus encore, si des processus *ad hoc* sont mis en œuvre, ces derniers ne parviennent pas à réduire les capacités de « forçage » [MERMET et al., 2004] et semblent avant tout construits pour « faire passer » et « faire comprendre » les projets. Inversement, nous verrons qu'au XIX^{ème} siècle, les enquêtes d'utilité publique ont fait l'objet d'une participative massive de la part des riverains ; surtout, bien que mises en œuvre tardivement, elles ont amené à l'abandon de certains des déversoirs.

C'est alors que la confrontation diachronique prend pour nous tout son sens et nous amène à souligner le poids des enjeux de responsabilité, lorsqu'on considère le rôle et la place accordés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique. Nous verrons ainsi que face au poids de leurs responsabilités, les gestionnaires du risque actuels ne peuvent qu'envisager des modalités d'implication limitées des riverains, ne permettant nullement de remettre en question fondamentalement leurs projets. Leur ambition est surtout de travailler à leur acceptabilité. Inversement, l'administration impériale au XIX^{ème} siècle facilite d'autant plus la discussion autour du programme de travaux de 1867 qu'elle ne se considère nullement responsable de la protection des particuliers et peut leur laisser porter le poids des conséquences d'un abandon des déversoirs.

Troisième partie

**Le riverain dans la construction de l'action publique face
au risque d'inondation : un rôle et une place difficiles à
trouver**

Troisième partie

Le riverain dans la construction de l'action publique face au risque d'inondation : un rôle et une place difficiles à trouver

Introduction

Dans la partie précédente, nous avons montré comment sur la Loire, à l'image des politiques plus généralement mises en œuvre en France dans ce domaine, les modalités de lutte contre les inondations ont été profondément renouvelées ces dernières années et amènent à une redéfinition des responsabilités dans ce domaine. Tandis que la question de la sécurisation des ouvrages est de plus en plus prégnante pour leurs propriétaires, les injonctions à une nécessaire adaptation des territoires amènent à une responsabilisation accrue des collectivités locales, voire même des populations riveraines. A ce titre, une implication de ces dernières devrait sembler une évidence. Or, il semble que le rôle et la place laissés aux populations riveraines restent limités. Il ne s'agit nullement de porter un jugement normatif mais bien d'essayer d'apporter des éléments d'explication face à ce constat.

C'est en confrontant les politiques actuelles et les projets menés sur la Loire avec ceux mis en œuvre près de cent cinquante ans plus tôt sur le même bassin, que ces enjeux de responsabilité nous sont apparus comme facteur explicatif déterminant de l'implication limitée des populations riveraines dans les démarches actuelles de gestion du risque d'inondation. Dans le contexte actuel où la participation du public est devenue une « *nouvelle grammaire de l'action publique* », la place et le rôle donnés à ce dernier dans les politiques de gestion du risque d'inondation y restent pourtant limités. Sous le poids de leurs responsabilités vis-à-vis de la sécurisation des ouvrages ou de la nécessaire adaptation des territoires, les gestionnaires du risque ont avant tout comme ambition de « faire passer » voire de « faire comprendre » leurs projets. Inversement, si le Second Empire est décrit unanimement comme un régime autoritaire (se libéralisant à la fin du règne de Napoléon III) et que la « concertation » ou la « participation » n'existaient certes pas dans les modalités qu'on leur connaît aujourd'hui, il y avait déjà une volonté affichée de conciliation entre riverains et administration, une volonté d'arriver à une « entente » (telle qu'elle est exprimée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées).

Dans cette troisième partie, nous confronterons donc les projets ligériens engagés à Blois, sur le val de Bréhémont et à Nevers depuis les années 2000 (**chapitre 6**), avec ceux mis en œuvre au XIX^{ème} siècle sur ce même bassin (**chapitre 7**).

Dans chacun de ces deux chapitres, nous mettrons en lumière les modalités selon lesquelles le rôle et la place des populations riveraines sont pensées. Cette première analyse procédurale et stratégique fait déjà transparaître la prégnance des enjeux de responsabilité qui se jouent tant sous le Second Empire qu'actuellement autour des projets d'aménagement ou de réaménagement de

déversoirs. Au XIX^{ème} siècle, les enquêtes d'utilité publique, fortement encadrées, constituent des « points de passage obligés » [CALLON, 1986] de rencontre entre l'administration impériale et les populations riveraines. Actuellement, des processus *ad hoc* sont privilégiés et mis en œuvre en anticipation des procédures d'enquête futures, dans une stratégie de légitimation politique et de conciliation préalable avec les populations riveraines.

Puis, nous nous attacherons au temps de la mise en œuvre de ces dispositifs et à leurs effets. Au-delà des discours et effets d'affichage, nous montrerons que le riverain y tient aujourd'hui, bientôt plus qu'hier, la portion congrue. Pour nous, ce phénomène s'explique en grande partie du fait des responsabilités qui s'imposent aux gestionnaires du risque : face à elles, ces derniers pensent avant tout ces dispositifs comme des scènes de rencontre entre les multiples acteurs institutionnels impliqués dans le domaine, sans véritablement pouvoir s'ouvrir à des modes de représentation issus de la société civile, autrement que pour tenter de concilier des oppositions déjà exprimées. Ce constat est encore renforcé lorsqu'on se rend compte que bien souvent les enjeux de sécurisation des ouvrages de protection prennent le dessus, cristallisent les débats et font oublier les autres dimensions « territoriales » des projets de gestion du risque d'inondation, que ce soit en termes d'adaptation ou de réduction de la vulnérabilité. C'est pourtant dans le cadre de ces dernières que les populations riveraines devraient *a priori* trouver une plus grande légitimité.

Chapitre 6. Quand les enjeux de responsabilité annihilent toute capacité d'ouverture vers les populations riveraines face au risque d'inondation

Pour éclairer notre hypothèse, nous sommes repartie des trois projets actuellement en cours sur la Loire dans le cadre desquels l'aménagement ou la restauration de déversoirs sont envisagés pour sécuriser les levées. Sur un intervalle de dix ans, nous avons montré dans la partie précédente que la définition du problème du risque d'inondation a profondément évolué, mettant de plus en plus l'accent sur la question de la réduction de la vulnérabilité et de l'adaptation des espaces inondables. Sur le val de Bréhémont ou dans l'agglomération de Nevers, le caractère inondable de ces espaces en vient aujourd'hui même à être revendiqué comme une qualité, voire un atout à valoriser. Les collectivités locales y tiennent en outre une place de plus en plus importante. Dans ce contexte, une implication accrue des populations riveraines semblait devoir devenir une évidence. Pourtant, nous allons montrer dans ce chapitre qu'il est loin d'en être ainsi. Les dispositifs dits de « concertation » ou de « participation » qui sont mis en œuvre, le sont avant tout dans une logique de conciliation entre les différents acteurs institutionnels en responsabilité dans ce domaine ou bien dans une logique d'information voire d'anticipation des oppositions pouvant émerger parmi les acteurs institutionnels, la société civile ou les populations riveraines (**section I**). Dans tous les cas, les questions de responsabilité sont au cœur des débats que ce soit celle des propriétaires des ouvrages de protection ou plus généralement celles afférentes aux différentes parties prenantes dans le domaine de la gestion des risques. Dans ce contexte, il reste difficile de trouver un rôle et une place pour les populations riveraines, au-delà des habituelles réunions publiques d'information, voire de consultation : les enjeux qui habitent les dispositifs que nous observons sont au-delà (**section II**). On notera cependant que malgré une place qui se réduit pour eux à la portion congrue, l'implication de quelques intérêts locaux issus de la société civile donne lieu à des effets non attendus, des « effets induits » [BARTHE in BILLE et al., 2005] par les gestionnaires du risque et porteurs de ces démarches (**section III**).

Nous avons pris le parti de débiter ce chapitre en revenant dans un court préambule sur le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois. Comme nous l'avions mentionné et justifié dans le chapitre 3, ce projet n'a pas constitué pour nous une étude de cas en tant que telle. Nous tenions cependant à l'évoquer succinctement en début de chapitre car ce projet (et en particulier les tensions et oppositions fortes qui ont émergé dans ce cadre) reviennent régulièrement dans les discours des gestionnaires du risque sur la Loire. Sans pouvoir le montrer, on peut poser l'hypothèse que cet épisode relativement tendu, quelques années après les fortes oppositions liées aux projets de barrage, a influencé les gestionnaires dans les projets qu'ils ont mis en œuvre par la suite (sur le val de Bréhémont, et plus à la marge sur l'agglomération de Nevers). Dans tous les cas, ces trois projets se retrouvent autour de cette même idée de redonner de l'espace à la Loire en restaurant des zones d'écoulement derrière ces digues. Or, dans ce

domaine, c'est bien le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois qui a été précurseur. Revenir sur ce premier projet nous permettait également de montrer les évolutions survenues en quelques années sur le bassin de la Loire vis-à-vis de la question de l'implication des populations riveraines.

Si nous ne rendrons compte que de façon succincte des démarches engagées vis-à-vis des populations riveraines dans le cadre du projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois, l'observation et l'analyse de la « Démarche de Planification Concertée » mise en œuvre sur le val de Bréhémont constitue quant à elle le cœur de notre propos puisque nous avons pu suivre l'ensemble de son déroulement, rencontrer ses protagonistes et participer à leurs réflexions. L'analyse du processus développé par la communauté d'agglomération de Nevers est moins poussée et viendra surtout compléter, nuancer ou mettre en perspective ces premiers éléments. Pour expliquer cette disparité de traitement, on retiendra que le processus mis en œuvre par la communauté d'agglomération de Nevers est encore peu avancé et a pris un certain retard, tandis que la « Démarche de Planification Concertée » a été menée à son terme. De même, nous ne disposons pas, pour le suivi du processus neversois, des mêmes opportunités que celles dont nous avons pu bénéficier en observant la « Démarche de Planification Concertée » ; en particulier, nous n'avons pu être partie prenante des réflexions des gestionnaires et prestataires dans la construction du processus, comme cela avait été le cas sur le val de Bréhémont.

Préambule. Le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois : un précédent pour les acteurs institutionnels du bassin ligérien

Même si nous n'avons pas retenu ce projet comme étude de cas, nous souhaitons en rendre compte en introduction à ce chapitre car le projet de restauration du canal de décharge dit de la Bouillie à Blois reste le premier, sur la Loire, à avoir planifié la réintroduction d'une partie des écoulements derrière les levées en cas de crue exceptionnelle et la modification des activités humaines présentes dans le val. De même, si l'on considère plus précisément les questionnements qui guident notre travail dans cette partie, on peut dire que ce projet, les tensions et les difficultés qu'il a fait naître (avec en particulier des oppositions riveraines vives), ont une nouvelle fois marqué les gestionnaires du risque à l'échelle du bassin de la Loire, voire ont participé de leur sensibilité actuelle au problème de l'implication des populations riveraines. Quelques années seulement après les mouvements forts d'opposition aux barrages prévus en Loire amont (sur lesquels nous revenons en chapitre 5), l'expérience de ce projet sur l'agglomération de Blois participe indéniablement d'un effet d'apprentissage.

A. Une procédure de ZAD socialement onéreuse

En 2003, lors que le projet de Zone d'Aménagement Différé (ZAD) est engagé sur le canal de décharge de la Bouillie à Blois, un ingénieur de la DDE du Loir-et-Cher explique dans un article de la Nouvelle République du Centre-Ouest (7 mars 2003) que : « *Tout devrait se passer en douceur, la collectivité ayant opté pour la création d'une ZAD qui lui permettra de préempter les terrains et bâtiments au fur et à mesure des transactions immobilières* ». Or, pour N. DOUSSIN, élus locaux et autres gestionnaires du risque à l'échelle du bassin n'ont pas perçu les implications de l'opération, considérée comme une simple préemption urbaine, et ses conséquences sur un quartier qui leur avait pourtant été présenté quelques années plus tôt comme particulièrement fragile et sensible d'un point de vue social [MINEA, 2000].

1. Une population divisée face au projet annoncé

N. DOUSSIN [2009] nous rappelle que le projet de ZAD ne fait l'objet d'aucune information préalable. Seule une réunion publique est organisée par la municipalité sur le quartier quelques jours avant la date de signature de son arrêté d'approbation, en octobre 2003.

Face à l'annonce de cette ZAD, les réactions sont multiples [RODE, 2009]. S. RODE montre que si certaines personnes partent pour leur convenance personnelle en vendant des biens dont la valeur vénale est importante, une autre partie de la population est attachée au quartier mais est décrite comme comprenant les raisons du projet. Un certain nombre de riverains est par contre opposé au principe même de la délocalisation. Pour S. RODE, « *La méconnaissance du risque et l'enracinement d'une population globalement modeste sont autant d'éléments qui permettent de comprendre les réactions de nombre d'habitants face à ce projet* » [2008 : 14]. Le géographe [2008, 2009] évoque également les avantages sociaux et spatiaux du quartier : accessibilité, équipements, proximité de la nature, sociabilité.

2. Vers la constitution d'une mobilisation face à la ZAD

Surtout, l'annonce du projet donne lieu à la constitution quasi immédiate d'une association de riverains, dite des « Citoyens de la Bouillie ». Si sa représentativité au sein du quartier n'est pas acquise [DOUSSIN, 2009], elle apparaît cependant de plus en plus virulente et mobilise de multiples leviers d'action dans les mois qui suivent le lancement de l'opération d'urbanisme : pétitions, blog, recours à la presse locale qui relaie des courriers, courriers à l'administration, manifestations, réunions publiques, mobilisation de la parole lors de réunions publiques¹⁹⁷, conseils de quartier ou vœux de la municipalité, etc.

¹⁹⁷ Nouvelle République du Centre-Ouest du 25 novembre 2006 à propos d'un conseil de quartier : « *Les irréductibles de la Bouillie ont inauguré les questions diverses. Tour à tour applaudis ou vilipendés par l'assistance, ils ont dénoncé les « couacs » du projet de la ZAD de la Bouillie, notamment l'injuste estimation des biens, « 40% en-dessous du marché ». « C'est un champ de ruines, un désastre », lance le porte-parole de l'association qui évoque un « tsunami blésois ». Le maire reconnaît que le dossier est douloureux et qu'il*

Ses arguments renvoient à plusieurs registres. N. DOUSSIN l'explique : « *L'association au départ s'en prend de façon vive aux techniciens de l'agglomération, demandant leur démission. Puis, elle change de discours en s'attaquant aux conditions d'indemnisation, aux choix techniques et à l'opportunité de la prévention des risques. Un certain nombre de membres de l'association semblent persuadés que l'intercommunalité désire faire disparaître les habitations actuelles pour les remplacer par un projet d'aménagement de grande ampleur (ce qui est dans les textes la raison d'être d'une ZAD)* » [DOUSSIN, 2009]. Les arguments sont d'une part financiers. Les estimations fournies par les Domaines, qui correspondent aux prix auxquels les collectivités se doivent de racheter les biens (10% en dessous du prix du marché) sont considérées comme anormalement basses. On notera également qu'en passant par le système de la ZAD, aucune indemnité d'éviction n'est prévue. Le déplacement des populations est pensé uniquement par les gestionnaires du risque comme une action de sécurisation de ces dernières (donc une amélioration de leur situation) et nullement comme une contribution de leur part, en se déplaçant, à la sécurité plus générale de l'agglomération (avec en particulier une sécurité accrue pour le quartier voisin de Vienne). Cette contribution à l'amélioration de la situation de l'agglomération dans leur ensemble leur est niée, si l'on considère l'absence d'indemnisation supplémentaire. L'effort consenti n'est pas récompensé. Nous reviendrons sur ce point plus tard mais on peut faire ce constat que dans l'élaboration de nombreux projets de gestion des risques, si l'on demande au riverain d'être « citoyen », de comprendre et voir l'intérêt général tel qu'il est défini dans les projets qui lui sont soumis, inversement, les gestionnaires du risque considèrent rarement les projets qu'ils préconisent au travers du prisme du premier intéressé, de l'individu-habitant.

Les arguments sont également sociaux ; dans la Nouvelle République du Centre-Ouest datée du 6 décembre 2004, un habitant explique ainsi que « *Le minimum est de nous reloger à l'identique. Nous ne voulons pas être parqués dans des lotissements* ». S. RODE [2009] note aussi qu'une grande partie de la population semble ne pouvoir acquérir de biens nouveaux que dans les quartiers ZUP Nord de Blois ou beaucoup plus loin en zone péri-urbaine pour ceux qui ont des moyens plus élevés [RODE, 2008, 2009].

Enfin, au-delà des arguments strictement matériels, on observe également une montée en généralité dans l'argumentaire, avec en particulier un questionnement quant aux stratégies à promouvoir face aux inondations : est-il véritablement nécessaire de laisser les eaux entrer dans le val et ne peut-on pas les maintenir entre les levées ? Les arguments sont enfin procéduraux, l'opposition n'étant pas tant à l'encontre du projet qu'à l'encontre des conditions dans lesquelles il est mené, en particulier le peu d'information fourni aux riverains.

In fine, le succès comptable de la ZAD (la communauté d'agglomération de Blois multiplie les transactions en quelques mois) ne peut cacher un contexte social particulièrement tendu, d'autant que les conditions de vie se dégradent avec l'augmentation du nombre de maisons non occupées et la recrudescence de pillages et squats dans le quartier à partir de 2006. Face à des gestionnaires

n'existe pas de solution « clé en main ». Il interviendra au niveau de l'agglomération pour tenter d'améliorer les indemnités « en fonction de critères sociaux », mais la ZAD sera mise en place conformément à la loi jusqu'en 2018 ».

qui présentent le projet comme une démarche de sécurisation des résidents et d'amélioration globale du système de protection de l'agglomération, émerge donc un sentiment de dégradation des situations individuelles et personnelles ; localement, les tensions se multiplient au point d'amener les élus locaux à envisager d'abandonner le projet. Au point surtout d'envisager la mise en place d'un processus ad hoc de conciliation avec les populations riveraines.

B. Des processus ad hoc pour atténuer les tensions

En 2005, devant les difficultés rencontrées, la Communauté d'agglomération de Blois reprend les recommandations formulées en 2000 par un premier prestataire pour la valorisation du site, notamment en termes de traitement social du projet. Elle engage une démarche de conciliation locale visant tant à rencontrer l'ensemble des populations encore résidentes qu'à tenter une négociation avec l'association de riverains. Cette démarche s'est tenue en deux temps : un comité technique est constitué, rassemblant des représentants des principales parties prenantes au projet (ville de Blois, communauté d'agglomération, services de l'Etat (DIREN Centre, DDE du Loir-et-Cher, service des Domaines)) ainsi que certains représentants de la société civile (bailleurs sociaux) dont l'association de riverains. Une succession de réunions entre novembre 2005 et mars 2006 amène à une accalmie progressive localement. La démarche se poursuit durant l'été 2006, avec l'organisation de visites par le personnel de l'Agglomération en charge de la ZAD chez chacun des particuliers encore résidents. Intitulée « *Accompagnement personnalisé dans le cadre du volet humain de l'opération ZAD du quartier de la Bouillie* », ses objectifs sont d'informer les familles sur la démarche et ses conséquences (informer également sur la situation hydraulique du val), d'instaurer un dialogue « *afin de comprendre les points de vue et les contraintes de chacun (habitants comme des agents territoriaux)* », d'engager un démenti des rumeurs [DOUSSIN, 2009 : 301]. N. DOUSSIN reprend les propos des techniciens locaux : « *les habitants du quartier finissent par accepter le risque et les informations techniques mais ils contestent les méthodes employées aux niveaux fonciers et de la concertation. Les habitants apprécieraient fortement les visites à domicile assurées par le trio de techniciens et se demandent pourquoi la collectivité n'a pas engagé cette démarche de proximité, préalablement au lancement de la ZAD* ». Progressivement, on peut donc parler d'un « lissage » des tensions ; certains parlent plutôt d'un « pourrissement » de la situation, le temps passant [DOUSSIN, 2009].

Si le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois a donc créé un précédent sur le bassin de la Loire en revenant aux stratégies déjà maintes fois imaginées d'aménagement (ici de réaménagement) de déversoirs et de restauration de champs d'expansion des crues, il est présenté comme ayant failli sur le volet social [RODE, 2009]. L'implication des populations riveraines a avant tout été pensée en termes d'information, quelques jours avant le lancement de la procédure ; c'est ensuite *a posteriori* que les tensions ont été apaisées. Pour N. DOUSSIN : « *il aurait été envisageable de faciliter l'intégration de l'association d'opposants, des habitants du site et du quartier de Vienne ainsi que l'ensemble des habitants de l'Agglomération intéressés à la définition d'une vision commune pour le site ou la démarche. La recherche d'alternative s'est faite en amont du projet de délocalisation et uniquement entre experts du Plan Loire* » [DOUSSIN, 2009 : 303]. S. RODE voit quant à lui dans ce projet « *la*

difficulté qu'ont les collectivités locales à passer de l'information des populations concernées une fois les décisions prises [...] à une démarche partenariale dans laquelle ces populations seraient impliquées dès le début de la réflexion » [RODE, 2008 : 25].

En évoquant le projet de restauration du canal de décharge du site de la Bouillie à Blois, il s'agissait donc pour nous d'inscrire les processus sur lesquels nous revenons ci-dessous dans une généalogie plus longue. On ne peut douter qu'après les lourds conflits qui ont marqué les décennies 1980-90 à propos des barrages, l'expérience blésoise a également participé à l'attention portée par les gestionnaires du risque au problème de l'implication des populations riveraines dans l'élaboration et la construction de l'action publique sur la Loire. Cette question était d'autant plus sensible qu'une nouvelle fois se posait dans les projets à venir le problème de l'introduction des eaux derrière les levées, tant sur le val de Bréhémont que sur l'agglomération de Nevers.

I. Des processus *ad hoc* pour conforter les stratégies portées par les gestionnaires du risque : les exemples de Bréhémont et de Nevers

Si le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois a fait l'objet d'une démarche de conciliation avec les populations riveraines *a posteriori*, les démarches plus récentes menées sur le val de Bréhémont ainsi que sur l'agglomération de Nevers se sont inscrites dans des stratégies différentes. Ainsi, c'est dans le temps de la construction de ces deux projets que des processus *ad hoc* dits de « concertation » ou de « participation » dépassant les simples injonctions réglementaires, ont été élaborés et mobilisés par les gestionnaires du risque. Nous observons donc dans les deux cas des « processus », au sens de L. VODOZ et al. [2008]. Leur ambition est de fonder la légitimité politique des projets sur lesquels ils portent. A l'inverse de procédures qui s'imposent aux porteurs de l'action publique (comme ce sera par exemple le cas en chapitre 7), nous verrons que ces processus *ad hoc* sont construits de façon pragmatique par les gestionnaires et leurs prestataires afin de répondre aux difficultés rencontrées et de s'adapter aux temporalités dans lesquels ils se trouvent. La construction des dispositifs est elle-même révélatrice du poids des responsabilités qui pèsent sur les gestionnaires du risque.

Dans cette partie, nous proposons une première lecture procédurale de ces dispositifs. Au-delà de la simple dimension descriptive que prend cette partie, nous souhaitons surtout y montrer que ces dispositifs ont été construits par leurs porteurs pour répondre aux problèmes et enjeux auxquels ils font face. Sur le val de Bréhémont, la « Démarche de Planification Concertée » a ainsi été engagée dans une logique de confrontation des projets déjà existants pour tenter de les concilier, voire de créer des synergies entre eux (A). Sur l'agglomération de Nevers, la logique est différente et de fait le processus mis en œuvre l'est également : l'étude EGRIAN a pour objectif d'étudier le risque inondation à l'échelle de l'agglomération et d'élaborer des pistes de réflexion pour l'urbanisation du territoire. C'est donc d'abord un diagnostic qui est engagé, établi par un

prestataire extérieur mais construit en collaboration avec la collectivité commanditaire et dont les avancées et résultats sont suivis voire amendés lors des réunions d'un consortium de partenaires locaux (B).

A. La « Démarche de Planification Concertée » : le choix d'une confrontation des attendus des parties prenantes

Nous l'avons rapidement mentionné au chapitre 5, la « Démarche de Planification Concertée » mise en œuvre sur le val de Bréhémont en 2007 a constitué un temps d'expérimentation de la « Joint Planning Approach » proposée dans le cadre du projet INTERREG *Freude am Fluss*. Pour rappel, la « Joint Planning Approach » prend la forme d'une succession d'étapes théorisées pour favoriser la participation des acteurs locaux et de la population dans l'élaboration des projets de gestion du risque d'inondation.

Sur le val de Bréhémont, la « Démarche de Planification Concertée » a été élaborée et portée par un bureau d'études, prestataire pour l'Etablissement Public Loire. Elle a été pensée et construite par l'animatrice au fur et à mesure de l'avancée des travaux, sans *a priori* de départ ou méthode déjà arrêtée, en collaboration avec plusieurs membres de son bureau d'études et ses commanditaires. N. DOUSSIN explique d'ailleurs bien [2009 : 351-352] comment les différents outils mobilisés (forme des ateliers thématiques, questionnaires) ont été choisis et retenus au fil même de l'avancement de la démarche, en réaction aux points d'achoppements ou aux demandes rencontrés.

Sur le val de Loire, cette démarche a constitué une expérimentation des modalités possibles de conciliation des différentes parties prenantes, dont les populations riveraines, autour de la question de la gestion locale du risque d'inondation. Elle devait, à ce titre, devenir exemplaire ; on notera d'ailleurs, que s'il s'est agi d'une démarche menée sur un val rural comprenant peu d'enjeux, la présence de nombreuses personnalités du val de Loire aux réunions (Président et Directeur de l'Etablissement Public Loire, sénatrice-maire d'Indre-et-Loire, Président du Conseil Général) révèle combien cette démarche dépassait le seul cadre local. La démarche s'est déroulée sur un temps relativement court, de mars à décembre 2007, afin de conserver une dynamique au sein du réseau d'acteurs constitué.

1. L'instauration d'une « scène locale du risque » sur le val de Bréhémont

Dans son travail de thèse, N. DOUSSIN revient en détail sur les outils qu'il a développés dans le cadre de la Démarche de Planification Concertée [DOUSSIN, 2009]. La démarche qu'il a construite, encadré par le bureau d'études *Asconit Consultants* et l'Etablissement Public Loire, a été pensée de manière à repartir des initiatives déjà existantes sur le territoire, pour les mettre en lumière, les faire connaître de l'ensemble des parties prenantes, les confronter avant de tenter de les concilier, voire de créer des synergies entre elles.

Il la résume en quatre phases principales.

Une première phase de préparation a permis à l'animateur de rencontrer les parties prenantes qu'il comptait impliquer lors d'entretiens exploratoires et d'identifier des acteurs complémentaires susceptibles d'intervenir. Ces entretiens lui ont également permis de prendre connaissance de leurs positionnements et d'anticiper les tensions potentielles mais aussi les synergies possibles entre les parties prenantes.

Une seconde phase « *d'échange pour la construction d'une vision commune* », que l'on peut définir comme une phase de confrontation des visions et projets des différentes parties prenantes a ensuite été engagée. Elle a pris la forme de réunions plénières durant lesquelles les principales parties prenantes ont pu exposer leur positionnement, leurs projets et leurs attendus, à partir d'outils cartographiques et de présentations informatisées.

Puis, une « *phase d'approfondissement* » a été lancée, que l'on peut définir comme une tentative de construction commune à partir des positionnements de chacun. Dans le cadre d'ateliers plus restreints, les parties prenantes volontaires ont pu identifier des priorités pour ce territoire dans différents domaines. A ce titre, la « Démarche de Planification Concertée » a été pensée dans une approche « intégrée » du problème du risque d'inondation puisqu'elle a tenté lors de ces ateliers d'appréhender aussi bien les problématiques liées aux aménagements hydrauliques et de gestion de l'aléa que celles relatives à la poursuite du développement dans le val inondable de Bréhémont ou encore celles des maîtrises d'ouvrage et des compétences et responsabilités de chacune des parties. Aux dires de plusieurs participants, cette approche constituait une avancée par rapport à la démarche menée pour la restauration du déchargeoir de la Bouillie à Blois (qui portait avant tout sur le problème de l'hydraulique) mais aussi vis-à-vis d'autres expériences préalables, comme celle de la charte réalisée par l'Association des Communes Riveraines de la Loire¹⁹⁸ qui portait quant à elle principalement sur le problème du développement de ces territoires inondables.

Enfin, une dernière phase de « *formation de la stratégie et [d']échanges avec la population* » [DOUSSIN, 2009 : 347] a été amorcée, dans le cadre de laquelle a eu lieu une priorisation des actions à mener et la rédaction d'une « Vision commune » devant être partagée par l'ensemble des parties prenantes au processus. Finalement, une première réunion publique a eu lieu, en décembre 2007, venant clore le tout.

¹⁹⁸ Créée en 1995 sous l'impulsion d'élus locaux, l'Association des Communes Riveraines de la Loire rassemble des communes d'Indre-et-Loire situées en zone inondable. Elle a d'abord cherché à se constituer pour devenir une force d'opposition face au projet de promulgation d'un Projet d'Intérêt Général sur les communes de la Loire, qui visait à contrôler l'urbanisation en zone inondable. Progressivement, elle a évolué dans son objet et constitue aujourd'hui un groupe de réflexion quant aux modalités d'un développement soutenable dans les zones inondables. Pour plus d'éléments sur cette association et ses démarches, on se référera utilement aux travaux de N. DOUSSIN [2009].

Document 37. Le déroulement de la « Démarche de Planification Concertée »

Date des réunions	Objet
Mars 2007	Lancement de la démarche/présentation par le prestataire des objectifs de la « Démarche de Planification Concertée »
25 avril et 29 mai 2007	Présentation par les différentes parties prenantes de leurs projets et problématiques
28 juin, 5 juillet, 11 juillet 2007	Tenue des ateliers thématiques
18 septembre, 25 octobre, 17 décembre 2007	Réunions « hydrauliques » : suivi des avancées des modélisations
5 septembre, 25 octobre 2007	Réunions plénières (synthèses et définition d'une stratégie (dont une « Vision Commune ») pour la poursuite de la démarche).
11 décembre 2007	Réunion publique de présentation de la démarche et de ses résultats

2. La « Démarche de Planification Concertée » : une démarche expérimentale pour concilier des priorités et ambitions divergentes

En engageant cette démarche, les ambitions de ses porteurs étaient nombreuses. Pour les comprendre, il ne faut pas se limiter à son premier commanditaire, l'Etablissement Public Loire mais aussi revenir sur les principaux attendus des participants à son comité de pilotage, en particulier la DIREN de bassin. Enfin, les ambitions de l'animateur sont également à éclairer.

Pour la construction d'une stratégie locale de gestion du risque d'inondation

A propos de ce dernier, on rappellera que la « Démarche de Planification Concertée » a été élaborée dans le cadre d'une thèse CIFRE en géographie-aménagement, dans le cadre de laquelle N. DOUSSIN [2009] a analysé des démarches menées sur différents territoires avant de proposer une approche nouvelle tentant de dépasser la seule problématique hydraulique pour proposer une approche plus « intégrée » de la gestion du risque localement. En imaginant cette démarche, une de ses principales ambitions était de faire se rencontrer des acteurs travaillant de façon déconnectée localement autour du même problème du risque d'inondation et de l'adaptation de

ce territoire. La « Démarche de Planification Concertée » devait donc également permettre de constituer un réseau local autour du problème, de rassembler les informations et initiatives existantes autour du problème et de constituer des synergies au sein d'un territoire où les initiatives sont multiples mais déconnectées, voire contradictoires.

Des gestionnaires du risque, entre expérimentation et conciliation des oppositions

De façon plus pragmatique, les ambitions des acteurs de bassin et membres du comité de pilotage sont multiples et s'inscrivent à plusieurs échelles. D'un point de vue très concret, on rappellera que la « Démarche de Planification Concertée » engagée sur le val de Bréhémont répond d'abord à un engagement pris par les acteurs de bassin ligériens auprès de leurs partenaires dans le cadre du projet *Freude am Fluss* d'expérimenter une « Joint Planning Approach ». Cette démarche répondait donc d'abord à un imposé contractuel.

Cependant, de manière plus fondamentale, elle constituait aussi à l'échelle du bassin, d'une opportunité pour tester sur un territoire aux enjeux relativement faibles, une démarche de « concertation » pouvant être reproduite ultérieurement sur d'autres vals de la Loire, tels les vals de l'Orléanais ou de Tours, où la question de la modification et de la sécurisation du système de protection et de l'adaptation des activités situées en zone inondable est appelée à se poser. Transparaissent donc tout le long de la démarche, en toile de fond, tant les injonctions réglementaires relatives à la sécurisation des ouvrages de protection que les ambitions des acteurs de bassins, en particulier l'Etablissement Public Loire, pour le développement de démarches de réduction de la vulnérabilité et la mise en œuvre des obligations incombant aux collectivités locales dans ce domaine (en particulier l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde). La dimension expérimentale de la Démarche de Planification Concertée se retrouve dans les propos du Président de l'Etablissement Public Loire lorsqu'il explique que « *Cette démarche [...] sera très utile pour la préparation des projets qui pourront être soumis dans le cadre du nouveau PLGN pour la période 2007-2013* ».

A un niveau plus fin, le choix est fait d'engager cette expérimentation de la « Joint Planning Approach » sur le val de Bréhémont, eu égard à la multiplicité des projets locaux en émergence et de positionnements très divergents qui s'expriment sur le territoire. Le Président de l'Etablissement Public Loire affiche ainsi comme objectif lors de la première réunion plénière de « *trouver un consensus pour la mise en œuvre de projets visant à réduire le risque d'inondation tout en favorisant un développement durable dans le val inondable de Bréhémont* » [Compte-rendu de réunion DPC : 03/2007]. On trouve aussi parmi ses fondements l'existence et la montée en visibilité en quelques années d'une association de riverains, qui rassemble quelques dizaines d'habitants du val. Au départ perçue de façon positive par les acteurs de bassin, elle a multiplié les courriers auprès d'eux pour demander un certain nombre d'aménagements ou de renforcement des ouvrages défendant le val. Renvoyée de l'un à l'autre, ses représentants deviennent des habitués des prises de parole dans les différentes manifestations relatives au Plan Loire Grandeur Nature et investissent également le champ judiciaire. En février 2006, l'association formule de premières propositions d'aménagement et de restauration des ouvrages de protection du val. Tel un « lanceur d'alerte », son leitmotiv porte sur les risques courus pour la sécurité des populations en cas d'inondation et

les problèmes d'évacuation. Un argument majeur est celui de la présence d'« enjeux en termes de vies humaines ». A partir de ce constat, la position que ses porte-paroles défendent est relativement opposée aux orientations prises par les acteurs de bassin. Ils demandent en effet le renforcement des levées, le rehaussement des déversoirs et l'amélioration des capacités d'écoulement dans le lit endigué du fleuve. Lorsque la « Démarche de Planification Concertée » débute, le conflit entre l'association et les acteurs institutionnels du bassin est plus que latent, puisqu'il y a déjà eu formalisation dans plusieurs enceintes des divergences de l'association vis-à-vis de l'action ou de l'inaction des gestionnaires du risque (intervention auprès du ministre de l'Environnement lors d'un séminaire au Sénat en mars 2007, lors d'un colloque au Conseil Général d'Indre-et-Loire en décembre 2007, etc.). Pour les acteurs de bassin, la « Démarche de Planification Concertée » doit ainsi également constituer une occasion de « lisser » ces oppositions. C'est bien ce que sous-entend le directeur de l'Etablissement Public Loire lorsqu'il laisse échapper que si la « *Démarche de Planification Concertée* » a lieu sur le val de Bréhémont, c'est bien à cause de l'association ». La « Démarche de Planification Concertée » doit également permettre de faire de l'association « Levées = le danger » un relais auprès des autres populations riveraines et non pas un moteur de l'opposition. Lors de la première réunion plénière, une des parties souligne ainsi que « ces associations, même si elles peuvent déranger peuvent aussi représenter un bon relais d'opinion et d'information auprès des riverains » [Compte-rendu de réunion DPC : 03/2007]. En les impliquant et en les intégrant dans la démarche, on perçoit également à de nombreuses reprises la volonté de les voir acter les décisions prises et de les empêcher de se retourner par la suite. Preuve en est, les propos du directeur de l'Etablissement Public Loire lors de la quatrième réunion plénière expliquant à certains membres de l'association que les choix retenus doivent être actés par tous et ne pourront pas être remis en question ultérieurement : « On a souvent reçu des lettres de M. X., qui avait le sentiment que rien n'était fait. Aujourd'hui, il y a une volonté de s'écouter et je remercie les services de l'Etat, qui sont aujourd'hui très présents. Ils mettent à disposition un outil particulier avec Sogreah [modélisation hydraulique] et ce n'est pas le cas partout sur la Loire. Mais la concertation a un coût. L'Etat prend cette dépense en charge ; il faut absolument qu'il y ait un accord très clair entre acteurs avant que Sogreah ne lance son modèle. On peut encore préciser les choses. Dans six mois, ce sera trop tard. » [Compte-rendu réunion DPC : 09/2007].

La question du devenir des ouvrages au point mort

Enfin, de façon plus pragmatique encore, la « Démarche de Planification Concertée » a constitué pour la DIREN de bassin une opportunité pour relancer et valoriser des études hydrauliques engagées quelques mois plus tôt sur le val, pour la sécurisation des ouvrages et alors au point mort. N. DOUSSIN [2009] rappelle que la DIREN de bassin avait commandité une étude sur le fonctionnement des ouvrages de protection du val de Bréhémont dont le fonctionnement était mal connu. Parmi les attendus, un modèle hydraulique à deux dimensions devait permettre de clarifier la situation : l'objectif des services de l'Etat en faisant construire ce modèle était de connaître plus précisément les conditions d'écoulements dans le val en cas de crues de la Loire (Q50 à Q500) avant d'envisager des travaux lourds de réhabilitation programmés dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature.

Pour les services de l'Etat, il s'agissait donc de clarifier la situation hydraulique du val. Sur ce périmètre, les travaux antérieurs avaient montré que le déversoir du Vieux-Cher entrainait en action dès une crue d'occurrence cinquantennale, tandis que celui de la Chapelle-aux-Naux n'entrainait en fonctionnement qu'à partir d'une crue deux-centennale. Une autre question d'importance était celle du devenir de la levée du Vieux-Cher séparant le val en deux, et qui, dans les termes des ingénieurs, est « transparente » (c'est-à-dire sans effet sur les écoulements) dès une crue d'occurrence cinquantennale. Pour la DIREN de bassin, si les mesures à prévoir n'étaient pas encore clairement arrêtées, l'orientation générale était celle d'une suppression de cette levée séculaire, la restauration de capacités d'écoulement dans le lit du Vieux-Cher et la mise en place de protections localisées, permettant ainsi de restaurer des capacités d'écoulement supplémentaires dans une logique de sécurisation des levées protégeant le val contre la Loire. Le directeur de la MOG¹⁹⁹ explique « *maintenant, on va travailler sur le lit majeur (déversoirs et digues). Notre objectif principal c'est qu'il n'y ait pas de brèches. On ne peut pas vous promettre que vous ne serez pas inondé ; en crue exceptionnelle, il y a toujours un risque d'inondation. Par contre, on ne veut absolument pas de brèche* » [Réunion hydraulique : 10/2007]. Dans le cadre de ces études, la DIREN avait également demandé au prestataire un volet « communication »/ « sensibilisation » qui, jusqu'au lancement de la « Démarche de Planification Concertée », n'avait pas été suivi d'effets.

D'une manière générale, la « Démarche de Planification Concertée » a été pensée par les gestionnaires de manière à confronter des positions déjà très tranchées sur le val de Bréhémont. Il constituait ainsi un site intéressant pour le créateur et animateur de la démarche, du fait de la multiplicité des initiatives engagées localement vis-à-vis de la problématique du risque d'inondation. Pour les acteurs de bassin, ce territoire se révélait quant à lui idéal (peu d'enjeux/territoire de taille restreinte) pour tenter une première expérimentation dans la logique des travaux de sécurisation des ouvrages de protection et des dispositifs d'adaptation à mettre en œuvre. De même, d'un point de vue conjoncturel, les requêtes réitérées et l'insistance d'une association de riverains imposaient aux gestionnaires d'intervenir. On rappellera que ce sont les mêmes gestionnaires qui avaient dû faire face aux oppositions vives exprimées par certains résidents du canal de décharge de la Bouillie à Blois.

B. L'étude EGRIAN : vers une construction commune

A l'inverse de la « Démarche de Planification Concertée », les gestionnaires du risque se trouvent, pour l'agglomération de Nevers dans un contexte beaucoup moins investi et tranché vis-à-vis de la problématique des inondations. Tout est à construire et aucune orientation ne s'impose clairement : EGRIAN est prévue pour que la Communauté d'Agglomération de Nevers anticipe et pense son développement au regard du risque d'inondation. L'ambition n'est donc pas de concilier des positions déjà existantes mais plutôt de constituer une « scène locale du risque », rassemblant élus, acteurs institutionnels et monde socio-économique, pour arrêter une stratégie d'ensemble.

¹⁹⁹ Pour rappel, la Maîtrise d'Ouvrage Générale a pour principales missions la programmation et le suivi technique des travaux engagés sur les ouvrages de la Loire.

1. Une démarche portée par les collectivités locales

Au sein de la Communauté d'agglomération de Nevers, la sensibilité à la question du risque d'inondation est déjà ancienne, encouragée et soutenue par les acteurs de bassin. Dès 2005, nous nous étions entretenue avec le chargé de mission sur ce thème, qui avait rappelé la dernière crue de 2003 et la prise de conscience des enjeux locaux situés en zone inondable. En rive gauche du fleuve, l'urbanisation du val s'est particulièrement intensifiée et des industries (dont certaines SEVESO) s'y trouvent implantées, tandis que les ouvrages de protection se révèlent inadaptés et fragilisés. Une solution doit donc être trouvée pour garantir la sécurité des zones inondables.

Une démarche intitulée EGRIAN (*Etude Globale des Risques d'Inondations sur l'Agglomération de Nevers*) est lancée en 2007. La Communauté d'agglomération de Nevers est maître d'ouvrage de l'étude qui porte sur l'ensemble du périmètre inondable, les enjeux présents et les ouvrages de protection qu'ils appartiennent aux communes ou soient des ouvrages domaniaux.

Sur une période de trois ans (aujourd'hui quatre), les bureaux d'études prestataires pour EGRIAN doivent proposer un diagnostic du territoire de la Communauté d'agglomération de Nevers (vulnérabilité/aléa), une modélisation hydraulique et des propositions pour l'urbanisation future, l'aménagement des zones inondables et la modification des ouvrages. C'est le dispositif dit de « concertation » mis en place dans le cadre de cette étude que nous observons. Jusqu'à l'été 2010, ce dispositif a pris deux formes principales, portées par les bureaux d'étude prestataires et le commanditaire. Le premier est passé par la mise en place d'un « GRoupe d'Aide à la Décision » chargé de suivre et de réagir au déroulement des études. Le second a pris la forme d'un ensemble de productions dédiées à l'information et la sensibilisation du public.

2. Des dispositifs mis en œuvre au fil de la démarche EGRIAN

Les temps de « concertation » sont pensés de façon distincte, vis-à-vis de deux types de public : les acteurs institutionnels et la population riveraine.

Le « GRoupe d'Aide à la Décision », lieu d'information et de consultation

Après une première phase d'entretiens « exploratoires » réalisée auprès des élus de l'agglomération, une démarche de suivi des études est mise en place par la Communauté d'agglomération et les prestataires. Il s'agit de réunions organisées sur un rythme bi-annuel de suivi des études en cours et de présentation de leurs résultats. Chacune est dédiée à une problématique spécifique : présentation générale du contexte de l'agglomération et de la problématique du risque d'inondation, premiers résultats de l'analyse de la vulnérabilité, premiers résultats des modélisations, propositions d'aménagement. Dès le départ, le panel des partenaires conviés au GRAD est relativement large et ouverts tant aux élus et techniciens locaux qu'aux

autres acteurs institutionnels (en particulier les services de l'Etat) ou bien issus de la société civile (associations environnementalistes). Cette dernière est cependant relativement peu présente²⁰⁰.

Document 38. Les réunions du GRAD

Réunions du « GRoupe d'Aide à la Décision »	Objet
22 septembre 2008	Présentation générale de l'étude/le problème des inondations sur la Loire
17 novembre 2008	Evaluation des enjeux situés sur l'agglomération de Nevers
3 avril 2009	Modélisation des crues de Loire dans la traversée de l'agglomération de Nevers
21 décembre 2009	Scénarios d'aménagement et de restauration des ouvrages de protection sur l'agglomération de Nevers
27 septembre 2010	Premiers résultats des modélisations relatives aux scénarios d'aménagement

Les dispositifs d'information du public

Par rapport à la « Démarche de Planification Concertée », l'étude EGRIAN met un accent très fort sur l'information à destination du public et multiplie les vecteurs de communication dès le lancement des études. Au-delà du site internet qui reprend l'ensemble des productions de l'étude, des lettres d'informations sont diffusées chez les particuliers à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires dès le lancement de la démarche et rendent compte de son état d'avancement. Des brochures thématiques sont également réalisées par les prestataires sur des thématiques spécifiques. Il y a donc un effort très important de mise en visibilité de l'étude et de ses résultats. On peut cependant s'interroger sur l'opportunité de ces modes de diffusion ; il a été ainsi pour nous particulièrement intéressant d'entendre de la part du porteur de la démarche que les lettres d'information diffusées n'ont donné lieu à aucune réaction (elles ont pourtant été envoyées dans tous les foyers), tandis qu'un article dans la presse locale a suscité des réactions très vives et des requêtes auprès d'eux. Se pose alors la question de développer des supports d'information ponctuels et spécifiques, qui mobilisent un nombre important de données, tandis que les canaux de diffusion tels que la presse locale sont plus familiers et accessibles aux habitants. La Communauté d'agglomération a également décidé de lancer trois séries de réunions publiques spécifiquement dédiées à l'étude et ses résultats. Entre octobre 2010 et octobre 2011, une

²⁰⁰ Au-delà des communes, le panel des structures invitées est très vaste : services de l'Etat (dont DREAL, DDT, ONF, DDASS), chambres consulaires, Conseil Général de la Nièvre, fédérations départementales de chasse et de pêche, Pays, etc. Sept associations sont également invitées dès le départ (principalement des associations environnementalistes mais aussi une association des « Riverains de la Nièvre »).

exposition se déplacera dans différentes communes de l'agglomération. Les porteurs de la démarche y assureront des permanences. Quatre réunions publiques seront organisées.

3. Des dispositifs à la croisée des chemins entre information et consultation

Ces dispositifs, tant le « Groupe d'Aide à la Décision » que le site internet et ses dérivés, sont d'abord pensés dans une logique d'information et de sensibilisation de leurs destinataires. On rappellera par exemple que c'est d'abord le terme de « journées de formation » qui est retenu par la Communauté d'agglomération pour dénommer les réunions du GRAD. L'organisation des salles est également révélatrice. Dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée », l'ensemble des parties prenantes étaient littéralement « autour de la table », les réunions se tenant dans plusieurs communes différentes ; à Nevers, la tenue des réunions en auditorium, avec des prestataires et commanditaires au pupitre et un « public » dans la salle. Sont alors recrées les conditions d'un lieu d'apprentissage. Dans le discours des porteurs de la démarche, il s'agit aussi d'informer le plus en amont les participants au « Groupe d'Aide à la Décision » pour en faire des relais dans les communes.

Cependant, à l'inverse des outils de communication adressés aux habitants de l'agglomération, les réunions du « Groupe d'Aide à la Décision » constituent également un temps pour les prestataires de consultation des acteurs locaux. Dans la quatrième lettre d'information d'EGRIAN [2009], il est ainsi rappelé que « *Les réunions du GRAD ont pour objectif de faire réagir les différents acteurs concernés par le risque d'inondations sur les hypothèses et les résultats de l'étude EGRIAN. Elles permettent aux participants d'exprimer aux élus de l'ADN leur avis concernant les critères de pondération pour l'évaluation des actions.* ». Plus concrètement encore, lors des réunions, nous verrons que loin de se cantonner à une présentation générale de leurs résultats, les prestataires multiplient les sollicitations envers les élus et techniciens pour que ces derniers commentent, complètent et affinent leur travail. De même, ils mettent l'accent sur le fait que tous les éléments proposés sont ouverts à la discussion et que les approches peuvent être modifiées.

Enfin, si nous n'avons pas connaissance a priori d'oppositions ou de tensions préalablement formulées, le caractère « préventif » de ces réunions est également souligné par les prestataires dans les lettres d'information. Dans la quatrième d'entre elles, il est ainsi bien noté que: « *Ces échanges permettent aussi d'anticiper les freins ou les réactions concernant les propositions d'aménagement capables de limiter les risques et les possibilités de réduction des vulnérabilités* ». Les réunions du GRAD sont donc également pensées dans la logique de construire une entente localement pour la gestion du risque sur le territoire de l'agglomération.

Ces deux exemples rendent compte du pragmatisme de la part des gestionnaires du risque, qui adaptent leurs processus au « fil de l'eau », selon les problèmes rencontrés. Dans les deux cas de figure décrits, nous ne nous inscrivons pas dans des procédures subies par les gestionnaires telles

que nous pourrons le voir au XIX^{ème} siècle dans le chapitre 7 mais face à des dispositifs pensés à des moments différents de la construction de l'action publique par leurs porteurs, qui répondent aux problèmes qu'ils rencontrent alors et s'inscrivent plus dans une logique de légitimation politique de l'action publique. Dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée », leurs porteurs tentent de concilier des positionnements différents et de créer des synergies entre des projets au départ indépendants les uns des autres. L'attention est portée sur la suppression des hiérarchies et des rapports de pouvoir afin de pouvoir confronter au maximum les projets. Certains gestionnaires laissent entendre que ces processus ont effectivement pour ambition de faciliter la mise en œuvre des procédures à venir, dans un contexte où les enquêtes d'utilité publique sont craintes ou tout du moins où la conciliation doit se faire en préalable. Ce point est pour nous particulièrement intéressant car il montre comment cette procédure a perdu toutes ses vocations initiales (que nous retrouverons dans nos études de cas passées) et est devenue un imposé formel.

Sur l'agglomération de Nevers, aucune étude n'avait encore été lancée, aucun projet initié et aucune opposition ne s'est encore affirmée. Les gestionnaires du risque se trouvent donc à l'origine devant une page blanche et les dispositifs sont pensés dans une autre logique, en termes d'information et de consultation (avec l'idée pour les gestionnaires de tirer parti des savoirs locaux, nous le verrons).

II. L'épreuve des faits : les enjeux de responsabilité comme variable explicative des modalités d'ouverture des processus

Au-delà de ces premières observations de nature procédurale, quelle est la réalité de la mise en œuvre de ces dispositifs ? A l'épreuve des faits, il apparaît que ces dispositifs restent avant tout des lieux pensés pour les acteurs institutionnels en responsabilité dans ce domaine. Ils constituent alors des lieux de confrontation, voire de reconstitution des responsabilités entre eux. Le riverain n'y a sa place qu'à la marge, le plus souvent dans des logiques de conciliation d'opposants affirmés ou bien plus simplement d'information. Ici encore, nous verrons que les problèmes de responsabilité dominent puisqu'il s'agit souvent pour les gestionnaires du risque de « lisser » les oppositions avant les phases de mise en œuvre de leurs projets (A).

D'un point de vue plus substantiel, la prégnance de ces enjeux de responsabilité se retrouve également dans les questions autour desquelles se cristallisent ces dispositifs. Lorsqu'ils les engagent, les gestionnaires du risque tentent d'appréhender les différentes dimensions du problème des inondations : gestion de l'aléa, réduction de la vulnérabilité, adaptation des territoires... Pourtant, l'observation que nous avons pu faire de la « Démarche de Planification Concertée » et dans une moindre mesure du projet EGRIAN à Nevers reste que c'est bien souvent autour de la seule question de la gestion de l'aléa et du devenir des ouvrages de protection que se cristallisent les débats et qu'une interface se crée entre les différentes parties

prenantes. Les questions relatives aux ouvrages peuvent certes paraître plus concrètes et matériellement palpables que d'autres. Notre lecture est surtout qu'elles constituent le vrai point de tension entre les responsabilités des différents acteurs institutionnels impliqués dans le domaine de la gestion du risque d'inondation. La question de la vulnérabilité et de l'adaptation des territoires ne peut en constituer un : elle est principalement du ressort des seules collectivités locales et les services d'Etat s'en détachent. Par contre, les questions liées aux ouvrages et à leur devenir sont le lieu d'expression des oppositions entre deux ambitions souvent contradictoires sur un même territoire : d'un côté, les velléités de développement défendues par les acteurs institutionnels locaux et de l'autre les impératifs en termes de stratégies d'aménagement ou de sécurisation des ouvrages de protection qui incombent encore bien souvent aux services de l'Etat mais peuvent devenir de plus en plus de la responsabilité des collectivités locales lorsque celles-ci acquièrent des ouvrages (B).

Contrairement à la partie précédente, nous ne distinguerons pas ici les deux processus étudiés mais développerons plutôt les principales observations qui se retrouvent d'une démarche à l'autre. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les éléments issus de la « Démarche de Planification Concertée » constitueront le cœur de notre propos, tandis que ceux relevés dans le cadre de la mise en œuvre de l'étude EGRIAN viendront les étayer ou les nuancer.

A. Où sont les populations riveraines ?

La première observation que l'on peut formuler vis-à-vis des dispositifs observés est que finalement le rôle et la place laissés aux populations riveraines restent à la portion congrue. Si les porteurs de ces dispositifs multiplient les outils et méthodes pour favoriser l'interaction entre les parties prenantes, seuls les acteurs institutionnels et autres formes institutionnalisées de représentation y trouvent une place. Nous l'avons rapidement mentionné à propos de l'étude EGRIAN qui développe certes des outils d'information et de communication mais donne surtout la place aux échanges dans le cadre des réunions du « Groupe d'Aide à la Décision ». Nous reviendrons ici plus précisément sur le déroulement de la « Démarche de Planification Concertée ».

1. Des démarches pensées pour favoriser et équilibrer les échanges... entre acteurs institutionnels

Des processus pensés dans une logique « horizontale »...

Que ce soit dans la mise en œuvre, le portage ou l'organisation matérielle de la « Démarche de Planification Concertée » sur le val de Bréhémont, le premier élément qui ressort de nos observations est celui d'une volonté de la part de ses porteurs d'une mise à égalité des différentes parties prenantes. Cette volonté de favoriser une démarche « horizontale » et permettant l'échange s'exprime de plusieurs manières. L'animation par un tiers médiateur, qui revendique une certaine neutralité, participe de cette stratégie : les acteurs de bassin, même s'ils sont

commanditaires de la démarche, sont installés au milieu des autres parties prenantes (élus locaux, membres d'associations, techniciens, *etc.*) et sont très (voire trop pour certains participants) discrets. L'ensemble des réunions a en outre lieu sur le territoire du val de Bréhémont, chacune des communes présentes étant invitée à tour de rôle à mettre à disposition une salle pour des réunions auxquelles les représentants des acteurs de bassin s'y rendent « sans cravate ».

De même, on peut rappeler que lors des premières réunions plénières, plusieurs parties ont eu l'occasion de présenter leurs projets et leurs attendus vis-à-vis de la démarche et au regard du problème du risque d'inondation sur le val de Bréhémont. Or, le travail préalablement mené avec le prestataire lors des entretiens exploratoires a permis à chacun d'entre eux, qu'il s'agisse d'une association locale ou d'un acteur institutionnel majeur, de proposer des cartographies dites « à dire d'acteurs »²⁰¹ de qualité similaire, ainsi que des présentations toutes établies à partir de la même charte graphique. Pour le prestataire, il ne s'agissait pas de modifier le contenu de leurs propos, mais de permettre à chacun de se situer sur un même pied d'égalité, avec des présentations formalisées étant les plus complètes possibles, permettant une bonne compréhension par les autres participants des enjeux et priorités pour chacun.



Document 39. Réunion de la « Démarche de Planification Concertée », Bréhémont, 29 mai 2007

(source : Etablissement Public Loire)

²⁰¹ Il s'agissait pour l'animateur de la démarche de faire cartographier par les différentes parties prenantes au processus leur vision du val de Bréhémont (problématiques, projets, *etc.*)

... pour un nombre de participants limité

S'il y a une volonté, dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée » de proposer une démarche apportant les mêmes ressources aux différentes parties prenantes, le panel de ces dernières est marqué par son manque d'ouverture. En effet, qui participe au processus ? Les listes de présence établies lors des réunions plénières et autres ateliers, ainsi que nos propres observations, nous renseignent sur ce point.

La première réunion plénière ne se tient ainsi qu'entre acteurs institutionnels : services de l'Etat, établissement publics, représentants des collectivités locales ou de leurs groupements (et une association de collectivités locales) ; un représentant du Parc Naturel Régional est également convié²⁰². Ce choix est celui des acteurs institutionnels de bassin et commanditaires du processus ; ce n'est que lors de cette réunion qu'un accord se fait pour une ouverture plus large au milieu associatif et socioprofessionnel local. Sont donc invités aux réunions suivantes : les chambres consulaires, plusieurs associations environnementalistes et patrimoniales, ainsi que l'association de riverains pré-citée. Hormis cette dernière, cette ouverture rencontre peu de succès. On notera également que de nombreuses communes n'ont jamais assisté au processus, bien que directement concernées et à chaque fois invitées (par exemple celles de Tours, Vallères, Rivarennnes, Lignières-de-Touraine). Ainsi, si N. DOUSSIN souligne que 27 organismes différents [DOUSSIN, 2009 : 352] ont été représentés durant la démarche, le suivi des réunions fait surtout apparaître un noyau restreint d'une quinzaine de partenaires, mêlant acteurs de bassin, représentants des collectivités locales et milieu associatif qui se constitue et participe à l'ensemble du processus.

Dans le tableau qui suit (document 40), nous rendons compte des parties prenantes présentes lors des réunions plénières de la « Démarche de Planification Concertée ». Le nombre de points permet d'identifier le nombre de personnes ayant participé pour chacune des structures présentes. Des disparités s'observent alors : certaines parties invitées ne se sont jamais présentées tandis que d'autres sont présentes à chacune des réunions.

²⁰² L'association de défense des riverains qui n'était pas invitée à cette première réunion tentera bien de contourner l'obstacle en arguant que plusieurs de ses membres sont eux-mêmes des élus locaux et légitimes à participer. Ils ont pourtant faire face à une fin de non recevoir.

Document 40. Les acteurs associés à la « Démarche de Planification Concertée »

	02/03/07	25/04/07	29/05/07	05/09/07
Initiateurs de la démarche				
EPL	••••	••••	••••	••
Bureau d'études Asconit Consultants	••	••	••	•••
Services et établissements publics de l'Etat				
Préfecture d'Indre-et-Loire	•	•		
DIREN Centre	••	••	••	••
DDE Indre-et-Loire subdivision fluviale	•	•	•	•
DDE Indre-et-Loire sécurité	•	•	•	••
Collectivités locales et leurs établissements publics				
AELB				•
Conseil Régional du Centre				
Conseil Général d'Indre-et-Loire	••	••••	••	•
Communauté de Communes du pays d'Azay-le-Rideau	•	•	•	•
Berthenay	•			
Bréhémont	•	•	•	•
Chapelle-aux-Naux	•	•	•	•
Lignières-de-Touraine				
Restigné	•	•	•	•
Rigny-Ussé	••	••	•	••
Rivarennnes				
Tours		•		
Vallères				
PNR Loire-Anjou-Touraine			•	•
SICALA 37	•	•	•	•
Associations et chambres consulaires				
Association des Communes Riveraines de la Loire « Levées = le danger »	••••	•••	•••	•••
Association Patrimoine vivant en Cher et Loire		••	••	••
Association Patrimoine vivant et Tradition en Ridellois				
Chambre d'agriculture 37		•	•	•
Chambre de commerce et d'industrie 37		•	•	
CEPRI	•	•	•	•

Le constat est le même dans le cadre de l'étude EGRIAN : si le GRAD est informé et consulté très en amont de la démarche, c'est avant tout un lieu de représentation et d'information des acteurs institutionnels locaux. Le panel est cependant, dès le départ, volontairement ouvert : il mêle élus et techniciens des collectivités locales, acteurs institutionnels (principalement les services de l'Etat (Direction Départementale des Territoires)) et représentants du monde socio-économiques (en l'occurrence les chambres consulaires et plusieurs associations environnementalistes). Par contre, aucune association de riverains n'existe sur le territoire de l'agglomération ni ne s'est constituée suite au lancement d'EGRIAN.

2. Quand « l'expertise du territoire » est sollicitée

Si les capacités de représentation des populations riveraines se résument à la portion congrue, les gestionnaires du risque et porteurs de ces démarches n'en font pas moins appel et sollicitent lors de ces moments ce que l'on peut appeler une certaine « expertise du territoire » ou ce que J. ROUX [2006] appelle aussi « *expertise par accointance (par familiarité avec le terrain)* ».

Quels en sont alors ses porteurs ? En premier lieu, maires et autres élus locaux tiennent ce rôle. On rappellera ici que ce sont des élus de petites communes rurales, pour la très grande majorité d'entre eux exploitants ou anciens exploitants agricoles, qui ont une connaissance très fine de leur espace. Que ce soit dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée » ou dans l'étude EGRIAN, ils comptent pour une très vaste majorité des parties prenantes de ces dispositifs et constituent la première forme de représentation des intérêts locaux. Lorsque nous les avons interrogés à propos de leur participation au processus engagé sur le val de Bréhémont, le principal sentiment a été celui d'une lassitude. Pour ces élus aux affaires depuis souvent de nombreuses années et ayant souvent toujours vécu sur la même commune, ces processus ne sont que des études supplémentaires, sans qu'il n'y ait jamais eu de véritable amélioration de leur situation. Ils participent cependant à ce nouveau processus dans une logique de défense et de mise en évidence de leurs problématiques, avec toujours cette idée d'aboutir *in fine* à un résultat.

Dans une moindre mesure, et selon sa visibilité, le monde associatif est un autre mode de représentation des populations riveraines au sein de ces processus. Dans les cas observés, on retrouve les deux formes associatives identifiées par C. BAYET [2005] : associations environnementalistes et associations de riverains inondables. A propos de ces dernières, C. BAYET [2005] les dissocie des associations de victimes ou d'aide aux victimes des inondations, qui ont pour objet l'aide aux sinistrés. Les associations d'inondables sont souvent critiquées de « NIMBYisme ». Pourtant, l'auteur cherche à démontrer que leurs mobilisations vont bien au-delà et souligne qu'elles ont le plus souvent comme ambition première de travailler à la prévention du risque et interrogent les actions menées ou à venir par les pouvoirs publics. C. BAYET en observe à ce titre de deux types : les associations qui tentent d'obtenir un engagement des pouvoirs publics pour la protection de leurs quartiers et celles construites en opposition aux actions menées par les pouvoirs publics.

On notera également que ces deux formes de représentation locale s'entremêlent parfois comme sur le val de Bréhémont, où les représentants de l'association de riverains sont eux-mêmes des élus locaux (c'est le cas de certains membres fondateurs de l'association « Levées = le danger » qui sont élus ou anciens élus communaux), tandis qu'inversement, certaines personnes présentes en tant qu'élus locaux ou représentants de collectivités sont membres des associations environnementalistes, patrimoniales ou associations de riverains invitées à la démarche.

Ces processus deviennent alors des lieux de rencontre entre deux formes de savoirs : un savoir technique mais relativement abstrait porté par les prestataires et autres acteurs institutionnels et un savoir plus local, qui s'appuie sur des connaissances fines et territorialisées. Dans les deux processus observés, nous avons pu constater que ce second type de savoirs était reconnu, voire sollicité et plébiscité. Dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée », un

représentant de la DIREN s'adresse ainsi aux membres de l'association « Levées = le danger » : « *Vous êtes des spécialistes, vous y vivez* » [Compte-rendu de réunion DPC : 04/2007]. De la même manière, dans le cadre d'EGRIAN et lors des réunions du « GRoupe d'Aide à la Décision », les animateurs multiplient les demandes auprès de leur auditoire pour que ce dernier vienne amender leurs résultats (« *corrigez-nous !* » leur demande ainsi l'animateur). Si les réunions du GRAD sont pensées de manière à informer et sensibiliser les élus locaux, elles sont également présentées et vues par leurs porteurs comme des temps pour recueillir une connaissance fine, un vécu du territoire que les modélisations et autres diagnostics ne peuvent obtenir. Ces observations nous renvoient aux propos de B. de VANSSAY qui rappelait que si « *L'espace pour l'aménageur est toujours perçu comme une « étendue », une page blanche, sur laquelle il peut créer [...] pour l'habitant, il s'agit d'un espace approprié, porteur de repères construits dans le temps* » [De VANSSAY, 2003 : 54].

Il apparaît donc que ces processus ne se fondent pas uniquement sur un principe de transmission des savoirs experts dont seraient détenteurs les bureaux d'étude prestataires ou les services techniques de l'Etat mais deviennent des temps et lieux d'apprentissage pour les gestionnaires du risque. Les présentations en réunions des résultats et méthodes développées deviennent alors beaucoup plus l'occasion pour ces derniers de sentir et s'approprier, du moins en partie, des territoires qu'ils n'avaient abordés que par des cartes et des chiffres. La rencontre avec les « experts du territoire » donne ainsi une densité supplémentaire à des constructions largement abstraites. C'est le cas surtout sur le val de Bréhémont, où l'on constate un dessaisissement par les acteurs institutionnels des études et de la production de connaissances. Ayant recours à des prestataires parfois éloignés des territoires, ils n'ont qu'une vague vision du contexte local, ne maîtrisent plus non plus la construction des savoirs et font face, avec les modèles hydrauliques, à de véritables « boîtes noires » que seuls maîtrisent leurs prestataires. Quant aux prestataires, ils ne connaissent également ces territoires que de façon abstraite, n'ont pu s'y déplacer régulièrement et mobilisent, dans une logique de rentabilité, des données plus ou moins fines. Dans les deux processus observés, on retrouve ainsi des prestataires aux prises avec élus et associatifs locaux, incapables de répondre à leurs questions ou remis en question dans leurs résultats. A titre d'exemple, l'évaluation des enjeux proposée par le prestataire sur le val de Bréhémont a fait l'objet de nombreuses critiques et remarques localement avant qu'une analyse plus fine ne démontre un nombre certain d'incohérences et d'erreur dans l'évaluation des activités et enjeux présents sur le territoire (certaines activités identifiées n'existaient plus tandis que d'autres avaient été créées). De la même manière, l'évaluation des personnes potentiellement touchées par une inondation majeure est questionnée, corrigée et affinée par élus et techniciens locaux au sein du GRAD à Nevers. Enfin, on est toujours surpris de voir élus et associatifs valider, au regard de leurs souvenirs d'une crue déjà ancienne (en l'occurrence celle de 1982), la construction du modèle hydraulique établi sur le val de Bréhémont.

Nous verrons dans le chapitre 7 que ces confrontations ne sont finalement pas si nouvelles ; elles s'inscrivent dans une histoire déjà longue de la conflictualité autour des modalités de lutte contre les inondations. Au XIX^{ème} siècle, les riverains qui participent aux enquêtes sont des « riverains ordinaires » ; la qualité d'élu local ou de maire ne donne pas véritablement de droit supplémentaire d'expression. C'est avant tout en tant que propriétaires ou notables que les déposants légitiment leur droit à s'exprimer. Leurs oppositions et critiques s'appuient d'ailleurs

avant tout sur une connaissance fine de leur territoire. Et nous verrons que tout comme les processus mis en œuvre aujourd'hui, les enquêtes d'utilité publique menées à partir de 1868 à propos des déversoirs sur la Loire sont également des lieux de confrontation avec les « savoirs experts » et constituent des temps d'apprentissage importants pour les hommes des Ponts et Chaussées.

Si le riverain « ordinaire », le profane, est absent de ces processus, la complexité technique, l'utilisation d'un vocabulaire relativement abstrait (malgré les craintes de certains gestionnaires du risque) n'ont donc nullement constitué des freins à la participation des principaux représentants des intérêts riverains, que ce soit les élus locaux ou les associatifs. Ces derniers ont mobilisé des ressources propres pour y répondre. Dans ces processus, ce sont finalement deux « cultures du risque » [WEISS, 2010] qui se rencontrent. La première est relativement abstraite, fondée sur des connaissances et compétences scientifiques et privilégie la compréhension des phénomènes dans leur ensemble. La seconde est fondée sur une expérience quotidienne du territoire, sur une connaissance plus fine mais qui s'appuie bien souvent sur l'expérience d'évènements bien moindres que ceux appréhendée par la première. Dans son travail mené sur la Loire il y a quelques années, S. RODE [2004] les identifie bien et montre aussi les difficultés qu'elles ont à converser.

Quelle légitimité trouver alors à une ouverture élargie de ces processus ? Parmi les parties prenantes rencontrées sur le val de Bréhémont, peu d'entre elles y voient un intérêt.

3. L'ouverture aux populations riveraines, au cœur des discussions

Le « riverain ordinaire » est-il légitime dans ces processus ?

Dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée », l'opportunité d'une implication précoce de riverains avait été posée par son concepteur et animateur. N. DOUSSIN [2009] explique ainsi que :

« nous avons proposé une ouverture plus large du processus, en particulier avec :

- *Une réflexion à mener sur un système de représentation de l'ensemble des habitants concernés ;*
- *Une ouverture sur des acteurs industriels ;*
- *Une représentation des commerçants et artisans locaux. »*

Pourtant, c'est par le seul vecteur de la réunion publique que les populations riveraines sont informées des démarches en cours sur le val. N. DOUSSIN explique la réticence des acteurs institutionnels de bassin et des représentants des collectivités locales à ouvrir plus largement le

processus, préférant privilégier un temps d'information et de consultation au moment de la réunion publique.

Lors de nos entretiens, lorsque nous avons posé la question d'une implication plus précoce de riverains ou évoqué la possibilité que quelques-uns participent aux réflexions de la « Démarche de Planification Concertée », ces propositions rencontrent peu d'adhésion, en particulier auprès des acteurs locaux. Pour les élus et techniciens locaux, la question de la participation des populations riveraines ne se pose pas, faisant valoir le fait qu'ils sont justement élus ou employés pour gérer les problèmes qui se posent sur le territoire de la commune. Il est intéressant de voir que les membres de l'association « Levées = le danger » n'échappent pas non plus à cette règle. Dans leurs propos, ils se distinguent ainsi des « riverains ordinaires » et dénoncent leur manque d'intérêt pour ces questions ; un porte-parole de l'association explique ainsi : « *sur les inondations, les populations ne sont pas concernées ; personne ne vient aux réunions. Les populations s'en fichent, [...]. Les populations s'en fichent, elles s'intéressent à la question au moment où l'eau arrive* » [Compte-rendu Atelier 3 DPC : 07/2007]). Sur cette même question, d'autres arguments nous sont également opposés par quelques parties prenantes pour justifier le fait que les riverains en soient absents. Est ainsi mis en avant le problème de la temporalité de ces processus, qui ne correspondent en aucune manière aux temporalités individuelles et n'entraînent à terme que des déceptions, devant le temps nécessaire pour voir des avancées.

Ce n'est qu'auprès de quelques parties prenantes, finalement souvent des acteurs plus éloignés du contexte local (Agence de l'eau Loire-Bretagne, Association des Communes Riveraines de la Loire), que l'idée d'inviter un panel plus large de riverains fait écho. Ces derniers s'interrogent en effet sur la légitimité de la seule association de riverains représentée : dans quelle mesure est-elle représentative des habitants du val ? De la même manière, quelques-uns soulignent la difficulté de n'inviter que des riverains ostensiblement opposés aux projets en cours, tandis qu'un panel plus large permettrait probablement d'équilibrer les discours et de désarçonner des porte-paroles de plus en plus vindicatifs.

Dans le cadre de la structuration du « GRoupe d'Aide à la Décision » sur l'agglomération de Nevers, son commanditaire nous explique que la possibilité d'impliquer des riverains ne s'est même pas posée. Au-delà des ressources supplémentaires que ce type de démarche nécessite, il nous est surtout rappelé qu'il est très difficile pour le porteur de ce type de démarche d'identifier les interlocuteurs à solliciter : sans la présence d'une association préalablement existante, les populations riveraines n'ont pas de visibilité.

Les réunions publiques : le temps d'information et de consultation des populations riveraines

Sur le val de Bréhémont, ce n'est que plusieurs mois après le lancement de la démarche, en décembre 2007, que l'existence d'une démarche autour de la question du risque d'inondation est affichée localement. Ses porteurs sont restés volontairement très discrets sur le sujet jusque-là : même si quelques informations sont compilées sur le site du projet *Freude am Fluss*, aucun article n'a encore été publié dans la presse locale. De même, les comptes-rendus des réunions déposés en ligne sont à accès limité : sur ce point, l'animateur nous explique qu'il s'agit d'assurer aux

acteurs institutionnels impliqués une certaine discrétion et la non-publication de leurs opinions. Il argue en outre que ce sont des documents de travail n'ayant pas vocation à être diffusés.

Jusqu'en décembre 2007, il n'y a finalement aucune diffusion d'information localement. Inversement, pour la réunion publique, les commanditaires multiplient cette fois les annonces (radio, papier, affichages) et cette dernière rencontre un succès certain avec plus d'une centaine de personnes présentes²⁰³.



Document 41. Réunion publique sur le val de Bréhémont, Lignières de Touraine, le 11 décembre 2007

(source : Etablissement Public Loire).

La temporalité de cette réunion publique a également fait l'objet de nombreux débats parmi les partenaires du processus lors des réunions plénières. A quel moment devait-elle avoir lieu ? Au début de la démarche, lorsque l'éventail des possibles était le plus large et qu'elle pouvait apporter des éléments de réflexion nouveaux ? Ou bien à la fin, une fois la stratégie retenue solidement validée par l'ensemble des parties prenantes ? Parmi les parties prenantes, les avis sont partagés et s'opposent deux visions différentes des objectifs d'un tel moment. Certains estiment qu'elle n'aurait dû avoir lieu qu'une fois qu'un discours clair a été établi entre les partenaires du processus et ce, afin d'apparaître avec un positionnement fort et cohérent devant les populations riveraines. D'autres considèrent inversement qu'elle vient beaucoup trop tard, alors les principales orientations sont déjà prises et qu'elle ne peut donner que l'impression d'un fait déjà accompli.

²⁰³ Une seconde réunion publique est organisée en juin 2008 à la marge de la « Démarche de Planification Concertée » : elle a pour objet le rendu des élèves du lycée agricole de Fondettes portant sur les inondations et l'avenir du val de Bréhémont.

Elle a lieu finalement dans un temps intermédiaire : les choix techniques d'aménagement ne sont pas encore arrêtés mais déjà les acteurs institutionnels de bassin (DIREN de bassin, Etablissement Public Loire) peuvent faire montre d'une entente trouvée avec les communes.

In fine, si les efforts sont multipliés dans le cadre des processus observés pour favoriser les échanges, faciliter « l'hybridation » des expertises et l'expression de toutes les parties prenantes, c'est bien le panel de ces dernières qui reste limité, donne la préférence à des formes déjà institutionnalisées de représentation et ne permet pas de qualifier ces scènes locales de véritables « forums » constitués autour du problème du risque d'inondation.

Dans un mémoire portant sur le contexte ligérien, S. VANBESIEN [2007] avait obtenu quelques éléments de justification de la part de plusieurs gestionnaires du risque quant à cette ouverture limitée des dispositifs dits de « concertation ». Parmi ces arguments, ressortaient le manque de compétences et de moyens pour assurer ce type de démarches, ainsi que les difficultés de compréhension inhérentes aux études techniques portant sur le risque d'inondation. En dernier lieu, la complexité du problème et les lourdes responsabilités engagées justifiaient pour eux de ne pas impliquer plus en avant les riverains. Lors de nos propres entretiens, très peu d'interlocuteurs ont évoqué ce problème ou mentionné le fait que les populations riveraines auraient dû être plus impliquées. Si certains observent cependant ce paradoxe qu'ont participé en priorité des forces d'opposition potentielles, cela montre bien aussi que dans la stratégie des gestionnaires du risque, ces processus sont pensés en grande partie pour « faire passer » ou de « lisser » les oppositions. Lors de nos discussions avec certains d'entre eux, transparait d'ailleurs l'idée que ces démarches sont en partie là pour « faciliter » les procédures à venir, en particulier les possibles enquêtes publiques.

Seules les réunions publiques restent alors le lieu de l'implication des « citoyens ordinaires » dans le processus, dans des moments qui sont pensés en termes d'information et de renforcement de ce que les gestionnaires appellent la « culture du risque ». On peut une nouvelle fois se référer aux travaux de S. VANBESIEN [2007]. Les interrogeant sur les modalités qu'ils pourraient imaginer en termes de « participation » des populations riveraines à l'élaboration de l'action publique dans ce domaine, ces derniers lui expliquent ainsi que la « participation » est possible « à partir du moment [...] qu'on ne laisse pas le pouvoir aux habitants de refuser ou accepter un projet qui met en jeu des intérêts multiples, complexes et collectifs. » Et S. VANBESIEN de poursuivre à propos des gestionnaires : « Ils ne sont donc pas pour de la participation en tant que telle mais pour une autre forme de mobilisation des habitants qui passerait par des enquêtes de terrain ».

B. Des démarches qui se cristallisent autour de la problématique hydraulique

Nous découvrons donc des dispositifs où l'ouverture est relativement limitée. Quels éléments d'explication pouvions-nous identifier ? La complexité technique de l'objet, la difficulté à identifier les interlocuteurs potentiels, des temporalités « institutionnelles » très éloignées de celles

du quotidien peuvent être autant d'arguments avancés. Parmi eux, nous souhaitons surtout montrer que face aux enjeux de responsabilité à l'œuvre dans ce domaine particulier qu'est celui des risques, ces processus sont avant tout pensés pour permettre la rencontre entre les acteurs institutionnels en charge du traitement de ce problème ou bien concilier les oppositions exprimées. Le « riverain ordinaire » peine à y trouver une place.

Preuve en est : l'attention portée dans chacun de ces processus à la question des aménagements hydrauliques. Si ces politiques dites de gestion du risque d'inondation tentent d'appréhender les multiples dimensions du problème, les points de cristallisation observés dans le cours de ces processus continuent d'abord de se former autour des problématiques liées à la question hydraulique. Ce constat peut être fait lorsqu'on considère le déroulement de la « Démarche de Planification Concertée » sur le val de Bréhémont et se retrouve dans une moindre mesure lorsqu'on suit les premières réunions du « GRoupe d'Aide à la Décision » à Nevers. Il ne s'agit pas ici de dire qu'aucune action n'est engagée ni qu'aucun résultat n'est obtenu suite à ces processus dans le domaine de l'adaptation des territoires à leur caractère inondable ou dans la prise de compétences des collectivités locales face au problème. Bien au contraire, suite à la « Démarche de Planification Concertée », des actions innovantes ont été engagées sur le val avec l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) intercommunal par exemple, ainsi qu'avec l'engagement de la communauté de communes du Pays d'Azay sur la problématique. Mais nous voulons montrer que dans le cadre des processus, c'est bien autour des questions de restauration et de modification des ouvrages de protection que les tensions se nouent, que l'essentiel des efforts financiers et humains sont consentis. La raison en est ici pour nous double : d'une part les oppositions locales se formalisent d'abord sur cette question et c'est sur ce même point que les gestionnaires du risque doivent investir des ressources afin d'arriver à une conciliation des points de vue. De même, c'est au travers de cette question que s'affrontent et s'expriment les responsabilités de chacune des parties prenantes, entre volonté de protéger le développement de leurs communes pour les élus et nécessité de « sécuriser » leurs ouvrages pour les services de l'Etat. Derrière ces enjeux de responsabilité qui assaillent collectivités locales et services gestionnaires des ouvrages, la place pour le riverain est difficile à trouver.

1. La gestion de l'aléa au cœur des débats

Au sein de la « Démarche de Planification Concertée », la question des ouvrages de protection sur le val de Bréhémont prend très tôt l'ascendant dans le processus, tant dans les réunions plénières, qu'au sein des ateliers ou dans la formulation de la « Vision commune » que valident les parties prenantes à la fin du processus. Pour nous, on peut y voir le poids des tensions entre l'Etat, propriétaire des ouvrages et les acteurs locaux, les premiers intéressés à la sécurité des levées.

Cette tension autour de la question des ouvrages se retrouve de plusieurs manières. La première observation que l'on peut formuler est celle d'une récurrence des arguments relatifs à cette question durant l'ensemble du processus. Dans toutes les réunions, une demande forte d'action et d'exemplarité est formulée par les acteurs locaux auprès des services de l'Etat, propriétaires et gestionnaires des ouvrages, auxquels est reproché un manque d'engagement dans le domaine de

la maintenance et de l'entretien du lit de la Loire ainsi que de ses ouvrages. Les élus locaux demandent ainsi une amélioration générale du niveau de protection et défendent conjointement l'ambition de poursuivre un développement adapté de leurs communes dans les zones inondables.

Les plus incisifs dans le domaine restent cependant les porte-paroles de l'association de riverains « Levées = le danger ». De manière synthétique, on peut identifier plusieurs types d'arguments défendus par eux. Nous l'avons déjà mentionné, loin de s'inscrire dans un discours type « NIMBY », ils se positionnent d'abord en « lanceurs d'alerte » et posent la question de la sécurité des populations qui résident derrière les levées du val. Très discrets sur les actions possibles d'adaptation du territoire, ils se veulent avant tout force de proposition dans le domaine de la restauration et du réaménagement des ouvrages de protection. Ils mobilisent ainsi la maxime largement diffusée sur la Loire par le projet *Freude am Fluss* (« il faut redonner de l'espace à la rivière ») et sur laquelle les services de l'Etat fondent également leur propre discours pour demander une augmentation des capacités d'écoulement du cours d'eau dans son lit endigué.

Sans détailler outre mesure, nous rappellerons que les membres de l'association dénoncent le maintien d'anciens ouvrages de navigation et mettent en lumière ce qu'ils appellent des « points noirs », en particulier des resserrements ou goulets d'étranglement limitant les écoulements en temps de crues. Dans la logique de redonner plus d'espace à la rivière, ils préconisent de retarder le fonctionnement du déversoir de la Chapelle-aux-Naux, de renforcer la digue du Vieux Cher et de transformer ce val en canal de décharge.

La position de ses porte-paroles n'est donc pas de refuser les déversoirs en tant que tels et l'introduction des eaux derrière les levées mais de les limiter aux zones non habitées et de redéfinir la hauteur de leurs seuils. Au-delà de ces propositions techniques, qu'ils fondent tant sur la reprise d'études officielles que sur leurs propres observations et recherches, leur argumentaire pose également des questions :

- d'équité : dans leur discours, l'accusation affleure de façon latente que la priorité des gestionnaires du risque est donnée aux vals voisins (val d'Authion, val de Langeais, voire val de Tours), tandis que ce petit val rural est appelé à être inondé
- de responsabilité : rappelant les déconvenues qu'ils ont subies en ne recevant aucune réponse aux différents courriers envoyés, ils dénoncent le manque de clarté et de transparence dans les compétences et responsabilités des différents acteurs de bassin
- de procédure : si les porte-paroles de l'association se sont rapidement adaptés aux « canons » méthodologiques de la démarche et ont tiré parti de toutes les ressources qui leur ont été proposées, ils dénoncent les libertés prises par les gestionnaires du risque dans ce domaine et leur manque de transparence.

Fondamentalement, si pour les gestionnaires du risque, les déversoirs constituent une protection supplémentaire pour le val et non une contrainte, le positionnement est différent pour les élus locaux et plus encore pour l'association de riverains. Pour ces derniers, ce n'est pas véritablement la possibilité d'une introduction des eaux derrière les levées en cas de crue exceptionnelle qui est en question, mais bien plutôt le moment de cette introduction. Pour les élus locaux, les modifications d'ouvrages ne doivent pas condamner les maigres capacités de développement qui leur restent. Comme l'association, ils renvoient d'abord les services de l'Etat à leurs responsabilités, en particulier en termes d'entretien du lit endigué de la Loire et de ses ouvrages de protection. Pour l'association, des travaux doivent d'abord être réalisés dans le lit endigué de la Loire pour y augmenter les capacités d'écoulement et s'assurer d'une introduction la plus tardive possible, préférablement dans un canal de décharge lui-même endigué. Une hauteur trop basse est ressentie comme une dégradation de la situation, localement. Ces éléments sont pour nous particulièrement intéressants car ils montrent bien qu'à une époque où l'attention des gestionnaires et chercheurs se focalisent toujours plus sur les questions de vulnérabilité et d'adaptation des territoires, le problème de l'aléa et de sa gestion demeure. Par ailleurs, lors de nos observations, nous n'avons pu manquer la grande proximité entre les argumentaires développés aux deux époques vis-à-vis des déversoirs ; nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 7.

Au-delà des argumentaires développés, la structuration même de la démarche fait transparaître différents moments ou dispositifs pensés par ses commanditaires pour arriver à concilier les positions divergentes autour de la problématique hydraulique. Nous revenons ci-dessous sur plusieurs de ces moments.

2. Des dispositifs pour s'accorder sur la stratégie d'aménagement hydraulique

D'un point de vue très concret, la prégnance des enjeux techniques et hydrauliques se retrouve dans la multitude des ressources mobilisées (humaines, financières, techniques) par les parties prenantes sur cette question.

La problématique hydraulique au sein des ateliers de la « Démarche de Planification Concertée » : un retour d'expérience

L'exemple des ateliers mis en œuvre dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée » est éclairant. L'animateur avait ainsi prévu des ateliers de travail autour de trois thématiques (développement durable du territoire, hydraulique, gouvernance), dans une tentative de concilier et d'appréhender ces différentes dimensions de la gestion du risque d'inondation. Or, dans les faits, le premier atelier, qui avait pour ambition de faire connaître, hiérarchiser et créer des synergies entre les différents projets à vocation socio-économique engagés par les acteurs institutionnels locaux, ne suscite que peu d'intérêt parmi les parties prenantes. D'un point de vue comptable, si l'on excepte la structure animatrice et son commanditaire, seuls six partenaires y

ont participé²⁰⁴. Le troisième atelier, portant sur les questions de gouvernance, est quant à lui fortement suivi car il a pour vocation de clarifier les responsabilités et maîtrises d'ouvrage dans les différents volets de la politique à arrêter. Nous y reviendrons plus tard mais cet atelier était d'un enjeu fort pour la responsabilisation des collectivités locales.

C'est surtout le second atelier, portant sur les questions d'hydraulique et de restauration des ouvrages, qui mobilise le plus d'efforts financiers, humains, temporels. Il a regroupé un nombre particulièrement élevé de parties prenantes²⁰⁵ (communes et intercommunalité, Parc Naturel Régional, Conseil Général, services de l'Etat (DDE d'Indre- et-Loire, Il ne s'est pas non plus limité comme les autres à une seule réunion mais a inauguré un cycle de rencontres régulières, qui se poursuivaient encore il y a quelques mois. Ces réunions sont devenues le lieu de cristallisation des tensions et d'une confrontation directe entre les représentants de l'association de riverains et les gestionnaires du risque. Pour l'animateur et porteur de la démarche, il s'agissait d'aboutir à la conciliation de ces positionnements divergents autour des scénarios théoriques pour lesquels les participants devaient formuler des propositions d'aménagement.

Une réflexion a donc été proposée quant aux différents types d'aménagement envisageables et a mené à l'élaboration de scénarios. Ces derniers étaient les suivants :

- « tous les écoulements dans le lit endigué de la Loire »
- « Loire optimisée » : utiliser au maximum le lit de la Loire
- « des modifications dans les aménagements à la marge mais un entretien du lit plus poussé » : scénario « a minima », dans le cadre duquel il s'agit de partir du système existant et de le modifier au minimum
- « la digue du Vieux-Cher restaurée et l'aménagement d'un exutoire en aval du val de Bréhémont » : scénario « respect du territoire local », avec comme priorité protection et développement du val de Bréhémont

Avant d'élaborer ces scénarios, un objectif préalable de l'animateur était d'aboutir à un accord entre les différentes parties prenantes sur des éléments de diagnostic, tels que les moments de fonctionnement des déversoirs (période de retour de 50 ans pour celui du Vieux-Cher/période de retour de 200 ans pour celui de la Chapelle-aux-Naux) ou la « transparence » de la digue du Vieux Cher. Au-delà du fait que le travail ne pouvait avancer sans des éléments de base communs, on peut estimer qu'il s'agissait d'obtenir un accord de principe de la part des membres de

²⁰⁴ Conseil général d'Indre-et-Loire, Communauté de Communes du Pays d'Azay, Association des Communes Riveraines de la Loire, communes de Restigné, de Berthenay et de Chouzé.

²⁰⁵ Au-delà des commanditaires (Etablissement Public Loire) et prestataires (Asconit), l'atelier relatif à l'hydraulique a rassemblé : DIREN Centre, DDE Indre-et-Loire (sécurité et subdivision fluviale), Agence de l'Eau Loire Bretagne, Conseil Général d'Indre-et-Loire, Communauté de Communes du pays d'Azay, communes de Bréhémont, de la Chapelle-aux-Naux, de Rigny-Ussé, Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine, SICALA, Association des communes riveraines de la Loire, Association « Levées = le danger », Chambre d'Agriculture.

l'association de riverains, comme autant de garanties qu'ils ne reviendraient pas ultérieurement sur leur parole ni ne fragiliseraient les propositions formulées.

De la même manière, l'organisation des groupes de travail sur les scénarios a été pensée par l'animateur de manière à voir se confronter les positions les plus divergentes. Sur les quatre scénarios théoriques, trois scénarios sont traités en petits groupes rassemblant différents participants²⁰⁶. Or, si la plupart sont relativement hétérogènes et diversifiés, l'un d'entre eux est composé du porte-parole de l'association le plus véhément et des deux principaux ingénieurs hydrauliciens présents à l'atelier. Tous trois avaient pour tâche d'élaborer des propositions d'aménagement dans un scénario relativement voisin aux positions de l'association : « un maximum dans le lit endigué de la Loire ». Dans la logique de l'animateur, il s'agissait tant de mettre en face de l'opposant des personnes aux compétences avérées dans le domaine et pouvant argumenter face à lui que de faire découvrir et mieux comprendre à l'ingénieur des services de l'Etat le raisonnement du porte-parole de l'association.

A la fin de l'atelier, les propositions de chacun des groupes sont présentées et débouchent finalement sur le choix de quelques options d'aménagement, dont les effets seront testés avec le modèle hydraulique déjà construit dans le cadre des études commanditées, nous l'avons mentionné plus tôt, par la DIREN Centre. Pour les gestionnaires du risque, l'utilisation du modèle hydraulique permettait de quantifier l'impact des aménagements envisagés et de choisir parmi les options possibles. Cette démarche avait aussi comme ambition de prouver, chiffres à l'appui, que certaines propositions formulées par les membres de l'association n'étaient pas pertinentes. Quatre propositions d'action sont modélisées :

- L'amélioration des conditions d'écoulement dans le lit endigué par réactivation des bras secondaires et la dévégétalisation dans le lit endigué, dont la forêt alluviale
- La suppression de deux îlots présents dans le lit endigué de la Loire, ainsi que l'arasement d'une île
- Le recul de la levée de Bois-Chétif sur un linéaire de trois kilomètres
- La suppression du remblai du pont de Langeais

In fine, les résultats obtenus par la modélisation montrent que si la première et dans une moindre mesure la seconde proposition ont de vrais impacts sur les écoulements, il n'en est pas de même pour les deux dernières, qui faisaient parties des principales demandes formulées par l'association de riverains. La modélisation hydraulique participe donc également du travail de démonstration et de conciliation des différentes positions.

Finalement, quelques mois plus tard, lors d'une nouvelle « réunion hydraulique », le bureau d'études en charge de la modélisation et ses commanditaires proposent la restauration des déversoirs, l'arasement de la digue du Vieux-Cher dans toute sa partie amont et la mise en place de protections localisées. Devant ces propositions, les réactions sont relativement nuancées parmi les acteurs locaux et l'association de riverains reste discrète. La principale demande concerne la

²⁰⁶ La proposition est faite par l'animateur de ne pas considérer celui intitulé « tous les écoulements dans le lit endigué de la Loire », qui devait prévoir la suppression des déversoirs. Aucune opposition n'étant exprimée ouvertement sur ce principe, l'idée que les eaux puissent être introduites dans le val est actée.

levée du Vieux-Cher : bien qu'elle soit « transparente » au regard des services de l'Etat, certains élus locaux demandent de la conserver. Ils arguent ainsi que : « *par rapport aux populations, ce sera ingérable. Les gens vont tout de suite se voir en danger, plus qu'ils ne le sont. Il faut que l'eau coule dans le Vieux-Cher et ensuite, on sait que les digues du Vieux-Cher ont une efficacité limitée* » [Compte-rendu Réunion hydraulique DPC : 12/2007]²⁰⁷.

Les choix d'aménagement hydraulique au cœur de la « Vision commune »

La question hydraulique, et en particulier la conciliation autour du principe des déversoirs, constituait donc un point majeur de cristallisation des tensions. Pour finir sur ce point, on peut encore retrouver la trace de ce conflit dans la formulation du document final qui vient clore la démarche. La « Démarche de Planification Concertée » telle qu'elle a été construite par l'animateur se termine en effet, entre autres, avec la rédaction d'une « Vision commune », à laquelle tous les participants déclarent adhérer. Or, dans ce texte à visée très générale, on remarque une référence très précise faite aux déversoirs, comme autant d'affirmation que leur existence ne peut être désormais remise en question :

« Pour bien vivre dans le val

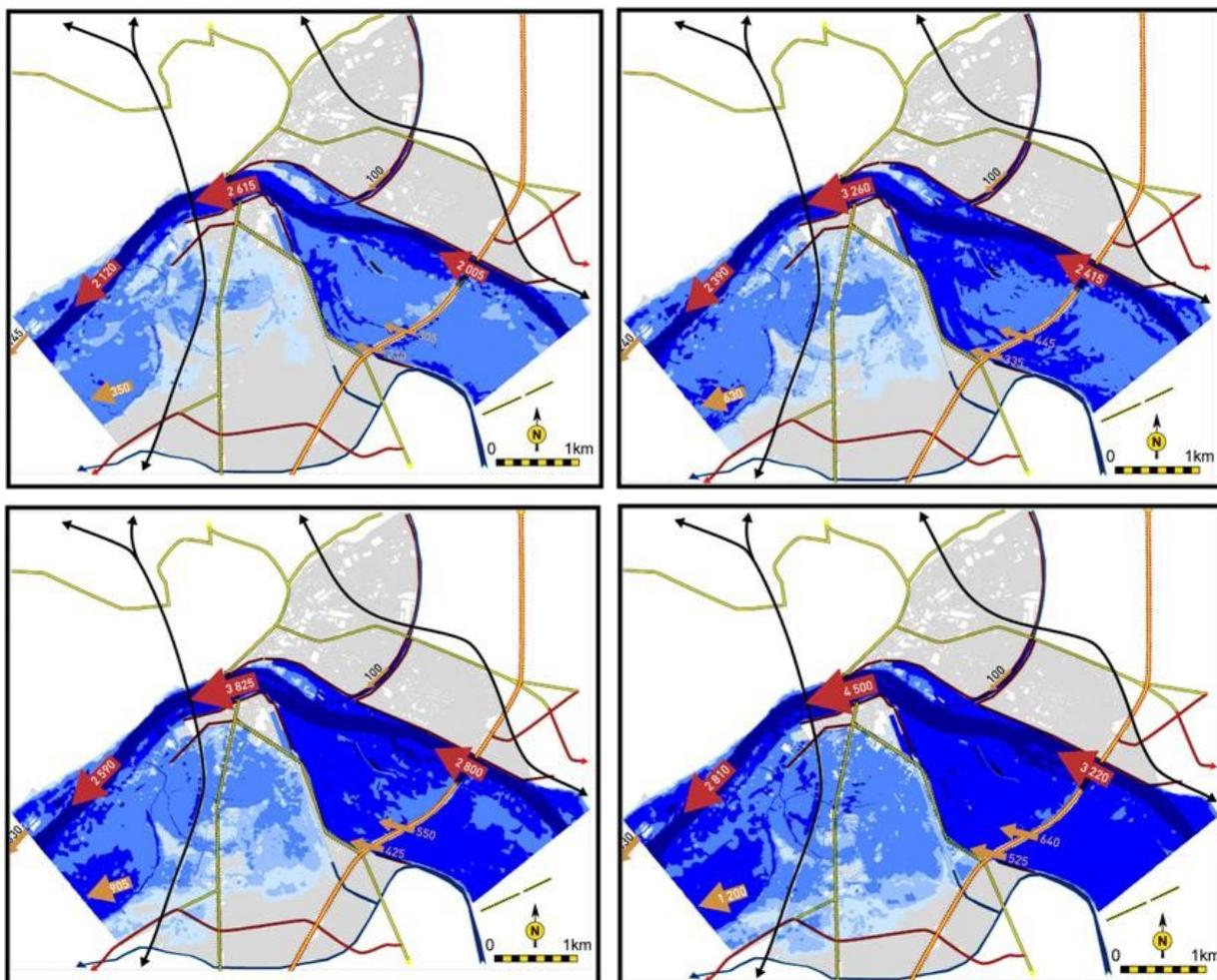
Nous sommes attachés à la qualité de vie du val et à la richesse de son patrimoine sous toutes ses formes. Par ailleurs, nous sommes conscients de son caractère inondable. Mais, nous voulons faire un atout de cette situation, plutôt que de la nier ou de chercher à y répondre par des solutions inadaptées. Ainsi, nous ne mettons pas en cause le principe des déversoirs, mais souhaitons limiter la fréquence et l'impact local de leur fonctionnement à ce qui est justifié. » [EPL/Asconit, Brochure pour la réunion publique, 2007 : 2].

Les simulations hydrauliques, un outil incontournable dans la construction d'une politique de lutte contre les inondations

Cette prégnance de la problématique hydraulique se retrouve, même si c'est dans une moindre mesure, dans le déroulement de l'étude EGRIAN et des réunions du GRAD à Nevers. Tout comme sur le val de Bréhémont, une modélisation hydraulique est réalisée à l'échelle de l'agglomération, rendant compte des écoulements et hauteurs d'eau dans l'agglomération en cas de crue majeure. On notera l'effet démonstratif que peut avoir ce type de démonstration auprès d'un auditoire, qui montre la partie sud de l'agglomération progressivement envahie par les eaux.

²⁰⁷ Depuis lors, les propositions ont encore été reformulées, en particulier suite à la découverte d'erreurs dans les dimensions des déversoirs (nous reviendrons sur ce point ultérieurement). Trois scénarii devraient être présentés courant octobre 2010 aux élus locaux du val de Bréhémont. Dans les trois cas de figure, l'amélioration de l'entretien du lit est prévu et devrait être complété soit par la restauration du déversoir du Vieux-Cher, soit par le renforcement de la levée du Vieux-Cher, soit encore par la construction d'une nouvelle levée transversale laissant plus d'espace d'expansion pour les eaux.

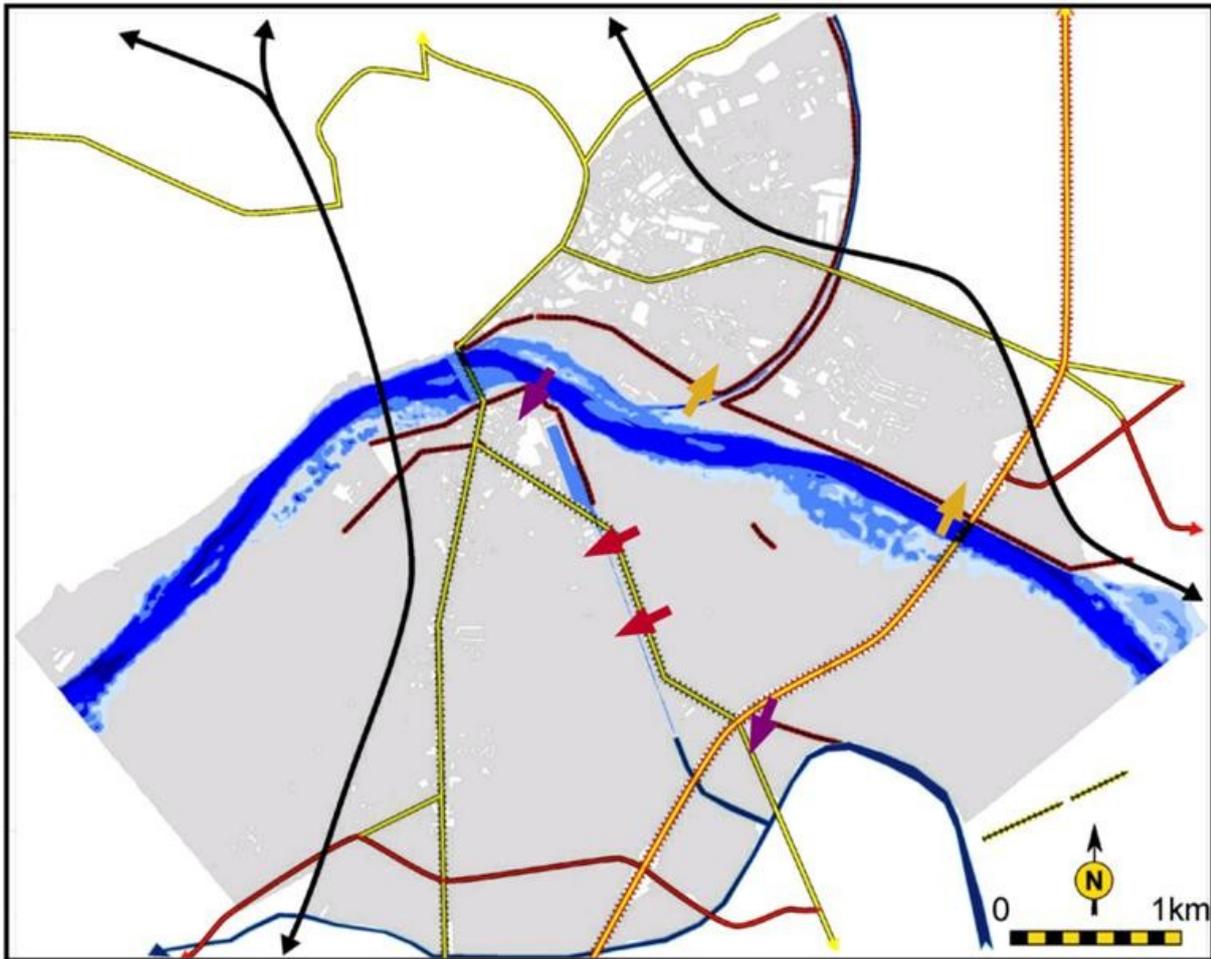
Nous reprenons ci-dessous quatre extraits de la modélisation réalisée sur le val de Nevers [MINEA/SOGREAH/HYDRATECH, 2009]. De gauche à droite et de haut en bas, ils représentent les niveaux de submersion sur le territoire de l'agglomération lors d'une crue cinq-centennale, respectivement 96, 102, 108 et 114 heures après le début de la montée des eaux.



Document 42. Extrait de la modélisation 2D réalisée sur l'agglomération de Nevers

(source : MINEA/SOGREAH/HYDRATECH, avril 2009)

La modélisation a également été utilisée pour anticiper les conséquences de brèches dans les levées. Ont ainsi été testés des scénarios où les levées de rive gauche ou de rive droite rompaient, avec leurs conséquences en termes d'écoulements et de hauteurs d'eau dans l'agglomération. Chacune des flèches en violet, jaune et rouge correspond à une brèche modélisée ; cette représentation du val inondable est reprise depuis le document : *les scénarios de brèches accidentelles sur le val de Nevers* [MINEA et al., 2009].



Document 43. Les points de rupture modélisés sur l'agglomération de Nevers

Par la suite, le modèle hydraulique a encore été mobilisé pour tester les effets de plusieurs scénarios d'aménagement. L'aménagement de déversoirs dans les levées de rive droite et de rive gauche fait partie de ces scénarios.

Enfin, ces modélisations serviront de documents d'information et de sensibilisation lors des réunions publiques à venir.

3. Les savoirs experts... un handicap pour leurs détenteurs ?

Pour finir cette partie, les dispositifs que nous avons pu observer nous montrent un rapport très ambivalent qui se joue vis-à-vis du savoir scientifique et de ses certitudes lorsqu'on aborde le problème de la sécurité des levées et des déversoirs.

Dans les deux cas observés, nous sommes face à des processus où les gestionnaires du risque tirent parti de leurs savoirs experts, des modèles hydrauliques développés et fondent leur argumentaire dessus pour délégitimer des avis contraires ou convaincre du risque encouru. A Bréhémont, les simulations hydrauliques sont utilisées pour convaincre les membres de l'association que ses propositions ne sont pas pertinentes. A Nevers, les simulations permettront d'évaluer les différentes stratégies d'aménagement envisagées. Pourtant, dans le même temps, les dépositaires de ces savoirs jouent des incertitudes de la science hydraulique pour justifier d'autant plus les déversoirs. Sur le val de Bréhémont, les représentants de la DIREN de bassin fondent ainsi leur argumentaire autour du problème des risques de brèche ; à Nevers, un ingénieur de la DDE explique lors d'une réunion du GRAD à propos de la sécurité des levées et de la possibilité qu'elles résistent à une inondation majeure : « *Je ne sais pas et cela ne me gêne pas de ne pas savoir* ». Il argue ainsi du fait qu'un déversoir est nécessaire. Le déversoir est là pour faire disparaître l'incertitude vis-à-vis des levées.

Cette ambivalence vis-à-vis des savoirs experts se retrouve également dans le discours de l'association de riverains sur le val de Bréhémont. Comme précédemment, ses porte-paroles oscillent entre prise de distance et légitimation par ces savoirs. Les membres de l'association se présentent ainsi lors de la seconde réunion plénière comme étant le fruit de « *la mobilisation de certains riverains du val non experts mais éclairés* » et jouent de leur position de candide (« *nous ne sommes pas des spécialistes* ») pour mettre à mal leurs adversaires institutionnels, à partir de leurs propres études. Dans leur argumentaire, ils mobilisent les travaux de ces derniers, comme pour les prendre en faute : « *ce n'est pas X. qui le dit mais telle administration* » déclare l'un des porte-paroles de l'association. Cette stature en rupture avec les savoirs experts peut se défendre. Mais elle devient d'autant plus difficile à tenir lorsque les porte-paroles de l'association, pour asseoir leur légitimité, revendiquent un caractère scientifique pour les études et documents qu'ils ont eux-mêmes produits. Leurs méthodes de calcul sont approximatives et très éloignées des canons de la discipline ; elles s'appuient avant tout sur une observation et un suivi quasi-quotidien pendant plusieurs années de l'évolution du fleuve. Mais c'est bien sur ces dernières que les membres de l'association s'appuient en dernier recours pour se mettre en porte-à-faux vis-à-vis des résultats froids qui leur sont imposés par les modèles.

In fine, si l'on considère ces démarches à l'épreuve des faits, les processus observés laissent finalement peu de place aux riverains, comme ils ne s'attardent que très peu sur les aspects « territoriaux » ou « non-structurels » qui composent une politique de lutte contre les inondations et sont loin d'être anodins²⁰⁸. La question des ouvrages continue de dominer. Et si les « savoirs

²⁰⁸ Si l'on reprend l'exemple de la « Démarche de Planification Concertée » menée sur le val de Bréhémont, on peut rappeler que la dimension « territoriale » du problème a été moins investie et mobilisatrice que celle relative

experts » sont mis à mal, les « savoirs profanes » ont aussi beaucoup de difficultés à trouver une légitimité. Non pas tant que ces problématiques pointues créent véritablement une rupture entre « savoirs profanes » et « savoirs experts » (on se rend compte que les premiers disposent de ressources multiples dans ce domaine) mais bien parce que les marges de manœuvre des gestionnaires du risque sont particulièrement limitées dans ce domaine et ne leur 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. La confrontation des dispositifs actuels avec ceux mis en œuvre au XIX^{ème} siècle nous a ainsi amenée à saisir ce paradoxe qui fait que dans un contexte *a priori* moins attentif au rôle et à la place à donner aux riverains, ces derniers ont un impact finalement plus fort aussi parce que les gestionnaires du risque ont la possibilité d'abandonner des ouvrages et en laissent la responsabilité aux riverains.

Pour finir ce chapitre, nous verrons dans notre troisième section, que les premiers effets attendus des dispositifs actuels sont bien la conciliation des oppositions et la recomposition/réaffirmation des responsabilités de chacune des parties prenantes. Nous ne pouvons cependant réduire leurs effets à ces seuls attendus : nous verrons ainsi que la parole riveraine amène à des modifications profondes des projets tels qu'ils étaient prévus par les gestionnaires, tels des « effets induits ». Dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée », malgré l'absence de clarté dans les règles du débat et des gestionnaires qui avancent « masqués » [MERMET, 2004], les riverains n'en sont nullement dupes et mobilisent l'ensemble de leurs ressources pour s'opposer aux attendus.

III. Les effets des dispositifs : entre ceux attendus et ceux induits

Dans l'analyse des effets, il s'agit avant tout pour nous de saisir l'influence des dispositifs participatifs sur le processus décisionnel. Dans une moindre mesure, nous rendrons compte également de leurs effets sur les gestionnaires du risque, en particulier en termes d'apprentissage. Il s'agit pour nous d'un point important dans notre approche, qui se veut orientée vers ces derniers et leur vision du rôle et de la place à accorder aux populations riveraines. Par contre, nous ne rendons pas compte spécifiquement, à l'image de ce que peut faire S. RUI [2003], de leurs effets sur les riverains. Ce n'est pas ici notre objet.

à l'hydraulique. Les responsabilités sont rapidement confiées aux collectivités locales. Cependant, la « Démarche de Planification Concertée » a été à l'origine de nombreux projets dans le domaine et actuellement en cours de formalisation.

Nous organiserons alors notre propos en deux temps. On retiendra d'abord que les gestionnaires du risque laissent peu de place à l'inconnu ou aux alternatives : de ces processus, découlent d'abord de premiers effets attendus, en particulier le « lissage » des oppositions et la responsabilisation des acteurs institutionnels locaux face au risque (A). Cependant, on ne peut manquer d'évoquer d'autres effets non attendus ou induits, qui échappent à leurs porteurs (B). S'il est difficile de rendre déjà compte des effets des processus mis en œuvre dans le cadre d'EGRIAN étant donné son peu d'avancement, une nouvelle fois nous pouvons nous appuyer sur ceux observés dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée ».

A. Effets attendus...

En lançant la « Démarche de Planification Concertée », ses commanditaires (Etablissement Public Loire, DIREN de bassin) avaient un certain nombre d'attendus, dont nous avons rendu compte dans la première partie. Au-delà d'expérimenter sur un territoire à enjeux faibles des modalités de « concertation » locale, l'aboutissement des études pour la sécurisation des levées et l'atténuation des oppositions formulées localement faisaient clairement partie d'entre eux. Plus généralement, il s'agissait également pour ces acteurs de bassin d'aboutir à un engagement et une responsabilisation des collectivités locales face au risque. Dans les deux cas, le processus mis en œuvre semble couronné de succès.

1. Vers la responsabilisation des acteurs locaux face au risque d'inondation

Nous l'avons peu détaillé préalablement mais dans les deux exemples observés, la constitution de ces « scènes locales du risque » est un moment important, soit que ce soit pour l'affirmation de leurs responsabilités par certains acteurs de la gestion du risque, ou pour la mise en responsabilité de certains partenaires. Le point intéressant est ici que les deux processus fonctionnent d'une certaine manière en miroir : l'étude EGRIAN, portée par la Communauté d'agglomération de Nevers, met en exergue dans ses résultats la responsabilité des services de l'Etat. Inversement, sur le val de Bréhémont, ce sont les gestionnaires du risque à l'échelle du bassin qui tentent de responsabiliser les collectivités locales.

Si nous prenons l'exemple de l'étude EGRIAN sur l'agglomération de Nevers, ce processus est d'abord l'affirmation des collectivités locales dans le domaine du risque. Elles prennent ainsi la maîtrise d'ouvrage de la démarche et portent la réflexion à l'échelle de toute l'agglomération. Elles président ainsi au devenir tant des ouvrages qui leur appartiennent qu'à celui des ouvrages domaniaux. L'Etat reste en retrait, spectateur pour le moment (spectateur « physiquement », c'est-à-dire présent parmi les écoutants durant les réunions du GRAD). Pourtant, dans nos discussions, le commanditaire de la démarche nous explique que ces études et ce processus sont aussi l'occasion pour les collectivités locales de remettre l'Etat devant ses responsabilités. Les résultats des études soulignent en effet la nécessité de reprendre l'entretien du lit endigué de la

Loire (un problème déjà soulevé sur le val de Bréhémont) et d'améliorer la sécurité des ouvrages domaniaux localement, deux domaines dans le cadre desquels l'Etat est l'unique responsable.

Sur le val de Bréhémont, la « Démarche de planification Concertée » a quant à elle été un temps d'affirmation et de prise de responsabilité des collectivités locales face au risque d'inondation, sous l'insistance des acteurs de bassin : DIREN de bassin et Etablissement Public Loire. Cet attendu n'était pas clairement exprimé par les commanditaires au début du processus, mais il est devenu une priorité pour la bonne mise en œuvre de l'action publique dans ce domaine. Il faut rappeler que sur le val de Bréhémont, comme sur beaucoup d'autres territoires ligériens, les collectivités locales étaient en retard dans l'application de la réglementation relative à ce domaine, comme pour l'élaboration des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS). Pour rappel, toutes les communes soumises à un PPRi devaient avoir réalisé leur PCS avant le 15 septembre 2007 (le minimum requis étant d'avoir pris une délibération au sein du conseil municipal pour lancer la procédure). Pour les commanditaires du processus, l'Etablissement Public Loire en particulier, la « Démarche de Planification Concertée » a été l'occasion de rappeler à ces dernières leurs devoirs et de les enjoindre à engager la procédure. De même, l'Etablissement Public Loire a pu profiter du processus pour rappeler les stratégies que la structure développe sur la Loire dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité, y sensibiliser les collectivités et les inviter à s'engager également.

Dans la première partie du processus, ces dernières sont restées relativement attentistes, laissant l'animateur et son principal commanditaire mener les débats. Néanmoins, la Communauté de Communes du Pays d'Azay est progressivement apparue et s'est imposée comme l'interlocuteur le plus pertinent et légitime localement sur la thématique du risque d'inondation, l'échelon communal apparaissant trop limité pour traiter ces questions, tant par les communes elles-mêmes que par les acteurs de bassin préférant d'avoir qu'un interlocuteur unique localement. La Communauté de Communes du Pays d'Azay se positionne donc comme chef de file. Elle prend en charge la réalisation d'un PCS intercommunal et envisage de poursuivre voire de généraliser les initiatives déjà engagées par certaines communes dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité. Nous l'avons déjà dit, cette prise de position de l'intercommunalité assure un portage local pour les acteurs de bassin et permet d'identifier un interlocuteur unique sur ce territoire. Charge à elle, par la suite, de relayer et coordonner les actions localement.

2. La conciliation des oppositions préalables

Nous avons décrit dans la partie précédente les efforts consentis par les porteurs de la « Démarche de Planification Concertée » pour concilier les positions localement divergentes, en particulier vis-à-vis des stratégies d'aménagement et de restauration des ouvrages : rencontres et discussions répétées entre l'association de riverains et les nombreux ingénieurs hydrauliciens investis dans le processus, utilisation d'un modèle hydraulique pour tester les différentes options d'aménagement et démontrer l'inutilité de certaines d'entre elles, multiplication des temps de discussion et de conciliation afin d'éviter tout retournement inopiné et validation d'une « Vision commune ». La construction de cet accord par les porteurs de la démarche a nécessité le

déploiement de ressources nombreuses en termes de temps, de ressources humaines et financières.

Finalement, lorsque les propositions d'aménagement sont formulées, elles sont relativement éloignées de ce qui était préconisé par l'association. Pourtant, cette dernière reste, jusqu'à nouvel ordre, relativement silencieuse après plusieurs mois voire années de remarques véhémentes.

Comment expliquer le « lissage » de ces oppositions ?

On peut considérer que le simple fait d'être impliquée dans la démarche a amorcé le déclin des tensions avec l'association. Sa participation au processus était la réponse attendue. Alors qu'elle dénonçait le fait de ne pas pouvoir être entendue, elle a bénéficié pendant plus de six mois de la mise à disposition d'une scène pour développer son argumentaire. Lors de ces réunions, nous l'avons déjà dit, aucune hiérarchie ne transparait et l'association a la capacité de parler au même titre que les autres parties prenantes. Le maintien des déversoirs semble ne pas pouvoir être remis en question mais tout l'enjeu se situe alors pour eux autour des aménagements complémentaires permettant de retarder au maximum l'introduction des eaux dans le val.

De même, le fait de participer au processus contraint les membres de l'association. On rappellera qu'à de très nombreuses reprises, le porteur de la démarche et ses commanditaires insistent sur le fait que les orientations prises sont collégiales et contraignent l'ensemble des parties prenantes. Pour l'association, il est particulièrement difficile de se dédire par la suite.

La construction d'une certaine forme de familiarité, si ce n'est une confiance, entre les parties prenantes a vraisemblablement joué. Les interactions ne se font plus par courriers interposés entre des personnes qui ne se connaissent pas mais en vis-à-vis, lors des temps de travail mais aussi de temps plus informels, suite aux réunions.

Enfin, la participation de quelques-uns de ses membres à la « Démarche de Planification Concertée » entraîne finalement une fragilisation de l'association. En participant aux débats, en émettant des propositions d'aménagement et de modification de l'occupation des sols, ses porte-paroles au sein du processus prennent ainsi des positions qui leur sont reprochées par la suite en interne, comme la suppression de quelques maisons situées dans le canal de décharge du déversoir. Durant l'été 2007 des dissensions s'expriment au sein de l'association. Il est également sous-entendu que ses représentants au sein de la démarche (identifiés au départ parce qu'étant les plus virulents) relaient peu les informations obtenues en interne. Pour finir, le départ d'un des membres les plus incisifs peut également expliquer cette atténuation du conflit. Ce dernier déménage en effet du val de Bréhémont.

Lorsque nous avons évoqué la question avec le représentant de la DIREN de bassin, le « lissage » des tensions locales était un point de satisfaction, même si une inquiétude persistait : les membres les plus incisifs avaient été impliqués et entendus, mais qu'en était-il des autres ? Lors de nos entretiens avec ses membres, les tensions étaient en effet encore palpables. On retrouve donc dans l'exemple de la « Démarche de Planification Concertée », les mêmes logiques que celles décrites par L. SIMARD [2003] : les maîtres d'ouvrages préfèrent négocier avec les acteurs dont l'accord ou la neutralité est essentielle dans des arènes de négociation « privatives », avant que ne soient engagées les procédures obligatoires. Dans le cas particulier de l'association de riverains sur

le val de Bréhémont, ses membres se trouvent alors dans une position particulièrement inconfortable où ils sont parties prenantes d'un processus qu'ils ne peuvent plus remettre en question et constituent dans l'autre sens la « caution participative » du processus pour ses porteurs. Seraient-ils alors piégés par les dispositifs mis en œuvre ? Derrière cette première impression, nous verrons dans le point qui suit que ces riverains sont loin d'être dupes et mobilisent leurs ressources pour déstabiliser les projets qui leur sont proposés.

B. ... et effets induits

Parler d'« effets induits » [BARTHE in BILLE et al., 2004] renvoie pour nous aux effets non attendus des dispositifs observés sur le processus décisionnel. En suivant la « Démarche de Planification Concertée », il nous est apparu que ces effets consistaient d'abord en des effets d'apprentissage pour les gestionnaires du risque, effets qui ne sont pas forcément attendus mais ne remettent pas fondamentalement en cause leurs objectifs. Nous verrons cependant que certains autres effets, beaucoup moins attendus, s'imposent également aux porteurs du processus.

1. Vers une connaissance ou confiance commune ?

Parmi les effets de la démarche identifiés lors de nos entretiens, la rencontre et la connaissance des autres acteurs impliqués localement dans le domaine est le premier évoqué. Au-delà du simple fait qu'une certaine empathie se crée vis-à-vis de personnes rencontrées régulièrement, la « Démarche de Planification Concertée » constitue pour chacune des parties prenantes un temps de découverte et d'appréhension des problématiques de chacun. Tandis que les élus expliquent avoir enfin compris les difficultés inhérentes des services de l'Etat à entretenir leur patrimoine, le représentant de la DIREN souligne combien il a été intéressé par les nombreuses démarches engagées localement face à la problématique des inondations. Parmi les acteurs de bassin (Etablissement Public Loire, DIREN de bassin), ce processus a également constitué un temps d'apprentissage et une meilleure prise de connaissance des problématiques de chacun pour de prochaines collaborations.

Connaissance accrue signifie-t-elle pour autant confiance accrue ? Dans nos entretiens, les élus locaux interrogés n'évoquent pas une confiance accrue dans les services de l'Etat, plutôt une certaine fatalité vis-à-vis des projets à venir. De la même manière, les porte-paroles les plus véhéments de l'association de riverains, s'ils semblent plus silencieux, continuent de se démarquer des orientations prises. Lorsque nous les rencontrons quelques mois après la dernière réunion plénière, ils nous expliquent ainsi vouloir poursuivre leur action, en particulier sur le terrain judiciaire : ils souhaitent engager une action en justice pour contester le déclassement du Vieux-Cher des voies navigables²⁰⁹.

²⁰⁹ Dans les faits, le personnel de l'Etablissement Public Loire qui a poursuivi le travail sur le volet hydraulique avec les services de l'Etat et les communes nous explique que l'association est devenue invisible et ne participe plus aux réunions.

2. Quant le savoir expert est définitivement mis à mal

Un des effets les moins attendus mais peut-être celui qui a eu le plus de conséquences à court terme a été la mise à jour par l'association de riverains d'erreurs de mesures dans la construction du modèle hydraulique. Lors de la quatrième réunion plénière en septembre 2007, les représentants de l'association lancent que les hauteurs mesurées pour les seuils des déversoirs sont erronées : il y aurait plus de vingt centimètres d'écart entre les chiffres retenus par le bureau d'études pour construire son modèle et les chiffres exacts. Dans le discours des porte-paroles de l'association, pointe l'accusation d'une erreur volontaire, pour tromper les parties prenantes : « *le problème, c'est que l'on donne des chiffres faux ! C'est comme avec le Vieux Cher ; les chiffres de la DDE sont faux* ». Devant l'insistance des associatifs, il leur est demandé de rédiger une note expliquant les incohérences ou points d'achoppement, chose à laquelle ils se plient bien volontiers. C'est en étudiant cette note que les ingénieurs de la DIREN de bassin, de la DDE et du bureau d'études découvrent l'erreur : le modèle est erroné et ne rend donc pas compte du fonctionnement hydraulique réel sur le val ; une partie des simulations déjà réalisées est fautive et doit être reprise, une fois le modèle modifié. Sa modification et le lancement de nouvelles simulations sont évalués à près de 50 000 euros, desquels s'acquittent finalement la DIREN de bassin auprès du prestataire.

Cet exemple ne semble ni anecdotique ni isolé. Dans le cadre du débat public qui s'est tenu en 1998 quant au projet de ligne à Très Haute Tension dans le Verdon, A. BOUVIER montre par exemple comment les opposants ont réussi à le disqualifier en remettant en question ses propres fondements techniques [2007]. Comme le mentionne G. DECROP, de « *nouvelles figures de « sachants* » » [DECROP, 2002 : 263] s'affirment et sont en capacité de déstabiliser des détenteurs des « savoirs experts ». Même si elles ne maîtrisent pas forcément l'ensemble des compétences techniques sur lesquelles s'appuient les dits experts, elles profitent d'une longue expérience et d'un suivi régulier des phénomènes. Ce sont parfois des personnes qui viennent quotidiennement à proximité de l'ouvrage pour observer ses évolutions. Sur le val de Bréhémont, ce coup de théâtre ouvre la boîte de Pandore : après cette première erreur mise à jour, une relecture plus fine de l'étude par ses commanditaires leur révèle une multitude d'autres petites erreurs (en particulier dans l'évaluation des enjeux locaux). Leurs conséquences sont cependant beaucoup plus limitées.

Les « riverains » impliqués dans ces processus sont donc loin d'être uniquement « victimes » d'eux. On peut d'ailleurs renvoyer aux travaux de R. BARBIER qui évoque leur capacité de prise de distance et d'évaluation de la sincérité et de la portée des dispositifs. Il parle à leur égard d'une attitude « ironique », l'ironie marquant une capacité de prise de distance et de prise de liberté vis à vis des dispositifs, voire d'une capacité de remise en question de ces derniers : le pouvoir de ne pas s'en laisser compter, de ne pas se laisser impressionner [BARBIER, 2005]. Loin d'être uniquement « manipulé », le « public » fait la preuve de capacités d'autonomie et d'utilisation des dispositifs mis en œuvre pour les retourner à son avantage.

Conclusion du chapitre 6

Lorsque nous avons débuté cette recherche, la priorité donnée à une approche plus « horizontale » de la gestion de l'aléa, ainsi que la montée en puissance des démarches d'adaptation et de réduction de la vulnérabilité des territoires nous amenait à considérer qu'une implication accrue des populations riveraines devait être une évidence. Or, les projets que nous avons observé nous montrent qu'il n'en est pas ainsi.

Plusieurs constats peuvent être formulés ici en guise de conclusion. Tout d'abord, il semble que la question hydraulique continue de dominer les débats et les dispositifs ; cela s'explique pour nous par le fait que c'est autour d'elle que se cristallisent les enjeux de responsabilité les plus forts et les dissensions entre les différentes parties prenantes défendant chacune leurs positions.

Si des dispositifs dits de « concertation » sont mis en œuvre, on perçoit bien les « capacités de forçage » qui demeurent. En quelques lignes, nous reprenons ici les critères développés par L. MERMET et al. [2004].

Si l'on tente de caractériser les dispositifs observés en termes de « débat public », la Démarche de Planification Concertée et les processus mis en œuvre dans le cadre d'EGRIAN à Nevers permettent tous deux à chacune des parties prenantes d'articuler clairement leurs arguments et de recevoir ceux des autres. De même, la lisibilité des portages et des intérêts en jeu est relativement complète et les processus, tant sur le val de Bréhémont que sur celui de Nevers, se donnent tous les deux comme objectif d'approfondir les études et de tester plusieurs alternatives. Néanmoins, ces dernières alternatives ont été entendues dans la mesure où elles n'allaient pas à l'encontre de ce qui était acceptable pour les gestionnaires du risque.

De même, nous avons vu que l'ouverture de ces dispositifs reste fortement contrôlée, le riverain étant représenté par les maires ou élus locaux ou bien impliqué car préalablement mobilisé dans le cadre associatif. Ce contrôle est particulièrement prégnant à Bréhémont. A Nevers, on observe une volonté plus précoce de mettre en visibilité les processus en cours. Enfin, les règles de décision sont plus sous-entendues qu'affichées. Nous avons évoqué l'absence de « cravates » lors des réunions de la « Démarche de Planification Concertée », afin de marquer une volonté d'horizontalité entre les parties prenantes ; cependant, le processus s'inscrit plutôt dans un modèle délibératif où une partie prend la décision après avoir entendu l'échange des arguments. L'unanimité des parties n'est nullement un imposé [RAYSSAC in ALLAIN, 2005].

Pour nous, les enjeux de responsabilité qui sont à l'œuvre poussent les gestionnaires du risque à chercher avant tout une entente et les rendent peu désireux d'ouvrir plus le débat. Ce constat s'est d'autant plus imposé à nous lorsque nous avons confronté ces processus actuels avec les procédures mises en œuvre au XIX^{ème} siècle dans le cadre du programme de travaux de 1867. Nous verrons ainsi dans le chapitre 7 que les procédures développées alors, malgré les limites et contraintes que nous détaillerons, permettent aux populations riveraines de s'imposer dans la construction de la décision. Nous montrerons également sous quelles modalités ceci a été possible. Pour nous, les gestionnaires du risque actuels, dans les processus qu'ils mettent en

œuvre, ne sont pas « *sortis du forçage* »²¹⁰. MERMET et al. [2004 : 19] entendent par là que ces derniers ne sont pas prêts à accepter l'éventualité que leur projet n'aboutisse pas. Au XIX^{ème} siècle, nous verrons que cette possibilité est tout à fait envisagée mais qu'elle ne peut se concrétiser que dans un contexte où la responsabilité et les conséquences de l'abandon des déversoirs sont laissées aux riverains.

²¹⁰ Les propos qui suivent de MERMET et al. [2004] ont été pour nous particulièrement éclairants. Ils montrent bien que l'enjeu ne se situe pas au niveau procédural ou formel, mais beaucoup plus dans les rapports de force entre les parties prenantes à la démarche : « *les équipes sont-elles condamnées à « essayer [toujours davantage] de faire passer » leurs projets et à « recevoir [toujours plus] de[s] gifles ? Rompre ce cercle vicieux est l'enjeu, pour les porteurs de projets, de ce que nous avons nommé ici « la sortie du forçage ». Ni un dispositif de débat public parfaitement conçu et clairement institué, ni des études technico-économiques imparables, ni des procédures méticuleuses de planification concertée ne permettent par eux-mêmes d'espérer cette issue favorable. Ces différents aspects du portage des projets doivent être cultivés dans le cadre d'une perspective d'ensemble qui repose sur l'acceptation du face à face entre les porteurs d'un projet et les opposants à ce projet : un face à face qui ne doit pas être éludé mais réfléchi, géré sans naïveté mais avec mesure. Cela n'est possible qu'à la condition d'accepter vraiment, dès le départ, l'éventualité que le projet, s'il s'avère ne pas convenir, puisse être refusé. » [MERMET et al., 2004 : 19].*

Chapitre 7. Le programme de travaux de 1867 : la voix des populations riveraines entendue... ou quand un arbitrage se fait entre utilité publique, libertés individuelles et responsabilités

« Vos autres maîtres, messieurs, vous ont enseigné jusqu'ici les procédés les plus sûrs pour exécuter solidement les travaux publics en ménageant les deniers de l'Etat. Je tiens à vous apprendre la manière de ménager un capital plus précieux encore, l'affection des citoyens pour le gouvernement ».

L. AUCOC, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole Impériale des Ponts et Chaussées*, 1869.

Introduction

Dans ce dernier chapitre, notre ambition est de montrer comment la confrontation des démarches actuelles de gestion du risque d'inondation avec celles mises en œuvre dans le cadre du programme de travaux de 1867 sur la Loire nous a amenée à saisir le poids des enjeux de responsabilité dans la construction de l'action publique.

Nous reviendrons donc ici sur le moment de la mise en œuvre du programme de travaux de 1867 (plus spécifiquement encore sur celle des projets de déversoirs prévus dans ce cadre) et montrerons comment et sous quelles modalités les populations riveraines de la Loire ont pu jouer à l'époque un rôle majeur dans la construction de l'action publique.

On rappellera (nous l'avons vu dans le chapitre 4), que le programme de travaux de 1867 et les quelques vingt déversoirs prévus alors sont pensés par l'administration impériale au regard de « l'utilité publique », d'abord dans une logique d'écrêtement des eaux pour une meilleure protection des villes. Cette dernière considère cependant qu'elle apporte une amélioration à la situation des campagnes parce que même si l'introduction des eaux est inévitable, les déversoirs limitent les risques de ruptures de levées. Lorsqu'elle entame la phase de mise en œuvre de ces ouvrages, qui passe d'abord par l'imposé des enquêtes d'utilité publique, elle se positionne donc en tant que protectrice, voire bienfaitrice des intérêts présents dans ces campagnes.

Si l'administration impériale considère qu'elle améliore grâce aux déversoirs la protection des campagnes, les débats au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées²¹¹ montrent néanmoins qu'elle garde en mémoire les difficultés qu'ont pu rencontrer ses prédécesseurs dans la mise en œuvre de tels travaux (ce dont nous avons rendu compte dans le chapitre 3). Aussi, une fois ce choix technique des déversoirs arrêté, les hommes des Ponts et Chaussées s'attachent à engager rapidement la phase de mise en œuvre de leur programme.

²¹¹ AN F¹⁴ 10912¹⁵³, *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 1^{er} semestre 1867.

Aussi, il est intéressant de voir que dès cette époque, l'administration impériale des Travaux Publics prévoit plusieurs moments d'interface avec les populations riveraines pour la mise en œuvre de ce programme : elles prendront d'abord la forme d'une *Commission des Inondations de la Loire*, qui se déplace durant l'hiver 1866-67 sur le fleuve afin d'aller à la rencontre des populations riveraines. Parmi les « hommes de l'art », cette démarche est aussi pensée en préalable d'un « point de passage obligé » imminent et que constitue la procédure d'enquête d'utilité publique inévitable pour ce type d'aménagement.

Nous reviendrons d'abord sur les dispositifs en tant que tels. Les réunions organisées par la *Commission des Inondations de la Loire* peuvent ainsi être considérées comme un premier temps d'écoute et d'expression des intérêts riverains mais nous reviendrons surtout sur le principal temps de parole et cristallisation autour des projets de déversoirs : le moment des enquêtes d'utilité publique. La première section sera l'occasion de présenter la procédure en tant que telle, ainsi que ses modalités de mise en œuvre (**section I**). Dans la **section II**, nous développerons plus spécifiquement les conditions de leur déroulement. Au-delà des injonctions réglementaires, les archives consultées rendent compte des efforts consentis par l'administration publique pour favoriser la participation des populations riveraines à ce moment particulier que constituent ces enquêtes d'utilité publique. Pour nous, ces efforts trouvent plusieurs justifications. Ces enquêtes constituent certes un temps de mise en légalité de son action, dans un contexte où le respect de la propriété privée est un droit premier mais il nous semble également qu'elles constituent des temps de réflexion et d'apprentissage pour l'administration d'Etat vis-à-vis des projets qu'elle a proposés. Dans la tenue des enquêtes, l'ambition de l'administration n'est donc pas seulement « de faire comprendre » ou de « faire passer », mais aussi de confronter ses avant-projets aux réalités locales. Nous verrons aussi que les intérêts locaux développent durant ces enquêtes un argumentaire très fourni et mettent à mal les projets qui leur sont soumis. Enfin, dans la **section III**, nous montrerons que l'ouverture et la souplesse des enquêtes telles que nous en rendons compte dans les parties précédentes s'explique également par la grande liberté que s'octroie l'administration d'Etat vis-à-vis de leurs résultats. Nous verrons ainsi que cette dernière peut d'une part suivre les demandes d'abandon d'ouvrages formulées localement dans la mesure où elle ne s'estime pas responsable de la sécurité des populations riveraines et qu'elle leur laisse le poids de leur décision. De même, on découvre que si certains ouvrages ont été reconnus d'utilité publique localement, ils ne sont pourtant jamais mis en œuvre, l'administration d'Etat préférant concentrer son action sur ceux qu'elle considère elle-même comme répondant à l'intérêt général, la priorité étant donnée avant tout à la protection des enjeux économiques, plutôt qu'à la sécurité des vals ruraux.

I. A la recherche d'une « entente entre l'Administration et les intéressés »

Pour aboutir à une « entente », deux moments sont donc pensés par l'administration d'Etat : le temps du déplacement de la *Commission des Inondations de la Loire*, d'où doit découler la structure du programme de travaux proposé en avril 1867, puis le temps des enquêtes d'utilité publique pour chacun des ouvrages, que ce soit un déversoir, un abaissement ou un renforcement de levée, *etc.*

A propos de ces deux moments particuliers dans la construction et la mise en œuvre du programme de travaux de 1867, on rappellera que J-P. GAUDIN [1979] parle de premières « *procédures concertatoires* ». Il souhaite ainsi souligner la nouveauté de cette manière de faire pour l'administration impériale et surtout propose un parallèle audacieux : pour lui, la prise en compte du positionnement des populations riveraines vis-à-vis du programme de travaux préconisé s'inscrit dans la même logique que celle des déversoirs. Entre technique des eaux et technique des populations, J-P. GAUDIN [1979] y voit un effet de miroir, la seconde décennie du Second Empire constituant alors pour lui un temps de « légalisation du débordement » au sens propre comme au figuré : « *l'évidence contemporaine de la solution « déversoir » se nourrit en quelque sorte d'une représentation dominante de la régulation sociale, celle de la négociation, de la concession et de la concertation, et qu'on appelle au Second Empire le dialogue « amiable »* ». Il en veut encore pour preuve la récente légalisation du droit de grève en 1864. Cette reconnaissance de la revendication s'accompagne par ailleurs pour lui d'un mouvement de libéralisation politique : « *Ainsi il est clair que le dialogue social ne peut s'instaurer que par le biais d'une certaine légalisation de l'Autre, que par sa reconnaissance en tant que partenaire* » [GAUDIN, 1979 : 134].

Plus concrètement, nous proposons ici de revenir sur la forme que prennent ces deux moments principaux de rencontre entre l'administration d'Etat et les populations riveraines sur la Loire et autour de la question des déversoirs, d'abord par la mise en place et le déplacement d'une *Commission des Inondations de la Loire* (A), puis durant le temps des enquêtes d'utilité publique (B).

A. Une démarche d'anticipation : la commission des Inondations de la Loire à la rencontre des intéressés

Nous l'avons mentionné brièvement dans le chapitre 4, le Ministère des Travaux Publics commande le 31 octobre 1866 une *Commission des Inondations de la Loire* ayant pour mission d'établir un programme précis des mesures d'urgence à mettre en œuvre sur la Loire. Cette Commission rassemble cinq Inspecteurs Généraux de première ou seconde classe, pour la plupart en charge des différentes sections du Service Spécial la Loire²¹². Durant plusieurs mois, elle se déplace le long du fleuve. COMOY explique : « *Nous avons eu des conférences avec les intéressés dans les*

²¹² Les membres de la Commission des Inondations de la Loire sont BELIN, (Inspecteur Général de 1^{ère} classe, membre permanent du Conseil Général des Ponts et Chaussées), LA GALISSERIE, responsable de la 16^{ème} inspection (dont la 2^{ème} section du Service Spécial de la Loire), COUMES, de la 15^{ème} inspection (dont 3^{ème} section du Service Spécial de la Loire), HOMBERG, de la 17^{ème} inspection (dont 1^{ère} section du Service Spécial de la Loire) et COMOY, de la 1^{ère} inspection (dont Service Spécial de la Seine, anciennement chargé des *Etudes* sur la Loire). Ils ont donc déjà tous une connaissance fine du territoire et de ses problématiques.

villes de Roanne, Nevers, Cosne, Bourges, Orléans, Blois, Amboise et Angers »²¹³. Comment sont pensés ces déplacements et ces rencontres avec les populations riveraines ? Comment se déroulent-elles ? Quelles sont les ambitions des Inspecteurs Généraux ? Grâce aux articles de presse, rapports de la Commission et courriers entre administrations ou entre administration et particuliers, nous pouvons relativement bien rendre compte tant de leur mission, de leurs ambitions que des circonstances de ces événements.

Il apparaît ainsi que la mission de la Commission est multiple : les Inspecteurs généraux doivent d'une part rencontrer les ingénieurs du Service Spécial de la Loire pour établir des programmes de travaux locaux qui s'inscrivent dans la stratégie arrêtée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées²¹⁴, mais également rencontrer les populations riveraines, les « intéressés » lors de conférences organisées dans les principales villes du val de Loire.

1. Un temps de diagnostic

Le travail de la Commission constitue d'abord un temps de diagnostic. Le Journal du Loiret du 14 mars 1867 le rappelle : « *la haute Commission de cinq inspecteurs généraux chargée par le gouvernement de l'Empereur de rassembler les documents et renseignements nécessaires pour remédier autant que possible au fléau des inondations a visité dans ces derniers jours les points principaux du val de la Loire dans notre département.* ». Dans leur rapport du 29 avril 1867, les inspecteurs de la Commission des Inondations de la Loire développent ainsi largement leurs observations des sites et leurs justifications des ouvrages proposés. On sait également qu'ils ont travaillé avec les ingénieurs locaux (dont l'ingénieur en chef COLLIN) au sujet des ouvrages de protection à prévoir dans tout le département du Loiret et qu'ils l'ont rencontré à ce propos au début de l'année 1867²¹⁵.

²¹³ COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

²¹⁴ COMOY, dans le « *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire* », rendu le 29 avril 1867 explique ainsi « Nous [la Commission] avons examiné les travaux de défense exécutés après 1856 dans les villes [...]. Nous avons visité plusieurs points où se manifeste la nécessité de défenses locales [...]. Les travaux complémentaires à exécuter dans les villes défendues depuis 1856, et les nouveaux travaux de défenses locales présentent, en général, peu de difficultés sérieuses. Nous avons examiné les localités avec les Ingénieurs et les intéressés »

²¹⁵ AD45 171W30909, COLLIN, *Rapport de l'Ingénieur en chef en réponse à la lettre de M. le Préfet du Loiret sur les moyens à employer pour prévenir ou atténuer les effets des inondations dans la traversée de ce département*, 10 janvier 1867.

Document 44. Des prescriptions pour chacun des vals de Loire : l'exemple du val de Sully

Ce val à peu près complètement fermé à l'aval par le parc et la ville de Sully, a une longueur de 10 kilomètres et contient 1 307 hectares. Toutes les crues extraordinaires ont déterminé des ruptures dans sa levée qui s'enracinant au coteau de Lion-en Sullias, va se terminer à la terrasse du château de Sully qui se soude à la culée gauche du pont de cette ville. En 1866 l'on est parvenu à empêcher la submersion et les ruptures vers l'extrémité supérieure en luttant avec opiniâtreté contre les eaux qui dépassaient le sommet de la levée, mais une rupture a eu lieu vers l'extrémité inférieure et a causé la submersion violente du val dont une partie des terres a été endommagée. De plus, le courant qui avait fait irruption dans le val et ceux qui se déversaient par-dessus la levée, tant à l'amont qu'à l'aval de la culée gauche du pont, ont inondé la ville.

La Commission considérant qu'entre l'origine du val en question et le pont de Sully la Loire se trouve beaucoup trop resserrée par les levées bordant les deux rives, et que d'ailleurs le val ne contient qu'un petit nombre d'habitations, n'a point hésité à proposer d'y introduire les eaux au moyen d'un déversoir de 200 mètres environ de longueur placé vers l'amont, et d'un réservoir de même étendue, vers l'extrémité inférieure au-dessus de la ville de Sully. Le couronnement du déversoir serait réglé à la hauteur de celui de Saint Martin et le réservoir aurait son sommet un peu plus bas, tandis que l'on conserverait le pont avec vannage de garde qui existe vers l'extrémité inférieure de la levée pour évacuer les eaux restées dans le val après les crues extraordinaires. La ville de Sully qui a toujours été ravagée par les inondations serait d'ailleurs protégée à l'avenir d'une manière très efficace par une levée transversale se soudant au coteau d'amont et se rattachant aux défenses actuelles de la rive gauche suffisamment exhausées et complétées tant au-dessus qu'au-dessous du pont. La dépense du déversoir et du réservoir y compris quelques bourrelets pour protéger les habitations dans l'intérieur du val est évaluée à 300 000 francs et les travaux de défense de Sully sur 3,5 kilomètres de développement sont estimés à 300 000 francs.

Source : COMOY, Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire, 29 avril 1867.

2. Une démarche pour entendre « les riverains »

Les archives relatant ces réunions laissent également transparaître une volonté affichée des Inspecteurs généraux d'entendre « les riverains ». Un article du Journal du Loiret du 21 mars 1867 évoque ainsi les « intéressés » qui ont participé à la réunion organisée à la Préfecture d'Orléans : « MM. les inspecteurs généraux se sont réunis hier à Orléans à l'hôtel de Préfecture et ont eu avec le Préfet, des maires, des propriétaires, des agriculteurs, etc... un entretien dans lequel les besoins des populations ont été exposés d'une part et recueillis de l'autre avec tout le soin et la sincérité désirables »²¹⁶.

Mais la Commission entend-t-elle tous les riverains ? On peut en douter. Dans une lettre de l'Inspecteur Général Belin daté du 7 mars 1867, on comprend que les Préfets ont la charge

²¹⁶ Journal du Loiret, 14 mars 1867.

d'inviter les notabilités qu'ils estiment légitimes à ces réunions. Le 13 mars 1867, BELIN explique au Préfet du Cher qu'à Bourges, sera « disposée à entendre les maires des communes ainsi que les propriétaires du val de la Loire qui auraient quelques observations à lui soumettre et que vous aurez jugé à propos de convoquer à cet effet ». Les « intéressés » qui sont entendus sont donc d'abord les maires et certaines notabilités locales. Pour ces dernières, elles sont le plus souvent conviées voire choisies par les Préfets²¹⁷. Le statut de propriétaire est également un critère important.

Dans le Journal du Loiret du 16 mars 1867, on revient sur la réunion qui s'est tenue à Bourges : « Les propriétaires du val de la Loire se sont réunis hier à la Préfecture pour discuter, avec MM. les Inspecteurs Généraux des Ponts et Chaussées les mesures qu'il y aurait à prendre pour prévenir le retour des désastres occasionnés par les inondations. Si nous sommes bien informés, à la suite d'une longue discussion à laquelle ont pris part MM. le Comte Jaubert, Marquis de Vogué, de Villeneuve, M. le Préfet, plusieurs maires des communes riveraines de la Loire et MM. les inspecteurs, il aurait été décidé que le système actuel des levées devait être maintenu, mais qu'il serait notablement amélioré. »²¹⁸

3. Une démarche pour justifier le bien-fondé des déversoirs

Le « public » est donc ciblé et les marges de manœuvre laissées à la discussion plutôt limitées. Ainsi, lorsque COMOY évoque ces réunions, il les présente plus comme un temps de pédagogie et de sensibilisation des riverains que comme un temps de négociation quant aux ouvrages à mettre en œuvre : « Dans les conférences, nous [la commission] nous sommes attachés à éclairer les intéressés sur les avantages et le peu de dangers que présentent les déversoirs »²¹⁹. La stratégie de l'administration d'Etat étant arrêtée bien avant que la Commission ne vienne sur la Loire²²⁰, ces réunions apparaissent donc avant tout comme un moyen de sensibiliser localement sur la question des déversoirs plutôt qu'un moment de formulation des choix et de négociation.

A ce titre, la presse relaie et se fait l'écho des arguments et des démonstrations déployés par les « hommes de l'art ». Presse officielle, le Journal du Loiret du 21 mars 1867 reprend ainsi les

²¹⁷ Le courrier de M. de Villeneuve, daté du 9 mars 1867 est à ce titre particulièrement explicite : « Monsieur le Préfet, [...] Depuis que j'ai eu le plaisir de vous rencontrer à Paris, la commission des inspecteurs généraux est venue tenir une assise à Nevers. Prévenu officieusement de son voyage j'ai été à Nevers l'attendre au passage pour pouvoir ou la suivre sur le terrain si elle jugeait utile de s'y rendre ou solliciter la faveur d'être admis à présenter mes doléances. J'ai appris que la commission n'irait pas dans le Val mais qu'elle se réunirait dans une des salles de la préfecture de la Nièvre pour entendre les intéressés. J'ai été à cette réunion où je n'ai trouvé que des maires ou des habitants de la rive droite dont les intérêts, vous le savez, sont en conflit avec ceux de la rive gauche, particulièrement à Fourchambault et Cosne. Aussi n'ai-je pu m'empêcher de manifester mon étonnement qu'aucun des intéressés de la rive gauche n'eut été, comme ceux de la rive droite, officiellement convoqué : leur présence eut été d'autant plus nécessaire qu'ils eussent pu ou contredire aux allégations des riverains de la rive droite ou opposer de respectueuses objections au projet de la commission supérieure à savoir l'ouverture des vallées endiguées par des déversoirs placés en amont, projet qui rencontre, je le crois une assez vive résistance parmi les habitants des vallées endiguées. »

²¹⁸ Journal du Loiret, 16 mars 1867.

²¹⁹ COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 29 avril 1867.

²²⁰ On sait que les Inspecteurs Généraux ont travaillé avec l'ingénieur en chef COLLIN au sujet des ouvrages de protection à prévoir dans tout le département du Loiret et qu'ils l'ont rencontré au début de l'année 1867 sur ces questions (AD45 171 W 30909, COLLIN, Rapport de l'Ingénieur en chef en réponse à la lettre de M. le Préfet du Loiret sur les moyens à employer pour prévenir ou atténuer les effets des inondations dans la traversée de ce département, 10 janvier 1867.

propos entendus lors de la réunion à Bourges : « *Le Journal du Cher revient aujourd'hui en ces termes sur la réunion de la commission qui a eu lieu le 13 mars à la Préfecture du Cher : « M. l'Inspecteur Général, président de la Commission, a ouvert la séance par un exposé des projets de la commission. MM. les Inspecteurs Généraux proposent l'introduction de l'eau des crues dans les vals indiqués par de vastes déversoirs, situés à l'amont, déversoirs dont l'étendue et la hauteur au-dessus de l'étiage seront calculées de manière à empêcher les eaux du fleuve de surmonter les digues longitudinales actuelles. La commission pense que l'on pourra ainsi prévenir la rupture des digues et l'invasion torrentielle qui en est la conséquence. [...] Grâce à ces déversoirs on aurait une introduction pacifique et régularisée. »*²²¹. En relayant ces arguments, la presse se fait également vecteur de sensibilisation et d'information auprès des populations qui n'ont pas eu accès aux réunions. On peut considérer qu'elle participe de la dynamique portée par les « hommes de l'art » pour convaincre les populations riveraines du bien-fondé du système des déversoirs. Nous verrons d'ailleurs qu'à plusieurs reprises, la presse joue un rôle majeur dans ces temps d'élaboration et de mise en œuvre du programme de travaux sur la Loire. Dans la seconde décennie du Second Empire, le seul journal qui connaisse une certaine diffusion dans les classes inférieures est le Journal du Loiret. C'est un journal apparenté au régime impérial. C. MARCILHACY [1962]²²² note à son propos : il est « celui qui sert le plus généralement de guide à l'opinion surtout dans les campagnes » dans les années 1850. Il compte 1400 abonnés en 1852, 4000 fin 1859 et 5000 en 1870. D'autres journaux vont naître à la fin de l'empire : Le Loing, L'indépendant du Loiret, L'impartial du Loiret, Le National, Le libéral Giennois, etc... C. MARCILHACY [1962] note que c'est également dans ces dernières années de l'Empire qu'une partie notable des masses rurales suffisamment instruites commence à prendre goût à la lecture des journaux.

4. Une démarche pour sentir les oppositions potentielles

Enfin, pour la Commission des Inondations, ces réunions sont l'occasion de cerner les oppositions potentielles. Toujours dans ce rapport du 29 avril 1867, COMOY indique : « *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 en sont pas éloignés de les admettre, mais sous certaines conditions et réserves, notamment en ce qui concerne l'emplacement et la hauteur des déversoirs. D'autres enfin les repoussent absolument* »²²³. A propos du déversoir prévu sur le val de la Charité, l'Inspecteur général note par exemple : « *Dans la conférence qui a eu lieu le 22 février dernier, à Nevers, les représentants de la ville de la Charité et des propriétaires de la rive droite ont demandé que des mesures fussent prises pour l'introduction régulière des eaux dans le val de rive gauche, en amont de cette ville. Dans la conférence du 13 mars, à Bourges, les opinions se sont partagées. Un des principaux propriétaires a recommandé l'établissement d'un déversoir vers le point où la brèche s'est produite dans la dernière crue, considérant ce moyen comme le seul à employer pour soustraire le val aux désastres qu'entraîne toujours la submersion des levées et l'introduction violente des eaux par les brèches qui en sont la suite inévitable. Un autre intéressé a proposé au contraire la défense absolue du val par la consolidation et même l'exhaussement des*

²²¹ Journal du Loiret, 21 mars 1867.

²²² Les deux travaux d'histoire régionale de C. MARCILHACY (*Le diocèse d'Orléans au milieu du 19^{ème} siècle* (1962) et *Le diocèse d'Orléans sous l'épiscopat de Monseigneur Dupanloup* (1964)) peuvent constituer un appui précieux pour la compréhension de la société du Loiret pendant le Second Empire.

²²³ Journal du Loiret, 21 mars 1867.

levées. »²²⁴. Dans la presse, ces débats sont beaucoup moins clairement relayés. Ainsi, le Journal du Cher s'applique à souligner que « *Cette solution n'a pas semblé par sa nouveauté effrayer la majorité des personnes entendues. Presque toutes ont exprimé le vœu de voir relever les brèches dans des conditions de solidité vraiment efficaces, consolider les points faibles des anciennes levées et accroître le débouché par le dégagement du lit du fleuve.* »²²⁵

Finalement, si l'on peut souligner avec J-P. GAUDIN [1979] la nouveauté d'une telle démarche, il faut néanmoins reconnaître de nombreuses limites quant à l'ouverture, à la transparence et à la mise en visibilité de ces réunions. Tenues en préfectures, c'est-à-dire parfois relativement loin des lieux concernés, leur « public » est restreint aux maires et à quelques personnalités conviées par les Préfets. Dans la tenue de ces moments particuliers, on perçoit bien la « complicité » entre le Préfet du Cher et ses notables [WORMS, 1965]. A ce propos, on retiendra les propos de M. de VILLENEUVE quant au positionnement des Inspecteurs de la Commission. Il lui explique ainsi : « *Nous aurons encore grand besoin de votre concours toujours si bienveillant et si dévoué pour obtenir de l'administration des ponts et chaussées une solution à la fois pratique et paternelle : messieurs de la commission me semblent de cette école un peu trop administrative qui n'admet pas la solidarité d'intérêts de l'état et des particuliers.* »²²⁶

Pour les Inspecteurs généraux de la Commission des Inondations de la Loire, elles ont surtout constitué un outil d'information et de sensibilisation des riverains à la question des déversoirs (avec la presse locale officielle jouant un rôle de relais) et un moment où ils ont pu évaluer et cerner les oppositions déjà existantes.

Une fois que le programme de travaux est proposé par la *Commission des Inondations de la Loire* et validé par le Conseil Général des Ponts et Chaussées en avril 1867, une nouvelle phase d'élaboration et de formalisation des avant-projets sommaires s'engage. Ce sont les ingénieurs du Service Spécial de la Loire qui ont la tâche de développer ces avant-projets sommaires, au regard des dispositions générales qui leur ont été indiquées. Les archives consultées font état d'allers-retours nombreux entre services locaux et administration centrale dans la formulation de ces propositions : localisation, revêtement, hauteurs des ouvrages, aménagements complémentaires sont tous passés au crible du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Après plusieurs semaines voire quelques mois, ce dernier autorise le passage à l'enquête pour chacun des ouvrages en question.

²²⁴ Fonds EPPLGN, COMOY, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages sur la 3^{ème} section de la Loire*, 29 avril 1867.

²²⁵ Journal du Loiret, 21 mars 1867.

²²⁶ AD18 3S14, *Défense contre les crues et les inondations*, 9 mars 1867.

B. Un « point de passage obligé » : les enquêtes d'utilité publique

Les enquêtes d'utilité publique constituent véritablement le seul temps formalisé d'expression des intérêts riverains sur les projets de déversoirs. Elles ont quasiment toutes lieu à l'automne 1868 et au début de l'année 1869²²⁷, c'est-à-dire quelques mois seulement avant la chute du Second Empire et près d'un an et demi après le déplacement de la Commission des Inondations de la Loire²²⁸.

1. Les modalités des enquêtes d'utilité publique

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme de travaux de 1867, les enquêtes d'utilité publiques, préalables aux expropriations nécessaires à la construction des ouvrages, constituent un « point de passage obligé » pour l'administration d'Etat. Nous nous attachons d'abord à rappeler le cadre réglementaire dans lequel ces enquêtes s'inscrivent et surtout les ambitions affichées de l'administration impériale.

Les enquêtes publiques, un ensemble de procédures disparates

Si certains historiens, à l'image de G. MASSARD-GUILBAUT sur les industries [1999], mobilisent les documents produits lors d'enquêtes publiques pour travailler leur champ de questionnement, nous n'avons pas identifié de travaux spécifiquement dédiés à l'histoire des enquêtes publiques ou enquêtes d'utilité publique d'un point de vue générique.

Aussi, nous nous sommes tournée vers des auteurs contemporains des événements observés pour mieux en comprendre le fonctionnement et les modalités. A ce titre, A. DEBAUVE [1898] explique que l'on trouve la première mention d'une enquête administrative à l'occasion de la construction du canal de Briare en 1604. Pour lui, c'est cependant surtout au XIX^{ème} siècle que le système se formalise. Il en fait état dans son ouvrage : *Les Travaux Publics et les ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le 17^{ème} siècle*. Il explique ainsi que « si, aux siècles précédents, les enquêtes étaient souvent insuffisantes et dépourvues de toute réglementation, on peut faire au nôtre le reproche contraire : il existe en France plus de vingt systèmes d'enquête, établis par des lois ou des règlements, différant entre eux par le nombre et la forme des pièces présentées, par les moyens de publicité, les délais et les lieux de dépôt, l'intervention ou la non intervention de commissions ou de commissaires spéciaux. [...] On leur donnait autrefois le nom d'enquêtes de commodo et incommodo, parce qu'elles sont avant tout destinées à mettre en lumière les avantages et les inconvénients des choses. [...] Il y a des enquêtes spéciales pour les mines, les endiguements, les dessèchements de marais, les travaux de défense contre les inondations, les syndicats, [...]. Mais les plus importantes sont celles qui ont trait à des déclarations d'utilité publique et qui doivent préparer une expropriation ; les règles en sont contenues dans les

²²⁷ Parmi les sources que nous avons identifiées, l'enquête publique relative au projet de déversoir sur le val de Cisse est la seule à avoir lieu en 1871.

²²⁸ Pour rappel, les projets de déversoirs pour lesquels nous avons pu identifier les documents de l'enquête d'utilité publique sont ceux d'Ouzouer, Jargeau et Sully (Loiret), ainsi que ceux d'Avaray, Montlivault et Ménars (Loir-et-Cher). Les sources dont nous disposons vis-à-vis des autres déversoirs sont plus ponctuelles.

ordonnances des 10 mai 1829, 18 février 1834, 15 février et 23 août 1835 et dans le titre II de la loi du 3 mai 1841 sur les enquêtes parcellaires »²²⁹.

Les enquêtes d'utilité publique

Au-delà de cette diversité, on retiendra qu'il s'agit bien dans notre cas d'enquêtes d'utilité publique, qui s'inscrivent donc dans un cadre réglementaire strict. Leur vocation est d'établir l'utilité publique des travaux envisagés, utilité publique qui donnera à l'administration la légitimité d'exproprier dans le cadre d'une seconde enquête : l'enquête parcellaire.

Pour rappel, depuis la Révolution Française, seule l'utilité publique permet à la puissance publique de s'imposer ou de passer outre la propriété privée. L. AUCOC [1869] le rappelle : « *Un propriétaire ne peut être dépossédé de sa propriété qu'en cas d'utilité publique, constatée et déclarée dans les formes prescrites par un règlement d'administration publique [...]. L'utilité publique se constate au moyen d'une enquête. Les avant-projets, les plans des travaux préparés par les ingénieurs, avec une appréciation sommaire des dépenses, sont soumis au public, qui est appelé à donner son avis sur l'utilité du travail projeté, d'une manière générale. Les formes de cette enquête sont fixées par une ordonnance royale du 18 février 1834, complétée par une ordonnance du 15 février 1835* » [AUCOC, 1869 : 329 (tome 2)].

Ces dispositions découlent de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui établit que « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». J-L. HAROUEL [2000] nous explique que les auteurs de cet article voulaient tirer un trait sur les abus observés sous l'Ancien Régime en matière d'expropriation, en particulier dans le domaine des ponts et chaussées, et protéger la propriété privée contre les entreprises de la puissance publique [HAROUEL, 2000 : 68] : « *Le principe de base est celui du respect éminent de la propriété, « droit inviolable et sacré », que l'article 2 de la Déclaration fait d'ailleurs figurer, au même titre que la liberté, parmi les « droits naturels et imprescriptibles de l'homme ». L'expropriation constitue une exception par définition regrettable, qui n'est admise qu'à des conditions très strictes. Est exigée « la nécessité publique » [...]. De plus, l'effectivité de cette « nécessité publique » doit avoir été « légalement constatée », et il faut qu'elle « exige évidemment », indiscutablement, l'expropriation considérée ». Enfin [...], celle-ci reste subordonnée au versement d'une indemnité « juste et préalable » » [HAROUEL, 2000 : 68].*

A partir de la rédaction du Code Civil en 1804, la référence est faite à « *l'utilité publique* » et non plus à la « *nécessité publique* », ce qui élargit les occasions de légitimation de l'expropriation. DELALLEAU [1835] nous explique bien : « *Les cas de nécessité sont beaucoup plus restreints que les cas d'utilité [...]. Comme il y a des chemins en France pour arriver à toutes les communes, il n'y a pas nécessité absolue de créer de nouvelles communications ; mais il y a utilité évidente dans la création de quelques-unes. On voit par là que les mots utilité publique sont plus propres que ceux de nécessité publique à spécifier les cas où il y a lieu à expropriation. [...] Ainsi, pour qu'une expropriation soit légitime, il suffit qu'il y ait une cause d'intérêt public. Bien qu'un travail ne soit pas indispensable, dès qu'il est utile au public, on peut, pour l'exécuter, recourir à une expropriation.* » [DELALLEAU, 1835 : 10-11].

²²⁹ COMOY, Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire, 29 avril 1867.

La loi du 7 juillet 1833 relative à l'expropriation prévoit ainsi quatre phases pour l'expropriation : d'abord l'enquête préalable ou enquête d'utilité publique, qui sert à évaluer si le projet a une utilité publique, puis la déclaration d'utilité publique par loi ou décret, l'enquête parcellaire portant sur chaque propriété à céder et enfin le jugement d'expropriation et la détermination de l'indemnité [LACCHE, 2000]. Dans ce cadre, la construction des déversoirs nécessite la tenue d'une enquête d'utilité publique, puis d'enquêtes parcellaires, au titre de « *Tous grands travaux publics, routes royales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivière, bassins et docks, entrepris par l'Etat ou par compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, [qui] ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une loi, qui ne sera rendue qu'après une enquête administrative* »²³⁰.

Plusieurs textes de lois et autres ordonnances précisent également la procédure à mettre en œuvre. Dans leurs arrêtés d'enquête, les Préfets se réfèrent ainsi aux dispositions de la loi du 5 mai 1841 (loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique) et de l'ordonnance royale du 18 février 1834 portant règlement sur les formalités des Enquêtes relatives aux Travaux Publics. Cette ordonnance elle-même renvoie à la loi du 7 juillet 1833. L'ordonnance du 18 février 1834 stipule que dans le cas d'une enquête, les règles sont les suivantes :

- l'enquête s'ouvre sur un avant-projet où le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses doivent être proposés, ainsi qu'un mémoire descriptif indiquant le but de l'entreprise et ses avantages (art. 2 et 3)
- une commission de 5 à 7 membres « *pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels* » est nommée par le préfet (art. 4 et 10). Si les travaux ne concernent qu'un arrondissement, elle se réunira au chef-lieu d'arrondissement (art. 10)
- des registres destinés à recevoir les observations seront ouverts pendant une période allant de 20 jours à 1 mois et demi (art. 10)
- la commission, à l'expiration du délai, se réunit et examine les déclarations consignées au registre de l'enquête ; elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines et après avoir recueilli l'avis de toutes les personnes qu'elle juge utile de consulter, elle donne son avis motivé, « *tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui auront été posées par l'administration* » (art. 5)

²³⁰ Dans le cas du programme de travaux de 1867, faut-il une loi ou ordonnance ? Il semble qu'une ordonnance soit suffisante. En effet, si l'on considère les descriptions techniques de mise en œuvre de l'enquête, elles correspondent à celles prévues pour un projet par ordonnance. Par contre, il faut bien une loi pour dégager les fonds. Ainsi, si l'on reprend les termes de l'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 : « *tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par la loi de 1832 et par l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont ordonnées et autorisées par décrets de l'empereur, rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique. Néanmoins, si ces travaux ou entreprises ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à exécution* ». Par la suite, la loi du 27 juillet 1870 abolit cette possibilité de décret pour des travaux d'utilité publique non financés par le Trésor.

- l'ensemble (registres, avis et autres pièces du projet) est transmis au préfet, qui l'adresse avec son avis à l'administration supérieure (art. 6 et 7)
- les chambres de commerce et si besoin chambres des arts et manufactures des villes sont appelées à délibérer (art. 8)²³¹

Lorsque les déversoirs proposés dans le cadre du programme de travaux de 1867 sont soumis à enquête d'utilité publique, ce sont donc des procédures relativement strictes qui sont engagées : *« C'est aussi bien l'élément garantiste des libertés individuelles que l'élément politico-autoritaire de l'intervention de l'Etat (même à l'époque du laisser faire) qui caractérisent la genèse de la procédure d'expropriation. L'action administrative est animée par une tension constante entre l'exigence de se soumettre elle-même à des limites précises et à un contrôle juridictionnel, et la nécessité d'être, grâce à des privilèges et à des immunités, plus efficace. L'expropriation investit l'un des « lieux » les plus sensibles du pactum societatis : le respect sacré de la propriété »* [LACCHE, 2000 : 80].

2. L'objet des enquêtes : un ensemble de travaux cohérent

Les enquêtes d'utilité publique engagées dans le cadre de la mise en œuvre du programme de travaux de 1867 sont menées de façon simultanée et cohérente dans tout un arrondissement administratif. A titre d'exemple, l'arrêté pris par le Préfet du Loiret DUREAU, le 9 octobre 1868 décide de la mise aux enquêtes simultanée de neuf avant-projets sur l'arrondissement de Gien entre le 18 octobre et le 18 novembre 1868 : défense du bourg de Saint Firmin, dérasement de la banquette de la levée du val de Saint Firmin, allongement et réfection du déversoir de Saint Martin, défense du faubourg de Berry à Gien, défense du faubourg de Saint Père, exhaussement de la levée et du déversoir d'Ouzouer-sur-Loire, défense de la ville de Sully-sur-Loire, exhaussement de la levée et du déversoir de Cuissy, établissement d'un reversoir en amont du parc du château de Sully²³².

Le cadre des enquêtes est vaste mais le questionnement très précis. Pour chacun de ces avant-projets, une enquête est ouverte et donne l'occasion aux populations riveraines de s'exprimer sur l'ouvrage en particulier. Les documents fournis par les « hommes de l'art » à la discussion sont riches. Réglementairement, ils rassemblent un rapport présentant l'avant-projet dans le cadre duquel l'ingénieur ordinaire du Service Spécial de la Loire s'attache à justifier l'ouvrage tant dans ses fondements, que dans ses caractéristiques techniques et son coût financier. S'y ajoutent plusieurs documents complémentaires : un plan d'ensemble de l'ouvrage, un profil en long, des profils divers (coupes), un avant-métré des travaux qui présente une estimation financière des dépenses. Nous en présentons ci-dessous quelques extraits.

²³¹ AD37 1K93, *Ordonnance du Roi portant règlement sur les formalités des Enquêtes relatives aux Travaux Publics*, n°5212, 18 février 1834.

²³² AD45 171W 30919, PRÉFECTURE DU LOIRET, *Navigation de la Loire, Travaux de défense contre les inondations, arrondissement de Gien, commission d'enquête*, 9 octobre 1868.

N°

MINISTÈRE
DES TRAVAUX PUBLICS
PONTS ET CHAUSSEES
SERVICE SPÉCIAL
DE LA LOIRE
5^e SECTION,
DE BRABE A NANTES.
L'ARRONDISSEMENT.

Département du *Loiret.*

Val de S. Benoit et d'Orzouer.
Rive droite de la Loire.

Construction d'un Déversoir à Orzouer.

MM.
M. J. Ingénieur ordinaire.
M. J. Ingénieur en chef.

ESTIMATION DES DÉPENSES

(à joindre au RAPPORT en date du *13 Juin 1877.*)

§ 1^{er}. — AVANT-MÉTRÉ.

RECHERCHES D'ORDRE.	DESIGNATION DES OUVRAGES ET PARTIES D'OUVRAGES et indication de leur nature.	NOMME des parties ou pièces sen- sibles.	DIMENSIONS RÉDUITES.			SURFACES, CUBES OU POIDS			OBSERVATIONS.
			Longueur pour chaque pièce ou ensemble.	Largeur.	Hauteur ou épaisseur.	Auxiliaires.	Partiels.	Définitifs.	
	1. <i>Diminution d'anciens ponts</i>								
	<i>Diminution de la banquetta de la Loire</i>		1050,00	0,40		420,00			
	<i>Ponts en bois de la Loire</i>								
	<i>Sur le profil 1 M. 1</i>		3,00	0,70		210,00			
	<i>2 M. 2</i>		01,00	7,00		070,00			
	<i>3 M. 3</i>		03,00	5,00		150,00			
	<i>4 M. 4</i>		05,00	0,50		250,00			
	<i>à reporter</i>					890,00			

Ce sont les mêmes documents que ceux envoyés par les ingénieurs du Service Spécial de la Loire au Ministère et au Conseil Général des Ponts et Chaussées pour que ces derniers forment leur avis et valident les projets.

A la clôture des enquêtes, une commission d'enquête unique est mandatée pour s'exprimer sur l'ensemble des résultats. L'article premier de l'arrêté du 9 octobre 1868 du Préfet DUREAU stipule ainsi que « *La Commission [est] chargée de délibérer sur les résultats des enquêtes précitées et de donner son avis motivé sur l'utilité et la convenance des entreprises* »²³⁴. Les enquêtes d'utilité publique s'inscrivent donc dans un cadre cohérent mais aussi très précis par rapport à chacun des ouvrages envisagés.

In fine, si les réunions organisées par la Commission des Inondations de la Loire ne laissent finalement que peu de place à l'expression des riverains, les enquêtes d'utilité publique constituent le seul vrai temps d'expression dont disposent les riverains, pour se positionner et formuler leur avis. A. DEBAUVE [1898 : 6] souligne bien les enjeux présents pour l'administration des Travaux Publics derrière ces enquêtes : « *les travaux publics sont ceux qui peuvent*

²³⁴ AD45 171W 30919, PRÉFECTURE DU LOIRET, navigation de la Loire, Travaux de défense contre les inondations, arrondissement de Gien, commission d'enquête, 9 octobre 1868.

faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique, mais ce caractère ne leur est acquis que lorsqu'ils sont autorisés et approuvés dans les formes prescrites par la loi » [DEBAUVE, 1898 : 6]. Or, pour ce faire, le passage par une enquête d'utilité publique est obligatoire : c'est elle qui leur permet d'acquérir leur légalité.

Nous sommes donc ici face à des procédures qui s'imposent à l'administration et semblent relativement éloignées des processus actuels, pensés pour pouvoir s'adapter aux problèmes rencontrés et pour fonder la légitimité politique de l'action envisagée. Nous montrerons pourtant dans les développements ultérieurs que bien plus que la simple légalité des projets, c'est beaucoup plus leur légitimité et leur acceptabilité locale que l'administration impériale recherche. On verra d'ailleurs que pour ce faire, elle prend de très nombreuses libertés avec la procédure telle que définie dans les textes.

II. Les dispositifs à l'épreuve des faits

C'est ainsi véritablement lors des enquêtes d'utilité publique que la parole riveraine est entendue et que les débats se sont cristallisés. Nous proposons de revenir dans cette section sur la mise en œuvre de ces enquêtes. En effet, il apparaît qu'au-delà des dispositions réglementaires, l'administration s'attache à favoriser les débats et l'expression des populations riveraines (A). Les registres d'enquête d'utilité publique consultés nous permettent de rendre compte dans un second temps de l'argumentaire développé vis-à-vis des projets proposés par l'administration impériale (B).

A. Une administration qui facilite les débats

Au-delà du texte des lois et des règles de procédures, on constate parmi l'administration impériale une grande ouverture et une volonté de mise en visibilité des enquêtes.

1. Le rôle de la presse et les affichages

Les courriers et rapports des hommes de l'art et des préfetures font d'abord apparaître un important travail d'information consenti autour de ces enquêtes. Elle fait ainsi placarder dans toutes les communes concernées des affiches informant de la tenue des enquêtes.

La presse joue également un rôle important. Ainsi, le Journal du Loiret publie plusieurs articles annonçant la tenue des enquêtes et encourage les riverains à aller s'y exprimer. Le 14 octobre 1868, il mentionne la tenue prochaine des enquêtes dans le département ; l'article se termine ainsi : « *Nous ne pouvons qu'engager les intéressés à suivre ces enquêtes auxquelles les douloureux enseignements de l'expérience donnent une importance considérable* ». Les 14 et 18 octobre, le journal publie des reproductions des arrêtés préfectoraux du 9 octobre annonçant la mise en place d'une enquête

d'utilité publique. A partir du 20 octobre, il publie quotidiennement la description d'un ouvrage prévu dans le département. Enfin, le 1^{er} novembre 1868, le Journal du Loiret publie un nouvel article : « *Nous rappelons aux riverains de la Loire que le registre des enquêtes ouvertes relatives aux travaux projetés de défense contre les inondations restera déposé au secrétariat général de la préfecture du Loiret jusqu'au 15 novembre prochain, pour l'arrondissement d'Orléans, et jusqu'au 18 novembre, à la sous-préfecture de Gien pour cet arrondissement. Nous insistons de nouveau auprès des intéressés pour qu'ils ne négligent point d'aller consigner au registre d'enquêtes toutes les observations qu'ils auraient à faire valoir pour ou contre les travaux projetés. L'expérience du passé donne une importance considérable aux projets tendant à atténuer les dommages causés par les débordements de la Loire* ».

Document 46. Affiche annonçant l'enquête d'utilité publique relative au déversoir de St Eloi à Nevers

(source : H. Couprie)



2. Des procédures strictes mais menées de façon conciliante

Une unité de lieu et de temps imposée...

L'administration impériale s'attache également à faciliter la mise en œuvre de ces procédures. Conformément aux dispositions réglementaires et aux caractéristiques des ouvrages en question, les enquêtes sont ouvertes aux dépositions en préfecture ou en sous-préfecture pendant un mois. Si le laps de temps imparti ne semble pas soulever de remarques outre-mesure, le problème du lieu de tenue de l'enquête est beaucoup plus fréquemment invoqué. Par exemple, les enquêtes relatives aux projets de déversoirs sur les vals de Sully ou Ouzouer ont lieu à la sous-préfecture de Gien ; l'enquête relative au projet de déversoir de Jargeau a lieu à la Préfecture d'Orléans. Dans

les deux cas, ce sont près de trente kilomètres que les populations doivent parcourir. Cet élément n'est pas anodin ; en effet, une telle distance constitue un frein à la venue des riverains. Si à la fin des années 1860, le val de Loire est relativement bien doté en voies de communication, au regard de la situation existant dans d'autres régions françaises à l'époque [WEBER, 1991], l'éloignement est tout de même une limite à l'information et à la communication. Cette question est d'ailleurs soulevée dans le Journal du Loiret, dans un article du 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* »²³⁵.

Certaines municipalités s'en plaignent également. Ainsi, dans le cadre de l'enquête relative au projet de déversoir sur le val de St Benoît, la municipalité de St Benoît note : « *Le conseil exprime le regret que l'administration se soit trouvée dans la nécessité d'ouvrir l'enquête à Gien, il aurait infiniment mieux aimé, tout en reconnaissant les difficultés qui pouvaient se rencontrer pour en agir ainsi, la voir ouvrir sinon dans toutes les communes intéressées, du moins dans certaines communes formant un chef lieu de circonscription, et auquel chef-lieu, l'on aurait pu rattacher plusieurs autres communes circonvoisines de manière à permettre aux intéressés de prendre communication, sans trop grands déplacements des avant-projets présentés par l'administration des Ponts et Chaussées* »²³⁶.

Cette question se retrouve tout le long de la Loire. Le Journal du Loiret traite plusieurs fois du sujet et explique le 25 octobre 1868 : « *Nous avons dit, dans un de nos derniers numéros, qu'à l'occasion des enquêtes ouvertes sur les avant-projets de défense contre les inondations de la Loire, des observations nous avaient été faites au sujet du mode de ces enquêtes qui ont lieu aux chefs-lieux d'arrondissement, tandis qu'il eût semblé préférable qu'un exemplaire de ces projets fût déposé dans chacune des communes intéressées. Nous maintenons le principe ; mais en droit, il paraît qu'on ne pouvait procéder autrement : les enquêtes d'utilité publique sont réglementées par l'ordonnance royale du 18 février 1834, et cette ordonnance stipule expressément (article 5) que les pièces de l'avant-projet seront exclusivement déposées au chef-lieu de l'arrondissement où les travaux doivent être exécutés* ». L'article se poursuit néanmoins : « *Mais pour donner aux intéressés une satisfaction qui nous semble légitime, ne pourrait-on pas faire faire l'examen des projets par une commission déléguée à cet effet dans chaque commune ? Après cet examen, la commission rédigerait un rapport ultérieurement soumis au conseil municipal, lequel serait ainsi convenablement éclairé, et à même de formuler un avis avec parfaite connaissance de cause* »²³⁷.

Il découle de cette situation que certains déposants s'expriment probablement sans avoir eu connaissance des documents déposés à la sous-préfecture ou à la préfecture pour l'enquête. C'est particulièrement le cas des déposants signataires de pétitions ou de ceux qui envoient des courriers. Si l'on se réfère aux écrits d'E. WEBER [1991], lorsque qu'il montre comment a lieu la transmission des informations dans les communautés locales et le poids des classes supérieures dans la formation des opinions, on peut alors penser que quelques habitants, artisans,

²³⁵ BMO, Journal du Loiret, 20 octobre 1868.

²³⁶ AD45 171W 30919, SOUS-PREFECTURE de GIEN, *Travaux contre les inondations de la Loire – registre ouvert pour avis*, 18 octobre 1868.

²³⁷ BMO, Journal du Loiret, 25 octobre 1868.

commerçants, notables font passer l'information localement avant de constituer une pétition et de la faire signer par les habitants du val. Car si l'on prend en compte l'analphabétisme et cette question de l'éloignement, qui a accès à l'information ? Ceux qui ont lu la presse locale, ceux qui résident en ville, ceux qui font partie des conseils municipaux.

...qui est adaptée pour répondre aux attentes des riverains

Pour pallier ces difficultés, les préfets adaptent la procédure sur certains sites. C'est le cas par exemple à Langeais. Le préfet d'Indre-et-Loire explique ainsi au sous-préfet de Chinon, qui doit tenir enquête sur sa commune, qu'il est important que les documents soient également présentés à Langeais même : *« J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint les pièces de ces deux projets pour être déposés dans vos bureaux pendant la durée de la dite enquête [...]. Comme il importe que les habitants de Langeais soient mis à même de bien connaître les détails des deux entreprises projetées, je ne m'oppose pas à ce que, sur la demande du maire de cette ville, les pièces soient déposées à la mairie les dimanches 20 et 27, jours où le public n'est pas admis à les consulter dans vos bureaux. Dans ce cas, veuillez à ce que les dossiers soient réintégrés à la Sous-préfecture dès le lundi au matin »*. De la même manière, le maire de la Chaussée St Victor prévient le Préfet du Loir-et-Cher, le 15 novembre 1868 : *« nous soussigné Pierre Charron, mercier, en vertu de l'autorisation verbale qui nous a été accordée hier par M. le Préfet, nous avons ouvert le présent registre pour recevoir les observations des habitants de la commune relativement au projet de construction d'un déversoir à la Chaussée et d'un autre à la levée de la Tillière »*²³⁸.

Un personnel impérial qui facilite les dépositions

Les préfets et sous-préfets sont en charge de la bonne tenue de ces enquêtes. Leurs annotations et remarques retranscrites dans les registres de dépositions nous font mieux comprendre leur rôle pendant ce temps d'expression des populations riveraines. Ils se tiennent ainsi à disposition des populations pour leur présenter les divers documents qui composent le dossier de l'enquête et s'attachent également à les seconder dans la rédaction de leurs dépositions. A ce titre, les registres d'enquête d'utilité publique prennent plutôt la forme d'un journal des dépositions ; nous y reviendrons dans le point suivant mais au quotidien, sous-préfet ou préfet notent les déposants venus, leurs remarques si ces derniers ne savent pas écrire, annexent les missives qu'ils apportent ou qui leur sont envoyées.

A titre d'exemple, le sous-préfet BONNET, dans l'arrondissement de Gien, accueille les déposants, prend leurs remarques et va jusqu'à compléter le registre avec des éléments complémentaires mentionnés lors d'enquêtes parallèles. Son objectif est d'avoir un registre aussi complet que possible rassemblant l'ensemble des avis exprimés sur le projet. De la même manière, des dépositions arrivées tardivement, après la fin du temps de l'enquête, sont néanmoins prises en compte par le Préfet et transmises à la commission d'enquête d'utilité publique.

²³⁸ AD41 3S116, PREFECTURE DU LOIR ET CHER, *Projet de la construction d'un déversoir à la chaussée St Victor et d'un réservoir en amont de la levée de la Tillière, Registre destiné à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu le projet dont il s'agit*, 3 novembre 1868.

Document 47. Extraits du registre d'enquête d'utilité publique relatif au projet de déversoir d'Ouzouer

(AD45 171W30919)

« Le 14 novembre [...] il nous est parvenu les délibérations des conseils municipaux de Bonnée et de Bray en date des 5 et 9 novembre courant, combattant le projet de déversoir et nous les avons annexés au présent procès verbal sous les n° 1 et 2 après les avoir revêtues de notre mention d'annexe. Le sous-préfet de Gien

Le même jour, il nous a été remis une note rédigée par M. Luche, propriétaire dans le val de St Benoit et demeurant en la ville de ce même nom, et concernant en général les moyens de combattre les inondations, et en particulier le déversoir à Ouzouer-sur-Loire. Nous l'avons annexée au présent procès-verbal sous le n°3 après y avoir apposé notre mention d'annexe. Le sous-préfet de Gien [...]

Le même jour il nous a été remis une déclaration par 5 propriétaires de la Commune de Bray, que nous avons annexée au présent procès-verbal, sous le n° 5 après y avoir apposé notre mention d'annexe. Le sous-préfet de Gien

Le même jour s'est présenté Mr Vandeville Félix, propriétaire demeurant à la Fortinière, commune et canton d'Ouzouer-sur-Loire, lequel a présenté ses observations ci-après, qu'il a écrites et a signées avec nous : « Je demande comme propriétaire riverain de la Loire et membre du Conseil Municipal que l'administration exécute le plus tôt possible le déversoir projeté pour mettre à l'abri des inondations le val d'Ouzouer-sur-Loire si cruellement ravagé en 1866. Toute la population accueille avec sympathie cette mesure comme le plus efficace et exprime le désir de voir disparaître du lit du fleuve tous les obstacles tels que plantations, îles, etc... qui sont une des principales causes du débordement ». Signé Vandeville et sous préfet de Gien

Cette grande souplesse et les efforts consentis par les préfets peuvent s'expliquer tant par la volonté de l'administration impériale d'avoir une vision aussi fine que possible des positions locales que par celle de ces fonctionnaires locaux de faire entendre les intérêts des populations de leur département. On peut à ce titre renvoyer aux propos de J-P. WORMS qui explique que dans les territoires, « le préfet est certes ressenti de prime abord comme le représentant de l'Etat auprès des citoyens mais on attend de lui en même temps qu'il représente les intérêts des citoyens et des défende auprès de l'Etat » [WORMS, 1965 : 253]. De même, B. LE CLERE et V. WRIGHT [1973] soulignent également combien les préfets sous le Second Empire restent souvent en poste de nombreuses années dans le même département et se font le relais des intérêts locaux auprès de leur administration de tutelle²³⁹.

²³⁹ Sur ce point, B. LE CLERE et V. WRIGHT [1973] reprennent les propos de Napoléon qui, en 1857, remarque : Napoléon III : « J'attache la plus haute importance à la stabilité des préfets dans leurs départements : un préfet médiocre mais connaissant depuis longtemps le pays vaut mieux qu'un préfet distingué mais de passage » (AD 44 20 J 59, Lettre de l'Empereur à Billault, 17 avril 1857).

Document 48. La figure du Préfet sous le Second Empire

B. LE CLERE et V. WRIGHT ont réalisé au début des années 1970 [1973] une étude exhaustive des préfets du Second Empire. Nous mobilisons ici certains de leurs éléments qui nous semblent éclairants pour notre propos.

Nommés par l'Empereur, les Préfets de département sont les dépositaires de la puissance d'Etat au niveau local. Les auteurs rappellent l'expression très usitée alors d'« empereur au petit pied » pour les désigner. Les Préfets ont autorité sur l'ensemble des fonctionnaires locaux, dont les sous-Préfets et les Maires. Ils choisissent ces derniers eux-mêmes pour les villes de moins de 3 000 habitants et peuvent les suspendre de leurs fonctions¹. Ils dirigent les services techniques du département, ici, le service départemental des Ponts et Chaussées. La Charte de l'administration préfectorale du 25 mars 1852 élargit encore leurs fonctions. Ils reçoivent ainsi le pouvoir de décision dans de nombreuses affaires auparavant réservées aux Ministères et statuent par délégation sur tout ce qui concerne l'approvisionnement, les encouragements à l'agriculture, les travaux publics et la petite voirie, les foires.

Mais le préfet ressemble peu à celle que l'on évoque souvent de tout-puissant personnage. La tutelle du pouvoir central est en effet dans ce même temps renforcée, les obligeant à rendre compte de tous leurs actes. Face aux notables, ils se trouvent diminués : « *Forts de leur implantation et de leur permanence, les notables s'affirmeront comme étant plus habilités à représenter les intérêts locaux vis-à-vis de Paris que des fonctionnaires de passage* » [LE CLERE, WRIGHT, 1973 : 141]. De même, ces hommes sont certes les représentants des intérêts de l'Etat localement mais également les premiers spectateurs des dégâts occasionnés par les flots dans leur département et les premiers interlocuteurs vers lesquels les riverains se tournent. On comprend mieux les efforts consentis par ces derniers pour faciliter l'expression des riverains lors des enquêtes.

Derrière ces enquêtes d'utilité publique, quelles sont les ambitions de l'administration impériale ?

Si les dispositions réglementaires sont particulièrement strictes, on constate donc un certain nombre d'assouplissement de ces modalités et une volonté forte de la part des préfets et sous-préfets d'ouvrir le débat au plus grand nombre possible.

Comment peut-on l'expliquer ? Quelle est l'ambition de l'administration d'Etat lorsqu'elle les engage ? Nous proposons ici deux analyses. D'une part, l'observation de la tenue de ces enquêtes nous montre que loin d'essayer d'imposer ses projets et sa volonté, il y a pour l'administration impériale l'ambition d'obtenir une légitimité forte à agir (au-delà d'une simple légalité juridique). Cette légitimité lui est primordiale, dans un contexte où le droit de propriété est un droit premier. On rappellera à ce titre les propos que tient le juriste AUCOC en 1868 devant les élèves de l'Ecole des Ponts et Chaussées. Il les invite en effet à être conciliants vis-à-vis de l'intérêt privé : « *Vous verrez que le droit administratif, dont nous allons étudier les règles, impose très-fréquemment à l'intérêt*

privé des charges, des sacrifices en vue de l'intérêt public. Vous êtes appelés à être au nombre des organes de l'intérêt public, et votre mission sera, dans beaucoup de cas, d'appliquer des prescriptions onéreuses pour la propriété privée. Dans l'exercice de cette mission, vous devez assurément être fidèles à votre devoir, c'est-à-dire faire respecter, faire prédominer l'intérêt public ; mais n'oubliez pas, je vous en conjure, non-seulement de respecter le droit privé, mais même de ménager l'intérêt privé. On trouve toujours très-doux de jouir des avantages que procure la société ; on a toujours de la peine à se soumettre aux sacrifices qu'elle impose. Ne faites pas trop sentir le sacrifice, adoucissez-le ; ou du moins restreignez-le dans la limite de ce qui est strictement nécessaire. Songez que, aux yeux des citoyens avec lesquels vous serez en rapports, vous représentez l'autorité publique et que l'on s'en prend toujours à la représentation la plus élevée de l'autorité publique, au gouvernement même, des actes vexatoires ou rigoureux de ses agents. » [AUCOC, 1869 : XI-XII].

Une seconde manière de l'analyser serait de considérer que ces procédures peuvent être assouplies parce que leurs résultats restent finalement peu contraignants pour l'administration impériale. A. DEBAUVE [1898] nous explique en effet qu'il est possible d'amender les modalités des enquêtes publiques dans les cas où la propriété privée n'est pas en jeu : la priorité est alors donnée à l'ouverture du débat : « *Quand les intérêts individuels ne sont pas en jeu, les enquêtes ne sont plus qu'un moyen d'instruction ; elles sont faites pour éclairer et non pour dicter la décision de l'administration supérieure ; il importe qu'elles ne soient pas entravées au fond, mais les détails sont secondaires et l'observation absolue des formes n'a pas la même importance* » [DEBAUVE, 1898 : 10].

Cela nous amène cependant à nous interroger quant au statut véritable de ces enquêtes : sont-elles véritablement contraignantes pour l'administration impériale ou bien ne constituent-elles que des moments d'ouverture, de débat et de recueil d'informations complémentaires ? Certains écrits d'ingénieurs pourraient nous faire pencher pour la seconde solution. On retrouve en effet dans quelques documents cette idée que l'administration impériale pourrait passer outre les oppositions riveraines formulées et mettre en œuvre néanmoins ses projets. Ces enquêtes ne constitueraient finalement qu'une contrainte légère pour l'administration et s'inscriraient plutôt dans une logique d'information et de consultation des populations riveraines, avant que le pouvoir ne prenne sa décision.

B. Des dispositifs fortement investis

Si des efforts sont consentis par l'administration d'Etat pour ouvrir les enquêtes au débat, quelles sont les réactions des populations riveraines à leur égard ?

1. Quel « public » aux enquêtes ?

Dans les arrêtés préfectoraux, le texte est très vague quant au « public » concerné. L'arrêté du 9 octobre 1868 relatif aux enquêtes dans l'arrondissement de Gien, dans son article 2, précise : « *les pièces composant le projet resteront déposées au Secrétariat de la Sous-Préfecture de Gien, où le public est invité à*

en prendre connaissance ». L'article 3 poursuit : « *un registre sera ouvert au Secrétariat de la Sous-Préfecture pour recevoir les observations auxquelles le projet pourra donner lieu* »²⁴⁰.

On parle donc du « *public* », des « *observations* », des « *personnes qu'elle* [la commission d'enquête] *jugera utile de consulter* ». Ces éléments sont relativement vagues et apportent peu d'éléments sur le public invité à s'exprimer à l'enquête. Il n'est pas nécessaire d'être propriétaire ou riverain ; toute personne intéressée peut donner son avis. Les conseils municipaux ou les maires des communes ne sont pas non plus appelés spécifiquement à donner leur avis et le font au même titre que tout autre participant. Il en est de même pour les conseils d'arrondissement ou pour le conseil général du département.

2. Un « public » nombreux

A partir des sources qui ont été mobilisées, on peut parler d'une situation contrastée quant à la participation des populations riveraines aux enquêtes relatives aux déversoirs. Certains projets ne donnent lieu à aucune déposition : c'est le cas du déversoir de Saint-Firmin (Loiret) ou de celui de Saint-Eloi (Nièvre). Elles sont limitées pour d'autres ouvrages, comme le déversoir prévu sur le val de Sully, à Cuissy. Inversement, le projet de déversoir sur le val de Saint-Benoît draine près d'une centaine de participants. Près d'un millier de personnes font apparaître leur signature dans le registre relatif au déversoir de Jargeau (Loiret), les pétitions y jouant un rôle important. Dans le Loire-et-Cher, les registres des déversoirs d'Avaray, de Montlivault et de Ménars recueillent également beaucoup de dépositions. Le contexte économique et social de ces différents vals peut expliquer en partie ces différences. Ainsi, si l'on reprend les travaux de C. MARCILHACY²⁴¹, elle nous décrit le val de Sully à la fin des années 1860 comme un territoire où la propriété foncière est en grande majorité tenue par la noblesse, bien implantée localement. Cette noblesse est très fortement attachée à la valorisation agricole de ses terres, à l'image de la Sologne qui borde au sud le canton de Sully. Inversement, on perçoit une société locale bien différente dans le val de Saint-Benoît, décrit comme un val largement dédié à l'activité agricole, déjà sous l'influence de la Beauce un peu plus au nord. La sociologie des déposants révèle d'ailleurs que, sur le val de Sully, ce sont des notables locaux qui s'expriment : parmi eux on retrouve un docteur en médecine, trois châtelains résidant dans le val, le maire de Sully-sur-Loire. Inversement, dans les vals de St Benoît, d'Orléans (Jargeau) et dans ceux du Loir-et-Cher, la petite propriété agricole

²⁴⁰ AD45206W 46878, Préfecture du Loiret, *Arrêté d'enquête*, 9 octobre 1868.

²⁴¹ MARCILHACY, *Le diocèse d'Orléans sous l'épiscopat de Monseigneur Dupanloup (1849-1878)*, 1964. A propos du val de Loire, l'auteur le décrit ainsi (1964) : « *Région aux limites imprécises, le Val de Loire est [...] une zone d'économie plus complexe que la Beauce, le Gâtinais ou la Sologne, où le commerce le dispute en importance à l'agriculture. Sur la voie d'eau circulent de Decize à Nantes des marchandises très variées [...]. Dans sa partie centrale, la mieux caractérisée, une triple ligne d'agglomérations souligne, en effet, cette double activité. D'une part, le chapelet des villages ou gros bourgs de la rive droite, situés au contact de la première terrasse septentrionale et du Val. Tels que les Bordes, Bray, St Aignan, St Martin d'Abbat, Châteauneuf, St Denis de l'Hotel, Mardié, Chécy, St Jean de Braye, les plus importants d'entre eux devenus des ports de batellerie ; d'autre part les bourgades symétriques, mais plus espacées l'une de l'autre, de la rive gauche, situées au contact du Val et des terrasses de Sologne : Sully, Neuvy-en-Sullias, Tigy, Vienne-en-Val, St Cyr en Val. Enfin, disséminées dans les terres riches du val, soit au nord, soit au sud de la Loire, selon que les caprices du fleuve les ont localisées ici ou là, les villages de St Père, Bonnée, St Benoît, Germigny, sur la rive droite, Guilly, Sigloy, Ouvrouer, Férolles, Jargeau, Darvoy, Sandillon, St Denis en val sur la rive gauche* ».

domine. Les dépositions individuelles y sont diverses mais sont bien souvent le fait de petits groupes de 2 à 5 personnes venues ensemble déposer. Seuls deux déposants, MM. Luche et Vandeville, développent des argumentaires plus poussés. Ce sont probablement de petits notables locaux, en particulier M. Luche qui poursuit une carrière politique locale dans les années 1870²⁴².

On note également que les dépositaires ne se comptent pas uniquement parmi les riverains proches de l'ouvrage prévu. Ainsi, si l'on prend l'exemple du projet de déversoir à Jargeau, certains déposants venus s'exprimer à l'enquête n'étaient pas directement concernés par l'ouvrage. C'est le cas par exemple des habitants de la ville d'Orléans qui viennent donner leur avis et soutenir le projet²⁴³. Enfin, les déposants se réclament dans leur très grande majorité de la qualité de propriétaire dans le val. Seuls certains signataires de pétitions se réclament simplement des statuts de « cultivateur » ou « habitant » du val. Le riverain s'exprime à l'époque avant tout en tant que propriétaire. 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 réglementaires comme ouvertes à tous. Par contre, tous les déposants ne tiennent pas la même place dans le processus. Nous verrons ainsi plus tard qu'il est important de différencier les déposants individuels des déposants collectifs.

3. Quand les riverains font jouer le poids du nombre ou les ressources locales

Les dépositions ne prennent pas toutes la même forme. Elles peuvent être individuelles ou collectives. Dans la pratique, elles devraient être rédigées sur place, mais nombre d'entre elles sont envoyées par courrier.

Dépositions individuelles...

Les dépositions individuelles constituent la base des registres. Parmi les registres d'enquête d'utilité publique que nous avons pu consulter, elles ont été soit rédigées par les déposants eux-mêmes et révèlent un certain niveau d'éducation, à une époque où l'analphabétisme touchait encore beaucoup les campagnes [WEBER, 1991] ou bien retranscrites par les préfets ou sous-préfets. C'est le cas par exemple dans le registre relatif au déversoir d'Ouzouer (sur le val de Saint-Benoît) où de nombreuses déclarations sont écrites par le sous-préfet et simplement signées par les déposants, voire même non signées lorsque ceux-ci déclarent ne pas savoir le faire.

Les dépositions individuelles proviennent de riverains disposant de positions sociales relativement aisées. Sur le val de Sully, on constate rapidement que tous les déposants individuels sont des notables locaux : un docteur en médecine, trois châtelains résidant dans le val, le maire

²⁴² AD45, série M.

²⁴³ AD45 171W 30924, *Enquête sur les avant-projets de défense contre les inondations, procès-verbal de la commission d'enquête de l'arrondissement d'Orléans*, 15 décembre 1868.

de Sully-sur-Loire²⁴⁴. Certains développent des argumentaires particulièrement longs, tandis que d'autres se limitent à poser leur opposition ou accord vis-à-vis du projet. Dans le cas du projet de déversoir sur le val d'Ouzouer, les dépositions individuelles sont plus diverses. Certaines sont faites par petits groupes de 2 à 5 personnes venues ensemble déposer. On observe une forte majorité de propriétaires exploitants du val (leurs argumentaires sont très orientés sur la question des récoltes). Tous les déposants (hormis un) se réclament du statut de propriétaire. Seuls deux déposants, MM. Luche et Vandeville, développent des argumentaires plus poussés. Or on l'a déjà vu, ce sont probablement de petits notables locaux, en particulier M. Luche qui poursuit une carrière politique locale dans les années 1870.

Mais à l'exception de l'enquête relative au déversoir prévu sur le val de Sully, les dépositions collectives sont souvent bien plus nombreuses que celles individuelles.

... et collectives

Si l'on considère les dépositions collectives, elles sont de deux types : les délibérations des Conseils Municipaux et les pétitions. Tous deux constituent l'expression de la masse des intérêts riverains. D'ailleurs, les pétitions sont souvent liées et envoyées à la sous-préfecture avec les délibérations des municipalités ; on note d'ailleurs que les pétitions rassemblent toujours des habitants d'une même commune. Il s'agit alors moins pour eux de mettre l'accent sur leur propre personne et leurs arguments que de faire jouer le poids du nombre et l'impression de masse d'une feuille couverte de signatures. Ces pétitions, que l'on retrouve dans la plupart des enquêtes engagées dans le cadre du programme de travaux de 1867, constituent en outre un moyen de détourner deux limites de la procédure d'enquête : l'éloignement du lieu de déposition et la nécessité pour les déposants d'écrire dans le registre.

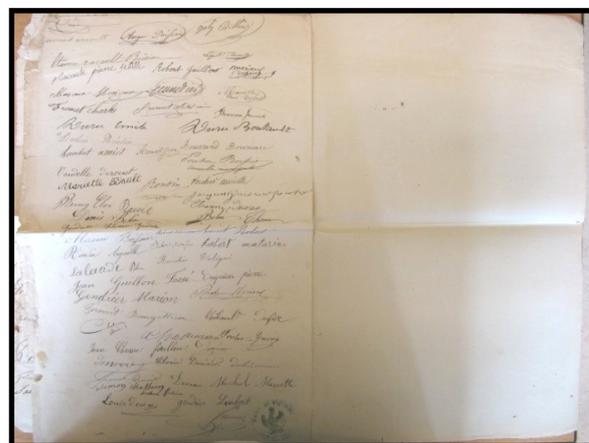
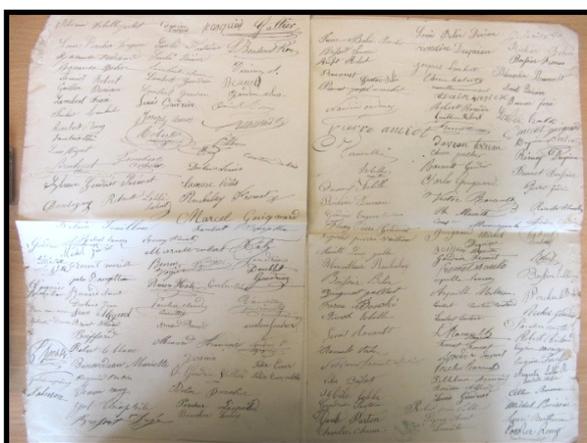
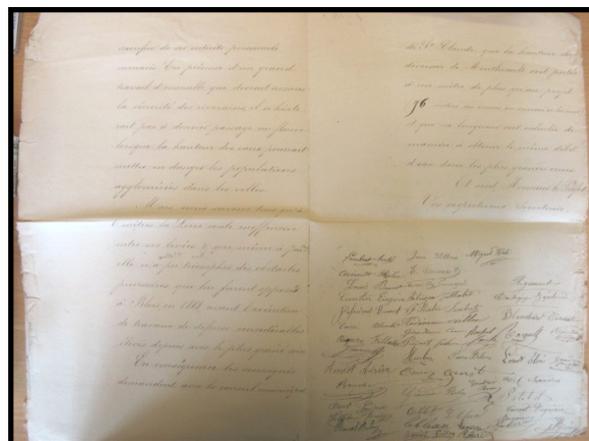
Les archives départementales du Loir-et-Cher comptent plusieurs feuillets couverts des signatures de déposants pour les projets de déversoir à Avaray, Montlivault et Ménars. A titre d'exemple, on peut ainsi citer la pétition des habitants de la commune de St Claude : « *Les habitants de la commune de St Claude à Monsieur le Préfet de Loir-et-Cher demandent l'exhaussement de 1m du déversoir. Les soussignés, tous propriétaires ou cultivateurs directement menacés par le projet d'un déversoir à établir à Montlivault, ont l'honneur de vous exposer ce qui suit : une enquête est ouverte à la Préfecture de Loir-et-Cher sur le projet présenté par Messieurs les Ingénieurs des Ponts et Chaussées pour l'établissement d'un système général de déversoirs [...]. D'après ce projet, le déversoir de Montlivault serait construit à la même hauteur que celui de Blois [...]. Toute une population laborieuse qui proteste contre ce projet et qui cependant ne pourrait sans inconvénient envahir les bureaux de la Préfecture pour vous faire entendre son cri d'angoisse déclare ici qu'elle donne son entière adhésion à la délibération du conseil municipal de St Claude en date du 9 novembre 1868. Oui, le CM de St Claude est bien l'interprète de tous les habitants de la commune lorsqu'il proteste contre le projet d'un déversoir à 5 mètres* ». Plus loin : « *Oui, c'est avec l'assentiment de tous les habitants de St Claude que le CM déclare se rallier à un projet de déversoir dont la hauteur serait de 6 mètres à l'étiage* ». Enfin, plus de 290 signatures couvrent les quatre

²⁴⁴ Deux autres déposants sont moins clairs sur leur qualité ; nous savons néanmoins qu'ils sont tous les deux propriétaires. La qualité écrite du premier, M. Dequoy, laisse dans tous les cas présager d'un niveau d'éducation élevé. Son argumentaire, ainsi que sa remise en question de l'avis des ingénieurs, confirment cette analyse. M. Grandjean, le second déposant, se limite, lui, à quelques lignes.

feuilles suivants. A Chailly (1 page couverte de signatures), Montlivault (4 pages) ou Vineuil (9 pages), on utilise également la même technique des pétitions.

Document 49. Feuilles de pétition des habitants de la commune de St Claude contre le projet de déversoir à Montlivault

(datés du 16 janvier 1869 par l'administration des Ponts et Chaussées (AD41 3S114))



Dans le cas du val de Sully, une pétition de 33 signatures accompagne la délibération du Conseil Municipal de Lion-en-Sullias. Dans le registre relatif au système de protection du val de St Benoît, on trouve également une pétition signée par des cultivateurs et propriétaires de la commune de Bray (28 personnes dont 12 signatures, les autres déclarant ne pas savoir signer) et une autre d'« habitants et propriétaires de la commune de St Benoît-sur-Loire » accompagnant la délibération du Conseil Municipal de St Benoît sur Loire (48 signatures et 6 croix). On pourrait encore citer les pétitions réalisées au sujet du déversoir de Jargeau laissent également, qui rassemblent pour l'une d'entre plusieurs centaines de signatures.

In fine, si dans les textes la procédure d'enquête d'utilité publique est ouverte à tous sans limitation, dans la pratique les obstacles sont nombreux pour les riverains. L'éloignement du lieu de l'enquête ou la nécessité d'écrire une déposition sont autant de limites à la participation du plus grand nombre. Les préfets ont parfois facilité les dépositions des particuliers en les retranscrivant à leur place ou bien en proposant que des registres soient ouverts dans les municipalités (c'est particulièrement le cas dans le département du Loir-et-Cher). Les pétitions

ont permis aux riverains de faire jouer le poids du nombre ; les pages couvertes de signatures impressionnent et démontrent l'implication des riverains dans l'enquête. On peut donc considérer deux groupes de déposants : ceux qui s'expriment de façon individuelle et appellent à une certaine reconnaissance de leur opinion et avis ; ils sont propriétaires, châtelains, résident depuis longtemps sur le val. Ce sont des personnalités locales, éduquées, qui ont aussi pour certains des velléités politiques. Ceux qui cherchent à constituer une force par le nombre, sans reconnaissance individuelle particulière. Mais le poids du nombre joue-t-il vraiment ? Si l'on considère l'exemple du projet de déversoir prévu sur le val de Sully, on se rend compte que la qualité des notabilités joue également beaucoup, ces dernières ayant ainsi la possibilité d'accéder au moment de délibération des commissions d'enquête.

C. Un argumentaire solide vis-à-vis des propositions de l'administration impériale

Au-delà de la hauteur et des modalités de participation, il est également intéressant de revenir sur l'argumentaire développé par les populations riveraines. Nous verrons ainsi qu'elles mettent certes en avant les dommages directs qu'elles encourent mais dépassent cette première lecture du problème, pour évoquer des enjeux en termes d'équité entre les territoires qui longent la Loire ; de même, elles remettent en question la stratégie portée par l'administration d'Etat, voire retourne son argumentaire pour mieux délégitimer les déversoirs.

1. Des projets de déversoirs qui divisent les riverains

Si les écrits de l'ingénieur GUILLEMAIN [1880], de R. DION [1934] ou de J-P. GAUDIN [1979] donnent l'impression d'oppositions unanimes aux déversoirs qui sont mis à l'enquête, la lecture des registres fait émerger des réactions très tranchées parmi les populations riveraines. Certains déposants les encouragent, tandis qu'une très grande majorité s'y oppose ou au mieux les accepte dans leur principe, sous réserve de modifications.

Dans leurs écrits, les préfets rendent compte de ces divergences. Le préfet du département du Cher note ainsi le 4 janvier 1869 à propos du projet de déversoir prévu à la Charité :

« Monsieur le Ministre des Travaux Publics,

[...]J'ai soumis aux formalités d'enquêtes réglementaires l'avant-projet des travaux à exécuter pour la construction d'un déversoir destiné à introduire en temps de crue les eaux de la Loire dans le val de la Charité. L'enquête a donné lieu à 65 oppositions contre 133 approbations.»²⁴⁵.

²⁴⁵ AD18 3 S385, Préfecture du Cher, *Avant-projet de travaux de défense du val de la Charité, levée des Rauches*, 4 janvier 1869.

Ce positionnement très tranché vis-à-vis d'un ouvrage révèle parfois assez souvent un conflit d'intérêts entre les deux rives opposées du fleuve. Dans l'arrondissement d'Orléans, lorsqu'on considère les avis formulés vis-à-vis du déversoir d'Ouzouer, prévu sur le val de Saint-Benoît, en rive droite, les conseils municipaux des communes directement intéressées (Bonnée, Bray, Saint-Aignan-des-Gués) demandent de profondes modifications à l'ouvrage tandis que le Conseil Municipal de Sully-sur-Loire, commune de la rive opposée et directement intéressée à ce que le val d'en face soit inondé, donne un avis très favorable. Il l'approuve à l'unanimité et utilise l'argument de ce déversoir futur pour repousser le projet de construction d'un second en rive gauche. Finalement, il se rétracte, « *après en avoir délibéré [et] décide, à la majorité de 9 sur 17 votants, que par esprit d'équité, pour ne pas laisser la charge entière à la rive droite, il y a lieu d'approuver un déversoir à Lion, à la condition qu'il sera surmonté d'une banquette en terre qui ne lui permettra de fonctionner que lorsque le débordement sera imminent, c'est-à-dire à 6 mètres 50* »²⁴⁶.

La proximité avec l'ouvrage n'apparaît pas non plus forcément comme un facteur d'opposition. On peut ainsi prendre l'exemple de M. Vandeville, propriétaire riverain de la Loire, qui « *demande [...] que l'administration exécute le plus tôt possible le déversoir projeté pour mettre à l'abri des inondations le val d'Ouzouer-sur-Loire si cruellement ravagé en 1866. Toute la population accueille avec sympathie cette mesure comme la plus efficace et exprime le désir de voir disparaître du lit du fleuve tous les obstacles tels que plantations, îles, etc...* ». On note que M. Vandeville réside au lieu-dit la Fortinière, à quelques dizaines de mètres seulement des levées. Il est donc directement concerné par l'ouvrage ; mais on peut également penser qu'il a vécu la violence des ruptures de digues et voit dans le déversoir le bon moyen pour atténuer la force des courants lorsqu'ils entrent dans le val.

2. Des riverains qui font entendre leurs craintes...

Au-delà de ces remarques préliminaires, l'argumentaire prédominant n'en reste pas moins pour autant un argumentaire d'opposition vis-à-vis des déversoirs tels qu'ils sont mis à l'enquête en 1868. Des dépositions, il en ressort que les premiers arguments sont certes individuels ou locaux mais une montée en généralité s'observe également. Plus encore, on constatera que les populations riveraines sont conscientes de la priorité donnée à la protection des villes par l'inondation contrôlée des campagnes ; elles ne reviennent pas sur cette stratégie mais c'est la hauteur des seuils des ouvrages qui constitue le principal point d'achoppement. Pour les riverains, les seuils des ouvrages ont en effet été fixés à une hauteur ne pouvant entraîner qu'une dégradation de leur situation.

Entre mise en avant des craintes individuelles...

Les arguments individuels sont ainsi les premiers mobilisés et les plus courants. Parmi les plus fréquents, les risques encourus pour l'activité agricole et les biens présents dans les vals sont mis en avant. Les exploitants craignent la perte de récoltes ou de bétail ; d'autres estiment que l'on

²⁴⁶ AD45 206W46878, Conseil Municipal de Sully-sur-Loire, *Extrait du registre des délibérations*, 1^{er} novembre 1868.

risque de transformer de riches terres en marais et ainsi les déprécier. On note également de nombreuses références aux problèmes de salubrité publique, voire aux risques d'épidémies que pourraient poser des inondations répétées des plaines alluviales. Et certains d'évoquer encore le trouble et l'anxiété des populations. On peut ainsi citer un extrait du registre relatif au déversoir du val de Saint-Benoît (déversoir d'Ouzouer) : « *M. Laizeau Germain Désiré, propriétaire aux Bordes, Coffineau Jules, propriétaires aux Bordes, Guyot Sabin, propriétaire aux Bordes, lesquels ont présenté les observations suivantes qu'ils ont signées après lecture, avec nous sous-préfet. Suivant nous, le déversoir dont il s'agit aura pour unique résultat de mettre les populations de notre val dans un état permanent de trouble et d'anxiété. Et en effet, à tous moments, lorsque ce déversoir fonctionnera, les habitants seront contraints de quitter leurs maisons dans la crainte de les voir envahies ; leurs récoltes seront constamment exposées à être détruites, et il s'en suivra inévitablement des maladies épidémiques aussi funestes aux personnes qu'aux animaux.* »²⁴⁷

De la même manière, le Conseil Municipal de Bonnée « *s'y oppose de tout son pouvoir car chaque fois que la Loire dépassera le niveau du-dit déversoir, toute la commune sera inondée, qu'alors les trois quarts des habitants seront dans la nécessité de déménager et que par suite de ces continuelles inondations la plus grande partie de ces maisons deviendraient inhabitables ; que les communications seraient continuellement interceptées, et que la plus grande partie des terrains se trouvant si souvent inondés deviendraient stériles* »²⁴⁸.

... et questionnement quant à la légitimité des déversoirs

Au-delà de ce premier argumentaire, on retrouve également des positions beaucoup plus travaillées dans plusieurs registres d'enquête, mêlant question techniques, stratégiques et d'équité.

A de multiples reprises, les déposants reviennent sur la stratégie des déversoirs arrêtée par l'administration d'Etat. Pour eux, une amélioration importante de la situation pourrait être acquise par un meilleur entretien du lit du fleuve ; ils remettent alors en question les pratiques mêmes des Ponts et Chaussées et soulignent les manquements à leurs missions.

A propos du déversoir prévu sur le val de Saint-Benoît, le conseil municipal de la commune de Bray note ainsi : « *1° [...] il faut nécessairement que le lit de la Loire soit complètement débarrassé ; que tous les arbres, charmilles, plantations de pins, verdeaux et constructions de toutes sortes qui sont dans l'intérieur des digues soient enlevées [...] 2° que la levée latérale et la levée d'enceinte projetés pour la défense du bourg de Saint Père ne soient pas faites [...]* »²⁴⁹. A propos du même ouvrage, cinq propriétaires « *demandent que l'argent proposé pour la construction de ce déversoir soit plutôt employé à l'élargissement du lit de la Loire en la débarrassant de toutes les îles, plantations et autres obstacles qui s'y trouvent* »²⁵⁰.

Sur ce même volet technique, on retrouve à plusieurs reprises des argumentaires prenant à revers l'administration d'Etat et arguant de la petite taille des vals sur lesquels ouvrent les déversoirs pour s'opposer à ces derniers. On le rappelle, la Commission des Inondations avait mis en avant l'importance de pouvoir écrêter le long de la Loire une partie de ses eaux : pour ce faire, elle avait identifié de grands vals permettant de les écrêter (val de Saint-Benoît, val de la Cisse...) mais elle

²⁴⁷ AD45 171 W 30919, Registre d'enquête d'utilité publique, 18 octobre 1868.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Ibid.

avait également fixé des déversoirs sur des vals beaucoup plus petits, dans l'idée (selon ses dires) de réduire les dommages encourus en évitant les brèches. Or, c'est sur l'argument d'une faible capacité d'écrêtement que s'appuie un certain nombre de déposants. C'est par exemple le cas à propos du déversoir prévu sur le val de Sully.

Dans le registre d'enquête relatif au déversoir prévu sur le val de Sully, Mme MACAVOY, propriétaire à Cuissy, expose ainsi son avis le 17 novembre 1868 : « *Je soussigne propriétaire du château de Cuissy, proteste aussi fortement qu'il m'est possible contre le déversoir en amont de Cuissy, par la raison qu'à toutes les inondations les eaux se sont toujours déversées sur la rive opposée, surtout en 1866, que le val de Cuissy est très étroit, que le parcours des eaux est très restreint et conséquemment que le déversoir du val de Cuissy serait donc complètement inutile* »²⁵¹.

Ce problème avait d'ailleurs été déjà soulevé par COLLIN en janvier 1867, avant la rédaction du programme d'aménagement²⁵². L'ingénieur ordinaire SAINJON avait également voulu démontrer la faible utilité de ce déversoir à l'été 1868²⁵³. Cet argument se retrouve encore à propos d'autres déversoirs, comme ceux prévus à Luynes (Indre-et-Loire) ou Ménars (Loir-et-Cher). Dans le cas de ce dernier, M. COUTEAU, conseiller municipal, explique qu'à l'inverse du déversoir de Blois, celui prévu à Ménars « *n'a pas d'utilité de détourner les eaux. 2° Il n'a pas d'avantage celle de les emmagasiner. Le val est beaucoup trop étroit pour cet objet [...]* »²⁵⁴.

Dans ces argumentaires, les riverains s'appuient sur leur expérience fine des crues récentes et leur connaissance des bords de Loire pour mettre en lumière les conséquences de ces projets. Les dépositions qui suivent, reprises depuis le registre d'enquête d'utilité publique relatif au déversoir prévu sur le val de Sully, illustrent bien ce fait.

Le sieur DUFAY pose ainsi clairement la question de la pertinence technique de l'ouvrage : « *Le 2 novembre 1868, s'est présenté devant nous, sous préfet de Gien, M. Dufay, propriétaire au Pré, commune de Lion-en-Sullias, qui nous a présenté les observations suivantes, qu'il a signées avec nous :*

« Le soussigné, propriétaire d'une ferme dans le val de Cuissy, [...] pense que ce déversoir, d'une très petite étendue, ne soustrairait au lit de la Loire qu'une quantité d'eau insignifiante en comparaison de celle qui sera reçue par le val d'Ouzouer. Ce dernier déversoir, situé précisément sur la rive droite, en face la plaine de Lion-Sully, sur la rive gauche, garantira celle-ci de toute inondation, ainsi qu'on l'a vu lors de la crue de 1866, et défendra conséquemment la ville de Sully. Dans l'hypothèse du déversoir à Lion, avec réversoir au-dessus de Sully, il s'établira à la sortie du réversoir, un courant, ou au moins une impulsion en sens transversal du fleuve qui menacera Saint-Père et la riche vallée de St Benoist ; enfin, d'après les différences de niveau entre le déversoir et le réversoir, il resterait dans le val de Lion-Sully un mètre d'eau, qui, ayant une issue très exigüe par l'embouchure

²⁵¹ AD45 206 W 46878, *Registre d'enquête – déversoir à Cuissy*, 18 octobre 1868.

²⁵² AD45 171W 30909, COLLIN, *Rapport de l'ingénieur en chef en réponse à la lettre de M. le Préfet du Loiret sur les moyens à employer pour prévenir ou atténuer les effets des inondations dans la traversée de ce département*, 10 janvier 1867.

²⁵³ AD45 171 W 30921, SAINJON, *Observations relatives au déversoir projeté pour le val de Sully*, 5 juin 1868.

²⁵⁴ AD41 3S116, *Projet de la construction d'un déversoir à la Chaussée Saint Victor et d'un réservoir en amont de la levée de la Tillière – Registre destiné à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu le projet dont il s'agit*, 2 décembre 1868.

du ruisseau de la Sange, séjournerait longtemps sur les terres et perdrait complètement les récoltes qui pourraient se trouver sur pied au moment de l'inondation artificiellement produite. »²⁵⁵

De même, G. de BOISSOUDY, notable local, développe une analyse du régime hydraulique du fleuve et souligne l'avantage d'un meilleur entretien du lit du fleuve pour la conservation des levées : « Le 14 novembre s'est présenté M. Gonzague de Boissoudy, propriétaire demeurant au Château de la Ronce, commune de Lion en Sullias, lequel nous a présenté les observations suivantes qu'il a écrites et signées avec nous. Il y a dans le cours de la Loire des îles couvertes [...] Lors des crues, ces îles rejettent le fleuve du côté des levées, et peuvent contribuer à leur rupture. Il nous semble qu'il serait très avantageux d'arracher tous les arbustes qui croissent sur ces îles et d'avoir ensuite grande soin d'en empêcher la reproduction. Ainsi on empêcherait les îles de s'étendre, de s'élever, de devenir de plus en plus dangereuses. Elles le sont surtout dans les endroits resserrés du fleuve, comme en face de la commune de Lion-en-Sullias, où il y en a quatre ou cinq très rapprochées. [...] Il se trouve aussi dans le cours même du fleuve et entre le fleuve et les levées de la Loire des plantations soit les futaies et des taillis qui lors des crues font monter singulièrement le niveau des eaux et en empêchent l'écoulement rapide, en retenant les [...] épaves entraînées par le fleuve ; nous pensons que plus d'une fois, ils ont été ainsi la cause de la rupture des levées. Pour prévenir ces accidents, tous les plants devraient être arrachés, et il devrait être défendu [...] d'en élever de nouveaux. Les arbres qui sont dans le cours de la Loire offrent d'autant plus de résistance à l'eau que la crue est plus élevée, en atteignant les branches. Dans plusieurs endroits ces milieux viendront augmenter la hauteur de la Loire de 10 ou 15 centimètres, ce qui est assez pour causer la rupture même d'une levée ou faire passer l'eau par les déversoirs. Pour les îles que l'on ne jugerait pas devoir détruire, il faudrait au moins en supprimer les osiers tous les ans ; il y a des îles qui sont couvertes d'oseraies de plusieurs années et ayant une très grande hauteur. Toutes les observations que nous faisons ici ne sont pas nouvelles. Lors des désastres causés par les inondations, elles se sont souvent reproduites et l'administration doit en connaître les raisons. Nous croyons qu'elle a témoigné l'intention d'y faire droit et s'est ce qui nous fait espérer qu'elle y aura égard.

Gonzagues de Boissoudy. »²⁵⁶

Question d'équité entre territoires

Pour poursuivre, on peut constater que les riverains paraissent tout à fait conscients du fait que les déversoirs servent les intérêts des villes ; ce n'est d'ailleurs pas fondamentalement ce qu'ils remettent en question. On retrouve ainsi des réflexions dans le registre relatif au projet de déversoir à la Chaussée-Saint-Victor sur le val de Ménars (« Les déversoirs n'ont d'utilité et de justification que de protéger les villes ; s'il était vrai qu'il est utile aux vals de faire des brèches permanentes sous forme de déversoir, il faudrait pour être conséquent avec le système supprimer d'un coup les levées, que le déversoir proposé rend du reste parfaitement inutiles. »²⁵⁷) et plus particulièrement encore à propos du déversoir de Montlivault. A son propos, les habitants de la commune de St Claude acceptent le déversoir à la condition que son seuil soit exhausé : « En présence d'un grand travail d'ensemble qui devrait assurer la

²⁵⁵ AD45 206 W 46878, Registre d'enquête – déversoir à Cuissy, 18 octobre 1868.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ AD41 3S116, Projet de la construction d'un déversoir à la Chaussée Saint Victor et d'un réservoir en amont de la levée de la Tillière - Registre destiné à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu le projet dont il s'agit, 2 décembre 1868.

sécurité des riverains, il n'hésiterait pas à donner passage au fleuve lorsque la hauteur des eaux pourrait mettre en danger les populations agglomérées dans les villes. »²⁵⁸

Cependant, ils posent le problème de l'équité entre les territoires préservés par des levées et ceux appelés à être inondés plus fréquemment est également mise en avant. On retrouve cet argument dans les propos de M. LUCHE, qui s'exprime à propos du déversoir prévu sur le val de Saint-Benoît. Ce dernier demande une indemnité pour les propriétaires appelés à être inondés et d'une manière plus générale demande à ce que ce système, s'il doit être établi, le soit sur tout le linéaire. Il estime ainsi que le déversoir « *aurait pour résultat certain de faire inonder beaucoup plus souvent qu'avec les levées actuelles les parties basses de ce même val, il en résulterait pour ces parties basses une dépréciation telle que la location des objets qui les composent deviendrait très difficile et peut-être même impossible, il serait donc de toute justice et de toute équité d'accorder, dans ce cas, aux propriétés atteintes pour en préserver d'autres, une indemnité proportionnée à la dépréciation qu'elles auraient à subir sur ce changement supporté à leur situation actuelle* »²⁵⁹. De même, « *si la construction des déversoirs est admise, il faudrait par équité en établir dans toutes les parties du val [de Loire] susceptibles de les recevoir, de manière à ce que le volume de l'eau répandu sur une plus grande surface soit moins élevé et à ce que la servitude répartie sur un plus grand nombre devienne moins lourde pour les atteints* »²⁶⁰.

De la même manière, si le conseil municipal de Saint-Benoît-sur-Loire explique que « *s'il est établi un déversoir à Ouzouer, c'est qu'il a été reconnu devoir produire de bons résultats. Or il est incontestable que plusieurs déversoirs en produiraient de meilleurs et de plus importants encore ; dès lors et en principe la question des déversoirs se trouverait tranchée. En conséquence, nous demanderions très formellement qu'il en soit établi dans tous les endroits du val [de Loire] sans exception, qui sont susceptibles d'en recevoir [...] pourquoi accabler entièrement une partie du val, pour ménager entièrement les autres parties ? S'il y a une charge à supporter, pourquoi la faire peser sur quelques-uns et ne pas la répartir sur tous, pour la rendre plus légère et moins ruineuse ?* »²⁶¹.

Sur le val de la Chaussée-Saint-Victor (Loir-et-Cher), les arguments vis-à-vis du déversoir prévu à Ménars sont relativement similaires. Si les déposants ne sont pas forcément opposés à l'idée d'inonder les campagnes pour protéger les villes, encore faut-il que les effets attendus soient importants et qu'il y ait une reconnaissance des efforts consentis localement. Un déposant explique ainsi : « *On ne comprendrait un sacrifice si manifeste des propriétés riveraines que pour des motifs impérieux d'utilité publique, et dans ce cas il faudrait en toute justice indemniser les propriétaires. [Or] l'utilité pour la ville de Blois est absolument nulle. D'abord ses travaux de défense si complets et qui ont subi l'épreuve de la grande inondation de 1866 la mettent entièrement à l'abri. En outre ; 1° on comprend l'importance extrême d'un déversoir qui comme celui de Blois prend les eaux en amont de la ville pour les reporter par un détour en aval (il enlève 622mc sur 4 482 – un huitième de l'inondation), mais le projet soumis à l'enquête prend les eaux à la Chaussée pour les rejeter 2 kilomètres plus loin en amont de la ville, donc le déversoir n'a pas d'utilité de détourner les eaux. 2° Il n'a pas d'avantage celle de les emmagasiner. Le val est beaucoup trop étroit pour cet objet ; et à cet égard le rapport de M. l'ingénieur ordinaire ne laisse aucun doute.* »²⁶²

²⁵⁸ AD41 3S114, Enquête relative à l'établissement d'un déversoir à Montlivault, 16 janvier 1869.

²⁵⁹ AD45 171 W 30919, Registre d'enquête d'utilité publique, 18 octobre 1868.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² AD41 3S116, Registre d'enquête d'utilité publique – Chaussée Saint Victor, 3 novembre 1868.

Un écrêtement qui ne doit pas entraîner une dégradation de la situation des campagnes

In fine, si l'on excepte les ouvrages prévus sur les vals de petite taille et au sujet desquels les riverains sont globalement opposés, le principe de l'introduction contrôlée des eaux dans les vals n'est pas fondamentalement remis en question. Ce sont plutôt ses modalités de mise en œuvre qui sont questionnées : les riverains reprochent à l'administration que certains vals ne soient pas concernés (val de Tours, val d'Authion) et demandent des indemnités, d'autres travaux pourraient être engagés préalablement (entretien du lit du fleuve, suppression des îles et plantations). Surtout, on retrouve un argument se retrouve dans l'ensemble des registres, que les populations soient unanimement opposées ou plus ou moins favorables aux déversoirs sous certaines conditions : c'est la question de la hauteur prévue pour les seuils de ces déversoirs. Les débats et oppositions se cristallisent autour de cette question. Nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, si COMOY ou COLLIN avaient proposé des déversoirs avec des seuils relativement hauts et ne devant s'ouvrir qu'au moment où la brèche devenait inévitable, les projets qui sont proposés lors des enquêtes d'utilité publique ne sont pas pensés selon ce principe et se réfèrent plutôt aux ouvrages déjà existants (déchargeoirs de Mazan ou de la Bouillie). Leurs seuils sont ainsi beaucoup plus bas que ce qui était préconisé par les premiers. Lors des enquêtes, il apparaît que les populations riveraines sont tout à fait conscientes des conséquences que peut avoir une si faible hauteur pour leurs terres et biens. On verra ainsi qu'ils ne remettent pas forcément en cause l'intérêt d'ouvrir des déversoirs et de prévoir des zones d'écrêtement dans les larges plaines alluviales afin de mieux protéger les villes ; néanmoins, cette introduction des eaux ne doit pas se faire au détriment de leur sécurité. Or, pour eux, les hauteurs proposées pour les déversoirs mis aux enquêtes, sont synonymes d'une dégradation de leur situation.

Cette question se retrouve dans tous les registres d'enquêtes consultés. Dans le registre portant sur le déversoir d'Ouzouer (val de Saint-Benoît), M. LUCHE met en exergue le risque d'une dégradation rapide de la situation du val : « *S'il était établi à 5 mètres de l'étiage comme on l'annonce pour fonctionner lorsque les crues arriveraient à cette élévation [...], il aurait pour résultat certain de faire inonder beaucoup plus souvent qu'avec les levées actuelles les parties basses de ce même val* »²⁶³. A propos du déversoir prévu à Jargeau, la Chambre de Commerce dépose un avis et explique : « *Si l'on prend pour exemple le déversoir que les Ingénieurs proposent d'établir à Jargeau, en abaissant sur ce point la levée à 4m95 et si l'on tient compte de la différence du lit de la Loire à Orléans et à Jargeau [...], il se trouve que l'eau aurait été introduite dans le val en août 1804, décembre 1825, décembre 1826, juin 1835, février 1841, octobre 1846, 20 mai 1856, septembre 1866, [...]. Il en résulte que si ce déversoir avait existé dès le commencement de ce siècle, ce ne serait pas trois, mais bien neuf en tout au moins huit inondations qui se seraient produites ! et comme l'invasion de l'eau dans le val d'Orléans y aurait huit fois atteint sinon la même hauteur, du moins une hauteur très considérable, le dommage en ce qui concerne la perte des récoltes et l'insalubrité des maisons en aurait été augmentée, de telle sorte que le système des déversoirs, au lieu de l'atténuation qu'on nous promet, produirait une aggravation certaine... »²⁶⁴.*

Dans l'inondation des vals, le point d'achoppement est donc celui de la hauteur des ouvrages : face à des ouvrages dont les seuils sont prévus sous les 5 mètres au-dessus de l'étiage, les

²⁶³ AD45 171 W 30919, *Registre d'enquête d'utilité publique*, 18 octobre 1868.

²⁶⁴ AD45 171 W 30924, *Enquête sur les avant-projets de défense contre les inondations – Chambre de Commerce d'Orléans à M. le Préfet*, 25 novembre 1868.

populations anticipent déjà une multiplication des occurrences d'inondation et une dégradation de leur situation. Aussi, les déposants, en particulier ceux qui s'expriment à propos des déversoirs situés dans les grands vals, acceptent le principe des déversoirs, mais à la condition expresse que la hauteur de leur seuil soit relevée. C'est le cas du Conseil Municipal de St Benoît à propos du déversoir d'Ouzouer qui constate que : « *La question des déversoirs ou canaux de dérivation destinés à recevoir le trop plein du fleuve en cas de crues extraordinaires, cette question dont on parle aujourd'hui plus que jamais, rencontre des contradicteurs effrayés des bouleversements que son exécution causerait à l'agriculture en parcourant le val et des dépenses de toutes sortes qu'elle occasionnerait. [...] Ces déversoirs rendraient assurément dans certains cas donnés d'immenses services, mais leur établissement ne devrait avoir lieu qu'en ménageant le plus possible l'intérêt des propriétés atteintes, et de telle sorte que leur fonctionnement ne put avoir lieu qu'exceptionnellement et pour les cas extrêmes et d'absolue nécessité* ». A propos du déversoir de Montlivault (Loir-et-Cher), le conseil municipal de Montlivault est plus précis et demande que le déversoir soit à 6 mètres au moins de hauteur. La requête est la même parmi les habitants de la commune de Saint-Claude, qui signent une pétition accompagnant la délibération de leur conseil municipal : « *Oui, c'est avec l'assentiment de tous les habitants de St Claude que le Conseil Municipal déclare se rallier à un projet de déversoir dont la hauteur serait de 6 mètres à l'étiage.* »²⁶⁵.

Les intérêts locaux sont donc nombreux à s'exprimer lors des enquêtes relatives aux déversoirs. Ces dernières deviennent le point de rencontre et d'accrochage entre l'administration d'Etat et les droits des citoyens-proprétaires.

Les déposants sont pour beaucoup des usagers quotidiens de ces espaces situés derrière les levées, qui disposent d'une connaissance fine du fleuve. Ils disposent de fait de raisons multiples d'intervenir et dépassent bien souvent la simple volonté de protéger leurs biens. Les souvenirs des événements récents peuvent également expliquer cette participation massive. Le souvenir des inondations de 1846, 1856 et 1866 sont encore vifs dans les mémoires ; plus encore, on peut penser que le souvenir de l'inondation de 1825, qui n'avait pas entraîné la moindre brèche alors qu'elle avait atteint des niveaux d'eau plus élevés que les seuils prévus pour les déversoirs peut également expliquer cette participation. On notera aussi un effet d'émulation : il faut rappeler que les enquêtes ont toutes eu lieu en même temps sur le même arrondissement. Les enquêtes relatives aux déversoirs d'Ouzouer et de Sully sont par exemple réalisées en simultané ; elles donnent lieu à des échanges et à des réactions interposées selon les avis formulés lors de l'autre enquête. De la même manière, l'enquête relative au déversoir de Jargeau a lieu du 15 octobre 1868 au 15 novembre et ceux prévus sur le val de Blois (Montlivault), Avaray et Ménars ont lieu du 3 novembre au 2 décembre de cette même année. Au-delà du simple fait que le programme de travaux se trouve alors au cœur des discussions, la tenue simultanée des enquêtes donne aussi cette impression que tout le monde est concerné.

²⁶⁵ AD41 3S114, *Enquête relative à l'établissement d'un déversoir à Montlivault*, 19 janvier 1869 ;

Document 50. La hauteur des déversoirs, un problème attendu par les hommes des Ponts et Chaussées ?

La consultation des archives nous révèle que les ingénieurs des Ponts et Chaussées ne sont pas surpris par le fait que la hauteur des seuils des déversoirs pose problème.

En 1870, dans un rapport rendant compte des résultats des enquêtes d'utilité publique, l'ingénieur en chef DEGLAUDE tente d'expliquer le choix du Conseil Général des Ponts et Chaussées de fixer la hauteur de ces seuils par rapport à celle des ouvrages déjà existants (tel que le déversoir de la Bouillie à Blois). Il le présente comme un choix délibéré de son administration qui, incapable d'établir précisément en un temps court la hauteur adéquate pour ces ouvrages et souhaitant néanmoins les soumettre rapidement à l'enquête, prend le parti de s'inspirer des ouvrages déjà existants sur le cours de la Loire, en particulier du déversoir de la Bouillie à Blois. Dans la logique des ingénieurs, il faut mieux accélérer le moment de la mise à l'enquête, profiter de l'émulation du moment et du souvenir encore vif des inondations parmi la population, quitte à ce que les projets ne soient pas complètement bien définis.

« En adoptant cette hauteur, qui est celle du programme, les Ingénieurs n'ignoraient pas que la commission des inondations la présentait comme une limite inférieure. Le rapport général de la commission, celui du 31 décembre 1860 de M. l'Inspecteur Général Comoy, l'un de ses membres, leur avait appris que les déversoirs rempliraient le mieux possible leur double but, celui de protéger le val et celui d'atténuer la crue, si leur sommet était placé le plus près possible du commencement couronnement des levées. Mais les études spéciales des Ingénieurs sur cette grave question de l'établissement du seuil des déversoirs devaient être fort longues. En les poursuivant pendant et après l'enquête, ils n'apportaient aucun retard à la marche de l'instruction approfondie qu'exigent des projets de cette importance. C'est donc dans le but d'accélérer la solution définitive, qu'ils ont pris pour base de leurs premières propositions la hauteur de seuil du programme. En cela du reste ils n'ont fait qu'obéir aux vues de l'Administration supérieure qui était très pressée d'interroger les populations sur les effets des déversoirs. »

D'une certaine manière, DEGLAUDE laisse entendre que les oppositions étaient attendues. A propos du déversoir prévu à Ouzouer, sur le val de Saint-Benoît, il précise en 1875 : « L'avant-projet n'avait donné au déversoir d'Ouzouer qu'une hauteur équivalente à celle des trois anciens déversoirs existants à Saint Martin, à Mazan et à Blois. Cette hauteur était de 4m51 sur l'étiage de la Loire [...]. Elle était évidemment trop faible ; car la destination des nouveaux déversoirs projetés n'est en aucune façon comparable à celle de ces vieux déversoirs. Mais l'administration était pressée de consulter les populations et l'on ne pouvait connaître, à l'origine des études, la hauteur la plus convenable à donner au sommet des déversoirs sur l'étiage pour le but qu'on se proposait. [...] Aussi les opposants prétendaient-ils avec raison, que l'établissement d'un pareil déversoir n'atténuerait pas les dommages des inondations, parce qu'elles se renouvèleraient plus souvent. »

Source : DEGLAUDE, Projet de travaux relatif aux inondations – département de Loir-et-Cher, 31 mai 1870

Un courrier de l'ingénieur en chef DEGLAUDE à l'ingénieur ordinaire JOLLOIS daté du 10 mars 1868 laisse également entendre que le choix d'établir les seuils des déversoirs à des hauteurs peu importantes était arrêté depuis la publication du programme de travaux, en avril 1867: « La Commission a dit pourquoi elle a établi ses déversoirs à la même hauteur que ceux de Saint Martin, de Mazan et de Blois : s'il avait fallu les élever au niveau de la crue de 1825, et par suite augmenter leur hauteur de 0m70, leur longueur aurait triplé. La plus grave objection qu'on puisse faire peut-être à la hauteur adoptée, c'est que les vals seront remplis avant l'instant du maximum ; que dès lors l'atténuation du débit maximum en aval des déversoirs ne sera pas ce qu'on espère. »

Source : AD45 2S99, DEGLAUDE, Déversoir d'Avaray. Interprétation de la pensée de la Commission des

Inondations 10 mars 1868

Entre les enquêtes mises en œuvre en 1868 et les processus actuels que nous avons observés, on remarque également la permanence dans les argumentaires développés localement pour s'opposer aux déversoirs. Au XIX^{ème} siècle tout comme aujourd'hui, que les déversoirs soient présentés dans une logique d'écrêtement ou bien dans une stratégie de sécurisation des ouvrages, les questions d'équité entre les territoires ressurgissent : pourquoi inonder tel val plutôt qu'un autre dont la situation paraît beaucoup plus favorable ? C'est ce qui ressort de l'enquête d'utilité publique vis-à-vis du déversoir prévu sur le val de Luynes tandis que le val de Tours est préservé. C'est un des arguments de l'association « Levées = le danger » lorsqu'elle refuse la restauration du déversoir du Vieux-Cher tant que la situation sur la rive opposée, à Langeais, n'est pas analysée plus finement. De même, si les élus et intérêts locaux mettent aujourd'hui en exergue les manquements de l'administration d'Etat dans l'entretien qu'elle est censée faire du lit endigué de la Loire (entretien du Domaine Public Fluvial), cet argument est déjà mobilisé au XIX^{ème} siècle et l'administration d'Etat mise devant ses responsabilités.

Document 51. Un argumentaire détaillé face au projet de déversoir prévu sur le val de Ménars

Nous reprenons ici une partie de l'argumentaire de M. MESSANT, à propos du déversoir de la Chaussée Saint Victor prévu sur le val de Ménars ; ce dernier est particulièrement intéressant car il compile un certain nombre d'arguments entendus à propos des différents projets : conséquences sur l'activité agricole et plus généralement la valeur des biens situés dans le val, dégradation de la situation sanitaire... d'autres arguments plus inattendus font également leur apparition.

« s'il est établi un déversoir de 4m66 (14 pieds) de hauteur au-dessus de l'étiage, le val de la Chaussée, la partie la plus fertile de la commune, sera perdue sans espoir de pouvoir cultiver ; le remède sera pire que le mal. [...] Si l'on examine les propriétés attenantes aux maisons, propriétés existant depuis longtemps et entretenues avec soin, d'autres créées depuis sept ou huit ans (sur des terrains depuis longtemps mal cultivés) et en fait sous de grands frais (les propriétaires ne commencent qu'à récolter), ces propriétaires dis-je verront dans un instant la ruine de leurs propriétés, où tout au moins une grande diminution de valeur. Je passe maintenant à la question morale. Le Cimetière de la Chaussée se trouve dans le val. Il est impossible de le transférer en aucun autre lieu qu'aux extrémités de la commune, vu le peu de profondeur de la terre avant d'arriver aux rochers. [...] Maintenant je passe à la question hygiénique. Comme question de salubrité je ferai observer que le val de la Chaussée est resserré entre le coteau d'un côté, la levée de la Loire de l'autre et enfin la levée de la Tillière près les Tuileries [...] qu'il n'y aurait pour les eaux aucun écoulement et que le val finirait par rester à l'état permanent des marais, même aux portes de la ville de Blois, et que son air si pur jusqu'ici deviendrait fiévreux comme celui de la Sologne. »

Source : AD41 3S116, Projet de la construction d'un déversoir à la Chaussée-St-Victor et d'un réservoir en amont de la levée de la Tillière – registre destiné à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu le projet dont il s'agit, 2 décembre 1868.

Enfin, lors de ces enquêtes, tout comme dans les processus que l'on peut observer aujourd'hui, le problème de la hauteur des seuils de déversoirs reste le premier point d'achoppement. La problématique est cependant différente : si les déversoirs sont présentés comme des ouvrages permettant de ralentir les écoulements et de fait de réduire les dommages, leur vocation première est bien d'augmenter les capacités d'écrêtement le long du fleuve dans les plaines alluviales les moins urbanisées et ainsi protéger les centres urbains voisins. L'administration d'Etat se pose ici en tant que défenseur de l'intérêt général et plus précisément des intérêts économiques du pays. Nous avons vu que cette stratégie rencontre un certain écho dans les vals ruraux, en particulier dans les plus larges où les populations riveraines perçoivent bien l'utilité de leur val. Néanmoins, elles refusent une trop forte dégradation de leur situation et demandent un rehaussement des seuils des déversoirs.

In fine, pour clore cette section, on ne peut que souligner le contraste entre les procédures que nous observons au XIX^{ème} siècle, fortement investies et mobilisées par les différentes parties prenantes et l'image que les analyses récentes nous donnent des enquêtes actuelles, difficiles d'accès et qui semblent souvent se dérouler « sans public » [BLATRIX, 1999]. Pour expliquer ce contraste, on peut certes souligner que le souvenir des inondations est encore très récent et qu'elles bénéficient probablement d'une plus grande visibilité du fait du caractère relativement exceptionnel des travaux engagés. Pour nous, ce phénomène s'explique surtout par le fait qu'à la fin du Second Empire, dans un contexte libéral où la propriété privée est fortement protégée, les riverains ont encore le sentiment de pouvoir (et peuvent véritablement) impacter sur la décision en déposant aux registres. C'est d'ailleurs bien ce que note R. BARBIER [2005] lorsqu'il montre comment le public se désintéresse des procédures dans le cadre desquelles il estime par avance ne pas pouvoir en modifier le résultat. En 1867, le contexte est complètement différent : la formalisation de la procédure d'enquête d'utilité publique est encore récente et on perçoit bien dans les propos des différentes parties prenantes que son issue n'est nullement garantie au préalable.

Cela nous interroge également vis-à-vis des processus actuels dont nous avons rendu compte dans le chapitre 6 et dans le cadre desquels nous avons vu que le riverain ne tient que la portion congrue. Les enquêtes d'utilité publiques se déroulent certes plus tardivement que les processus observés actuellement dans la construction de l'action publique : l'administration des Travaux Publics a déjà formalisé son action lorsque cette dernière est soumise à l'enquête et les riverains découvrent des avant-projets déjà très finalisés. Ils ne participent donc pas à leur construction mais s'inscrivent en réaction lorsqu'ils déposent aux enquêtes. Nous montrerons cependant dans la section 3 que même si elles sont tardives, les effets des enquêtes d'utilité publique menées en 1868 sont particulièrement importants et plus encore relativement acceptés et attendus par l'administration impériale. Nous verrons ainsi qu'elles amènent à de fortes modifications dans le programme de travaux de 1867 et dans les projets d'aménagement de déversoirs sur la Loire.

III. Les enquêtes d'utilité publique : un coup d'arrêt aux projets de déversoirs

Si la participation riveraine est importante lors des enquêtes d'utilité publique, encore faut-il qu'elle ait un véritable effet... Or, nous montrerons dans cette troisième section que ces effets ont été particulièrement importants. Nous reviendrons d'abord sur la suite qui est donnée au premier temps des dépositions et plus particulièrement sur le travail des commissions d'enquête établies pour l'occasion et qui sont appelées à formuler un avis final quant à l'utilité publique des ouvrages concernés. Nous verrons ainsi que, même si elles sont composées par les Préfets au regard de l'allégeance de leurs membres au gouvernement impérial, elles tentent de concilier dans leur avis final la préservation des intérêts du gouvernement impérial et ceux des populations riveraines (A). Surtout, nous verrons que le tournant a lieu lors de l'analyse par l'administration des Travaux Publics des résultats de ces enquêtes, qui décide *in fine* de suivre les avis formulés localement et d'abandonner un certain nombre de projets, mais dans des modalités qui laissent finalement la responsabilité de ce choix aux populations riveraines (B).

A. Les commissions d'enquête ou comment concilier les injonctions de l'administration impériale et les problématiques locales

Dans ses conférences proposées à l'École Nationale des Ponts et Chaussées, L. AUCOC nous explique le travail d'une commission d'enquête d'utilité publique [1869] : « *elle examine les déclarations consignées aux registres de l'enquête, elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées [...] employés dans le département, et après avoir recueilli auprès de toutes les personnes qu'elle jugerait utile de consulter, les renseignements dont elle croirait avoir besoin, elle donne son avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui auraient été posées par l'administration* » [AUCOC, 1869 : 331 (tome 2)].

Bien plus que les avis déposés aux registres, ce sont donc les analyses et conclusions des commissions d'enquête d'utilité publique qui sont relayées auprès de l'administration des Travaux Publics. Or, il est intéressant de voir que si les membres des commissions établies dans chacun des arrondissements ont été retenus pour leur allégeance au pouvoir impérial, leurs conclusions ne vont pas forcément dans le sens attendu par le régime. Nous proposons d'abord une rapide sociologie de ces commissions, avant de revenir plus en détail sur leur argumentaire et sur la manière dont elles prennent en compte les avis exprimés lors des enquêtes.

1. Des commissions d'enquête au service de l'administration d'Etat

Les recherches effectuées ont permis d'obtenir la composition de plusieurs commissions d'enquête d'utilité publique constituées pour statuer sur les projets de déversoirs. Les principaux éléments dont nous disposons concernent la commission mise en place dans l'arrondissement de Gien (Loiret). Dans l'arrêté préfectoral du 9 octobre 1868, ses membres sont présentés de la

manière suivante : MM. Jahan, propriétaire à Sully-sur-Loire, membre du Conseil d'Etat et du Conseil Général, Bapterosses, manufacturier à Briare et membre du Conseil Général, De Béhague, propriétaire à Dampierre et membre du Conseil Général, Legros, propriétaire à Gien et membre du Conseil Général, Macdonald Duc de Tarente, propriétaire, député au Corps législatif, à Châtillon-sur-Loire, Marcel (Eugène), propriétaire à Beaulieu et membre du Conseil Général, Sarra, propriétaire à Gien et maire de la ville²⁶⁶.

De cette liste transparait l'importance du statut de propriétaire pour chacun de ses membres. De même, ce sont tous des notables établis sur l'arrondissement de Gien. Il apparait également qu'ils sont pour la quasi-totalité d'entre eux, des conseillers généraux : ce sont des élus et à ce titre peuvent se targuer d'une certaine reconnaissance au niveau local (seul Sarra n'est pas élu, mais il est maire de la ville de Gien)²⁶⁷. Au-delà des quelques renseignements que nous apportent cette simple liste, les archives de la sous-préfecture de Gien nous ont permis d'obtenir des compléments d'information. On peut ainsi s'appuyer sur les archives relatives aux élections de 1864. A cette occasion, un autre point important apparait : la dévotion à l'Empereur que partagent les membres de la commission. Lors des élections pour les conseils généraux, le sous-préfet note ainsi à propos de certains d'entre eux²⁶⁸ :

- sur Jahan : « *très aimé et très estimé dans tout l'arrondissement. Très dévoué au Gouvernement* »
- sur Bapterosses : « *profond admirateur de l'Empereur, M. Bapterosses n'a pas d'idées politiques bien arrêtées, et soutiendra souvent les thèses les plus contraires. Son influence est grande dans le canton de Briare, grâce à l'argent qu'il y répand. Intelligence excessivement pratique, quoique très au fait des affaires civiles et administratives* »
- sur Béhague : « *peu au courant des affaires, M. de Béhague est peu influent dans ce pays où il habite rarement. Je le crois dévoué à l'Empereur. Il va beaucoup à la Cour* »
- sur Legros : « *dévoué au gouvernement et habitué aux affaires, M. Legros ne manque pas de valeur. Toutefois il est porté à s'exagérer son importance et son influence dans le pays est minime* »

MacDonald, Duc de Tarente, est quant à lui le candidat officiel du régime à la députation.

Les archives de la sous-préfecture nous renseignent également sur leurs professions d'origine : Jahan est maître des requêtes, Bapterosses industriel – manufacturier, Legros ancien notaire, Marcel général de division. Quant à Mac Donald, il est Chambellan de l'Empereur. Enfin, on connaît leur lieu de résidence ; trois d'entre eux résident sur Paris (Jahan, de Béhague et MacDonald. Les autres membres résident dans l'arrondissement de Gien.

Le choix des membres de la commission d'enquête par le Préfet et par les ingénieurs locaux s'organise donc autour de soutiens avérés de l'Empereur et d'hommes bénéficiant d'une certaine reconnaissance locale puisqu'ils sont élus. La composition d'autres commissions d'enquête

²⁶⁶ AD 45 171W30919, PRÉFECTURE DU LOIRET, *Navigation de la Loire, Travaux de défense contre les inondations, commission d'enquête*, 9 octobre 1868.

²⁶⁷ On rappellera que la désignation du maire parmi le conseil municipal élu au suffrage universel n'est effective qu'après le vote de la loi municipale du 5 avril 1884 [SAUTEL, HAROUEL, 1997 : 427]. Auparavant, les Préfets nomment les maires, selon des modalités qui évoluent pendant tout le Second Empire [LE CLERE, WRIGHT, 1973].

²⁶⁸ AD45 Z 79890c, *Elections partielles de 1864*.

d'utilité publique, telles que celles ayant statué sur les projets de déversoirs à Avaray, Montlivault et Ménars (Loir-et-Cher)²⁶⁹, à Bannay (Cher)²⁷⁰ et à Jargeau (Loiret)²⁷¹ font également apparaître le poids des notabilités locales. Beaucoup sont membres d'un Conseil Général. On doit noter également la place très importante donnée aux maires dans ces commissions, ce qui n'était pas très visible dans l'arrondissement de Gien, où se sont principalement des conseillers généraux qui y siégeaient.

On retrouve le poids de cette allégeance/soumission des commissions au régime dans certains préambules de leurs rapports ; les membres de la commission expriment leurs tiraillements entre une volonté d'appliquer la stratégie arrêtée par l'administration impériale et la prise en compte des enjeux locaux. Les extraits suivants le montre bien. Faisant référence au report des projets de réservoirs, la commission d'enquête établie pour l'arrondissement de Gien se positionne en toute cohérence avec le discours de l'administration d'Etat et mobilise les mêmes images : « *Étant admis qu'aucune mesure absolument radicale n'est possible, soit pour empêcher le passage torrentiel de la Loire en cas d'inondation, soit pour rendre entièrement libre à ce fleuve tout l'espace qu'occupait son lit primitif, la tâche de la Commission se trouve donc circonscrite dans la recherche et l'appréciation des moyens secondaires d'atténuer les désastres à l'aide de précautions intelligentes prises en vue d'aider et favoriser la direction des courants dans le sens le moins préjudiciable aux intérêts de tous ; en faisant toutefois par avance, la part de l'eau, comme en cas d'incendie, on est souvent réduit à faire la part du feu. Dans ce but, on doit être convaincu que d'immenses services seront rendus par des déversoirs sagement combinés et prudemment établis, de préférence sur les principaux points qu'une triste expérience a déjà signalés, [...].* Cependant, elle met également des conditions aux déversoirs, reprenant par là-même des arguments souvent entendus localement : « *S'il est reconnu que des déversoirs sont nécessaires pour fournir à la Loire, sur certains points, un lit supplémentaire en cas d'inondations, il est souverainement juste de rendre d'abord à son lit habituel, toute la capacité dont il est susceptible, afin d'empêcher ainsi, ou au moins de retarder le plus possible les débordements, ruptures de levées si funestes aux populations et même le fonctionnement toujours dommageable des déversoirs*». ²⁷². Dans son avant-propos, elle tente donc de concilier les deux volets de l'équation, entre ambition de l'administration impériale et problématiques locales. Elle finit d'ailleurs en demandant la reprise des études pour l'aménagement des barrages-réservoirs.

²⁶⁹ Le Général Riffault, président, Martinet, membre du Conseil Général, Chavigny, membre du Conseil Général, Kornprobst, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, en retraite, De Montlaur, propriétaire et maire de Suèvres, Roussel-Hudelest, propriétaire et maire de Fontaines en Sologne, Roger, propriétaire et maire de St Dyé (AD41, 3S114, *Enquêtes sur les déversoirs – Rapport de la Commission*, 1875).

²⁷⁰ MM. Sifflet, maire de Sancerre, président, Rougeot, président du tribunal de Sancerre, Grangier de Laboulaye, commune de Subigny (Cher), Garsonnin, maire de St Satur, Gadoin, maire de Léré, Detouillon, maire de Belleville, Triboudet de Mainbray, maire de Sainte-Gemme (AD18, 3 S 385, *Notes sur le projet de déversoir de Bannay*, 14 avril 1869).

²⁷¹ MM. Germon Alexis, Président de la Chambre de Commerce à Orléans, Président, M. de Morogues, propriétaire, membre du Conseil Général, maire à Saint-Cyr-en-Val, M. Lesourd, propriétaire, membre du Conseil Général, à Jargeau, M. Brouard, propriétaire, membre du Conseil Général, maire à Saint-Jean-de-Bray, M. Didier, propriétaire, maire d'Olivet, M. Proust Michel, conseiller d'arrondissement, M. d'Illiers, propriétaire (AD45, 171W 30924, Préfecture du Loiret, *Travaux de défense contre les inondations – Arrondissement d'Orléans – Arrêté*, 9 octobre 1868).

²⁷² AD45 206W36878, Commission d'enquête (arrondissement de Gien), *Travaux de défense contre les Inondations de la Loire : procès-verbal des séances de la Commission d'enquête*, 21 novembre 1868.

2. Des commissions à l'écoute des riverains

Si les commissions d'enquête d'utilité publique sont *a priori* dévouées à l'Empereur et à son administration, leurs avis n'en sont pas pour autant biaisés. Leur travail de recension et d'analyse des argumentaires se veut le plus poussé possible. On constate d'une part une volonté d'objectivité et d'équilibre dans la formulation de leurs avis, ainsi qu'une certaine souplesse dans la mobilisation d'avis complémentaires, avec l'ambition d'aboutir aux résultats les plus fins possibles.

Une analyse transparente des positions défendues aux enquêtes

A la lecture des avis des commissions d'enquête, et surtout lorsque nous avons eu l'opportunité de lire les registres précédemment, on découvre une volonté de transparence et de retranscription la plus fine possible des débats ayant eu lieu durant l'enquête. Cela passe tant par des citations quasi littérales et exhaustives des avis déposés au registre que par une analyse arithmétique des positions défendues. A propos du déversoir de Jargeau, la commission d'enquête d'utilité publique décompte ainsi les dépositions :

« Le projet de déversoir à Jargeau est approuvé sans condition par : le Conseil Municipal de Sandillon, 15 habitants de Jargeau, 55 habitants d'Orléans rive droite, 2 habitants d'Orléans rive gauche

A condition qu'il sera rapproché de 200m de Jargeau par le Conseil Municipal d'Ouvrouer, 72 habitants de la commune, 28 habitants des hameaux de St Vrain, la Bourdonnière...

Il est repoussé par le Conseil Municipal de Vienne en val, le Conseil Municipal de Férolles, le Conseil Municipal de Darvoy, le Conseil Municipal de St Jean le Blanc, le Conseil Municipal de St Pryvé, 83 habitants de Jargeau, 348 habitants du val parmi lesquels la plus grande partie des propriétaires et fermiers

Il serait accepté à 6 mètres par 4 habitants d'Orléans, 4 habitants de St Jean le Blanc, et subsidiairement par le Conseil Municipal de St Jean le Blanc

Le déversoir est accepté avec barrages mobiles ou banquettes en terre par le Conseil Municipal de Jargeau, le Conseil Municipal de St Denis, le Conseil Municipal de St Cyr, le Conseil Municipal de St Pryvé (subsidiairement) 488 propriétaires ou habitants du val (quelques uns subsidiairement seulement) »²⁷³.

Loin de privilégier les avis s'inscrivant dans la logique défendue par l'administration, les commissions d'enquête font preuve de neutralité dans leurs analyses. Ce constat renforce l'idée avancée précédemment que ces enquêtes constituaient plutôt des temps de saisie et de compréhension pour l'administration d'Etat des problématiques et positionnements locaux.

²⁷³ AD45 171 W 30924, Commission d'enquête d'utilité publique, *Enquête sur les avant-projets de défense contre les inondations*, 15 décembre 1868.

Des enquêtes approfondies

Les commissions d'enquête se donnent également la possibilité d'aller au-delà du registre pour poursuivre les débats et la réflexion. C'est ce qui se passe par exemple lors de l'analyse du registre relatif au projet de déversoir prévu sur la commune de Sully. Après la fermeture de l'enquête, la commission accepte encore de nouveaux avis, comme celui d'un conseil municipal (Saint-Aignan-le-Jaillard). Surtout, elle entend certains riverains (le maire de Sully-sur-Loire et le Comte de Béthune-Sully) à leur demande et sollicite les ingénieurs du Service Spécial de la Loire pour qu'ils retravaillent leurs avant-projets, au regard des éléments présentés dans le registre d'enquête. Le temps de réflexion de la commission d'enquête n'est donc pas uniquement un temps de formulation de sa décision mais encore un temps possible pour la discussion, la négociation et l'approfondissement de l'analyse. Ces négociations en coulisse sont loin d'être négligeables et dans le cas que nous avons pris ici font basculer la décision de la commission d'enquête. En quelques mots, on peut expliquer que jusqu'à l'intervention du maire de Sully et du Comte de Béthune-Sully, le projet de déversoir était perçu favorablement par la commission. Ces notables locaux ayant mis en exergue les problèmes d'évacuation des eaux qu'ils allaient connaître localement, la question est revue par les membres de la commission avec les ingénieurs du Service Spécial de la Loire et le projet de déversoir reçoit finalement un avis négatif.

3. Des commissions d'enquête fidèles aux dépositions des registres

Finalement, même si leurs membres sont loin d'être toujours unanimes²⁷⁴, les commissions rendent compte le plus fidèlement possible des avis déposés dans les registres et les mobilisent pour appuyer leur décision.

Le premier élément à retenir est qu'aucun projet de déversoir ne reçoit d'avis favorable définitif, malgré le souvenir des dernières inondations. Si l'on tente ensuite de synthétiser les avis qui ont pu être consultés, deux principales demandes transparaissent. Pour un certain nombre de déversoirs, les commissions d'enquête demandent l'abandon pur et simple du projet. Les recherches que nous avons menées ont montré que cela avait été le cas par exemple pour les ouvrages prévus sur les vals de Sully, Ménars et Luynes. Les commissions s'appuient alors sur les arguments mobilisés par les déposants. Par exemple, à propos du déversoir prévu sur le val de Luynes : « *la Commission d'enquête a proposé l'abandon de [cet] 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* »²⁷⁵.

²⁷⁴ Les archives départementales du Cher laissent par exemple transparaître des traces de conflit au sein même des commissions lors de la production des avis. A propos du projet de déversoir à la Charité-sur-Loire, le Préfet du Cher note : « *Deux influences rivales se sont manifestées et la Commission elle-même s'est divisée sur le système d'introduction des eaux. M. l'ingénieur en chef examine et discute d'une manière qui me semble péremptoire les diverses objections qui ont été émises au sein de la commission d'enquête qui a adopté le projet de l'administration à la majorité de 4 voix contre 3* »²⁷⁴. On voit donc que les projets ont fait l'objet d'intenses débats, jusque dans les commissions d'enquête d'utilité publique.

²⁷⁵ AD37 S3407, FRANQUEVILLE, *Déversoir et réversoir de Luynes*, 19 juillet 1869.

De la même manière, à propos du déversoir prévu sur le val de Sully, l'ensemble des dépositions contenues dans le registre d'enquête est repris par la commission, qu'il s'agisse de l'avis d'un conseil municipal ou d'un déposant individuel. La commission fait donc état des arguments développés relatifs aux : risques de « fréquents dommages » « aux parties basses ayant forme de cuvette », « au grand préjudice de la salubrité publique », aux dangers liés « à la rentrée des mêmes eaux en Loire, par un reversoir à établir en tête du parc du château de Sully », etc... La question de l'étroitesse du val, ne pouvant permettre un écrêtement important, est aussi un argument majeur. Finalement, la commission d'enquête termine ainsi son avis : « considérant que l'avant-projet du déversoir à établir à Cuissy a été presque unanimement désapprouvé et repoussé dans l'Enquête sur les deux rives [...] est d'avis : Que l'avant-projet d'établissement d'un déversoir à Cuissy, soumis à l'Enquête, soit abandonné et rejeté »²⁷⁶.

Pour un certain nombre d'autres déversoirs, les commissions d'enquête les approuvent, sous certaines conditions. Ce cas de figure se retrouve finalement pour la majorité des déversoirs mis à l'enquête : St Eloi, Cosne (la Charité sur Loire), St Firmin, Ouzouer (Saint-Benoît), Jargeau, Avaray, Montlivault, Chouzy (Cisse). Parmi ces conditions, la première et la principale d'entre elles porte sur la hauteur des seuils de ces ouvrages, qui reste hier, comme aujourd'hui, le principal point d'achoppement.

C'est le cas par exemple à propos du déversoir d'Ouzouer, prévu sur le val de Saint-Benoît. A son propos, la commission d'enquête s'appuie d'abord sur le fait que « le déversoir proposé [doit être] établi sur un point malheureusement trop connu par les ravages dont il a été le théâtre à chacune des inondations » et que « la construction d'un déversoir à Ouzouer a pour but de prévenir la reproduction ou au moins d'atténuer les conséquences terribles des ruptures de levées ». Il est ici intéressant de voir que la commission souligne en particulier le fait que les déversoirs soient destinés à maîtriser les brèches, alors que tant dans le discours des ingénieurs que dans les dépositions des riverains, on met l'accent sur le rôle d'écrêtement des crues de cet ouvrage. Le déversoir d'Ouzouer est avant tout pensé pour permettre un emmagasinement important dans le val ; la protection des intérêts riverains est bien sûr évoquée, mais les ingénieurs parlent bien d'un déversoir « régulateur de crues »²⁷⁷. Or, la commission d'enquête ne met jamais le doigt sur cet aspect. D'un point de vue politique, l'argument d'un ouvrage capable d'éviter les brèches est de fait plus facilement défendable.

La commission approuve donc le projet de déversoir à Ouzouer, mais y ajoute quelques conditions qu'elle reprend des principales demandes formulées par les riverains : la nécessité de débarrasser le lit du fleuve des obstacles et celle d'exhausser le seuil du déversoir. A ce sujet, la commission note : « considérant que le fonctionnement d'un déversoir généralement prévu et toujours beaucoup moins funeste qu'une rupture de levée, impose aux populations, des précautions utiles et déterminées, ne nature à empêcher souvent de nombreux dommages [...]. Considérant [...] qu'il est important de sauvegarder, autant que possible, sans nuire toutefois à la sécurité publique, les intérêts des propriétaires du val, par l'adoption d'une mesure qui rendrait moins fréquent le fonctionnement du dit déversoir [...]. Considérant que si l'avant-projet a été critiqué

²⁷⁶ AD45 206W 46878, Commission d'Enquête d'Utilité Publique, Procès verbal de la Commission d'enquête, 21 novembre-19 décembre 1868.

²⁷⁷ AD45 171W 30909, COLLIN, Rapport de l'ingénieur en chef en réponse à la lettre de M. le Préfet du Loiret sur les moyens à employer pour prévenir ou atténuer les effets des inondations dans la traversée de ce département, 10 janvier 1867.

dans l'enquête, il a aussi été approuvé par plusieurs déclarants, auxquels il y a lieu de penser que se rallierait une partie des opposants par suite de la satisfaction que leur donnerait l'établissement d'une banquette et le débarras du lit du fleuve, est d'avis : 1° Qu'il y a utilité publique à construire un déversoir à Ouzouer-sur-Loire [...] 2° que sur le seuil du dit déversoir soit établie une banquette en terre d'une hauteur d'un mètre [...] 3° que le lit de la Loire et ses bords, soient débarrassés de tous obstacles »²⁷⁸.

On retrouve le même type de demande pour le déversoir de Jargeau. La commission d'enquête met en avant le fait que fixés trop bas, les seuils de déversoirs ne peuvent qu'entraîner une dégradation de la situation des populations riveraines « *Attendu que le système des déversoir ne peut être considéré par la Commission comme un remède contre les ravages de l'inondation ; qu'il a en effet pour but de faire entrer dans les vals l'eau du fleuve en réglant seulement l'introduction ; que, s'il est vraisemblable que ce travail, en empêchant les ruptures de levées en aval garantirait le val contre les destruction des maisons et la plus grande partie des ensablements, le déversoir ouvert à 4m95 au-dessus de l'étiage tel qu'il est proposé aurait de si graves inconvénients qu'il devrait être rejeté de suite même comme palliatif ; Qu'il aurait en effet pour résultat certain d'amener l'eau dans le val plus tôt et plus souvent qu'elle n'y arrivait dans l'état actuel ; que si en effet la rupture des levées a permis en 1846, 1856 et 1866 l'invasion des eaux, ç'a été seulement lorsque la Loire eut monté à l'échelle du pont d'Orléans à 7 mètres environ ; que dans des circonstances semblables, si le déversoir eut existé, l'eau serait entrée à 4m95 et même 4,45 ou 4,50, c'est-à-dire beaucoup plus tôt. Qu'en outre, en dehors de ces grandes catastrophes, six fois depuis le commencement du siècle, le déversoir eut laissé passer l'eau à des époques où les levées l'ont parfaitement contenue, et renouvelé six fois pour le pays que l'on veut défendre les désastres presque complets des inondations ; [...] Attendu que ces quantités d'eau déversées dans le val eussent six fois de plus détruit les récoltes ; que cette destruction de récoltes à cause de sa généralité est un tort beaucoup plus considérable même que les ensablements et les démolitions de maisons ou de murs qui ne sont jamais que des malheurs exceptionnels ; qu'ainsi le déversoir tel qu'il est projeté est un palliatif pire que le mal qu'il veut atténuer et qu'il doit être énergiquement repoussé par la commission comme il l'est par la majorité des populations ».* Dans son argumentaire, la commission d'enquête propose alors un rehaussement du seuil de l'ouvrage :

« Attendu qu'il a donc fallu chercher un moyen pour que le déversoir, tout en conservant son fonctionnement dans les grandes inondations, n'amenât l'eau dans les vals, ni trop tôt, ni trop fréquemment. Que ce moyen consiste évidemment dans la fermeture du déversoir par un ouvrage conçu de telle manière que, disparaissant ou s'ouvrant quand les grandes inondations mettraient les levées en danger, il puisse protéger efficacement les levées contre les crues considérables analogues à celles que nous venons de signaler ; que la difficulté pour la commission a été de fixer à quelles hauteurs cet ouvrage devait s'élever, et le seuil du déversoir devait être placé pour donner une protection suffisante aux vals de notre arrondissement, les seuls dont elle avait à se préoccuper »

Il est en outre intéressant de voir que la commission renvoie sur ce point aux premiers travaux réalisés par l'ingénieur COMOY, qui proposait, rappelons-le, des déversoirs dont les seuils auraient été fixés le plus haut possible, juste avant la rupture de la levée. Pour la commission, le déversoir prévu à Jargeau est accepté sous conditions. Elle explique ainsi que « *ce résultat sera obtenu en conservant au déversoir à peu près la longueur projetée de 550 m et en relevant le seuil à 5,50m au-dessus de l'étiage de l'échelle de Jargeau. Qu'il y a lieu également de le couronner par une banquette de terre de 1m de hauteur assez résistance pour contenir certainement les eaux jusqu'à ce qu'elles arrivent à son sommet, et devant être emportées lorsqu'elle sera surmontée pour laisser alors le déversoir produire son effet ; qu'ainsi le val sera garantis*

²⁷⁸ AD45 171W 30919, Avis de la commission d'enquête – déversoir de Saint-Benoît, 21 octobre 1868.

contre les grandes crues ordinaires et ne verra pas son sol se déprécier sous la menace incessante d'une invasion périodique et fréquente des eaux ; qu'en temps d'inondation il recevra les eaux comme il les a toujours reçues, mais ne recevra que la quantité que le lit de la Loire est impuissant à contenir ; qu'il y a donc là un palliatif sérieux et acceptable ;

Est d'avis, tout en persistant dans la demande des réservoirs, que le déversoir tel qu'il est proposé serait nuisible et ne doit en aucun cas être exécuté ; qu'il doit au contraire être déclaré d'utilité publique aux conditions suivantes :

1° Le déversoir aura son seuil seulement à 5,50 au-dessus de l'étiage de l'échelle de Jargeau ; 2° sa longueur sera calculée pour laisser passer au maximum d'une crue analogue à celles de 1856 ou 1866 seulement deux mille mètres cubes par seconde ; elle sera à peu près celle indiquée au projet, 550m entre les rampes ; 3° le déversoir sera surmonté dans toute sa longueur ou d'une banquette en terre, de 1m de hauteur ; la banquette sera construite de telle sorte qu'elle résiste certainement jusqu'à ce que les eaux arrivent à son sommet et soit emportées ensuite par déversement superficiel pour laisser fonctionner le déversoir »²⁷⁹.

Loin de rester dans la droite ligne proposée par l'administration impériale, les commissions d'enquête s'attachent donc à rendre compte le plus ouvertement possible des différentes réactions occasionnées par les projets de déversoirs mis à l'enquête. Leur travail consiste donc avant tout à concilier les différentes positions affichées. Elles n'ont nulle prétention ou volonté de pédagogie ou d'une meilleure explication des projets auprès des riverains, comme on peut le voir chez de nombreux commissaires-enquêteurs dans les enquêtes actuelles [PIECHACZYK, 2000]. Les temporalités ne le permettent d'ailleurs pas puisque les commissions ne se réunissent que lorsque les temps de déposition des avis sont déjà clos. Par contre, on voit bien qu'elles cherchent toujours plus à affiner et clarifier les conditions dans lesquelles les déversoirs pourraient être établis, comme par exemple pour l'ouvrage prévu sur le val de Sully.

Comment expliquer cette neutralité ? On peut arguer du fait qu'en établissant des commissions d'enquête composées de notables locaux, ces derniers soient particulièrement sensibles aux arguments des déposants. De même, on peut une nouvelle fois s'interroger sur le statut des enquêtes : sont-elles véritablement contraignantes pour l'administration impériale ? Ne constituent-elles pas plutôt un moyen pour elle d'une part de sentir les oppositions ou réalités locales, d'autre part d'asseoir une légitimité d'action pour ses travaux ? Et l'administration impériale est-elle vraiment contrainte par le résultat de ces enquêtes ? Nous verrons en effet dans le point qui suit que l'administration impériale se donne finalement une certaine liberté vis-à-vis des avis formulés localement : elle prend ainsi le parti d'abandonner certains projets de déversoirs en suivant les avis exprimés localement, leur laissant la responsabilité de cette décision et concentre son action sur quelques ouvrages qu'elle considère comme étant véritablement d'utilité publique, eu égard à leur vocation d'écrêtement en amont des principaux centres urbains du val de Loire. L'arbitrage se fait donc au regard de ce que l'administration d'Etat estime comme étant de sa responsabilité, c'est-à-dire d'abord la préservation des enjeux économiques implantés le long du fleuve.

²⁷⁹ AD45 171W 30924, *Avis de la commission d'enquête – déversoir de Jargeau*, 15 décembre 1868.

4. Des avis discutés et complétés par les représentants de l'administration locale

L'avis des commissions n'est en effet pas le seul document sur lequel peut s'appuyer l'administration d'Etat pour statuer. Après que la commission a délibéré, les ingénieurs locaux du Service Spécial de la Loire ainsi que le Préfet du département sont appelés à se positionner. Ces avis complémentaires doivent permettre à l'administration centrale de comprendre dans quels contextes les enquêtes ont eu lieu. Nous n'avons pas pu consulter l'ensemble de ces avis complémentaires. On peut cependant remarquer que plutôt que de discuter les conclusions des commissions, ces avis viennent le plus souvent les conforter ou à tout le moins revendiquent une certaine neutralité.

C'est le cas par exemple à propos du déversoir prévu sur le val de Sully, où l'ingénieur DEGLAUDE se contente de reprendre le déroulement des débats et ne se porte pas en porte-à-faux vis-à-vis des avis formulés : « *L'enquête sur le déversoir et le réversoir de Sully révèle un sentiment énergique et unanime d'oppositions contre ces deux ouvrages. La ville de Sully et le maire de St Père auraient bien voulu du déversoir, sans le réversoir, si les eaux avaient pu s'écouler par derrière la ville. [...] Mais l'étude faite durant le cours de l'enquête ayant démontré l'obligation inévitable du réversoir, l'opposition de Sully et de St Père s'est ajoutée à l'opposition des autres communes du val de Sully. De forte, la protestation contre le déversoir de Cuissy est devenue unanime. L'opposition des propriétaires du val s'explique par la crainte de submersions plus fréquentes et par conséquent d'une aggravation des dommages que leurs occasionnent les grandes crues de la Loire. Elle se fonde surtout sur ce fait grave que la crue de 1866 n'a pas fait irruption dans le val. Le val a bien été submergé, mais par des eaux de remous. Une rupture s'est faite à son extrémité d'aval, dans l'étranglement que présente le lit endigué aux abords du pont de Sully et dans l'emplacement proposé pour le réversoir. C'est par là que les eaux se sont épanchées doucement dans le val. Quant à l'opposition de Sully et de St Père, elle a pour cause, comme on vient de le dire, l'intérêt spécial de la protection de cette ville et de ce bourg placé l'un en face de l'autre sur la rive du fleuve. 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'emménagement 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.* ». Plus encore, certains tendent à justifier et à confirmer les remarques formulées localement, comme sur le val de Luynes par exemple²⁸⁰. Enfin, en dernière instance, le préfet de département compile l'ensemble de ces informations avant de formuler lui-même son avis et de le faire parvenir à l'administration centrale des Travaux Publics. Une nouvelle fois, on ne peut pas rendre compte de dissensions majeures entre les avis des commissions et ceux qui sont formulés par le premier représentant de l'administration d'Etat dans les départements. A propos du déversoir prévu sur le val de Luynes, le Préfet d'Indre-et-Loire reprend une nouvelle fois les avis formulés avant lui et les confirme :

« *Nous, Préfet d'Indre-et-Loire, commandeur de l'ordre impérial de la Légion d'Honneur, [...]*

Considérant que l'introduction des eaux dans le petit val de Luynes serait sans influence pour la préservation du val inférieur de Tours, puisqu'elle ne pourrait produire sur le niveau des eaux de la Loire qu'un abaissement de

²⁸⁰ AD37 S3407, Déversoir de Luynes.

Om035 à peine pendant le temps de l'emmagasinement d'un cube d'eau évalué à 16 millions au plus que peut contenir le val ; Que ce projet a soulevé les protestations les plus énergiques de la part des autorités municipales et des populations des bourgs de Vallières, Luynes et de St Etienne de Chigny qui auraient à souffrir d'une submersion dont le val a toujours été préservé par l'état actuel des choses ; Que la commission d'enquête et la chambre de commerce de Tours, ont unanimement repoussé le projet comme ne présentant aucune importance au point de vue de l'intérêt général et ne pouvant dès lors justifier le sacrifice de la sécurité d'une population d'environ 800 habitants ; Que MM. les Ingénieurs eux-mêmes dans des rapports après-enquête motivés sur de puissantes considérations, inclinent à penser qu'il est juste de renoncer à un projet destiné à introduire sans utilité réelle les eaux des grandes crues dans le val de Luynes jusque là insubmersible ; Sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet présenté pour l'établissement d'un déversoir à l'entrée du val de Luynes [...], projet qui mécontenterait profondément les populations sans aucune utilité appréciable. Tours, le 31 mars 1869, le Préfet d'Indre-et-Loire »²⁸¹

Cette neutralité qui s'exprime dans les avis des ingénieurs et préfets nous amène à formuler deux remarques. D'une part, on se rend compte que les ingénieurs locaux des Ponts et Chaussées ont souvent profité du temps de l'enquête d'utilité publique pour affiner leur connaissance des problématiques locales et pour mieux cerner les conséquences potentielles des ouvrages qu'ils avaient proposés. A ce titre, on observe bien des effets d'apprentissage pour les « hommes de l'art » lorsqu'ils soumettent leurs avant-projets aux enquêtes. Nous avons bien vu d'ailleurs que certains projets font l'objet de modifications au cours même de l'enquête, comme pour celui prévu sur le val de Sully. Dans d'autres cas, les ingénieurs s'accordent effectivement avec les populations riveraines sur le problème de l'étroitesse de certains vals, leur incapacité à proposer des capacités d'écrêtement importantes et le peu de pertinence d'un déversoir (c'est le cas par exemple pour les ouvrages prévus sur le val de Ménars (Loir-et-Cher) ou sur le val de Luynes (Indre-et-Loire)).

B. L'administration d'Etat à l'écoute des avis formulés localement ?

Entre 1868 et 1873, on trouve peu d'éléments dans les procès-verbaux du Conseil Général des Ponts et Chaussées rendant compte de la tenue des enquêtes et des avis auxquels elles ont abouti. Seules quelques références sont faites quant au projet de déversoir prévu à Saint-Firmin par exemple (Loiret) ou sur le val de Bannay (Cher). On pourrait y voir un effet de conjoncture, même si les recueils des procès-verbaux laissent peu transparaître les bouleversements que connaît alors le pays suite à la guerre de 1870, la chute de l'Empire et l'instauration de la III^{ème} République. En tout état de cause, il faut attendre 1873 pour qu'un état des lieux soit fait des résultats des enquêtes d'utilité publique menées sur les projets de déversoirs et que l'administration d'Etat statue vis-à-vis des résultats obtenus²⁸². Une première lecture nous amènerait à dire que cette dernière s'attache alors simplement à suivre les avis formulés lors des

²⁸¹ AD37 S3407, PREFECTURE D'INDRE ET LOIRE, *Avant-projet du déversoir et du réservoir de Luynes, renvoi du dossier après enquête*, 31 mars 1869.

²⁸² Les gouvernants passent, l'administration demeure... Les archives consultées laissent très peu transparaître de rupture. On en veut également pour preuve la longévité d'E. FRANQUET de FRANQUEVILLE au poste de Directeur général des Ponts et Chaussées et des chemins de fer, de 1855 à 1876.

enquêtes et qu'elle est même prête à abandonner certains ouvrages suite aux avis défavorables formulés par les commissions d'enquête. Si l'on reprend le concept de « forçage » proposé par L. MERMET et al. [2004], la conclusion logique serait alors que l'on se trouve face à des dispositifs particulièrement équilibrés, permettant à l'ensemble des parties prenantes de modifier les projets considérés, voire permettant même l'abandon de ces projets. Pourtant, une seconde lecture nous amène à être plus fine dans l'analyse. On comprend ainsi que l'administration d'Etat n'a pas le même positionnement vis-à-vis de tous les projets de déversoirs soumis à l'enquête. Elle distingue les ouvrages ouvrant sur des vals de faible taille et n'offrant que peu de capacités d'écrêtement (qu'elle peut envisager d'abandonner n'étant pas considérés par elle comme étant d'utilité publique) et ceux qu'elle souhaite voir se réaliser eu égard aux enjeux économiques qu'ils sont susceptibles de protéger. Plus encore, elle laisse dans le premier cas la responsabilité de l'abandon des ouvrages aux populations riveraines, tandis qu'elle est prête à négocier avec eux des modifications conséquentes afin de répondre à leurs attentes.

1. Le devenir des déversoirs arrêté au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées

C'est en janvier 1874 que le Conseil Général des Ponts et Chaussées arrête une nouvelle stratégie. Les inspecteurs généraux rapporteurs sur ces questions rendent d'abord compte des positions très divergentes qui se sont exprimées à l'égard des déversoirs.

Devant les oppositions formulées localement, le choix est alors fait par l'administration d'Etat de suivre les requêtes des commissions d'enquête, d'abandonner un certain nombre de déversoirs et de concentrer ses ressources financières sur quelques-uns de ces ouvrages, dont les seuils sont rehaussés. L'administration d'Etat fait donc un arbitrage et ne relance, le 4 mars 1874, que cinq projets de déversoirs²⁸³. Dans un rapport précédant cette réunion de quelques mois, l'ingénieur DEGLAUDE explique alors que : « *Ces déversoirs sont les plus importants de tous ceux qu'avait d'abord proposé la Commission des inondations. Ils s'appliquent aux cinq vals les plus étendus. Ce sont les ouvrages qui intéressent le plus la conservation des propriétés que protègent les levées et l'atténuation des grandes crues extraordinaires de la Loire* »²⁸⁴. Il s'agit des déversoirs d'Ouzouer dans la levée du val Saint Benoît (Loiret), de Jargeau dans le val d'Orléans (Loiret), d'Avaray dans le val d'Avaray (Loir-et-Cher), de Montlivault dans le val de Blois (Loir-et-Cher) et de Chouzy dans le val de la Cisse (Loir-et-Cher). La principale modification porte sur la hauteur des seuils des ouvrages. Pour la fixer, le Conseil Général des Ponts et Chaussées s'appuie sur les dernières études des ingénieurs JOLLOIS et DEGLAUDE qui mettent de nouveau l'accent sur l'importance de n'introduire les eaux qu'en dernière instance, lorsque la rupture des levées est inévitable, avec comme effet une atténuation maximale du débit de la crue dans le val ; ils reviennent en ce sens aux propositions formulées par COMOY et COLLIN dès 1857. Les Ingénieurs du Service Spécial de la Loire

²⁸³ AN F¹⁴ 10912¹⁶⁶, *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 1^{er} semestre 1874.

²⁸⁴ BMO, Fonds Guillon, Ms 1882, folio 202-208, *Rapport de la commission des inondations sur les déversoirs d'Ouzouer, de Jargeau, d'Avaray, de Montlivault et de Chouzy*, le 15 décembre 1873.

proposent également de surmonter ces déversoirs dont le seuil fixe est en maçonnerie d'une petite digue en terre, formant seuil mobile et disparaissant dans les grandes crues extraordinaires.

Dans le tableau qui suit, nous reprenons les nouvelles caractéristiques des ouvrages telles qu'arrêtées en 1874 :

Déversoirs	Longueur	Hauteurs au-dessus de l'étiage	
		Du seuil fixe	Du seuil mobile
Ouzouer	800m	5m20	6m30
Jargeau	575m	5m50	6m75
Avaray	550m	5m40	6m40
Montlivault	510m	5m30	6m30
Chouzy	450m	5m30	6m50

Les hauteurs des seuils fixes sont donc largement modifiées et rehaussées au minimum de près de cinquante centimètres, les banquettes venant encore se surajouter. C'est ainsi que les seuils des « déversoirs modernes » sont fixés à près de deux mètres au-dessus des traditionnels déchargeoirs (comme nous l'avions montré sur un schéma, chapitre 3).

En ne conservant que cinq déversoirs, c'est aussi une stratégie entièrement repensée qui s'impose en 1874 au sein de l'administration des Ponts et Chaussées. On notera que les ambitions des ingénieurs se sont alors recentrées sur une seule priorité : « faire la part de l'eau » et prévoir des zones d'écrêtement des eaux du fleuve en cas de crue exceptionnelle. L'autre argument qui prévalait en 1867 et selon lequel les déversoirs permettaient également une réduction des dommages dans les campagnes en évitant les ruptures de levées est érudé.

On perçoit alors les enjeux de responsabilité qui sont à l'œuvre : si l'administration d'Etat se veut « protectrice » dans le sens qu'elle protège en priorité les intérêts économiques situés le long de la Loire et s'arque-boute pour ce faire sur la construction des grands déversoirs permettant un écrêtement important, elle ne s'inscrit pas encore dans le schéma d'un Etat « Providence » et laisse la responsabilité de leur protection aux populations riveraines qui ont refusé les déversoirs qui leur étaient proposés. Dans une logique libérale, ces dernières ont eu la capacité d'accepter ou de refuser les ouvrages que l'administration d'Etat était prête à financer ; elles doivent ensuite assumer les conséquences de leurs choix. On retrouve très bien ici la logique libérale qui prédomine dans les dernières décennies du XIX^{ème} siècle et est ainsi décrite par F. EWALD : *« personne ne peut se décharger sur un autre du poids de son existence, des coups du sort ou des malheurs qu'il peut subir [...] chacun est, doit être, est supposé être responsable de son sort, de sa vie, de sa destinée. [...] Le principe de responsabilité passe par un rapport homme-nature tel que tout ce qui m'arrive doit être compté comme sanction, bien ou mal. Responsable de moi-même, je ne saurais attribuer à personne d'autre que moi-même la raison de mes échecs. Ces échecs, même s'ils sont aussi le fait des circonstances, des autres, d'une conjoncture difficile, ne tiennent*

au fond qu'à moi : c'est moi qui n'ai pas su tenir compte de tel élément, c'est moi qui ai péché par ignorance, c'est moi qui n'ai pas compris les lois de la nature ou n'ai pas su en user, en tout cas, et toujours, sauf exception, c'est ma faute. » [EWALD, 1986 : 32-33].

Dans les faits, le ministère des Travaux Publics décide d'ouvrir une nouvelle enquête d'utilité publique pour chacun de ces cinq déversoirs. Ces enquêtes ont lieu en 1875, dans les mêmes formes que celles engagées en 1868. Cette fois, elles sont toutes conclues sur des avis favorables et permettent le lancement des travaux. Ces derniers sont engagés entre 1878 et 1887 selon les sites. On rappellera que sur les cinq ouvrages prévus au départ, le déversoir sur le val de Cisse (Loir-et-Cher) est le seul à ne pas être réalisé, en raison d'un différend financier²⁸⁵. De même, un autre ouvrage est proposé localement à l'enquête : il s'agit du système de double déversoir situé en amont du val de Bréhémont (Indre-et-Loire). Tout comme les autres déversoirs, il est approuvé lors de l'enquête d'utilité publique et construit dans les années 1880.

2. Des enquêtes d'utilité publique dont les avis sont suivis... au regard de l'utilité estimée par l'administration d'Etat

La lecture de R. DION [1934], selon laquelle plusieurs projets de déversoirs avaient été abandonnés suite aux oppositions riveraines, ne peut donc être contestée. Cependant, si l'on détaille plus finement le déroulement des faits, on comprend que ces oppositions ont eu un effet sur la mise en œuvre de l'action publique dans la mesure où l'administration d'Etat en a admis le principe.

L'utilité des déversoirs jugée à l'aune de leurs capacités d'écrêtement

Lorsqu'au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées, la décision est prise d'abandonner les déversoirs ayant fait l'objet d'avis défavorables (c'est le cas des projets de déversoirs prévus sur le val de Luynes (Indre-et-Loire), sur le val de Sully (Loiret), sur le val de Ménars (Loir-et-Cher) ou celui de Bannay (Cher)), quelle est alors la logique des ingénieurs ?

La priorité de l'administration d'Etat reste d'assurer grâce aux déversoirs des capacités d'écrêtement supplémentaires pour protéger les villes. Dans un second temps, et par rapport aux ruptures de levées qui avaient lieu précédemment, les déversoirs présentent en outre l'avantage d'assurer un contrôle des écoulements dans les vals ruraux. L'administration d'Etat est donc prête, dans une logique d'amélioration de la sécurité des populations riveraines de ces vals, à financer ces ouvrages. Elle ne considère cependant pas avoir à agir contre l'avis des populations et sans la légitimité de leur approbation. Elle décide donc de suivre les avis formulés lors des enquêtes et d'abandonner un certain nombre d'ouvrages.

²⁸⁵ La construction du déversoir nécessitait de surélever la ligne de chemin de fer récemment construite dans le val. La compagnie propriétaire de la ligne refuse cependant de payer les travaux et demande dédommagement auprès de l'administration d'Etat. Cette dernière refuse et le différend perdure jusqu'au début du XXème siècle. En 1909, le projet de déversoir sur le val de Cisse est une nouvelle fois reporté.

Ce principe ne s'applique cependant pas à tous les projets de déversoirs. L'administration d'Etat suit l'avis des commissions d'enquête... tant que celui-ci ne porte pas préjudice aux ouvrages qu'elle considère elle-même comme étant d'utilité publique, c'est-à-dire ceux offrant d'importantes capacités d'écrêtement. L'avis des populations riveraines prévaut et s'impose tant que l'intérêt général, et en particulier la préservation d'enjeux économiques majeurs, n'est pas remise en question. C'est ce que nous fait comprendre l'ingénieur DEGLAUDE quand, à propos des projets de déversoirs menés dans le Loir-et-Cher, il précise : « *Je ne crois pas qu'il soit dans la pensée de l'administration d'améliorer la situation d'un val, contre la volonté de ses habitants, quand l'intérêt public de l'atténuation de la crue ne le commande pas.* »²⁸⁶.

Le ministre des Travaux Publics commente lui aussi les refus essuyés dans le département du Cher : « *Dans toutes les enquêtes auxquelles ont donné lieu les avant-projets des déversoirs à établir en tête de vals de la Loire, l'administration a toujours reconnu hautement le droit des intéressés à maintenir le statu quo, si, malgré tous les dangers, ils le préfèrent aux mesures conservatrices qu'on leur propose.* » La dernière phrase termine le raisonnement : « *Pour sortir de cette règle générale, il faudrait avoir à sauvegarder des intérêts de premier ordre.* »²⁸⁷.

On notera d'ailleurs qu'aucun déversoir ouvrant sur un val de grande taille n'est unanimement repoussé lors des enquêtes. Ce cas de figure aurait été intéressant car il aurait entraîné une confrontation directe entre les avis formulés localement et celui de l'administration d'Etat. Il n'était cependant peut-être pas envisageable, les commissions étant parfaitement conscientes des attendus de l'administration d'Etat vis-à-vis des déversoirs. De même, le principe d'un écrêtement dans les campagnes pour mieux protéger les villes est relativement bien accepté, sous réserve toujours d'indemnités ou d'une garantie minimale de protection. Inversement, l'argument selon lequel les déversoirs puissent sécuriser les levées est beaucoup moins bien perçu et compris.

Une responsabilisation des populations riveraines

Plus encore, l'administration d'Etat peut laisser la responsabilité d'un *statu quo* et d'un abandon des projets aux riverains. La problématique est donc complètement différente de celle à laquelle font face les gestionnaires du risque actuels.

Au XIX^{ème} siècle, 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, en charge de la sécurité des particuliers (la loi de 1807 stipule bien que ces derniers en sont responsables au premier chef). Dans une logique libérale de responsabilisation des particuliers, elle refuse donc de construire les déversoirs contre leur avis. Dans plusieurs sources, les hommes des Ponts et Chaussées laissent sous-entendre que l'administration d'Etat aurait pu passer outre les refus formulés lors enquêtes d'utilité publique ; pourtant, le choix est fait de s'y conformer. Dans cette position de *statu quo*, l'administration d'Etat accepte de ne pas construire les déversoirs mais refuse de renforcer les levées, même lorsque ces travaux sont financés par les premiers intéressés.

²⁸⁶ AD45 206W46878, DEGLAUDE, *Enquête sur les avant-projets du déversoir de Cuissy et du reversoir en amont du Château de Sully*, 10 février 1870.

²⁸⁷ AD18 3S399, Ministère des Travaux Publics, *Courrier au préfet du Cher*, 19 août 1869.

Les propos de certains ingénieurs sont alors relativement fatalistes, voire cyniques et tout à fait clairs à ce propos. Nous reprenons ici une nouvelle fois les propos de l'ingénieur DEGLAUDE. S'interrogeant sur l'opportunité d'aller à l'encontre de l'avis des riverains pour implanter un déversoir sur le val de Sully, il constate que : « *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* »²⁸⁸.

Ce n'est donc que pour des projets que l'administration d'Etat considère elle-même comme étant d'utilité publique, ceux offrant la plus forte capacité d'écrêtement, qu'elle est prête à négocier ou passer outre les oppositions locales, voire les avis des commissions d'enquête et à poursuivre leur mise en œuvre. C'est le cas des cinq déversoirs conservés en 1874. Dans le cas inverse, elle laisse la responsabilité de l'abandon des déversoirs aux riverains.

Dans ces débats, certaines voix s'élèvent néanmoins, se demandant si le rôle de l'Etat n'est pas d'agir contre l'avis des riverains, pour leur bien. Les ingénieurs balayent très vite cette question et celle d'une potentielle responsabilité de l'Etat en cas de nouvelle crue d'importance. L'ingénieur DEGLAUDE explique ainsi que : « *L'on peut répondre il est vrai, qu'après le désastre l'administration ne s'en verra pas moins assaillie de réclamations de secours, qu'elle aura beaucoup de peine à résister aux sollicitations qui la presseront de toutes parts et qu'elle sera réduite, en fin de compte, à réparer la plus grande partie des dommages, d'après les précédents des inondations antérieures. Qu'en conséquence, elle ne doit pas s'arrêter devant les obstacles qu'on oppose aujourd'hui à la volonté de conjurer ces funestes éventualités. Ce raisonnement a certainement de la valeur. Mais l'administration ne saurait prendre une résolution de cette importance sans être fermement convaincue de son utilité. Il lui faut une forte conviction pour proposer la loi qui déclarera l'utilité publique et lui donnera les moyens d'exécution. Or, dans le cas dont il s'agit, une semblable conviction est loin de se produire.* »²⁸⁹

²⁸⁸ AD45 206W46878, DEGLAUDE, *Enquête sur les avant-projets du déversoir de Cuissy et du reversoir en amont du Château de Sully*, 10 février 1870.

²⁸⁹ Ibid.

Conclusion du chapitre 7

Dans ce chapitre, notre ambition était donc de tenter cet « anachronisme contrôlé » [OFFERLE, 1998] et de montrer comment l'observation et l'analyse de ces démarches passées nous a amenée à saisir l'importance des enjeux de responsabilité pour comprendre le rôle et la place donnés aux riverains par les gestionnaires du risque dans la construction de l'action publique.

Lorsqu'on considère dans une première lecture les procédures mises en œuvre dans le cadre du programme de travaux de 1867 et leurs effets, elles semblent en effet avoir permis aux riverains de réduire les capacités de « forçage » des porteurs de l'action publique. Si l'on reprend les différents critères établis par L. MERMET et al. [2004], il n'y a certes pas eu de véritable moment pour le « débat public », pour que les riverains articulent clairement leurs objections en public mais les registres d'enquête ont joué ce rôle et leur ont permis de développer leur argumentaire. Enfin, nous avons bien montré comment l'administration d'Etat a cherché une ouverture et une participation la plus large possible des riverains. Ces enquêtes bénéficient également d'une vraie « lisibilité » dans les portages et les positions de chacune des parties prenantes : la volonté de l'administration d'écarter les eaux de la Loire dans les campagnes pour mieux protéger les villes est ainsi clairement affichée. De même, elles permettent à l'administration d'entendre les objections et autres suggestions pour requalifier ses projets : il semble même que ce soit un attendu initial de ces enquêtes. Les enquêtes donnent aussi lieu à un « approfondissement des études » et nous avons bien souligné des effets d'apprentissage pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Enfin, des « alternatives » sont proposées et entendues, en particulier celles de rehausser voire d'abandonner certains déversoirs. L'administration des Travaux Publics semble donc être « sortie du forçage » si l'on reprend l'expression de L.MERMET et al. [2004] et accepter dès le départ que ses projets puissent être refusés et voués à l'échec.

Cependant, pour nous, cette ouverture ne peut prendre sens que dans un contexte tout à fait particulier, sur lequel nous revenons maintenant.

D'une part, il semble que ces enquêtes d'utilité publiques constituent pour l'administration d'Etat beaucoup plus un temps pour obtenir une information complémentaire à sa réflexion qu'une contrainte dans la poursuite de l'action qu'elle a engagée. Elle y voit un moyen de confronter, d'approfondir et d'affiner ses propositions ; c'est bien ce que les hommes du Conseil Général des Ponts et Chaussées sous-entendent lorsqu'ils parlent d'aboutir à une « entente » avec les riverains lors de ces enquêtes. De même, si l'on considère la question de la hauteur des seuils des déversoirs, nous avons bien montré que l'administration est tout à fait prête à modifier les caractéristiques de ces ouvrages, voire que c'était même une sorte d'attendu de sa part. Il semble donc que ces enquêtes représentent surtout pour elle un temps pour asseoir sa légitimité politique à agir et à impacter la propriété privée.

D'autre part, nous avons bien vu que l'administration d'Etat ne se considère que faiblement liée à la procédure et aux résultats des enquêtes d'utilité publique. Nous l'avons mentionné, certains projets de déversoirs ont fait l'objet d'avis positifs lors des enquêtes mais ils ne sont suivis d'aucun effet, à l'image des déversoirs prévus sur la levée de Saint Eloi à Nevers (Nièvre) ou de

celui envisagé sur le val de la Charité (Cher). La priorité est donnée à d'autres ouvrages, même s'ils n'ont donné lieu qu'à des avis très partagés (Jargeau, Ouzouer, Sully, Avaray, Montlivault, Cisse), au motif que ces derniers sont identifiés comme répondant le plus directement à l'utilité publique, à savoir à l'écrêtement des eaux pour une plus grande sécurisation des intérêts économiques situés dans les villes. Inversement, lorsque les avis sont partagés ou négatifs localement, l'administration d'Etat envisage la possibilité d'aller à leur encontre et de « forcer » la décision. Elle n'entend cependant le faire que lorsqu'elle considère elle-même l'ouvrage comme étant d'utilité publique.

Enfin, cette ouverture au débat et cette « sortie du forçage » ne se comprend que dans un contexte où l'administration d'Etat ne se considère nullement responsable de la protection individuelle des riverains. Elle donne ainsi la possibilité à ces derniers de refuser des ouvrages qu'elle considère pour sa part comme devant améliorer leur situation mais leur laisse également le poids de la responsabilité vis-à-vis des dommages qui pourraient survenir ultérieurement en cas de nouvelle inondation. En lisant les délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées, on découvre d'ailleurs que l'administration d'Etat se dégage de toute responsabilité tant vis-à-vis des déversoirs qu'elle ne construit pas et pour lesquels elle laisse le poids de la décision aux populations riveraines que vis-à-vis de ceux qu'elle construit. Ainsi, si certains ingénieurs s'interrogent sur les mesures à prendre pour dégager la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de ces nouveaux ouvrages, les doutes sont peu nombreux : *« arrive-t-il que l'Etat soit mis en cause pour l'inondation des vals par les crues extraordinaires ? On ne peut douter que des réclamations aient lieu mais il sera facile à l'administration de donner des preuves pour sa défense. La Commission pense que l'on peut, sans imprudence, laisser les déversoirs se construire, sans parler de la question de responsabilité. »*²⁹⁰

²⁹⁰ AN F¹⁴ 10912¹⁶⁶, *Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 1^{er} semestre 1874.

Conclusion de la partie 3

En seconde partie, nous avons pu montrer une évolution logique et cohérente dans la construction de l'action publique face aux inondations, passant d'une appréhension fondamentalement hydraulique du problème à une compréhension aujourd'hui beaucoup plus globale et attachée au problème de l'adaptation des territoires à leur réalité inondable. Les collectivités locales y sont de plus en plus fortement impliquées et parties prenantes ; dans cette même logique, un rôle et une place accrues pour les populations riveraines pourraient paraître une évidence.

Pour montrer et expliquer pourquoi il n'en est pas ainsi, nous avons préféré dans la troisième partie mettre en perspective les projets actuels avec ceux mis en œuvre au XIX^{ème} siècle. Nous voudrions ici reprendre les principaux éléments que nous avons pu tirer de cette confrontation.

Les innovations procédurales fragiles face aux enjeux de responsabilité

Dans cette partie 3, nous avons confronté des « processus » *ad hoc* dits de « concertation », développés et mis en œuvre par les gestionnaires du risque pour légitimer leur action avec des « procédures », les enquêtes d'utilité publique, engagées au XIX^{ème} siècle pour la construction des déversoirs. Nous opposons deux approches fondamentalement différentes : d'une part des dispositifs élaborés spécifiquement pour favoriser la conciliation entre les parties prenantes et d'autre part des procédures strictes et imposées aux porteurs de l'action publique.

Or, à l'épreuve des faits, il nous est apparu que le riverain s'impose dans les secondes et reste à la marge dans les premières. Si l'on revient sur l'expérience des enquêtes d'utilité publique mises en œuvre au XIX^{ème} siècle, on constate que les contraintes réglementaires sont finalement relativement mises de côté par l'administration impériale pour favoriser les débats et échanges : les préfets prennent des libertés avec la réglementation pour favoriser le débat, les commissions d'enquête d'utilité publique continuent de recevoir des avis après la fin de la procédure, *etc.* Plus encore que leur simple validité juridique, c'est la légitimité politique des projets de déversoirs qui est en jeu. De même, ces procédures ont de lourds impacts sur la construction de l'action publique.

Inversement, lorsqu'on observe les dispositifs mis en œuvre actuellement sur la Loire, on constate certes une attention et des réflexions particulièrement poussées quant aux meilleurs outils à mettre en œuvre et aux modalités d'implication des riverains à développer, mais ces derniers restent finalement tardivement impliqués. Ils sont d'abord « représentés », que ce soit par leurs élus ou par des mouvements issus de la société civile.

Pour nous, il ressort de ces premières observations que l'enjeu, lorsqu'on observe un dispositif d'implication du public, ne se situe pas tant au niveau des « innovations procédurales » mises en œuvre [LASCOURMES, LE GALES, 2004] que dans les ambitions qu'ont leurs porteurs au moment où ils les engagent. Si les outils et méthodologies se développent pour favoriser la confrontation des points de vue et l'apprentissage mutuel, des questions de fonds, telles que l'incidence de ces dispositifs dans la construction de l'action et de la décision, sont peu posées ou pensées.

Ouverture et transparence des dispositifs

Si l'on considère maintenant le cœur même des dispositifs observés, il nous semble important de nous interroger sur la nature de l'information mobilisée et l'accessibilité accordée à cette dernière. Une nouvelle fois, on observe au XIX^{ème} siècle, dans le cadre de ces enquêtes, une attention particulière à la diffusion de l'information. Sont ainsi déposés à la sagacité de tous, les mêmes rapports que ceux fournis à l'administration centrale, les estimatifs financiers qui lui ont été fournis, ... L'administration impériale prête le flanc de façon relativement transparente aux critiques. De même, nous avons bien mentionné les efforts consentis pour la diffusion et une information maximale lors de la tenue de ces enquêtes, que ce soit par les affichages dans les communes, les articles qui se multiplient dans la presse et les injonctions à participer aux débats. Enfin, nous avons montré comment des entorses sont faites aux règlements pour faciliter l'information, avec le déplacement des documents dans les communes. Dans un contexte contraint par ailleurs, l'accessibilité et l'ouverture est une priorité.

Inversement, l'accessibilité à l'information ne vient parfois que tardivement dans les dispositifs observés aujourd'hui ; si la transparence est revendiquée (sans être totale) dans les instances fermées, par exemple dans le cadre de la « Démarche de Planification Concertée » sur le val de Bréhémont, cette dernière se déroule pendant plusieurs mois sans qu'il y ait d'information diffusée localement. La mise en visibilité auprès des populations riveraines n'a lieu qu'une fois que le consensus est acquis entre les acteurs institutionnels ; les réunions publiques sont d'ailleurs le moyen de « mettre en scène » ce consensus, comme autant d'argument face aux oppositions potentielles. En diffusant précocement, il semble que les gestionnaires du risque appréhendent de montrer leurs propres questionnements ou incertitudes.

Vis-à-vis de ces deux premiers points, on pourrait bien sûr arguer que les temporalités des dispositifs ne sont pas les mêmes aux deux époques. Les processus actuels s'inscrivent beaucoup plus précocement dans la construction de l'action publique que les enquêtes d'utilité publique menées au XIX^{ème} siècle une fois que les avant-projets de déversoirs sont arrêtés. D'une certaine manière, les « réunions publiques » organisées durant l'hiver 1866 correspondent mieux, du point de vue des temporalités, aux démarches actuelles observées. Cependant, on ne peut s'empêcher de constater que même lorsqu'elles se tiennent tardivement, les procédures menées au XIX^{ème} siècle

donnent d'importantes capacités aux riverains à agir sur la construction de l'action publique.

Les figures du riverain

Si l'on s'intéresse ensuite à la figure du riverain dans ces dispositifs, il est intéressant de voir que cette question n'est pas uniquement présente dans les réflexions des gestionnaires du risque actuels mais affleure déjà dans les discours des gouvernants et des « hommes de l'art » au XIX^{ème} siècle. Nous avons bien vu d'ailleurs que les ministres ont à l'époque une vision beaucoup plus politique de cet enjeu, sont sensibles et attachés à la réception que peuvent avoir leurs projets localement, tandis que les ingénieurs s'inscrivent dans une logique purement scientifique et réglementaire.

Au XIX^{ème} siècle, la qualité de propriétaire, si elle n'est pas discriminante, est fortement mobilisée pour légitimer le droit à parler ; cela peut se comprendre dans un contexte où c'est la définition de l'utilité publique et donc de la capacité de l'administration publique à mettre à mal la propriété privée qui est en jeu. Aujourd'hui, cette qualité est absente des processus. Par contre, on constate que le riverain n'est présent que sous des formes déjà institutionnalisées. Ce dernier est « représenté » par les maires et techniciens communaux ou intercommunaux. Il est préalablement « organisé », en particulier au sein de mouvements associatifs. Vis-à-vis de ces derniers, une particularité reste que sont impliquées des personnes organisées en réaction aux démarches engagées. Le processus s'organise alors autour de la confrontation, du conflit et non pas dans une stratégie préalable de construction commune. De même, ces formes organisées ne sont pas forcément légitimes pour les gestionnaires du risque mais elles sont néanmoins impliquées dans une logique de conciliation des oppositions ou bien pour en faire des relais auprès du reste de la population.

Le « riverain ordinaire » ou « profane » n'est « mobilisé » que tardivement, dans le cadre de réunions d'information ou d'enquêtes publiques. Lorsqu'on aborde ce point avec les gestionnaires du risque, ils expliquent avoir bien imaginé ce type de démarche mais évoquent le fait que le riverain non organisé préalablement n'est pour eux ni visible, ni audible. Finalement, il semble que les processus contemporains peinent à trouver une place pour le « riverain ordinaire » et cela non pas tant du fait d'un problème de connaissances ou de maîtrise des savoirs savants (qui peuvent d'ailleurs être compensés par d'autres formes de savoirs) mais bien d'un manque de moyens pour identifier les interlocuteurs potentiels.

Ce sont ces différents constats qui nous amènent à parler d'un *paradoxe de la participation* : les dispositifs sont d'autant plus ouverts que les enjeux de responsabilité sont ténus. Dans un contexte libéral, au XIX^{ème} 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 le plus

largement possible, d'en profiter pour affiner leurs projets et finalement d'accepter l'abandon de la plupart d'entre eux, tout en s'aménageant des marges de négociation pour les ouvrages qu'ils considèrent comme étant véritablement pour eux d'utilité publique. Les hommes des Ponts et Chaussées s'inscrivent dans une posture où ils améliorent la situation des riverains en leur proposant la construction d'un déversoir. Par contre, ces derniers ont fondamentalement le droit de le refuser ; charge à eux cependant d'en assumer la responsabilité.

Aujourd'hui, les gestionnaires du risque, en particulier les services de l'Etat, s'inscrivent dans cette même logique où les projets de déversoirs préconisés viennent améliorer le niveau de protection. Mais cette fois, les marges de manœuvre sont beaucoup plus restreintes et face aux enjeux de sécurité et leurs responsabilités juridiques, l'ambition est de « faire comprendre » et « faire passer ».

C'est donc, face au risque, un équilibre entre liberté et responsabilité qui se joue aux deux époques. Aujourd'hui, le poids des responsabilités en jeu annihile les capacités des gestionnaires du risque à ouvrir le processus de construction de l'action publique. L. MERMET et al. [2004] parlent de la nécessité pour les gestionnaires du risque de penser leur « sortie du forçage ». Pour nous, elle n'est possible que dans la mesure où ce rapport de force est modifié. A ce titre, on observe actuellement en Europe des mouvements parallèles et cohérents de libéralisation face au risque d'inondation. C'est le cas par exemple dans le domaine assurantiel. C'est également le cas dans le domaine de l'urbanisation : on rappellera à ce titre les expérimentations engagées aux Pays-Bas, où depuis 2006 l'urbanisation de plus d'une dizaine de communes est autorisée dans les espaces inondables situées dans le lit endigué du Rhin [projet EMAB] ; la responsabilité de la protection de ces quartiers est cependant laissée à leurs promoteurs.

La confrontation entre des démarches mises en œuvre aujourd'hui avec celles menées au XIX^{ème} siècle nous amène donc à montrer que dans un contexte d'Etat-Providence, le rôle et la place du riverain ne sont que limités. Face à ce constat, on peut arguer d'une spécificité du domaine de la gestion des risques. Elle tient pour nous aux enjeux de responsabilités beaucoup plus prégnants que dans d'autres domaines de l'aménagement du territoire. Un parallèle avec le domaine du nucléaire est alors possible, dans le cadre duquel les possibilités de débat et de concertation semblent encore plus restreintes. On rappellera ainsi les travaux de F. ZONABEND [2006] portant sur le débat public organisé autour du projet du réacteur de type EPR à Flamanville, qui montre comment au cœur des dispositifs de concertation aujourd'hui les plus formalisés et avancés en France, tels qu'une procédure de Débat Public, la diffusion de l'information et les débats sont contrôlés.

Une cristallisation des dispositifs autour des mêmes enjeux de fonds

Enfin, si l'on s'attache maintenant plus particulièrement aux débats et aux questions de fonds qui animent ces dispositifs, le premier élément qui ressort est d'abord une vraie permanence dans les points de cristallisation et de débat qui surgissent aux deux époques. L'implantation des déversoirs est et reste à ce titre le point d'achoppement majeur sur lequel butent ces dispositifs, que les projets soient pensés, hier, dans une stricte démarche hydraulique ou qu'ils appréhendent comme aujourd'hui le problème des inondations dans une stratégie systémique. Cela nous montre bien que malgré des approches mettant de plus en plus l'accent sur les questions de réduction de la vulnérabilité, la question de l'aléa demeure.

Face à ces projets, on constate aussi une permanence dans les argumentaires mobilisés de chaque part vis-à-vis de ces ouvrages. Si les gestionnaires mettent aux deux époques en exergue la sécurisation et l'amélioration des situations locales que ces ouvrages devraient amener, on retrouve en face un argumentaire qui certes défend toujours et avant tout les enjeux locaux mais va bien plus loin. Nous l'avons souligné aux deux époques, les riverains s'appuient sur leur « expertise du territoire » pour déstabiliser les stratégies des gestionnaires du risque. De même, les défaillances de ces derniers sont soulignées, en particulier leurs manquements dans l'entretien du lit du fleuve et des ouvrages dont ils sont, si ce n'est toujours clairement propriétaires, du moins responsables. C'est également autour de la hauteur des déversoirs que se joue l'acceptabilité de ces projets, entre un niveau suffisamment bas pour garantir l'absence de brèches et assez haut pour éviter que l'introduction des eaux derrière les digues ne survienne de façon trop récurrente. Enfin, le problème de l'équité entre les territoires et de la priorité donnée à la protection des villes est également soulevé. Au XIX^{ème} siècle, l'idée d'inonder les vals ruraux pour mieux préserver les intérêts économiques présents dans les villes est clairement affichée et défendue par l'administration d'Etat et n'est pas forcément dénoncée par les riverains ; ce sont plutôt les traitements de faveur dont bénéficient certains des vals qui posent problème (comme le val de Tours, régulièrement inondé mais non doté d'un déversoir tandis que celui de Luyne pourtant plus rarement sous les eaux fait l'objet d'un tel projet).

Aujourd'hui, ce même argument resurgit et porte. Ainsi, les déversoirs sont perçus le plus souvent de façon négative. Ils apparaissent comme des ouvrages dégradant une situation locale au bénéfice d'autres territoires plus en amont ou en aval. Il nous semble que ces tensions naissent en partie de l'absence d'un message clair autour de ces ouvrages. Ou tout du moins, le message est relativement clair de la part des pouvoirs publics, mais les conséquences concrètes des projets tels qu'ils sont envisagés pour le moment apparaissent aux yeux des riverains comme étant en leur défaveur. Si, au XIX^{ème} siècle, la priorité de l'écrêtement est ouvertement défendue et affirmée, cette possibilité ne constitue plus désormais une priorité. Pourtant la menace de l'écrêtement et celle de voir certains territoires privilégiés au bénéfice d'autres planent toujours.

Ainsi, lorsque les pouvoirs publics parlent de sécurisation des levées, il n'en demeure pas moins que les populations riveraines ne voient le plus souvent que leur propre territoire concerné. Lorsque les projets de restauration ou de construction de déversoirs sont engagés, les démarches d'ouverture aux riverains débutent avec le sentiment d'avoir une situation dégradée par rapport à celle de leurs voisins. A ce titre, on peut estimer que le fait que les gestionnaires du risque mènent sur la Loire leurs projets de construction ou de restauration de déversoirs de façon isolée, rend plus difficile la compréhension et l'acceptation des projets localement. Ce choix est certes légitime puisque les déversoirs sont pensés dans une logique d'adaptation locale et non plus dans un système global d'écrêtement à l'échelle du bassin. Cependant, ils prêtent alors plus facilement le flanc aux accusations d'inégalité de traitement : pourquoi ce val devrait-il subir un déversoir tandis que rien n'est fait sur ceux voisins ? On peut alors penser que, comme au XIX^{ème} siècle, une démarche d'ensemble à l'échelle du bassin serait plus pertinente. Il ne s'agit pas tant de penser et fixer les différents déversoirs en cohérence entre eux (ils ne s'inscrivent plus aujourd'hui dans une logique hydraulique d'écrêtement mais bien dans des stratégies localisées) mais bien pour profiter de l'effet d'émulation qui a existé au XIX^{ème} siècle et montrer l'égalité de traitement entre les territoires. Certains acteurs institutionnels rencontrés ont d'ailleurs évoqué l'idée d'organiser un débat public portant sur les orientations d'aménagement de la Loire. De même, si l'on revient à l'actualité du moment, on peut penser que les deux séries de démarches qui devraient être lancées dans les mois à venir, sur les vals de l'Orléanais et sur ceux situés en amont de la Loire moyenne, s'inscriront dans cette logique : le problème de la sécurisation des levées sera ainsi traité de concert sur plusieurs vals. On peut alors formuler l'hypothèse que le portage simultané de ces démarches sur plusieurs vals voisins créera un effet d'émulation et facilitera la mise en œuvre des stratégies portées par les gestionnaires du risque.

Conclusion générale

Lorsque nous avons débuté ce travail, notre ambition était de comprendre pourquoi le rôle et la place donnés aux populations riveraines dans la construction de l'action publique face au risque d'inondation restaient limités. Nous tenterons de conclure sur ce point, mais souhaitons tout d'abord revenir sur ce que l'analyse de ces dispositifs nous a apporté pour la compréhension de l'action publique dans ce domaine.

Naissance et déclin de l'Etat-Providence

En confrontant ces deux moments de l'histoire de la lutte contre les inondations qui mobilisent les mêmes types de solutions structurelles et la même stratégie (redonner de l'espace à la rivière pour réduire les dommages en zone inondable), il nous a d'abord semblé qu'un des enjeux majeurs dans les deux cas est celui de la place de l'Etat, et de ses responsabilités, dans ce domaine. Tous deux s'inscrivent dans des moments de transition pour ce dernier, tant vis-à-vis de sa maîtrise des « savoirs savants » qu'il détient que de ses compétences et prérogatives.

Revenons tout d'abord sur les premiers. Au XIX^{ème} siècle, le programme de travaux de 1867 est révélateur des incertitudes qui assaillent encore les « hommes de l'art ». Dans le premier chapitre, nous avons bien montré comment les sciences de l'hydraulique se formalisent à partir du XVIII^{ème} siècle. Après les inondations de 1846, l'observation et le suivi de la Loire, comme d'autres fleuves, se rationalise tandis que l'administration des Ponts et Chaussées se structure quelques années plus tôt en Services Spéciaux pour mieux gérer les cours d'eau. En 1856, la fragilité des endiguements est mise en avant et des solutions alternatives sont préconisées, telles que l'aménagement de barrages-réservoirs. Nous avons bien montré cependant que les ingénieurs expriment des doutes quant à leur compréhension des phénomènes hydrauliques et aux techniques de construction qu'ils veulent mobiliser. L'inondation de 1866 renforce encore ces incertitudes, en particulier vis-à-vis des aléas auxquels ils doivent faire face et les amène sur la Loire, dans un contexte économique difficile, à privilégier un programme d'urgence d'aménagement de déversoirs. En engageant un programme de travaux visant à « réduire les dommages » sur le fleuve, on comprend donc que la « logique de l'ouvrage » [DECROP et al., 1997] est encore loin de s'imposer.

Inversement, cette solution des déversoirs resurgit aujourd'hui, avec des attendus différents mais dans un même moment de questionnements vis-à-vis des « savoirs savants ». Reprenant une nouvelle fois les propos de G. DECROP et al. [1997], le passage se fait d'une « logique de l'ouvrage » à un temps de « gestion des risques ». Dans ce cadre, les limites et risques induits par la technique sont de plus en plus mis en exergue par les gestionnaires. Sur la Loire, ce mouvement a débuté avec la formalisation du modèle Loire Moyenne, qui a révélé la fragilité des levées à la fin des années 1990. Il trouve aujourd'hui des réponses dans le lancement des études

de danger réalisées sur le linéaire par la DREAL Centre (dénomination du regroupement des services de l'Etat, dont la DIREN Centre) et celui des études de vals pour la sécurisation des ouvrages.

On peut donc considérer qu'après avoir été une réponse au manque de maîtrise des « hommes de l'art » durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, les déversoirs sont pensés aujourd'hui pour maîtriser l'immaîtrisable et pallier les dernières incertitudes dans le système de protection en place.

La proposition de « *redonner de l'espace à la rivière* », d'aménager des déversoirs, s'inscrit également à des moments charnières dans l'histoire de l'Etat-Providence.

Dans cette seconde moitié du XIX^{ème} siècle, nous avons vu que l'Etat est, comme le disent B. PICON et al. [2006] ou J-P. HAGHE [1998], déjà « protecteur ». Cependant, nous avons bien montré qu'il ne protège que ce qui est du ressort, pour lui, de l'utilité publique, c'est-à-dire à l'époque les forces économiques du pays concentrées dans les villes. Il reste inversement ancré dans un libéralisme affirmé [EWALD, 1986], dans le cadre duquel la responsabilité de l'individu vis-à-vis de sa propre sécurité est confirmée. En ce sens, on peut dire que le modèle de l'Etat-Providence n'est pas encore affirmé. L'esprit de la loi de 1807, qui dispose rappelons-le, que tout riverain est responsable de sa propre sécurité reste la pierre angulaire de l'action face aux inondations.

Cette loi n'a jamais été abrogée mais semble avoir été, pendant tout le XX^{ème} siècle quelque peu éludée, du moins oubliée. Or, on constate qu'elle est de plus en plus reprise depuis quelques années par les gestionnaires du risque dans leurs discours. Dans un contexte marqué par les mouvements de décentralisation et de libéralisation, l'Etat-Providence est ébranlé et se fendille. Nous avons d'ailleurs sur ce point déjà mentionné les travaux d'O. BORRAZ [2008], qui considère que l'émergence de la notion de risque dans les discours des pouvoirs publics est aussi révélatrice du désengagement de l'Etat.

A ce titre, si l'on ne considère que la seule question des ouvrages domaniaux, deux mouvements s'observent. On peut d'une part noter les tendances de l'administration d'Etat à déléguer ses responsabilités aux collectivités locales, que ce soit par la vente des ouvrages de protection ou bien par délégation de maîtrise d'ouvrages. Derrière une logique d'application du principe de subsidiarité, on perçoit également une stratégie gestionnaire dans un contexte de réduction des moyens de l'Etat et de ses administrations. Dans les exemples que nous avons observés, il nous est ainsi paru particulièrement intéressant de voir la Communauté d'Agglomération de Nevers être maître d'ouvrage d'études en partie relatives au devenir des ouvrages domaniaux qui la protègent.

Le second phénomène observé, et pour nous révélateur d'un effritement des capacités d'action de l'Etat et d'un mouvement de responsabilisation des intérêts locaux, tient dans les démarches actuelles menant à la différenciation de traitement des territoires inondables face au risque. Dans le chapitre 1, nous avons ainsi évoqué le développement de classements et d'une hiérarchisation des ouvrages de protection (digues, barrages), au regard des enjeux humains et économiques

situés derrière. A terme, il s'agit pour l'Etat de concentrer ses moyens sur les ouvrages considérés comme « d'utilité publique », tandis que la maîtrise d'ouvrage serait déléguée le plus souvent aux collectivités locales pour ceux de moindre « utilité ». Ce même principe de hiérarchisation se retrouve dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité, où la montée en puissance des analyses coûts/bénéfices introduit progressivement une distinction entre les territoires inondables. On rappellera que cette différenciation entre les territoires par l'évaluation des enjeux et de leur vulnérabilité est aujourd'hui affichée et constitue un imposé dans la mise en œuvre de la Directive « Inondation ». Cette dernière demande en effet une évaluation préliminaire des risques d'inondation et une priorisation des territoires inondables, eu égard aux enjeux présents, pour la mise en place de plans de gestion.

Aussi, si P. ALLARD note en comparant les actions menées au XIX^{ème} siècle face au risque d'inondation avec celles contemporaines que « *certaines des principes énoncés sont toujours en vigueur ; le recours à l'expertise technique auprès des agents de l'Etat, le choix d'une politique en fonctions des coûts et l'engagement limité de l'Etat dans le domaine financier, l'idée que certaines zones ne sont pas protégeables, tout cela se retrouve dans les textes actuels qui répartissent la responsabilité entre les propriétaires riverains, les autorités locales et l'Etat* » [ALLARD, 2006 : 253], pour nous, il semble qu'il faudrait plutôt y voir le retour de certains principes inscrits dans un mouvement de libéralisation et de décentralisation, après plus d'un siècle durant lequel l'Etat-Providence s'est imposé.

De même, si nous avons vu que les populations riveraines ont pu (sous certaines conditions) impacter sur le devenir des projets de déversoirs pensés par l'administration d'Etat, il semble aujourd'hui que dans un contexte de recomposition des compétences et responsabilités face au risque d'inondation, le rôle et la place des riverains soient encore à définir. Le document de synthèse publié par le MEEDDM en avril 2010 le soulignait d'ailleurs, en parlant d' : « *un contexte de territorialisation des politiques publiques et de valorisation des processus de participation du public, [de] l'existence d'une demande sociale pour que les riverains soient non seulement consultés mais aussi associés à la prise de décision en matière de gestion des risques* ». Dans ce rapport, ses auteurs posaient cependant la question de la responsabilisation des riverains, dans une logique où ces derniers seraient plus fortement impliqués dans les processus de construction de l'action publique : « *les évolutions éventuelles vers [l]a prise en compte effective et réglementaire [des riverains] poserait clairement la question des responsabilités : si les modes de gestion sont élaborés de façon participative, qui est responsable en cas d'accident ?* » [MEEDDM-CEMAGREF, 2010 : 55]. Dans cette citation, l'implication des habitants est déjà présentée comme un acquis et l'enjeu paraît se situer surtout autour de leur responsabilisation. Or, pour notre part, nous nous demandons finalement si le processus ne serait pas plutôt inverse, c'est-à-dire qu'on observe déjà une montée en puissance des tentatives de responsabilisation des riverains face au risque mais que leur implication dans la construction de l'action publique n'est pas encore acquise, du fait de la permanence de responsabilités encore particulièrement fortes qui assaillent les gestionnaires du risque.

Il nous semble donc que dans l'analyse de la construction de l'action publique face au risque d'inondation, des travaux pourraient être poursuivis pour mieux saisir et analyser ces deux mouvements de recomposition des responsabilités entre les parties prenantes et d'ouverture des processus de décision, en dépassant la seule sphère des acteurs institutionnels.

Le riverain introuvable

Notre second point portera plus particulièrement sur la figure du riverain.

Nous avons confronté des projets menés au XIX^{ème} siècle avec ceux engagés sur le même cours d'eau près de cent cinquante ans plus tôt. Le fait que dans les deux cas l'introduction des eaux soit envisagée était pour nous particulièrement intéressante car elle nous amenait à nous interroger sur les modalités de construction ou d'acceptabilité de l'action publique. Nous nous sommes donc focalisée, aux deux moments observés, sur les lieux que l'on pouvait considérer comme des lieux d'interface entre les gestionnaires du risque et les populations riveraines.

Nous avons vu que selon les époques, ces moments pouvaient prendre la forme hier de procédures imposées ou consister aujourd'hui en des processus *ad hoc* spécifiquement dédiés aux projets mis en œuvre. La différence de contexte politique et social pouvait également laisser penser à une implication accrue des riverains dans la construction de l'action publique aujourd'hui. Or, aujourd'hui beaucoup plus qu'hier, nous n'y avons que rarement rencontré l'habitant, le riverain, le « profane ». Les processus contemporains que nous avons observés étaient certes plus précocement inscrits dans la construction de l'action publique que ceux étudiés au XIX^{ème} siècle. Il n'en demeure pas moins qu'avant le stade de programmation et de mise en œuvre, le riverain est absent, et cela aux deux époques. Bien sûr, pour expliquer l'absence des riverains, on évoquera la « spécificité » de l'objet des risques, tenu par les acteurs institutionnels [GILBERT, 1998], la technicité de l'objet, des populations incrédules ou peu intéressées, une temporalité de l'action publique qui ne correspond pas à celle d'un individu, *etc.* Et si la figure du riverain ne pouvait simplement pas trouver sa place dans un paysage institutionnel contemporain si complexe, où compétences et responsabilités sont imbriquées, voire en cours de recomposition et où ces dernières annihilent toutes capacités d'ouverture ? C'est ce que nous avons voulu montrer en confrontant des projets actuels avec des exemples passés. Au XIX^{ème} siècle, alors que le Second Empire protecteur s'impose en s'appuyant sur une administration forte, il peut néanmoins se permettre, dans un contexte libéral, d'ouvrir largement au débat les projets qu'il propose. Quelques années plus tard, la jeune III^{ème} République peut surtout se permettre de les abandonner quand ceux-ci rencontrent des oppositions trop fortes. Inversement, si l'action publique face au risque d'inondation tente aujourd'hui d'appréhender de concert la nécessaire adaptation des territoires inondables et la gestion des aléas, ainsi que d'ouvrir les processus à d'autres parties prenantes, les responsabilités en jeu amènent les gestionnaires du risque à privilégier des processus orientés vers les populations riveraines pour mieux « faire comprendre » et « faire passer » leurs projets.

A partir de ces observations, nous proposons donc une petite pierre au large édifice en cours de construction dans le domaine de la recherche sur la « concertation » au sens large. Notre propos ne porte pas tant sur des enjeux procéduraux, sur la nature ou sur les effets des processus observés. En 2006, P. WARIN et S. LABRANCHE constataient en effet que l'attention des chercheurs dans ce domaine se focalise toujours plus sur les aspects procéduraux mais en oublie ceux plus substantiels : « *L'investigation des chercheurs étant de plus en plus précise, d'abord sur les procédures de concertation et maintenant sur les aspects communicationnels, les descriptions s'affinent mais le questionnement tend en même temps à se réduire. Certaines questions de départ, pourtant essentielles, deviennent du coup plus*

difficiles à formuler, comme celles de la persistance des pratiques administratives traditionnelles, des conflits d'intérêts, et des effets sur les processus décisionnels » [2006 : 56].

Notre travail nous a amené à revenir d'une certaine manière à ces questions. Nous avons en effet surtout cherché à comprendre quelques-uns des freins à une implication accrue des « riverains ordinaires » dans la construction de l'action publique. Et à ce titre, nous avons voulu mettre en exergue ce **paradoxe de la concertation**, tel que nous l'avons présenté en conclusion de troisième partie, et que nous résumions alors en quelques mots : les dispositifs sont d'autant plus ouverts que les enjeux de responsabilité sont tenus. S'interroger sur le rôle et la place de l'habitant, du « profane », dans la décision et la construction de l'action publique, et plus précisément sur son impact quant à la définition du contenu même de l'action publique, implique donc de considérer les enjeux de responsabilité à l'œuvre.

Ouverture

Pour poursuivre cette conclusion, nous voudrions présenter plusieurs directions possibles pour notre travail.

Assez logiquement, nous souhaitons continuer à suivre les démarches engagées sur la Loire. Celles observées ces dernières années, en particulier celle sur le val de Bréhémont, ne constituaient d'une certaine manière qu'une première étape avant l'application à plus grande échelle des principes de sécurisation des levées. Nous l'avons déjà mentionné, deux séries de trois études sont en cours de lancement sur les vals de l'Orléanais et sur les vals amont de la Loire moyenne. L'étude EGRIAN est également appelée à se poursuivre. Le suivi de ces différentes démarches nous permettra d'affiner encore nos analyses, d'observer les effets d'apprentissage d'un contexte à l'autre et de saisir si des évolutions se font jour dans les modalités d'implication des populations riveraines. Des différences pourraient également apparaître dans les stratégies mobilisées selon les sites ; on pourrait en particulier comparer les démarches portées par les services de l'Etat avec celles mises en œuvre par l'Etablissement Public Loire et formuler l'hypothèse qu'un portage par l'Etablissement Public Territorial de Bassin, émanation des collectivités locales, privilégiera des démarches plus intégrées où un rôle et une place seront accrus pour les riverains.

S'écarter du contexte ligérien et observer les modalités de mise en œuvre de tels projets dans d'autres contextes nous permettrait également de nuancer ou affiner notre propos et de monter plus en généralité. Cependant, nous l'avons déjà mentionné précédemment, le contexte ligérien est pour nous particulièrement pertinent sur ces questions, étant donné qu'il reste très peu de zones d'expansion naturelles et que le linéaire du fleuve est urbanisé sur une très grande partie de son cours. L'introduction des eaux derrière les levées impacte inéluctablement des usages nombreux et divers et à ce titre nous paraissait être un cas d'étude particulièrement pertinent.

De façon plus secondaire, nous souhaiterions poursuivre nos travaux sur les données anciennes. La recherche en archives a constitué pour nous une démarche complètement nouvelle, dans

laquelle nous nous sommes beaucoup investie et dans le cadre de laquelle nous avons identifié des développements possibles.

Tout d'abord, tandis que nous participions au programme *Freude am Fluss* où se rencontraient « gestionnaires du risque » et chercheurs de différents pays, il nous a semblé qu'une Europe des savoirs et techniques dans la lutte contre les inondations était déjà formalisée au XIX^{ème} siècle. Dans le dossier personnel de COMOY, on retrouve par exemple la trace de ses voyages en Italie pour étudier les digues du Pô ; on en retrouve la trace dans ses écrits produits sur la Loire après 1860²⁹¹. Quelques années plus tard, un de ses successeurs, MAZOYER, prend également appui sur l'exemple des techniques développées en Hongrie suite aux inondations de 1879. Enfin, on sait que des déversoirs existaient au Pays-Bas, en particulier sur la Meuse, avant d'être rehaussés pour la plupart au début du XX^{ème} siècle. Investir ces questions nous semble aujourd'hui important : il s'agirait de réinscrire les stratégies contemporaines dans une histoire plus globale et plus longue des modalités de lutte contre les inondations, qui dépasse très tôt les frontières nationales. Il s'agirait également de mieux saisir les mouvements de diffusion des savoirs.

Dans une autre perspective, qui s'inscrirait plutôt dans le cadre des recherches sur la concertation, il nous semblerait intéressant de travailler de nouveau sur la procédure des enquêtes d'utilité publique et leur mise en œuvre dans les premières décennies de sa formalisation, au XIX^{ème} siècle. Des recherches se développent et un intérêt s'affirme aujourd'hui pour mieux saisir la généalogie des processus de concertation ou participation. Différents éléments le montrent, que ce soit l'attention portée à cette question dans le cadre du Groupement d'Intérêt Scientifique « Participation du public, Décision, Démocratie Participative », la tenue du Congrès de l'Association Française de Science Politique en 2011 sur ces questions ou la publication récente de M-H. BACQUE et Y. SINTOMER [2010], *La démocratie délibérative inachevée*. Se focaliser sur les travaux liés à la lutte contre les inondations est une possibilité mais nous chercherions alors à analyser des temps d'enquête portant sur des projets que l'on pourrait qualifier de plus « ordinaires » (le programme de travaux de 1867 constituant un temps relativement exceptionnel) ; X. PIECHACZYK [2000], à l'époque actuelle, nous montre bien en effet que les conditions de mise en œuvre de telles procédures ne sont pas les mêmes, selon que l'enquête porte sur un grand projet d'infrastructure ou sur un projet d'ampleur moindre. Il serait également possible d'investir d'autres domaines de l'aménagement du territoire, mais l'expérience nous a montré qu'il est relativement complexe de retrouver la trace des dossiers, registres et avis d'enquête, ces derniers étant toujours rattachés au projet sur lequel ils portent et non répertoriés dans d'autres sources.

²⁹¹ Le 17 mars 1860, COMOY annonce ainsi son départ à son administration de tutelle : « *Monsieur le Secrétaire général, J'adresse aujourd'hui à M. le Ministre une lettre où je lui fais connaître que, suivant l'autorisation verbale qu'il m'a adressée, je pars lundi prochain pour la Lombardie. J'ai voulu, avant mon départ, Monsieur le secrétaire général, vous faire connaître les circonstances qui l'ont amené si brusquement. Je ressentais la nécessité, pour la suite de mes études, d'être initié sur la configuration de la Vallée du Pô et sur le forme ainsi que sur le tracé de ses levées....* » (AN F¹⁴ 2196¹)

La recherche en aménagement de l'espace-urbanisme à l'interface avec les praticiens

Pour finir, nous voudrions nous écarter un peu de notre objet, évoquer le cadre particulier qui a entouré ce travail et rendre compte de notre expérience suite à cette collaboration de plusieurs années avec les gestionnaires du risque. Avoir oscillé pendant ces cinq années à l'interface entre pratique et recherche dans le cadre du projet *Freude am fluss*, nous a amenée en effet à nous interroger sur les relations entre ces deux dimensions de l'aménagement, que sont la recherche et la pratique.

Il est indiscutable que la participation à un projet INTERREG a d'abord constitué pour nous une opportunité non négligeable dans notre travail. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous avons pu dépasser la « scène » pour accéder aux « coulisses », mieux connaître le jeu d'acteurs et les problématiques des gestionnaires. De même, à de très nombreuses reprises, nous avons pu rendre compte de nos recherches auprès des acteurs institutionnels, en particulier sur les études de cas passées. Cela a été l'occasion de proposer des articles et publications à destination du grand public ainsi que des communications lors de rencontres de gestionnaires (Club des gestionnaires DIREN Centre, Conseil Général d'Indre-et-Loire, Colloque *Freude am Fluss* à Nevers, Colloque Prévirisik (Tours), Centres Permanents d'Initiative pour l'Environnement).

Durant ces moments, il nous a semblé que les praticiens étaient en attente de notre part soit d'un retour d'expérience, soit de la mobilisation des sources anciennes dans un travail d'information et de pédagogie auprès des acteurs institutionnels et du grand public, mais fondamentalement pas d'un questionnement de leur action, ce qui était pourtant le cœur de notre travail. On peut dire à ce titre que nos contributions s'inscrivaient dans une démarche déjà décrite par A-M. GRANET-ABISSET [2000] où la donnée historique vient étayer le discours institutionnel. Dans notre propre expérience, elle nous a semblé devoir servir l'action publique et non la questionner. Plusieurs éléments paraissent pouvoir expliquer ce malentendu : dans une logique gestionnaire, les acteurs institutionnels sont d'abord en demande de données, de résultats tangibles et facilement mobilisables pour répondre à leurs propres problématiques, dans des temporalités souvent courtes. Ils ne sont pas en demande de mise en perspective de leur propre action. D'une manière générale, il nous a également paru que les gestionnaires du risque, issus de formation en « sciences dures », sont attachés à obtenir, mobiliser et traiter des données, plus que des résultats qualitatifs difficilement valorisables.

Ce vécu nous a amenée à être d'autant plus sensible à la question des liens entre pratique et recherche en aménagement. Car un intérêt majeur de la recherche en aménagement tient pour nous dans sa diffusion au monde professionnel. La recherche se nourrit de la pratique mais a également un rôle de production et de diffusion de ses connaissances vers l'extérieur. Or, les interfaces, les lieux de rencontre nous paraissent encore très limités. En côtoyant régulièrement les deux milieux, on perçoit pourtant des passerelles possibles et non valorisées, que ce soit dans le montage de projets de recherche, dans les tâches d'enseignement ou lors de colloques organisés entre chercheurs et gestionnaires (à l'image des rencontres annuelles organisées sur la Loire par l'Etablissement Public Loire).

Ces questions ne sont bien sûr pas nouvelles. M. BRUGIDOU, I. DUBIEN et A. JOBERT mettent également en avant l'importance de la fonction de passeur entre le monde académique de la recherche et l'entreprise [BRUGIDOU, DUBIEN, JOBERT in ALLAIN, 2005 : 137]. Inversement, à la frontière avec le monde des praticiens, B. LEDOUX constate que « *la production scientifique susceptible d'intéresser les praticiens est importante mais méconnue* » [LEDOUX, 2009]. Ces cinq années nous auront dans tous les cas amenée à être particulièrement attachée à ce problème. Un retour vers les acteurs institutionnels nous semble primordial, dans le sens que leurs pratiques nourrissent nos travaux et que la recherche constitue finalement un lieu privilégié pour prendre du recul vis-à-vis de l'action sur les territoires. D'un point de vue plus personnel, c'est également un juste retour de l'investissement fort que plusieurs d'entre eux ont consenti durant ces longues années à l'égard de notre travail.

BIBLIOGRAPHIE

ADOUMIE Vincent, *De la monarchie à la république : 1815-1879*, Hachette Supérieur, Paris, 2004, 244p.

ALLAIN Sophie, « Penser l'ingénierie des débats publics. Entretien avec Gilles-Laurent Rayssac, Mathieu Brugidou, Isabelle Dubien, Arthur Jobert », *Négociations*, 2005, volume 2, pp. 131-137.

ALLARD Paul, « Le rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées au XIX^{ème} siècle dans la gestion des crises environnementales », in BECK Corinne, LUGINBUHL Yves, MUXART Tatiana, *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Editions Quae/Cemagref, Versailles, 2006, pp. 249-260.

ALLARD Paul, SMADJA Joëlle, ROUE Marie, « Rôle du politique, de l'Etat et des groupes sociaux dans les discours sur la crise environnementale », in BECK Corinne, LUGINBUHL Yves, MUXART Tatiana, *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Editions Quae/Cemagref, Versailles, 2006, pp. 301-312.

ANTOINE Jean-Marc, *La catastrophe oubliée : les avatars de l'inondation, du risque et de l'aménagement dans la vallée de l'Ariège (Pyrénées françaises)*, thèse en géographie et aménagement de l'espace, Université de Toulouse 2, 495p.

ARNSTEIN Sherry, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, volume 35, numéro 4, 1969, pp. 216-224.

AUCLERC Philippe, « Des aménagements pour la navigation : projets et réalisations (1825-1896) 1^{ère} partie », *La Loire et ses terroirs*, n°51, décembre 2004, pp.36-41.

AUCLERC Philippe, « Des aménagements pour la navigation : projets et réalisations (1825-1896) 2^{ème} partie », *La Loire et ses terroirs*, n°52, mars 2005, pp.36-41.

AUCOC Léon, *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole Impériale des Ponts et Chaussées*, Dunod Editeur, Paris, 1869, 726p. (tome 1) + 548p. (tome 2).

BABONAUX Yves, *Villes et régions de la Loire Moyenne, Touraine, Blésois, Orléanais. Fondements et perspectives géographiques*, SABRI, ville, 1966, 743p.

BABONAUX Yves, *Le lit de la Loire. Etude d'hydrodynamique fluviale*, Comité des Travaux Historiques et Scientifiques, Paris, 1970, 252p.

BABONAUX Yves, « L'espace ligérien », in VIGIER Philippe, *Une histoire de la Loire*, Editions Ramsay, Paris, 1986.

BABONAUX Yves, « La Loire du Gerbier-de-Jonc à Matignon, *Cahiers nantais : La Loire, entre Nature...et aménagements*, janvier 1993, numéro 39, pp. 101-120.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, « La démocratie participative, modèles et enjeux », in BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découvertes/Recherches, Paris, 2005, 293-307p.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découverte/Recherches, Paris, 2005, 313p.

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Editions Yves Michel/Adels, Gap/Paris, 2010, 238p.

BARBIER Rémi, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures Sciences Sociétés*, n°13, 2005, pp. 258-265.

BARRAQUE Bernard, GRESSENT Patricia, *La politique de Prévention du Risque d'Inondation en France et en Angleterre : de l'action publique normative à la gestion intégrée*, Programme de recherche EPR - Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Programme « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques », mai 2004, 122p.

BARROCA Bruno, HUBERT Gilles, DIAB Youssef, « Vulnérabilité : une clé de lecture du risque inondation », *17^{èmes} journées Scientifiques de l'Environnement : le Citoyen, la Ville et l'Environnement*, 23-24 mai 2006, Collection HAL Archives ouvertes (<http://hal.archives-ouvertes.fr/JSE2006>), consulté le 1^{er} décembre 2008.

BARROCA Bruno, HUBERT Gilles, « urbaniser les zones inondables, est-ce concevable ? », Développement durable et territoire, Dossier 11 : Catastrophes et Territoires, mis en ligne le 6 novembre 2008 (<http://developpementdurable.revues.org/document/413.html>), consulté le 1^{er} décembre 2008.

BARTHELEMY Jean-René, *Evaluation économique du risque d'inondation, comparaison France – Pays Bas*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – Programme « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques », novembre 2002, 87p.

BAYET Cyril (dir. P. Lascoumes), *Riverains inondables et défenseurs de l'environnement. Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prévention des inondations*, Programme « Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques », CEVIPOF, mai 2004, 122p.

BECERRA Sylvie et PELTIER Anne (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, Paris, 2009, 575p.

BECK Corinne, LUGINBUHL Yves, MUXART Tatiana, *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Editions Quae/Cemagref, lieu, 2006, 410p.

BECK Ulrich, « Le concept de société du risque », *Risques : les cahiers de l'assurance* - La société du risque, numéro 32, octobre-décembre 1997, pp. 81-94.

BECK Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Collection Alto, 2001 (1986), Paris, 521p.

BETHEMONT Jacques, BRET François, *Eléments et propositions pour un aménagement intégré du bassin de la Loire*, LIGER, 215p.

BILLE Raphaël, MERMET Laurent, *Concertation, décision et environnement – Regards croisés, volume II*, La Documentation française, Paris, 2003, 218p.

BILLE Raphaël, MERMET Laurent, BERLAN-DARQUE Martine, BERNY Nathalie, EMERIT Alexandre (dir.), *Concertation, décision et environnement – Regards croisés, volume III*, La Documentation française, Paris, 2005, 156p.

BILLE Raphaël, MERMET Laurent, BERLAN-DARQUE Martine, BERNY Nathalie, EMERIT Alexandre (dir.), *Concertation, décision et environnement – Regards croisés, volume IV*, La Documentation française, Paris, 2006, 216p.

BLATRIX Cécile, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique », in CRAPPS-CURAPP, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, pp. 161-176.

BLATRIX Cécile, *La démocratie participative de mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2000, 612p. (2 volumes).

BLATRIX Cécile, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, DUBREUIL-HERIARD Bertrand, LEFEBVRE Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 43-56.

BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, La Découverte/Recherches, Paris, 2005, 119-137p.

BLONDIAUX Loïc, « Concertation et délibération publique : une synthèse subjective du séminaire CDE » in BILLE Raphaël, MERMET Laurent, BERLAN-DARQUE Martine, BERNY Nathalie, EMERIT Alexandre (dir.), *Concertation, décision et environnement – Regards croisés, volume IV*, La Documentation française, Paris, 2006, pp. 159-170.

BLONDIAUX Loïc, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », Mouvements, volume 2, numéro 50, 2007, pp. 118-129.

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil/La République des idées, 2008, 109p.

BLONDIAUX Loïc, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 30, 2008, p. 131-147.

BLONDIAUX Loïc, « Le profane comme concept et comme fiction politique » in FROMENTIN T. et WOJCIK S., *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.

BLONDIAUX Loïc, SINTOMER Yves, « L'impératif délibératif », Politix, volume 15, numéro 57, 2002, pp. 17-35.

BLONDIAUX Loïc, REVEL Martine, BLATRIX Cécile, FOURNIAU Jean Michel, HERIARD Bertrand, LEFEBVRE Rémi (dirs.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La découverte, 2007.

BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », Revue Française de Science Politique, volume 55, numéro 1, 2005, pp. 73-111.

BONIN Sophie, « La Loire milieu, outil du développement durable » in BLANC Nathalie, BONIN Sophie (dir.), *Grands barrages et habitants : les risques sociaux du développement*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, Editions Quae, Versailles, 2008, pp. 284-300.

BORRAZ Olivier, *Les politiques du risque*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008, 294p.

BOUVIER Alban, « La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite « participative » et « délibérative ». Un exemple typique : le Débat Public « loi Barnier » en Provence-Côte d'Azur (1998) » ?, Revue européenne des sciences sociales, tome XLV, volume 136, 2007, pp. 181-230.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Science Po, 2004, Paris, 518p.

BOURRELIER Paul-Henri (dir.), *La prévention des risques naturels. Rapport d'évaluation*, 1997, La Documentation Française, Paris, 702p.

BOY Daniel, « L'expert citoyen, le citoyen expert », Cahiers français, numéro 316, septembre - octobre 2003, pp. 20-24.

BOY Daniel, *Les parlementaires et l'environnement*, Les cahiers PROSES. Science, Environnement, Société, numéro 7, septembre/octobre 2003.

BRAVARD Jean-Paul, « La gestion des excès dans les bassins des grands fleuves français », L'Information géographique, 1996, numéro 2, volume 60, pp. 72-80.

BRAVARD Jean-Paul, « Les extrêmes hydrologiques : handicaps réductibles ou composantes patrimoniales à sauvegarder ? », in BRAVARD Jean-Paul (dir.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*, SEDES, Paris, 2000, pp. 5-14.

BRAVARD Jean-Paul, « Paris et la Seine », in BRAVARD Jean-Paul (dir.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*, SEDES, Paris, 2000, pp. 150-164.

BRAVARD Jean-Paul (dir.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*, SEDES, Paris, 2000, 287p.

BROCHOT Sylvie, « Savoirs et expertise pour l'action publique locale ; le cas des risques naturels en montagne », Ingénieries, numéro spécial, 2003, pp. 5-20.

BRUGNOT Gérard, CASSAYRE Yves, « De la politique française de restauration des terrains en montagne à la prévention des risques naturels », in FAVIER René, *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2002, pp. 261-271.

BRUNOT Alain, COQUAND Robert, *Le Corps des Ponts et Chaussées*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1982, Paris, 915p.

BURDEAU Michel, NAU François, LEGENDRE Henri, *Mission d'étude sur les retards du Plan Loire Grandeur Nature (opérations co-financées sur le lit et les levées)*, Conseil Général des Ponts et Chaussées/Inspection Générale de l'Environnement, décembre 2006, 64p.

BURNOUF Joëlle, CARCAUD Nathalie, GARCIN Manuel, « La Loire entre mythes et réalités » in *La Loire*, Revue 303, pp. 12-17.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001, 358p.

CALLON Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », L'Année Sociologique, numéro 36, 1986.

CEMAGREF, *Les inondations en France du VI^{ème} siècle au XIX^{ème} siècle d'après l'œuvre de Maurice CHAMPION (Les inondations en France du VI^{ème} siècle à nos jours, 1860)*, CD-Rom Cemagref Editions, 2002 (version imprimée 2000).

CEMAGREF, *Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations. Guide des aménagements associant l'épandage des crues dans le lit majeur et leur écrêtement dans de petits ouvrages*, septembre 2004, 130p.

CEPRI, *Rapport de synthèse sur l'analyse des expériences relatives à la réduction de la vulnérabilité aux inondations des entreprises*, novembre 2007, 48p.

CHAMPION, « Recherches historiques sur les inondations du Rhône et de la Loire », extraites du Moniteur Universel du 20 juillet 1856, Typographie Panckouche, Paris, 1856, 19p.

CHAPON Jean, *Courrier de M. CHAPON, Directeur des Ports maritimes et des Voies navigables pour le Ministre de l'Équipement et du Logement à Monsieur le Directeur Départemental de l'Équipement (service hydrologique centralisateur du bassin de la Loire)*, 1^{er} octobre 1970.

CHAPON Jean, « Protection et aménagement intégré de la vallée de la Loire. Résumé du rapport présenté au Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie en janvier 1980 », in FRAPEC, *L'écologie et l'aménagement de la Loire*, Ministère de l'Environnement – Mission des Etudes et Recherche, 1981, pp. 451-466.

CHAPON Jean, *Protection et aménagement intégré du bassin de la Loire. Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement et de la Prévention des Risques technologiques et Naturels majeurs*, décembre 1979, 87p.

CHAPON Jean, *Protection et aménagement intégré du bassin de la Loire : rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé de l'Environnement, de la Prévention des Risques technologiques et Naturels majeurs*, décembre 1989, 87p.

Charte Etat, Agence de l'Eau, EPALA d'exécution du Plan Loire Grandeur Nature, 5 juillet 1994, 9p.

CHAUMET Francis, EWALD François, « Autour de la précaution », Risques : les cahiers de l'assurance - Environnement : le temps de la précaution, numéro 11, septembre 1992, pp. 99-104. *Charte Etat, Agence de l'Eau, EPALA d'exécution du Plan Loire Grandeur Nature*, 6 juillet 1994, 9p.

CHEVALLIER Jacques, « Synthèse » in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999, pp. 405-415.

CHIAPPERO Dany, *Patrimoine ligérien et développement urbain. Définition et nouvelles pratiques d'aménagement*, Université de Tours, 1996, 544p. + annexes.

CŒUR Denis, « Aux origines du concept moderne de risque naturel en France. Le cas des inondations fluviales (XVIII^{ème} – XIX^{ème} siècles) », in FAVIER René, GRANET-ABISSET Anne-Marie, *Histoire et mémoire des risques naturels*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2001, pp. 117-137.

CŒUR Denis, « Des associations de propriétaires pour lutter contre l'inondation : les syndicats de riverains dans la plaine de Grenoble (vers 1750-vers 1930) », in FAVIER René, *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2002, pp. 131-152.

CŒUR Denis, *La maîtrise des inondations dans la plaine de Grenoble (XVII^{ème}-XX^{ème} siècles)*, thèse en histoire, Université Mendès France (Grenoble), 2003, 345p. + Annexes.

COMBE Claire, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon : approche géohistorique et systémique du risque de crue en milieu urbain et périurbain*, thèse de doctorat en géographie, Université de Lyon 2, 2008, 456p.

Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire, *Relevé de décisions Comité Interministériel Plan Loire*, 4 janvier 1994, 6p.

Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire, *Programme Interrégional Loire-Grandeur Nature pour les années 2000 à 2006*, 22 juillet 1999, 7p.

Comité de bassin Loire-Bretagne, *Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne*, adopté le 4 juillet 1996, 108p.

Commissariat Général au Développement Durable, « Croissance du nombre de logements en zones inondables », Collection Le point sur..., numéro 6, février 2009, 4p.

Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions – Gestion des risques liés aux inondations, Prévention, protection et mitigation des inondations*, juillet 2004, 13p.

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, *200 ans : Conseil Général des Ponts et Chaussées, Etudes et Chronologies historiques pour un bicentenaire, 2 volumes, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*, novembre 2005, 96p. (volume 1) + 128p. (volume2).

Convention cadre entre l'Etat, l'EPALA et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne pour la mise en œuvre du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature sur la période 2000-2006, signée le 21 décembre 2000, 18p.

COSSART Paula, *Des délibérations aux manifestations de force : socio-histoire des réunions publiques (1868-1939)*, thèse de doctorat en science politique, Université Panthéon-Toulouse, 2006, 665p.

Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises 2001*, Direction des journaux officiels, 936p.

COURTET Laurent, GATEAUD Pascal, STEPHAN Bernard, *La Loire en sursis*, Editions Sang de la Terre, 1991, 304p.

CRAPS – CURAPP, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1999, 423p.

DARGENT Charles, FALAISE Pierre, « Actualité du schéma d'aménagement de la Loire moyenne. L'aménagement de la vallée de la Loire », in FRAPEC, *L'écologie et l'aménagement de la Loire*, Ministère de l'Environnement – Mission des Etudes et Recherche, 1981, pp. 429-450.

DAUGE Yves, *Les politiques publiques de prévention des inondations : rapport au Premier ministre*, 1999, 56p.

DEBAUVE Antoine, *Les Travaux Publics et les ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le XVIIème siècle*, Dunod Editeur, Paris, 1893, 443p.

DECROP Geneviève, *De l'expertise scientifique au risque négocié. Le cas du risque en montagne*, Cemagref Editions, lieu, 1997, 102p.

DECROP Geneviève, « Expertise et négociation des risques : les « scènes locales de risques » ont-elles une quelconque pertinence ? », in GILBERT Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan, Paris, 2002, pp.251-266.

DECROP Geneviève, DOURLENS Christine, VIDAL-NAQUET Pierre-Alain, ***Les scènes locales du risque***. Rapport de recherche. Lyon: CERPE-Futur Antérieur, 1997, 236 p.

DEGARDIN François, « Urbanisation et inondations : de l'opposition à la réconciliation », Bulletin de l'Association de Géographes Français, mars 2002, 79^{ème} année, n°1, pp. 91-103.

DEGOUTTE Gérard, « Peut-on endiguer les risques dus aux digues ? », Ingénieries Eau – Agriculture – Territoires, Editions Quae, n° spécial 2005, 212p.

DEGORCE Jean-Noël, « Turcies, digues et barrages : composantes séculaires du lit majeur sur la Loire supérieure », in *La ville et le fleuve*, Editions du Comité des travaux historiques et scientifiques : Colloque tenu dans le cadre du 112^e congrès des sociétés savantes (21-25 avril 1987), 1989, pp. 367-377.

DELALLEAU Charles, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Librairie de jurisprudence de H. Tarlier, Bruxelles, 1835, 514p.

- DELOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, La Découverte, Paris, 1997, 123p.
- DELUMEAU Jean, LEQUIN Yves, *Les malheurs des temps, Histoire des fléaux et des calamités en France*, Larousse, Paris, 1987, 519p.
- DEMIER François, *La France du XIX^{ème} siècle : 1814-1914*, Editions du Seuil, 2000, 602p.
- DENECHEAU Eliane (a), *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du XIX^{ème} siècle sur deux sites du département du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau. Document de synthèse de l'étude*, Equipe Pluridisciplinaire PLGN, 2001, 24p.
- DENECHEAU Eliane (b), *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du XIX^{ème} siècle sur deux sites du département du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau. Rapport final, tome 1*, Equipe Pluridisciplinaire PLGN, 2001, 64p.
- DENECHEAU Eliane, *Appréhension sociale et culture du risque d'inondation dans les vals amont de la Loire Moyenne. Rapport d'étape/recherche documentaire sur l'histoire*, Minéa/Equipe Pluridisciplinaire PLGN, 2002, 174p.
- DESAILLY Bertrand, *Crues et inondations en Roussillon. Le risque et l'aménagement. Fin du XVII^{ème} siècle-milieu du XX^{ème} siècle*, Université de Paris X – Nanterre, 1990.
- DESAILLY Bertrand, « De la protection rapprochée à l'aménagement des bassins hydrographiques – les ingénieurs et la prévention des risques de crue dans les Pyrénées et sur leur piémont », in PIQUET François (éd.), *Le fleuve et ses métamorphoses*, Didier Erudition, lieu, 1993, pp. 257-261.
- DESCAMPS Marc-Alain, « Catastrophe et responsabilité », *Revue française de sociologie*, 13-3, 1972, pp. 376-391
- DESSPORTES Marc, PICON Antoine, *De l'espace au territoire, l'aménagement en France XVI^{ème} – XX^{ème} siècles*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1997, 222p.
- DION Roger, *Le val de Loire : étude de géographie régionale*, Arrault et Cie, Tours, 1934, 752p.
- DION Roger, « Orléans et l'ancienne navigation de la Loire », *Actes du Congrès sur l'Ancienne Université d'Orléans (XIII^{ème} – XVIII^{ème} siècles)*, 1961, 41p.
- DIREN Centre – Secrétariat Général du Plan Loire, *Tableau de bord de suivi du Plan Loire*, décembre 2001.
- DIREN Centre, *Schéma Directeur de Prévision des Crues du bassin Loire-Bretagne*, 2005, 39p.

DIREN Centre Bassin Loire Bretagne, *Plate-forme « Ouvrages domaniaux et sécurité »*, Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013, décembre 2006, 25p.

DIREN Centre, *Atlas des zones inondables de la vallée de la Loire*, 2003. Version en ligne : <http://www2.centre.ecologie.gouv.fr/azi1/index.htm>

DOLLFUS Olivier et d'ERCOLE Robert, *Les mémoires des catastrophes au service de la prévision et de la prévention des risques naturels* (pp. 7-18), in Antoine Bailly, *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, Paris, 1996, 103p.

DOURLENS Christine, *La question des inondations au prisme des sciences sociales : un panorama de la recherche publique*, Collection 2001 PLUS Synthèses et Recherches, n° 63, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2004, 112p.

DOUSSIN Nicolas, *Outils et méthodes d'aide à la mise en œuvre locale d'une stratégie globale de prévention des risques d'inondation. Rapport intermédiaire n°3 : monographies sur des projets locaux de prévention des risques d'inondation en Loire moyenne*, Projet Interreg IIIB - Freude am Fluss. EP-Loire, Asconit Consultants, 2007, 99 p.

DOUSSIN Nicolas, *Mise en œuvre locale d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation : le cas de la Loire moyenne*, thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, Université de Cergy-Pontoise, septembre 2009, 403p.

DOUSSIN Nicolas, BLANCHER Philippe, *Proposition d'expérimentation d'une démarche de planification concertée pour la réduction de l'impact des inondations en Loire Moyenne*, novembre 2006, 5p.

DUBOIS Vincent, « Socio-histoire et usages sociaux de l'histoire dans l'analyse des politiques publiques. Réflexions à partir de la politique culturelle en France », in *Faire de la science politique*, in DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard, Belin, collection Socio-Histoire, Paris, 2002, pp. 155-168.

DUCHENE François, MARTINAIS Emmanuel, « Les collectivités locales à l'épreuve des risques environnementaux », *Annuaire des collectivités locales*, volume 22, numéro 1, 2002, pp. 129-148.

DUCHENE François et MOREL-JOURNAL Christine, « Riverains de cours d'eau et gestionnaires du risque, un dialogue impossible ? », *Géocarrefour*, numéro 3, volume 75, 2000, pp. 221-226.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, volume 46, numéro 4, 1996, pp. 580-623.

DZIEDZICKI Jean-Marc, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace-urbanisme, Université François Rabelais de Tours, 2001, 443p.

EPPLGN, *Etude de la propagation des crues et des risques d'inondation en Loire moyenne. Synthèse des propositions pour une stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne*, 30 juin 1999, 59p.

EPPLGN, *Synthèse des propositions pour une stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne*, 30 juin 1999, 60p.

EPPLGN, *Atlas des enjeux socio-économiques exposés au risque d'inondation en Loire moyenne*, 2000, 240p.

EPPLGN, *Enjeux et dommages dans le lit de la Loire*, novembre 2003, 50p.

EPPLGN, *Val de Blois*, avril 2004, 89p.

EPPLGN/MINÉA-HYDRATEC, *Etude de la propagation des crues et des risques d'inondation en Loire moyenne. Enjeux et dommages dans le lit de la Loire*, novembre 2003, 50p.

EPPLGN/MINÉA-HYDRATEC, *Etude de la propagation des crues et des risques d'inondation en Loire moyenne : la Loire en crue*, juin 2004, 41p.

EPL, *Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013 – Plate-forme : « Prévention des inondations »*, 26 octobre 2006, 41p.

EPL, *Plate-forme : « Prévention des inondations »*, Plan Loire Grandeur Nature 2007-2013, mai 2007, 33p.

EPL, *Réalisations de l'Etablissement Public Loire*, Freude am Fluss. « Mieux vivre au bord du fleuve », novembre 2008, 28p. + CD.

EPL/Communauté de Communes du Pays d'Azay-le-Rideau, *Résultats de la démarche de concertation mise en œuvre sur le Val de Brébémont au cours de l'année 2007*, Freude am Fluss, décembre 2007, 4p.

ETNER François, « Note sur Dupuit », Revue économique, année 1983, volume 34, numéro 5, pp. 1021-1035.

Eureval-C3E/EDATER, *Evaluation du Plan Loire – Rapport final*, 20 avril 2005, 308p.

FABIANI Jean-Louis, THEYS Jacques, *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'Ecole normale supérieure, Paris, 1987, 674p.

FAVIER René, *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2002, 443p.

FAVIER René, « Sociétés urbaines et culture du risque. Les inondations dans la France d'ancien régime », Colloque « Catastrophe et santé. La perception du risque entre histoire et actualité », 27-29 janvier 2005, Genève.

FAVIER René, GRANET-ABISSET Anne-Marie, *Histoire et mémoire des risques naturels*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2001, 282p.

FAVIER René, PFISTER Christian, *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17^{ème}-21^{ème} s.)*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2007, 345p.

FAVIER René, PFISTER Christian, « Introduction », in FAVIER René, PFISTER Christian, *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17^{ème}-21^{ème} s.)*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2007, pp. 9-16.

FAVIER René, “From solidarity to individual compensation: assistance mechanisms faced with the emergence of liberalism in France during the 18th century”, in FAVIER René, PFISTER Christian, *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17^{ème}-21^{ème} s.)*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2007, pp. 57-80.

FAVRE Pierre, « Pour une évaluation plus exigeante des fondements de la socio-histoire du politique », in *Enseigner la science politique*, P. Favre, J-B. Legavre (dir.), L'Harmattan, collection Logiques politiques, Paris, 1998, pp. 217-230.

FLEURY Jacques (rapporteur), *Rapport n°3386 à l'Assemblée Nationale fait au nom de la commission d'enquête sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer les coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation*, 14 novembre 2001, 196p.

FOURNIAU Jean-Michel, « Grille de questionnements » in ICAM/CERAPS/INRETS, *L'institution du débat public. Etat des lieux et perspectives de recherches*, 2006, pp. 7-10.

FOURNIAU Jean-Michel, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XLV, volume 136, 2007, pp. 149-179.

FOURNIAU Jean-Michel, « « Citoyen en tant que riverain » : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, DUBREUIL-HERIARD Bertrand, LEFEBVRE Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 67-77.

FOURNIAU Jean-Michel, « L'évaluation du débat, une composition entre utilité sociale et portée démocratique », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-

Michel, DUBREUIL-HERIARD Bertrand, LEFEBVRE Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 299-304.

FOURNIAU Jean-Michel, GARIEPY Michel, GAUTHIER Mario, LEPAGE Laurent, SIMARD Louis, *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, Paris, 2006, 315p.

FOURNIER Marie, *L'élaboration et la mise en œuvre du « Programme Comoy » (1867) sur la Loire moyenne : analyse du jeu d'acteurs et principaux enseignements*, Rapport de stage Magistère 3 Aménagement, EPPLGN/AELB, octobre 2005, 101p.

FOURNIER Marie, *Quelle place pour les riverains dans la gestion des inondations de la Loire ? Les leçons du passé*, Etablissement Public Loire, octobre 2008, 63p.

FRAPEC, *L'écologie et l'aménagement de la Loire*, Ministère de l'Environnement – Mission des Etudes et Recherche, 1981, 479p.

FRERE Séverine, *Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la Loi sur l'Air (1996) : études dans le Nord-Pas-de-Calais*, thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, décembre 2005, 373p.

GALLOUEDEC Louis, *La Loire. Etude de fleuve*, Librairie Hachette et Cie, Paris, 1910, 342p.

GARNIER Claire-Cécile, « Réglementation en vigueur pour les diverses digues fluviales », in *Sécurité des digues fluviales et de navigation*, Actes du Colloque du 25-26 novembre 2004 (CFGB-MEDD), Cemagref Editions, 2005, pp. 85-93.

GARRIGOU Alain, « Le politologue aux Archives », in *Les liaisons dangereuses : histoire, sociologie, science politique*, Politix, n°6, printemps 1989, pp. 41-45.

GARRIGUES Jean, *La France de 1848 à 1870*, Armand Colin, Paris, 2000, 192p.

GARRY Gérard, GAUME Eric, MESCHINET de RICHEMOND Nancy, « Cartographie et outils de gestion des risques naturels en France », in VEYRET Y., GARRY G., MESCHINET DE RICHEMOND N., *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, Paris, 2004, pp. 18-45.

GAUDIN Jean-Pierre, « Submersion, subversion : les crues de la Loire au XIXème siècle, ou les incertitudes de l'évidence technique », Deuxième journée d'étude techniques et sociétés (30 mars 1979), Publication de l'Ecole Nationale des TPE, numéro 4, pp. 129-134.

GIDDENS Anthony, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994, 192p.

GILBERT Claude, *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, L'Harmattan, Paris, 2002, 346p.

GILBERT Claude, « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels », in BECERRA Sylvie, PELTIER Anne, *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, L'Harmattan, Paris, 2009, pp.23-40.

GILBERT Claude, CAILLE Frédéric, LEMIEUX Cyril, « Des objets à géométrie très variable. Entretien avec Claude Gilbert », *Politix*, volume 11, numéro 44, 1998, pp. 29-38.

GIRARD Louis, *La politique des travaux publics du Second Empire*, Editions Armand Colin, Paris, 1951, 415p.

GIRARD Louis, *Napoléon III*, Fayard, Paris, 1986, 550p.

GOUTX David, MERIAUX Patrice, « Conception hydraulique des déversoirs des endiguements de protection contre les inondations », in CFGB-MEDD, *Sécurité des digues fluviales et de navigation*, Cemagref Editions, Antony, 2004, pp. 531-550.

GRANET-ABISSET Anne-Marie, « La connaissance des risques naturels: quand les sciences redécouvrent l'histoire », in FAVIER René et GRANET-ABISSET Anne-Marie (dir.), *Histoire et mémoire des risques naturels*, CNRS, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2000, 281p.

GRAWTZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique (4). Les politiques publiques*, P.U.F, Paris, 1985, 548p.

GRELOT Frédéric, *Gestion collective des inondations. Peut-on tenir compte de l'avis de la population dans la phase d'évaluation économique a priori ?*, Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers, 6 décembre 2004, 405p.

GRELOT Frédéric, *Gestion collective des inondations. Peut-on tenir compte de l'avis de la population dans la phase d'évaluation économique a priori ?*, Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers, 6 décembre 2004, 405p.

GRELOT Frédéric, GUILLAUME Bertrand, ACHARD Valérie, GENDREAU Nicolas, « Participation du public à la gestion préventive des inondations : utilisation d'une échelle de crue pour l'estimation des consentements à payer », *Ingénieries*, numéro spécial, 2003, pp. 21-31.

GROENE Denis, « La construction du déversoir de Montlivault (Loir-et-Cher) », *Etudes ligériennes*, 1^{er} semestre 2001, n°3, Orléans, pp.27-33.

GUERIN Marc, *La gestion des conflits d'usage à quinze ans : des scénarios sur l'évolution possible du système d'acteurs dans les territoires*, La Documentation Française, Collection « Les Regards Prospectifs », Paris, 2005, 200p.

GUILLERME André, *Les Temps de l'eau : la cité, l'eau et les techniques*, Champ vallon, Seyssel, 1990, 263p.

HAGHE Jean-Paul, *Les eaux courantes et l'Etat en France (1789-1919). Du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1998, 647p. + annexes.

HAROUEL Jean-Louis, « L'expropriation dans l'histoire du droit français », in Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, *L'expropriation : Moyen-Age et temps moderne* (2^{ème} partie), LXVII, De Boeck Université, Bruxelles, 2000, pp. 39-77.

HAROUEL Jean-Louis et SAUTEL Gérard, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, Paris, 1997 (8^{ème} édition), 522p.

HELIAS Annick, QUEVREMONT Philippe, TRUCHOT Claude, *Premiers enseignements tirés de la mise en œuvre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)*, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, avril 2009, 33p.

HOUDRE Fanny, *L'annonce des crues : histoire et évolution des services de 1847 à nos jours*, MEDD, 2001, 17p.

HUBERT Gilles, *Aménagement et gestion locale des bassins hydrographiques*, Habilitation à diriger des recherches en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2001, 243p.

HUBERT Gilles, CAPBLANCQ Juliana, BARROCA Bruno, « L'influence des inondations et des documents réglementaires sur le marché foncier en zone inondable », Annales des Ponts et Chaussées, numéro 105, 2003, pp. 32-39.

HUBERT Gilles, LEDOUX Bruno, *Le coût du risque...L'évaluation des impacts socio-économiques des inondations*, Presses des Ponts et Chaussées, Paris, 1999, 410p.

HUBERT Gilles, RELIANT Claire, « Cartographie réglementaire du risque d'inondation : décision autoritaire ou négociée ? », Annales des Ponts et Chaussées, numéro 105, 2003, pp. 24-31.

HUYGHUES-DESPOINTES Franck, *Des barrages au patrimoine mondial : la Loire comme objet d'action publique*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université François Rabelais, décembre 2008, 439p.

IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET Gilles, *Les sciences de gouvernement*, Economica, Paris, 2003, 218p.

IIBRBS, *Etude globale pour l'aménagement de la Bassée, Tome 1 – Chapitre 1, Synthèse des connaissances et des attentes et orientations des études d'approfondissement*, 13 février 2002, 5p.

JOBERT Arthur, « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, numéro 42, 1998, pp. 67-92.

JOBERT Bruno, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche » in FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, 1995.

JONAS Hans, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Champs Essais, Flammarion, Paris, 2008, 470p.

JUFFE Michel, MAZIERE Brigitte et al., *Le jeu des acteurs locaux de la prévention des risques : vers un nouveau partage des responsabilités*, Conseil général des Ponts et Chaussées, mai 2008, 92p.

JULLIEN Bruno, « Analyse économique du système CAT-NAT », *Risques : les cahiers de l'assurance* - Le risque catastrophique, numéro 34, avril-juin 1998, pp. 63-68.

KALUSZYNSKI Martine, « Autour du Pénal. D'une histoire des idées à une socio-histoire du politique », sous la direction de COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile, *La Juridicisation du politique : leçons scientifiques*, Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 81-95.

KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing et Lichtenhahn, 2001, Genève-Bâle-Munich, 398p.

LABORIER Pascale, TROM Danny, « Historicités de l'action publique : introduction », in *Historicités de l'action publique*, P. Laborier, D. Trom (dir.), PUF, CURAPP, Paris, 2003, pp. 5-22.

LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, 540 p.

LACCHE Luigi, « L'expropriation pour cause d'utilité publique en France au XIX^{ème} siècle. Origines et développement d'un modèle juridique », in Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, *L'expropriation : Moyen-Age et temps moderne* (2^{ème} partie), LXVII, De Boeck Université, Bruxelles, 2000, pp. 79-103.

LAGANIER Richard (dir.), *Territoires, inondation et figures du risque – La prévention au prisme de l'évaluation*, L'Harmattan, Paris, 2006, 257p.

LALO Anne, « Le débat public sur les catastrophes naturelles : cas des inondations dans les Alpes-Maritimes », *Ingénieries*, n°29, mars 2002, pp. 37-48.

LARRUE Corinne, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, 2000, Paris, 207p.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2004, 370p.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2009, 126p.

LAZERGES Roland, PIN Xavier, LINET Marcel, BARTHELEMY François, QUEVREMONT Pierre, *Organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés*, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale de l'environnement, juin 2006, 27p.

LE BART Christian, « La citoyenneté locale », *Cahiers français*, numéro 316, septembre - octobre 2003, pp. 58-62.

LE CLERE Bernard, WRIGHT Vincent, *Les préfets du second empire*, Armand Colin, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1973, 411p.

LEDOUX Bruno, 1998, *Ouvrage de référence pour la préservation et la restauration des zones inondables*, synthèse, 43p.

LEDOUX Bruno, *La gestion du risque inondation*, Editions Tec & Doc, Londres - Paris - New York, 2006, 770p.

LEDOUX Consultants et al., *Quinze expériences de réduction de la vulnérabilité de l'habitat aux risques naturels. Quels enseignements ?*, Etablissement Public Loire – MEEDAT, 2008, 32p.

LEFEBVRE Rémi, « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, DUBREUIL-HERIARD Bertrand, LEFEBVRE Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 207-218.

LEFROU Claude (dir.), *Les crues des 12, 13 et 14 novembre 1999 dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées-Orientales et du Tarn*, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Inspection Générale de l'Environnement, octobre 2000, 99p. + annexes.

LEGAVRE Jean-Baptiste, « La « neutralité » dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence », *Politix*, volume 9, numéro 35, 1996, pp. 207-225.

LEGUENNIC Bénédicte, LEPOUTRE Marie-Elodie, *Etat des lieux des projets d'aménagements de zones d'expansion de crues engagés en France*, Master GéoHydrosystèmes et Environnement, Université de Tours, 2009, 71p.

LEVY Jacques et LUSSAULT Michel, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2003, 1033p.

MANCEBO François, « Du risque "naturel" à la catastrophe urbaine : Katrina », in VertigO – La revue en sciences de l'environnement, vol. 7, n° 1, mai 2006, 10 p.

MANTELLIER Philippe, *Histoire de la Communauté des Marchands fréquentant la rivière de Loire et fleuves descendant en icelle*, Mémoires de la Société archéologique et historique de l'Orléanais, Orléans, 1864-1869, 501+558+404-88p.

MARCILHACY Christiane, *Le Diocèse d'Orléans au milieu du 19^{ème} siècle : les hommes et leurs mentalités*, Paris, Plon, 1962.

MARTIN Xavier, VERREL Jean-Louis, MATHIEU Bernard, PIN Xavier *Maîtrise foncière des champs d'expansion des crues*, CGGREF – CGPC – MEDD, 6 novembre 2002, 63p.

MASSARDIER Gilles, *Expertise et aménagement du territoire : l'Etat savant*, L'Harmattan, Paris, 1996, 285p.

MASSARD-GUILBAUT Geneviève, « La régulation des nuisances industrielles urbaines (1800-1940) », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n°64, oct.-déc. 1999, pp. 53-66.

MAURIN Jean, PASQUET Fabien, « Les digues de Loire – utilisation du modèle hydraulique Loire moyenne pour le dimensionnement fonctionnel des levées et des ouvrages annexes », in *Sécurité des digues fluviales et de navigation*, 25-26 novembre 2004, CFGB-MEDD, Cemagref Editions, Antony, pp. 227-238.

MAYEUR Jean-Marie, *Les débuts de la 3^{ème} République (1871-1898)*, Editions du Seuil, Collection Points Histoire, Paris, 1973, 256p.

MEDAD, *Circulaire relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)*, juillet 2007, 5p.

MEDAD, *Cahier de recommandations pour la réalisation de supports de communication pédagogiques sur les risques à destination des élus et du public*, Programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques », novembre 2007, 32p.

MEDAD, *Document final*, Programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques », décembre 2007, 20p.

MEDAD, *Plan de formation « Concertation et risques ». Cahier des charges*, Programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques », janvier 2008, 4p.

MEDAD, *Plan de formation « Concertation et risques ». Les rôles des acteurs de la prévention des risques naturels*, Programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques », janvier 2008, 48p.

MEDAD/CERTU, *Programme Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques. Document final*, 11 décembre 2007, 20p.

MEDD, *Digues : Situation en France et aspects juridiques*, mai 2005, 4p. <http://www.ecologie.gouv.fr/>

MEDD/CERTU, *Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques*, 12 décembre 2006, 16p.

MEEDDAT, *Colloque du Programme de Recherche RDT « Risque, Décision, Territoire » - Restitution des recherches du Volet 1 et lancement des recherches Volet 2, 15 et 16 janvier 2008*, 153p.

MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, PUF, 1989, Paris, 391p.

MERIAUX Patrice, WOLFF Martine, FOLTON Cyril, « Recensement national des digues de protection contre les inondations. Etat d'avancement de l'opération, premiers résultats et perspectives », *Ingénieries*, numéro spécial, 2003, pp. 113-126.

MERMET Laurent, « Et si les « gagnants-gagnants » avaient « gagné-perdu » ? Pour une comptabilité analytique des enjeux de la négociation », *Négociations*, n°1, 2005, pp. 11-26.

MERMET Laurent, « Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation », in BILLE Raphaël, MERMET Laurent, BERLAN-DARQUE Martine, BERNY Nathalie, EMERIT Alexandre (dir.), *Concertation, décision et environnement – Regards croisés*, volume III, La Documentation Française, Paris, 2005.

MERMET Laurent, *Concertation orchestrées ou négociations décisives ? Moments et modes de recherche d'accord dans les projets d'infrastructures qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles*, Programme CDE, juin 2005, 221p.

MERMET Laurent, « La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ? », *Négociations*, numéro 5, volume 1, 2006, pp. 75-79.

MERMET Laurent, BERLAN-DARQUE Martine, *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, L'Harmattan, Paris, 2009, 375p.

MERMET Laurent, DUBIEN Isabelle, EMERIT Alexandre, LAURANS Yann, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et Management Public*, vol. 22, n°1, mars 2004.

MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, SCARWELL Helga-Jane, FORT Monique, ARNAUD-FASSETTA Gilles, LAGANIER Richard, OGE F., PLET A., « Restituer le territoire au risque », in LAGANIER Richard (Ed.), *Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation*, L'Harmattan, Paris, 2006, 257p.

MINEA, *Etude d'aménagement du bras de décharge du déversoir de la Bouillie*, DDE du Loir-et-Cher, décembre 2000, 84p.

MILZA Pierre, *Napoléon III*, Perrin, Paris, 2004, 706p.

MINEA, *Etude d'aménagement du bras de décharge du déversoir de la Bouillie*, DDE du Loir-et-Cher (service Environnement, Aménagement et Collectivités locales)/Villes de Blois, Chailles, Saint-Gervais-la-Forêt, Vineuil, décembre 2000, 83p.

MINEA, *Le risque d'inondation sur l'Agglomération de Nevers : les aspects socio-économiques : les enjeux et la vulnérabilité*, EGRIAN-Agglomération de Nevers, octobre 2008, 116p.

MORINIAUX Vincent, *Les risques*, Editions du Temps, Nantes, 2003, 256p.

MULLER Pierre, SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Montchretien, 1998, Paris, 156p.

NOIRIEL Gérard, « Une histoire sociale du « politique » est-elle possible ? », in *Etat, nation et immigration : vers une histoire du pouvoir*, G. Noiriel, Belin, collection Socio-histoires, Paris, 2001.

OREAC, *Schéma d'aménagement de la Loire moyenne : vers la métropole-jardin*, novembre 1974, 356p.

OREALM, *La population et le fleuve*, Cahiers de l'OREALM, numéro 1, juin 1970, 84p.

OREALM, *Livre Blanc : Vers la métropole-jardin*, juin 1971, 191p.

OFFERLE Michel, « L'histoire des politistes », in *Enseigner la science politique*, FAVRE Pierre, LEGAVRE Jean-Baptiste (dir.), L'Harmattan, collection Logiques politiques, Paris, 1998, pp. 203-216.

OFFERLE Michel, « Haires et errances disciplinaires », in *Faire de la science politique*, DÉLOYE Yves et VOUTAT Bernard, Belin, collection Socio-Histoires, Paris, 2002, pp. 255-264.

PAPADOPOULOS Yannis, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in *Historicités de l'action publique*, LABORIER Pascale., TROM Dannt (dir.), PUF, CURAPP, Paris, 2003, pp. 119-135.

PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », Revue Française de Science Politique, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 133-155.

PAPIN Philippe, *L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique : contribution à l'étude d'une procédure associant les administrés à l'action administrative*, thèse de doctorat en droit, Université François Rabelais de Tours, 1980, 628p.

PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Approches socio-historiques », in *Dictionnaire des politiques publiques*, BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, Les Presses de Science Po, Paris, 2004, pp. 86-93.

PAYRE Renaud, POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », Revue Française de Science Politique, vol. 55, n°1, 2005, pp. 133-155.

de PERSON Françoise, *Le déchargeoir de la Bouillie en action ou le contrôle du chemin de l'eau de 1584 à 1907*, DIREN Centre, décembre 2001, 60p.

PICON Antoine, *L'invention de l'ingénieur moderne : l'Ecole des Ponts et Chaussées 1747-1851*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1991, 902p.

PICON Bernard et ALLARD Paul, CLAEYS-MEKDADE Cécilia, KILLIAN Stéphanie, *Gestion du risque inondation et changement social dans le delta du Rhône : les « catastrophes » de 1856 et 1993-1994*, Cemagref, Editions Quae, 2006, 122p.

PIECHACZYK Xavier, *Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général*, 2001 Plus, Centre de Prospective et de Veille Scientifique – Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques – Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, numéro 54, 2000, 60p.

PIERRE Bérengère, GRANET-ABISSET Anne-Marie, DOUSSIN Nicolas, BLANCHER Philippe, *L'Isère endiguée dans le Grésivaudan. Du risque zéro à la rivière libérée : entre ces deux utopies, quelle attente sociale ? Diagnostic du territoire de projet et historique de la prévention des risques d'inondation au sein de ce territoire*, Projet RiZéRiLi, Programme RDT/Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, novembre 2005, 67p.

PIERSON Paul, “When effect becomes cause : policy feedback and political change”, World Politics, volume 45, numéro 4, juillet 1993, pp. 595-628.

PIERSON Paul, “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, The American Political Science Review, volume 94, numéro 2, juin 2000, pp. 251-267

Plan Loire Grandeur Nature (2007-2013), *Actes des ateliers du plan Loire grandeur nature du 3 au 11 mai 2006*, juillet 2006, 88p.

Plan Loire Grandeur Nature, *Document stratégique interrégional sur les suites du plan Loire grandeur nature pour les années 2007-2013. Bassin de la Loire : un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager*, 30 juin 2006, 29p.

PLESSIS Alain, *De la fête impériale au mur des fédérés (1852-1871)*, Editions du Seuil, Collection Points Histoire, Paris, 1979, 253p.

PLESSIS Alain, « Histoire de l'assurance en France : une perspective longue », in Risques : les cahiers de l'assurance – Histoire récente de l'assurance en France, numéro 25, janvier-mars 1996, pp. 153-160.

POLLET Gilles, « Regards croisés sur la construction de la loi : d'une histoire sociale à une socio-histoire de l'action publique », in *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence, ROBERT Cécile, LGDJ, Paris, 2000, pp. 61-80.

POTTIER Nathalie, « La lutte contre les inondations en France : outils et stratégies d'hier à demain », in MORINIAUX Vincent, *Les risques*, Editions du Temps, Nantes, 2003, 256p.

POTTIER Nathalie, HUBERT Gilles, RELIANT Claire, « Quelle efficacité de la prévention réglementaire dans les zones inondables ? Eléments d'évaluation », Annales des Ponts et Chaussées, numéro 105, 2003, pp. 14-23.

POTTIER Nathalie, RELIANT Claire, HUBERT Gilles, VEYRET Yvette, « Les plans de prévention des risques naturels à l'épreuve du temps : prouesses et déboires d'une procédure réglementaire », Annales des Ponts et Chaussées, numéro 105, 2003, pp. 40-48.

POTTIER Nathalie, *L'utilisation des outils juridiques de prévention des risques d'inondation : évaluation des effets sur l'homme et l'occupation des sols dans les plaines alluviales (application à la Saône et à la Marne)*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées – CERREVE, 1998, 436p + annexes.

POTTIER Nathalie, VEYRET Yvette, MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, HUBERT Gilles, RELIANT Claire, DUBOIS-MAURY Jocelyne, « Evaluation de la politique publique de prévention des risques naturels », in VEYRET Yvette, GARRY Gérard, MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, Paris, 2004, pp. 46-67.

Préfecture du bassin Loire-Bretagne, *Le Plan Loire Grandeur Nature dans la perspective des Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006. Document de travail*, 10 juin 1999, 34p.

Protocole d'accord pour la réalisation du programme d'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents pour la protection contre les inondations et le soutien des étiages, 13 février 1986.

QUENET Grégory, « La responsabilité après catastrophe à travers la jurisprudence et les controverses en France à l'époque moderne », in FAVIER René, PFISTER Christian, *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17^{ème}-21^{ème} s.)*, Publications de la MSH-Alpes, Grenoble, 2007, pp. 171-187.

RANGEON François, « Société civile : histoire d'un mot » in *La société civile*, Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, pp. 9-32.

RELIANT Claire, *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique ? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre*, mémoire de thèse pour l'obtention du Doctorat en Sciences et Techniques de l'Environnement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2004, 337p + annexes.

RENOUF Elodie, CHASTAN Bernard, GRESILLON Jean-Michel, CHARRON Sylvie (coord.), *Risque inondation. Quels défis pour la recherche en appui à l'action publique ?*, MEEDDM-CEMAGREF, avril 2010, 78p.

RETIERE Jean-Noël, « L'ingénieur et le préfet. Prévoir la crue de la Loire (1846-1936) », in IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine, POLLET Gilles, *Les sciences de gouvernement*, Economica, Paris, 2003, pp. 169-180.

REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, DUBREUIL-HERIARD Bertrand, LEFEBVRE Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, 412p.

RICHARD-FERROUDJI Audrey, *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau*, thèse de doctorat à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2008, 491p.

RICHARD-FERROUDJI Audrey, BARRETEAU Olivier, GARIN Patrice, *Les représentants associatifs face à la gestion participative de l'eau : le cas du bassin versant de l'Orb*, *Ingénierie* n°35, septembre 2003, pp. 19-28.

ROCHER Laurence, *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, thèse de doctorat en Aménagement de l'espace – Urbanisme, Université de Tours, 20 novembre 2006.

RODE Sylvain, *Des inondations et des hommes. Représentation et gestion territoriale du risque d'inondation dans trois communes du val de Loire*, Prodig, Paris, 2001, 142p.

RODE Sylvain, « La prévention du risque d'inondation, facteur de recomposition urbaine ? L'agglomération de Blois et le déversoir de la Bouillie », in L'information géographique, numéro 4, volume 72, décembre 2008, pp. 6-26.

RODE Sylvain, *Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne*, thèse de doctorat en géographie, Université de Paris Ouest Nanterre – La Défense, novembre 2009, 477p.

ROMI Raphaël, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien (4^{ème} édition), Paris, 563p.

ROSANVALLON Pierre, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, Folio Histoire, Paris, 1998, 491p.

ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, Paris, 2000, 591p.

ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Editions du Seuil, Paris, 2004, 445p.

ROSANVALLON Pierre, *Les métamorphoses de la légitimité (la démocratie au XXIème siècle)*, Cours au Collège de France, Histoire moderne et contemporaine du politique, 2008.

ROSANVALLON Pierre, *Les métamorphoses de la légitimité : impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil, Paris, 2008, 367p.

ROSE Richard, *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space*, Chatham House Publishers, 1993, 176p.

ROSE Richard, "Inheritance before choice in public policy", Journal of Theoretical Politics, volume 3, numéro 2, 1990, pp. 263-291.

ROUX Jacques, *La participation du public dans deux plans de prévention des risques d'inondation : les cas contrastés du Sornin et du Furan dans la Loire*, rapport CRESAL, DDE Loire, 2006, 43p.

ROY Jean-Luc, *La lutte contre les inondations - les ouvrages de protection*, 2002, 4p.

ROYET Paul, MERIAUX Patrice, « Les déversoirs fusibles le sont-ils vraiment ? », in *Sécurité des digues fluviales et de navigation*, Actes du Colloque du 25-26 novembre 2004 (CFGB-MEDD), Cemagref Editions, 2005, pp. 187-200.

RUEZ Daniel, « Faire de l'enquête publique l'affaire de chaque citoyen », in SIMARD Louis, LEPAGE Laurent, FOURNIAU Jean-Michel, GARIEPY Michel, GAUTHIER Mario, in *Le débat public en apprentissage – Aménagement et environnement, Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 61-68.

RUI Sandrine, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004, 263p.

RUI Sandrine, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflits et mésententes », in SIMARD Louis, LEPAGE Laurent, FOURNIAU Jean-Michel, GARIEPY Michel, GAUTHIER Mario, in *Le débat public en apprentissage – Aménagement et environnement, Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 77-86.

SAUTEL Gérard et HAROUEL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, Paris, 1997, 522p.

SCARWELL Helga-Jane, SALVADOR Pierre-Gil, PIQUET Patrick, LAGANIER Richard, « Inondation, territoire et aménagement : révolution de la prise en compte du risque inondation dans la vallée de la Canche (Pas-de-Calais, France) », *Géocarrefour*, volume 75, numéro 4, 2000, pp. 375-382.

SCARWELL Helga-Jane, LAGANIER Richard, *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2004, 239p.

SCHULE Charles-Alain, « Les situations critiques dans la gestion de la Loire et de son bassin », in BRAVARD Jean-Paul (dir.), *Les régions françaises face aux extrêmes hydrologiques. Gestion des excès et de la pénurie*, SEDES, Paris, 2000, pp. 232-246.

SIMARD Louis, *Conflits d'environnement et concertation: le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse de doctorat à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2003, 552p.

SIROEN Jean-Marc, « Jules Dupuit et la pensée économique contemporaine », présentation de l'article de J. Dupuit « De la mesure de l'utilité publique », *Revue française d'économie*, volume 10, numéro 2, 1995, pp. 35-54.

Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, *L'expropriation. Deuxième partie, Moyen-âge et temps modernes*, de Boeck, Bruxelles, 2000, 404p.

SPTS Jeuf, SERRANO José (eds.), *Urban development in riverbeds: an international comparison*, INTERREG IIIb Freude am Fluss, mai 2008, 151p.

SUBRA Philippe, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 2007, 326p.

TEMAM Saïda, GRIVEL Stéphane, « De la carte outil à la carte source. Représentation et gestion du fleuve Loire au XVIIIème et XIXème siècle, Bulletin du Comité Français de Cartographie, numéro 199, mars 2009, pp. 67-86.

THEPOT, Régis, *L'aménagement du bassin de la Loire dans la 2^{ème} moitié du 20^{ème} siècle*, Etablissement Public Loire, 10p.

THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques » in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de science politique : les politiques publiques (tome 4)*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 1-60.

THOMASSIAN Marlène, « Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale », Négociations, volume 1, numéro 11, 2009, pp. 185-198.

TILLY Charles, « L'histoire à venir », in *Les liaisons dangereuses, Histoire, Sociologie, Science politique, Politix*, volume 2, numéro 6, 1989, pp. 25-32.

TROENDLE Catherine, *Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2008, adopté par l'Assemblée nationale*, tome IX Sécurité civile, 35p.

TULARD Jean (dir.), *Dictionnaire du Second Empire*, Fayard, Paris, 1995, 1347p.

De VANSSAY Bernadette, « Quand les sciences humaines éclairent l'analyse des risques », Pouvoirs locaux, numéro 56, 2003, pp. 53-57

VANBESIEN Sandra, *Entre gestionnaires et usagers du fleuve... une rivière coule. Etude des représentations de la Loire : vers une implication du public dans la prévention du risque d'inondation*, Mémoire de Master 2^{ème} année « Villes et Territoires », juin 2007, 62p. + annexes.

VERRIERE Jacques, *La Loire et Paris. La France essentielle, de Clovis à nos jours*, Flammarion, lieu, 1990, 288p.

VEYRET Yvette, *Les risques*, SEDES, Paris, 2003, 255p.

VEYRET Yvette, GARRY Gérard, MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, Paris, 2004, 254p.

VEYRET Yvette, REGHEZZA Magali, « Aléas et risques dans l'analyse géographique », Annales des Mines, octobre 2005, pp. 61-69.

VILLIERS Patrick, SENOTIER Annick, *Une histoire de la Marine de Loire*, Editions Grandvaux, Brinon-sur-Sauldre, 1997, 205p.

VLASSOPOULOU Chloé-Anne, « L'histoire de l'analyse des politiques publiques : réflexions à partir de la lutte antipollution », in *Historicités de l'action publique*, LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), PUF, CURAPP, Paris, 2003, pp. 99-118.

VLASSOPOULOU Chloé-Anne, « Politiques publiques comparées pour une approche définitionnelle et diachronique », in *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, CURAPP (coll.), PUF, 2000, pp. 125-141.

VODOZ Luc, THEVOZ Laurent, PFISTER Barbara, « Processus participatifs de décision au service du développement territorial : conditions d'engagement et implications pour les médiateurs environnementaux », in KIRAT Thierry et TORRE André, *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, Paris, 2008.

WARIN Philippe, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, volume 49, numéro 1, 1999, pp. 103-201.

WARIN Philippe, LA BRANCHE Stéphane, « *La concertation dans l'environnement* » ou le besoin de recourir à la recherche en sciences sociales, Programme Concertation-Décision-Environnement, volume 1, mars 2006, 102p.

WARNER Jeroen, WINNUBST Madeline, ROTH Dik (2008), 'Plus d'espace pour le fleuve, plus de place pour la participation citoyenne?' *Deshima*, numéro 2, 2008, pp. 61-76.

WEBER Eugen, *La France de nos aïeux (La fin des terroirs/Les imaginaires et la politique au XIX^{ème} siècle)*, Fayard, Paris, 2005, 854p.

WEISS Karine, « L'individu face aux risques environnementaux : perception des nuisances et incertitudes », Séminaire de recherche CITERES – IPAPE, janvier 2010.

WOLFF Martine, MERIAUX Patrice, TOURMENT Rémy, « Le patrimoine des digues de protection contre les inondations en France », in CFGB-MEDD, *Sécurité des digues fluviales et de navigation*, Cemagref Editions, Antony, 2004, pp. 9-20.

WORMS Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, numéro 3, 1965, 249-275p.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Editions 10/18, Paris, 1963 (1919), 221p.

ZONABEND Françoise, « Un débat en débat. A propos du débat public sur le projet de centrale nucléaire « EPR, tête de série » à Flamanville (Manche) », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, DUBREUIL-HERIARD Bertrand,

LEFEBVRE Rémi, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, pp. 134-141.

ARCHIVES ET DOCUMENTS IMPRIMÉS

Notre travail a débuté avec l'identification des cotes susceptibles de nous intéresser dans les différents fonds d'archives investis. A partir de ce premier travail, nous rendons compte ici des principales cotes consultées et mobilisées pour ce travail.

Les principales cotes mobilisées et citées dans le corps du texte sont indiquées **en gras et soulignées**.

Fonds d'archives

Médiathèque Orléans - Fonds Guillon

Ms 1878 : Correspondances : 1858-1906, lettres de Colin et autres ingénieurs (folios 38 à 137)/ Table des matières du journal « La Loire navigable » (folios 231-289)/Notes biographiques sur des ingénieurs de la navigation (folios 290-297)

Ms 1882 : La Loire : turcies et levées, banquettes, digues... (folios 1 à 67)/Notes sur les déversoirs de la Loire (folios 82 à 278)

AD18

3S14 : « Défense contre les crues et les inondations (ouvrages d'art à prévoir, information des riverains, secours aux victimes) »

3S15 : « Défense contre les crues et les inondations : réglementation des transmissions des prévisions, annonces des crues pour les principaux cours d'eau du département »

3S382 : « Révision du règlement de 1783, enquêtes et avis des communes (1912) »

3S385 : « Travaux d'entretien (1856-1909) »

3S399 : « Loire, entretien des bords du fleuve (1858-1894) »

3S401 : « Annonces de crues, organisation »

3S403 : « Renforcement des protections contre les inondations (1856-1846) »

AD37

S3386 : « défense du val de Cisse contre les inondations : projet d'établissement d'un déversoir à Chouzy (1872-1893) : Dossier complet sur le déversoir de Chouzy.

S3400 : « projet de défense de Saint-Genouph contre les inondations ».

S3401 : « Défense de Bréhémont (1862-1870) »

S3404 : « Levée de Bois-Chétif (construction, 1843-1885). »

S3407 : « Travaux divers de défense contre les inondations de la Loire (1867-1908) ».

S3414 : « inondations, dégâts et travaux de défense (1846-1871) ». Travaux sur la Loire à la suite de la crue de 1856.

S3415 : « inondations, dégâts et travaux de défense (1846-1871) ». Défense de la ville de Tours.

S3416 : « inondations, dégâts et travaux de défense (1871-1910) » : documents « conjoncturels » sur les petites crues de la fin du 19^{ème} siècle (hauteurs d'eau, organisation du service...).

S4416 : Cher non canalisé, travaux d'aménagement et d'entretien, pétition, rapports, avis de l'Ingénieur en Chef, plan (1858 à 1870).

S4481 : Vallée du Cher, étude sur les débouchés des ouvrages et des levées du Cher : plan, calculs, correspondance, notes, ordre de service (1884)

S4549 : Cher non canalisé, travaux de défense : pièces comptables, tableaux, correspondances... (1881 à 1889)

S4930 : Cartes de la Loire. Carte de la Loire et de ses levées de Mosnes à St Genouph (1848).

S4963 : « Etudes et projets de travaux de défense intéressant le 4^{ème} arrondissement »

S4969 : « travaux de défense contre les inondations, prise de mesure par le CGPC sur rapport de la Commission des inondations : correspondance ».

AD41

3S114 : « Construction des déversoirs de Chouzy-sur-Cisse et Montlivault ; devis estimatifs, plans et projets, pétitions de riverains ». Contient les registres d'enquête pour le déversoir de Montlivault (enquêtes de 1868 et 1875).

3S115 : « construction du déversoir d'Avaray ; plans (1868-1887) ; réparations des levées et ouvrages de défense après l'inondation de 1866 » cette cote contient l'enquête d'utilité publique sur Chouzy de 1869 ; par contre, peu de choses sur 1875, à peine les documents la relançant.

3S116 : « Rejet de l'avant-projet de construction du déversoir de la Chaussée-St-Victor et du réservoir des Tillières » : première cote où l'on trouve des documents d'enquête relatifs à un échec. Contient l'ensemble des documents réalisés dans le cadre du projet de déversoir à la Chaussée St Victor (Ménars). On comprend bien l'histoire de son abandon.

3S337 : « déversoir d'Avaray : construction et exhaussement de la levée. Plans, devis, cahiers des charges (1874-1891) ». Cote contenant tout l'historique de la réalisation du déversoir d'Avaray.

3S338 : déversoir de Montlivault : construction, exhaussement des levées, aménagement des abords. Plans, enquêtes, acquisitions de terrains (1869-1891). Cote contenant toute l'histoire du déversoir d'Avaray, mais à partir de 1875. On a des traces de la seconde enquête d'utilité publique, etc...

AD45

2 S 80 : « Beaulieu à Châtillon-sur-Loire (an 10-1929) »

2S 81 : «Loire Saint-Firmin (an 7-1896) ». Une petite liasse sur St Firmin, défense du bourg contre les inondations (1867-1872)

2S82 : « Loire Saint-Brisson à Saint-Aignan (an 11-1901) ». Des documents qui évoquent l'abandon du déversoir de Cuissy.

2S83 : Sully-sur-Loire (19^{ème} siècle)

2S84 : Guilly à Ouvrouer-des-Champs (19^{ème} siècle)

2S85 : Jargeau

2S86 : Jargeau (1856-1895, travaux de défense contre les inondations)

2S88 : de Darvoy à St Denis en val.

2S89 : de l'Ile Charlemagne à Orléans

2S95 : SS Loire (1847-1871), comptes-rendus des tournées de l'Inspecteur général. Comptes de tournées des IC (annuelles) pour les inspecteurs généraux. Année 1871 : tous les déversoirs sont compris dedans.

2S99 : SS Loire (1835-1891), renseignements sur les crues. Réparations et dommages causés par les inondations. Documents relatifs aux crues des 1,2 et 3 juin 1835. Idem pour 1846 à 1851 (tableaux de hauteurs d'eau). Idem pour crue de novembre 1852. Une liasse sur la réalisation d'un chemin de halage en tête du roi de Sigloy et sur l'exhaussement du déversoir de Mazan (1876). Liasse générale sur les déversoirs.

2S111 : SS Loire (1843-1873), travaux neufs et grosses réparations. Projets approuvés et ajournés ; avant projet de défense d'Orléans. Concerne des grands projets sur et autour d'Orléans. Quelques éléments sur le déversoir de Mazan mais rien autrement de véritablement significatif.

171 W 30913 : « compte-rendu programme 1867 (travaux et études réalisées à partir de 1911-1922) »

171 W 30915 : « déversoirs Briare et St Firmin ».

171 W 30916 : « déversoirs Briare et St Firmin ». Dossier complet sur le projet de déversoir à St Firmin. Remet en question les idées de départ quant au refus des populations de tels ouvrages. Ici, c'est l'administration, pour des raisons financières, qui veut supprimer l'ouvrage et les riverains qui le redemandent.

171 W 30917 : « Gien ».

171 W 30918 : « Déversoir de Dampierre ».

171 W 30919 : « Déversoir d'Ouzouer, levée St Père, Sully, St Benoît, Germigny, Ouvrouer ».

171 W 30920 : « Déversoir d'Ouzouer, levée St Père, Sully, St Benoît, Germigny, Ouvrouer ».

171 W 30921 : « Déversoir d'Ouzouer, levée St Père, Sully, St Benoît, Germigny, Ouvrouer ».

171 W 30922-928 : « Jargeau ». Cotes relatives au projet de défense de Jargeau.

171 W 30923 : « Jargeau ». Elle contient les documents concernant l'acquisition des terrains pour la défense du val de Jargeau.

171 W 30924 : « Jargeau ». Elle regroupe l'ensemble des documents relatifs à l'élaboration du déversoir de Jargeau (avant-projets et enquêtes, projet définitif, expropriations, renseignements, affaires diverses, construction de la petite levée de la Bourdonnière)

171 W 30925 : « Jargeau ». Affaire Villetel et Duboschard, entrepreneurs, contre l'Etat (1878-1896)

171 W 30926 : « Jargeau ». Cette cote contient des documents intéressants (en particulier iconographiques) sur des travaux complémentaires à l'aménagement du déversoir (levée en amont).

171 W 30929 : « Orléans ». Elle est relative aux projets de défense de la ville d'Orléans après la crue de 1856.

171 W 30930 : « Orléans ». Elle est relative aux travaux de protection du faubourg St Marceau. Traite des projets de renforcement et d'exhaussement des levées, mais pas du tout du déversoir.

171 W 30931 : « Orléans ». Elle porte sur les travaux de protection du faubourg St Marceau, mais concerne toute l'étape de réalisation et de mise en œuvre, à partir des années 1885.

171 W 30933 : « Avaray et Luynes ». Elle concerne le val d'Avaray et la construction d'un déversoir (acquisitions de terrains, occupations temporaires de terrains, renseignements, comptabilité).

171 W 30934 : « Avaray et Luynes ».

171 W 30935 : Dossiers divers relatifs aux travaux et ouvrages engagés en Maine-et-Loire avant 1860. Une liasse cependant est relative à des travaux engagés à partir des années 1880 jusqu'au début du 20^{ème} siècle avec des réclamations des populations.

206 W 46875a : Introduction du rapport du 29 avril 1867.

206 W 46876 : « compte-rendu programme 1867 (études réalisées en 1906) ».

206 W 46877 : « compte-rendu programme 1867 ».

206 W 46878 : « déversoir Cuissy ».

206 W 46879 : « déversoir et exhaussement Jargeau ».

AD58

3 S 6310 : « Renseignements sur les crues par Comoy » - Observations pour faciliter la comparaison des crues (données chiffrées sur les crues observées à Orléans et Digoin en Loire Supérieure).

3 S 6498 : « Travaux de défense sur la levée de St Eloi »

3 S 3032 : « Levée de St Eloi avec plans ». Extrait du plan de la levée de Saint Eloy.

3 S 6499 : « Travaux de défense sur le canal de dérivation de la Nièvre digue de Nevers »

3 S 6513 : « Levée de St Eloi Travaux de défense sur la levée avec profils ». Profil en travers réalisé par l'ingénieur ordinaire Moreau de la levée de Saint Eloi, joint à son rapport sur la pétition du sieur Menet.

Archives nationales

F¹⁴ 7552 : rapport ministériel sur les inondations de 1866, commission d'étude des inondations, mémoires, pétitions, moyens proposés (1866-69)

F¹⁴ 7556 : Etudes sur les inondations de la Loire et mesures de M. Comoy et M. Sainjon, projets de réservoirs, etc... (1856-60)

F¹⁴ 7557 : idem 7556 (1856-60)

F¹⁴ 7558 : exploration bassin Loire (1866)

F¹⁴ 7559 : idem 7558

F¹⁴ 16575 : grands travaux, défense contre les inondations, questions générales : textes législatifs 1847, 1856, 1858, lettre Plombières, rapport Béhic, etc...

F¹⁴ 16576 : idem pour 1866-1912

- Délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées (assemblées plénières de 1800 à 1888) : F^{14*} 10912² à 206 :

- ♣ F^{14*} 10912¹⁵² : 2 juillet-27 décembre 1866
- ♣ F^{14*} 10912¹⁵³ : 3 janvier-27 juin 1867
- ♣ F^{14*} 10912¹⁵⁴ : 4 juillet-26 décembre 1867
- ♣ F^{14*} 10912¹⁵⁵ : 6 janvier-29 juin 1868
- ♣ F^{14*} 10912¹⁵⁶ : 2 juillet-28 décembre 1868
- ♣ F^{14*} 10912¹⁵⁷ : 4 janvier-28 juin 1869
- ♣ F^{14*} 10912¹⁵⁸ : 1^{er} juillet-30 décembre 1870
- ♣ Etc. ... consulté jusqu'à F^{14*} 10912¹⁶⁶ (premier semestre 1874)

On retiendra en particulier les numéros 152 et 153 qui rendent compte des décisions prises suite à l'inondation de 1866, ainsi que le numéro 166 qui reprend les réflexions développées en 1874 et le choix de ne retenir que cinq déversoirs.

- Dossiers des ingénieurs des Ponts et Chaussées :

- F¹⁴ 2195² : COLLIN
- F¹⁴ 2196¹ : COMOY
- F¹⁴ 2317² : SAINJON

Documents imprimés

Nous reprenons ici les principaux documents imprimés consultés et portant sur le contexte ligérien. Nous les distinguons du reste de la bibliographie car ils sont pour la plupart assez difficilement accessibles. Ils ont été consultés dans leur quasi-totalité au Fonds ancien de la Bibliothèque Municipale d'Orléans.

AUZOU E., « Peut-on sauver la Loire ? », Revue des Deux Mondes, 67^{ème} année, 4^{ème} période, 1^{er} décembre 1897.

BAGUENAUT F., *Des inondations, de leurs causes et de leurs remèdes par un habitant du val de la Loire*, Alphonse Gatineau et Achille Faure Libraires-Editeurs, Orléans, Paris, 1866, 32p.

Chambre de Commerce d'Orléans, *Enquête sur les projets de travaux contre les inondations de la Loire - Délibérations*, Orléans, Imp. E. Puget et Cie, 1868, 16p.

COLLIN A., *Inondation de la Loire en 1866 entre Briare et Nantes : rapport sur la marche et les effets de la crue extraordinaire de septembre et octobre 1866*, 1867, 20p.

COLLIN A., *Les voies navigables de l'empire français, de la Belgique et des provinces de la rive gauche du Rhin*, 1865, 61p.

COMOY G-E., *Renseignements sur les crues de la Loire et de ses grands affluents : règles pratiques pour déterminer à l'avance sur différents points du littoral la hauteur et l'époque du maximum*, 1857, 32p.

COMOY G-E., *De la question des inondations et de la défense des plaines submersibles*, 1861, 21p.

COMOY G-E., *Etudes sur les inondations de la Loire : rapport*, 1867, 300p.

COMOY G.-E., *Mémoires sur les ouvrages de défense contre les inondations*, Dunod Editeur, Paris, 1868 (1^{ère} édition : 1861), 112p.

Conseil Municipal d'Orléans, *Rapport sur le projet de dérivation des eaux de la Loire : délibération contraire à ce projet*, imp. E. Chenu, 1868, 14p.

DEGLAUDE H., *Examen des divers moyens préconisés pour soustraire aux inondations les grandes plaines du cours moyen et inférieur des fleuves*, 1872, 70p.

DEGLAUDE H., *La Loire à Orléans, régimes d'hiver et d'été, Discussion des observations hydrométriques depuis 1830, et pluviométriques depuis 1862*, Orléans, Imprimerie Ernest Colas, 1875, 63p.

GUILLEMAIN P., *Navigation intérieure, rivières et canaux*, 2 tomes, Baudry et Cie, Libraires-Editeurs, Coll. Encyclopédie des travaux publics, 1885, Paris, 564p (tome 1) + 592p (tome 2)

GUILLON P., *Notice historique sur la brèche de la Chapelle sur Loire lors de la crue de 1856*, 10p.

HATIN E., *La Loire et ses bords, guide pittoresque du voyageur d'Orléans à Nantes par les bateaux à vapeur*, Orléans, Alphonse Gâtineau Libraire-Imp., 1846, 144p.

JACQMIN F., « Alfred-Charles-Ernest FRANQUET DE FRANQUEVILLE, Conseiller d'Etat, Directeur général des Ponts et Chaussées et des Chemins de fer », *Annales des Mines*, 7^{ème} série, tome 11, 1877.

JOLLOIS M., *Mémoire sur les crues de la Loire supérieure*, 1880.

LACHESE F., *Réponse à l'appel fait aux riverains de la Loire par la Chambre de Commerce de Roanne*, Angers, Imprimerie P. Lachèse, Belleuvre et Dolbeau, 1869, 16p.

LOISELEUR J., *Lettres sur les inondations, adressées à M. Pagnerre, ancien rédacteur en chef du Journal du Loiret, Extrait du Journal du Loiret des 25, 30, 31 octobre, 6 et 7 novembre 1866*, Orléans, Imprimerie d'Emile Puget et Cie, 1866, 26p.

MAZOYER L-A., *Les barrages de la Loire*, imp. J. Goemaere, Bruxelles, 1905, 19p.

MAZOYER L-A., *Note sur le service de la prévision des crues dans la Loire centrale*, 1890, Annales des Ponts et Chaussées, Paris, Dunod Ed., 71p.

ROUILLE-COURBE L.-P., *Inondations du département d'Indre-et-Loire (1846-1856)*, Guillaud-Verger Libraire, Tours, 1858.

ROZET M., *Moyens de forger les torrents des montagnes, de rendre à l'agriculture une partie du sol qu'ils ravagent, et d'empêcher les grandes inondations des fleuves et des principales rivières*, Paris, Mallet-Bachelier Imprimeur Libraire, 1856, 45 p.

STANISLAS-GABRIEL A., *Notice sur les moyens de préserver d'une manière certaine et à peu de frais des désastres des inondations toutes les villes et les campagnes situées sur les bords de la Loire*, S. Poisson libraire, Tours, 1867, 9p.

THAUVIN S., *Le régime de la Loire, note additionnelle à mon appel aux pouvoirs publics*, 22 juin 1901, 5p.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
LISTE DES ABREVIATIONS	7

Introduction générale	9
------------------------------	----------

Partie 1. Construction du questionnement

<i>Quel rôle et quelle place pour les populations riveraines dans la gestion du risque d'inondation ?</i>	19
--	-----------

Chapitre 1. De « la lutte contre » à « la gestion des » inondations : construction et recompositions d'un champ de l'action publique environnementale	21
I. Quand les inondations deviennent un problème public...	22
A. Des sociétés traditionnelles adaptées aux inondations	22
B. Les inondations : un nouvel objet pour l'action publique	23
1. La rationalisation des « calamités naturelles »	24
2. L'investissement de l'Etat « moderne »	25
3. Les « hommes de l'art » au service du pouvoir d'Etat	26
4. D'un Etat « compatissant » à un Etat « protecteur »	27
C. L'Etat, protecteur contre les inondations	32
1. Des ouvrages de protection éloignés des enjeux à protéger	32
2. Des cartes réglementaires pour permettre une lecture « rationalisée » du problème des inondations	33
3. La solidarité nationale pour pallier les conséquences individuelles de l'inondation	35
II. Vers l'adaptation des territoires face au risque d'inondation	37
A. Des événements majeurs, caisses de résonance des mutations survenues dans l'appréhension du problème des inondations	38
B. Des territoires confrontés à l'incertitude	39
1. Le risque d'inondation : risque naturel ou technologique ?	39
2. Quand le problème de la vulnérabilité s'impose par son ampleur et sa complexité...	44
C. Des stratégies renouvelées pour la gestion du risque d'inondation	47
1. La sécurisation des systèmes de protection par l'« horizontalisation » du contrôle de l'aléa	48
2. La réduction de la vulnérabilité au cœur de l'action publique	54
III. Vers une redistribution des compétences et responsabilités dans la gestion du risque d'inondation	56
A. Les collectivités locales au cœur de la gestion du risque d'inondation	57
1. Des compétences et responsabilités accrues par voie réglementaire	57
2. Un engagement des collectivités locales dans tous les pans de la gestion du risque d'inondation	58

B.	Les populations riveraines, cibles et acteurs des politiques de gestion du risque d'inondation	60
----	--	----

Chapitre 2. L'implication des riverains dans la gestion du risque d'inondation : une nouvelle grammaire à investir pour les gestionnaires du risque _____ **65**

I.	L'implication du public : une nouvelle norme pour l'action publique	67
A.	Une progressive institutionnalisation de la « participation » du public	67
1.	Un contexte international moteur	67
2.	Un progressif rattrapage dans la législation nationale	68
B.	Une nouvelle norme pour refonder la légitimité de la décision	70
1.	Une crise de légitimité du politique	70
2.	L'enquête publique : un dispositif très critiqué	70
3.	Une place à redéfinir pour l'expertise scientifique	73
4.	Les aménageurs « dos au mur »	75
II.	L'implication du public à l'épreuve des faits	77
A.	Les figures de l'implication du public en France	78
1.	« Information », « consultation », « concertation » : vers une écoute partagée ?	78
2.	Des dispositifs aux ambitions très pragmatiques	78
B.	Des dispositifs à l'épreuve des faits	79
1.	Des dispositifs peu pensés vis-à-vis de leurs destinataires	79
2.	Des dispositifs déconnectés du temps de la décision	80
3.	Des stratégies d'évitement ou de contournement	80
4.	L'implication de la société par le biais de dispositifs participatifs ou délibératifs ?	82
III.	L'implication du public dans la gestion du risque d'inondation : un impératif difficile à appliquer	84
A.	Vers une implication accrue des populations riveraines dans la lutte contre les inondations	84
1.	L'information sur les risques majeurs : des outils déjà anciens	84
2.	L'élaboration du PPR « inondation » : un moment qui devrait être privilégié pour l'« information » et la « concertation » avec les populations riveraines	87
3.	Des « processus » dédiés à des projets spécifiques	88
B.	L'implication du public : un objet de questionnement parmi les gestionnaires du risque	89
1.	L'implication du public : de l'information à la concertation	90
2.	Procédures et processus : quelle vision parmi les gestionnaires du risque ?	91

Chapitre 3. Terrain d'étude et méthode... ou comment tirer parti du contexte ligérien pour mettre en perspective les pratiques contemporaines dans la gestion du risque d'inondation _ **95**

I.	Levées, barrages et déversoirs... l'histoire de la Loire face aux inondations : une histoire à part dans le contexte français	97
A.	La Loire, un fleuve « fantasque »	97
1.	Un fleuve protéiforme	97
2.	Des crues aux origines diverses	98
3.	Un bassin touché régulièrement par des phénomènes d'ampleur	99
B.	Les levées de Loire : vers la construction d'un système de protection continu aux vocations multiples	100

1.	Un fleuve aménagé pour des usages multiples _____	101
2.	Des ouvrages de protection localisée _____	101
3.	Le temps du service des « Turcies et Levées » _____	105
4.	Le temps des Ponts et Chaussées _____	107
C.	Les barrages-réservoirs : une solution tardivement investie sur la Loire _____	112
1.	Vers une « coalition de cause » pour l'aménagement du bassin de la Loire _____	112
2.	Levées et barrages : des ouvrages complémentaires _____	117
D.	Déchargeoirs et déversoirs au cœur de l'histoire de la lutte contre les inondations sur la Loire _____	118
1.	Des « déchargeoirs »... _____	118
2.	... aux « déversoirs modernes » _____	120
II.	La confrontation de deux temporalités : quelles approches possibles ? _____	123
A.	Les risques, un objet nouveau au sein de la discipline historique _____	124
1.	La construction d'un nouvel objet pour les historiens _____	124
2.	Des pouvoirs publics en demande _____	125
3.	Des précautions nécessaires face à un objet historique _____	126
B.	Quelle place pour les temporalités passées dans la compréhension de l'action publique ? _____	127
1.	La dimension temporelle longtemps peu investie par les sciences sociales _____	127
2.	Quelles stratégies pour penser l'action publique sur la longue durée ? _____	130
III.	Méthode de travail _____	136
A.	Comprendre la construction de l'action publique face aux inondations _____	136
B.	Les modalités d'implication des populations riveraines en question _____	139
1.	Quelles formes d'implication des populations riveraines ? _____	139
2.	Quels effets de ces dispositifs ? _____	140
C.	Les matériaux mobilisés _____	142
1.	Le travail en archives : retour sur les sources mobilisées _____	142
2.	Des méthodes diversifiées pour aborder des terrains contemporains aux temporalités distinctes _____	147
	_____	147
	Conclusion de la partie 1 _____	151

Seconde partie

La lutte contre les inondations en Loire moyenne ou comment « faire la part de l'eau » _____

153

Chapitre 4. La maîtrise des inondations par les « déversoirs modernes » ou comment concilier protection des villes et réduction des dommages dans les campagnes _____	157
I. De 1846 à 1856... : hésitations et engagement de l'administration impériale _____	159
A. 1846 : une administration d'Etat hésitante devant le retour des inondations _____	160
1. Une brusque crue d'automne _____	160
2. Une administration d'Etat hésitante et limitée _____	160

B.	1856 : le problème des inondations mis à l'agenda de l'autorité impériale	164
1.	Un désastre national à la suite d'un printemps pluvieux	164
2.	Napoléon III au secours des inondés	165
3.	Un engagement à plus long terme pour résoudre « la question de la défense du territoire contre l'invasion des eaux »	167
II.	« Faire la part de l'eau » pour protéger à la fois villes et campagnes contre les inondations	169
A.	Comment « faire la part de l'eau » ?	169
1.	Les digues, « un palliatif ruineux » ?	169
2.	La loi du 28 mai 1858 : protection des centres urbains et contrôle des endiguements	171
3.	La défense des vallées : une problématique insoluble	174
B.	Les services des Ponts et Chaussées au service de l'ambition impériale	177
1.	Les Travaux Publics : un Ministère au service de l'intérêt d'Etat	177
2.	L'administration des Ponts et Chaussées en charge du problème des inondations au sein du Ministère du Commerce, de l'Agriculture et des Travaux Publics	178
III.	La formulation des solutions pour la protection des campagnes dans le contexte ligérien	186
A.	Les premières réponses des Etudes sur la Loire	186
1.	Un système de levées insuffisant	186
2.	Le renforcement des levées : une véritable utilité ?	188
B.	La proposition de deux stratégies alternatives	189
1.	Un programme d'aménagement de barrages	190
2.	Les « hommes de l'art » favorables à une combinaison d'actions	192
3.	Les principes fondateurs de la lutte contre les inondations sur la Loire mis en question	197
IV.	Une programmation des travaux accélérée après l'inondation de 1866	200
A.	Une crue cévenole sur le bassin de la Loire	200
B.	Des décisions attendues pour la défense des campagnes	203
1.	Les débats relancés au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées	203
2.	Un programme d'urgence sous la forme d'une « combinaison » d'exhaussements et de « points d'invasion de l'eau »	206
3.	Pourquoi « l'évidence » des déversoirs ?	208
C.	La formulation d'un programme d'actions : le programme de travaux du 29 avril 1867	209
1.	Des déversoirs sur tous les vals de la Loire moyenne ?	210
2.	Principes généraux du programme de travaux de 1867 : des ouvrages entre protection localisée et écrêtement	212
3.	Un programme de travaux qui fait débat	214

Chapitre 5. La gestion actuelle du risque d'inondation en Loire moyenne ou comment concilier localement sécurisation des levées et développement des plaines inondables _____ **219**

I.	Le problème des inondations redéfini dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature	220
A.	Un « Plan Loire Grandeur Nature » (PLGN) pour reconstruire une dynamique sur la Loire	220
1.	Des oppositions environnementalistes qui fragilisent une « coalition de cause »	220
2.	Le « Plan Loire Grandeur Nature » pour concilier des ambitions contradictoires	223
B.	Au sein du PLGN, une stratégie à refonder pour la lutte contre les inondations	225
1.	Des opérations immédiates	225

2.	Des choix stratégiques à arrêter à plus long terme _____	226
II.	Quelle lecture du problème des inondations ? L'étude « Loire moyenne » au fondement d'une lecture renouvelée du problème des inondations _____	227
A.	Le risque, produit d'un aléa et d'une vulnérabilité _____	228
1.	Des vals vulnérables _____	228
2.	La nature de l'aléa hydraulique modifiée _____	230
B.	Une stratégie mêlant innovations et dispositifs revisités _____	232
1.	La réduction de la vulnérabilité prend le pas sur le contrôle du cours d'eau _____	233
2.	Un système de protection à restaurer plus qu'à repenser _____	234
III.	Les ressorts de la lutte contre les inondations redéfinis sur la Loire _____	238
A.	Les priorités dans la lutte contre les inondations redéfinies dans le cadre du Second Plan Loire _____	238
1.	La priorité donnée à la réduction de la vulnérabilité _____	238
2.	Des travaux de sécurisation difficiles à amorcer _____	239
B.	Le PLGN 2007-2013 : vers la territorialisation de l'action publique face aux inondations _____	241
1.	Des plates-formes dans le cadre du PLGN 2007-2013 _____	241
2.	L'affirmation des démarches de réduction de la vulnérabilité _____	242
3.	La sécurisation des levées de protection : une priorité _____	243
4.	Concertation et responsabilisation des acteurs locaux _____	245
IV.	Vers une gestion intégrée du risque d'inondation dans les vals de la Loire _____	247
A.	Le projet de restauration du site de la Bouillie à Blois : la restauration d'un canal de décharge détourné de sa vocation _____	248
1.	Le canal de décharge de la Bouillie, au cœur de l'agglomération blésoise _____	248
2.	Un projet de restauration des capacités d'écoulement du canal de décharge _____	249
3.	Le choix d'un dispositif de ZAD pour mener à bien la restauration du canal de décharge _____	251
B.	La restauration/fiabilisation des ouvrages de protection du val de Bréhémont _____	254
1.	Le val de Bréhémont, organisé autour d'un système de protection complexe et fragile _____	254
2.	Un projet hydraulique confronté aux enjeux locaux de développement _____	256
3.	Une « Démarche de Planification Concertée » pour concilier questions d'hydraulique et enjeux de développement local _____	259
C.	L'étude globale du risque d'inondation sur l'agglomération de Nevers _____	261
1.	Une communauté d'agglomération fortement investie face au risque d'inondation _____	261
2.	Un projet tentant une approche systémique et intégrée du risque d'inondation _____	264
Conclusion de la partie 2 _____		266

Troisième partie

Le riverain dans la construction de l'action publique face au risque d'inondation : un rôle et une place difficiles à trouver _____ 269

Chapitre 6. Quand les enjeux de responsabilité annihilent toute capacité d'ouverture vers les populations riveraines face au risque d'inondation _____ 273

Préambule. Le projet de restauration du canal de décharge de la Bouillie à Blois : un précédent pour les acteurs institutionnels du bassin ligérien _____	274
A. Une procédure de ZAD socialement onéreuse _____	275
1. Une population divisée face au projet annoncé _____	275
2. Vers la constitution d'une mobilisation face à la ZAD _____	275
B. Des processus ad hoc pour atténuer les tensions _____	277
I. Des processus <i>ad hoc</i> pour conforter les stratégies portées par les gestionnaires du risque : les exemples de Bréhémont et de Nevers _____	278
A. La « Démarche de Planification Concertée » : le choix d'une confrontation des attendus des parties prenantes _____	279
1. L'instauration d'une « scène locale du risque » sur le val de Bréhémont _____	279
2. La « Démarche de Planification Concertée » : une démarche expérimentale pour concilier des priorités et ambitions divergentes _____	281
B. L'étude EGRIAN : vers une construction commune _____	284
1. Une démarche portée par les collectivités locales _____	285
2. Des dispositifs mis en œuvre au fil de la démarche EGRIAN _____	285
3. Des dispositifs à la croisée des chemins entre information et consultation _____	287
II. L'épreuve des faits : les enjeux de responsabilité comme variable explicative des modalités d'ouverture des processus _____	288
A. Où sont les populations riveraines ? _____	289
1. Des démarches pensées pour favoriser et équilibrer les échanges... entre acteurs institutionnels _____	289
2. Quand « l'expertise du territoire » est sollicitée _____	293
3. L'ouverture aux populations riveraines, au cœur des discussions _____	295
B. Des démarches qui se cristallisent autour de la problématique hydraulique _____	298
1. La gestion de l'aléa au cœur des débats _____	299
2. Des dispositifs pour s'accorder sur la stratégie d'aménagement hydraulique _____	301
3. Les savoirs experts... un handicap pour leurs détenteurs ? _____	307
III. Les effets des dispositifs : entre ceux attendus et ceux induits _____	308
A. Effets attendus... _____	309
1. Vers la responsabilisation des acteurs locaux face au risque d'inondation _____	309
2. La conciliation des oppositions préalables _____	310
B. ... et effets induits _____	312
1. Vers une connaissance ou confiance commune ? _____	312
2. Quant le savoir expert est définitivement mis à mal _____	313

**Chapitre 7. Le programme de travaux de 1867 : la voix des populations riveraines entendue...
ou quand un arbitrage se fait entre utilité publique, libertés individuelles et responsabilités 317**

I.	A la recherche d'une « entente entre l'Administration et les intéressés » _____	319
A.	Une démarche d'anticipation : la commission des Inondations de la Loire à la rencontre des intéressés _____	319
1.	Un temps de diagnostic _____	320
2.	Une démarche pour entendre « les riverains » _____	321
3.	Une démarche pour justifier le bien-fondé des déversoirs _____	322
4.	Une démarche pour sentir les oppositions potentielles _____	323
B.	Un « point de passage obligé » : les enquêtes d'utilité publique _____	325
1.	Les modalités des enquêtes d'utilité publique _____	325
2.	L'objet des enquêtes : un ensemble de travaux cohérent _____	328
II.	Les dispositifs à l'épreuve des faits _____	331
A.	Une administration qui facilite les débats _____	331
1.	Le rôle de la presse et les affichages _____	331
2.	Des procédures strictes mais menées de façon conciliante _____	332
B.	Des dispositifs fortement investis _____	337
1.	Quel « public » aux enquêtes ? _____	337
2.	Un « public » nombreux _____	338
3.	Quand les riverains font jouer le poids du nombre ou les ressources locales _____	339
C.	Un argumentaire solide vis-à-vis des propositions de l'administration impériale _____	342
1.	Des projets de déversoirs qui divisent les riverains _____	342
2.	Des riverains qui font entendre leurs craintes... _____	343
III.	Les enquêtes d'utilité publique : un coup d'arrêt aux projets de déversoirs _____	353
A.	Les commissions d'enquête ou comment concilier les injonctions de l'administration impériale et les problématiques locales _____	353
1.	Des commissions d'enquête au service de l'administration d'Etat _____	353
2.	Des commissions à l'écoute des riverains _____	356
3.	Des commissions d'enquête fidèles aux dépositions des registres _____	357
4.	Des avis discutés et complétés par les représentants de l'administration locale _____	361
B.	L'administration d'Etat à l'écoute des avis formulés localement ? _____	362
1.	Le devenir des déversoirs arrêté au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées _____	363
2.	Des enquêtes d'utilité publique dont les avis sont suivis... au regard de l'utilité estimée par l'administration d'Etat _____	365

Conclusion de la partie 3 _____ 370

Conclusion générale _____ 377

<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	385
<i>ARCHIVES ET DOCUMENTS IMPRIMÉS</i>	413
<i>TABLE DES MATIERES</i>	421
<i>TABLE DES DOCUMENTS</i>	429

TABLE DES DOCUMENTS

Document 1. Le déversoir de Montlivault, département du Loir-et-Cher.....	14
Document 2. L'organisation des territoires d'inspection des Ponts et Chaussées en 1804.....	26
Document 3. Chronologie des principales inondations et du développement des outils du contrôle de l'urbanisation en zone inondable jusqu'aux années 1990.....	34
Document 4. Une multiplication des inondations ? Quelques éléments statistiques.....	39
Document 5. Aménagements pour le ralentissement dynamique, zones d'épandage et de stockage temporaires	49
Document 6. Le principe d'un déversoir avec fusible : l'exemple de la Loire	52
Document 7. L'outil des DICRIM investi par les communes	86
Document 8. Les crues majeures sur la Loire moyenne, une rencontre entre influences océaniques et cévenoles	99
Document 9. Les endiguements sur la Loire moyenne.....	111
Document 10. Lettre de mission de M. d'ORNANO, Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, au Vice-Président du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées J. CHAPON, 1979.....	114
Document 11. Entre déchargeoirs et déversoirs, une différence de hauteur de seuils.....	121
Document 12. Les déchargeoirs (ou abaissements) et déversoirs sur la Loire moyenne	122
Document 13. Les séquences d'une politique publique.....	138
Document 14. Quelle caractérisation des dispositifs d'implication des populations riveraines ?	139
Document 15. Grille d'évaluation de la contribution des dispositifs de concertation aux processus de décision.....	141
Document 16. Les projets de déversoirs pour lesquels les cotes relatives aux	144
Document 17. Extrait de la cartographie de la Loire réalisée en 1848.....	163
Document 18. Brèche dans la levée de Saint-Pryvé (Loiret) en 1856	165
Document 19. Napoléon III, entre interventionnisme économique et paternalisme.....	176
Document 20. L'ingénieur COLLIN, retour sur l'ascension d'un ingénieur au sein de l'administration des Ponts et Chaussées	179
Document 21. Alfred de FRANQUEVILLE	180

Document 22. Ministres, Vice-Présidents et Directeurs Généraux des Ponts et Chaussées, la permanence du personnel technique et administratif au sein du Ministère des Travaux Publics.....	181
Document 23. Le Service Spécial de Loire, un découpage du linéaire du fleuve en sections	183
Document 24. Guillaume-Emmanuel COMOY.....	185
Document 25. Les projets de réservoirs en Loire amont	191
Document 26. Entre déchargeoirs et déversoirs... le problème de la hauteur des seuils.....	195
Document 27. Brèche dans la levée - inondation 1866.....	201
Document 28. Le programme de déversoirs prévu sur la Loire Moyenne en 1867	210
Document 29. 1979-1989, un discours renouvelé face au problème des inondations	223
Document 30. Les risques de brèches sur la Loire	231
Document 31. Les plates-formes du Plan Loire 2007-2013.....	241
Document 32. Le canal de décharge de la Bouillie : un espace en partie urbanisé	249
Document 33. Fonctionnement hydraulique et système de protection du val de Bréhémont	255
Document 34. Le val de Bréhémont.....	258
Document 35. Les principes et étapes de la « Joint Planning Approach ».....	259
Document 36. Les ouvrages de protection face aux hautes eaux dans la traversée de l'agglomération de Nevers.....	263
Document 37. Le déroulement de la « Démarche de Planification Concertée ».....	281
Document 38. Les réunions du GRAD	286
Document 39. Réunion de la « Démarche de Planification Concertée », Bréhémont, 29 mai 2007	290
Document 40. Les acteurs associés à la « Démarche de Planification Concertée ».....	292
Document 41. Réunion publique sur le val de Bréhémont, Lignières de Touraine, le 11 décembre 2007	297
Document 42. Extrait de la modélisation 2D réalisée sur l'agglomération de Nevers.....	305
Document 43. Les points de rupture modélisés sur l'agglomération de Nevers.....	306
Document 44. Des prescriptions pour chacun des vals de Loire : l'exemple du val de Sully	321

Document 45. Les principaux documents complémentaires du rapport de présentation pour l'enquête d'utilité publique.....	329
Document 46. Affiche annonçant l'enquête d'utilité publique relative au déversoir de St Eloi à Nevers.....	332
Document 47. Extraits du registre d'enquête d'utilité publique relatif au projet de déversoir d'Ouzouer	335
Document 48. La figure du Préfet sous le Second Empire	336
Document 49. Feuilles de pétition des habitants de la commune de St Claude contre le projet de déversoir à Montlivault.....	341
Document 50. La hauteur des déversoirs, un problème attendu par les hommes des Ponts et Chaussées ?	350
Document 51. Un argumentaire détaillé face au projet de déversoir prévu sur le val de Ménars.....	351

Marie FOURNIER

Le riverain introuvable !

La gestion du risque d'inondation au défi d'une mise en perspective diachronique

Résumé

L'action publique dans ce domaine a connu de profonds bouleversements ces dernières années ; elle privilégie de plus en plus des mesures de prévention et d'adaptation des activités présentes dans les zones inondables. Dans un contexte où l'implication de la société civile apparaît comme un « *point de passage obligé* », une implication accrue des populations riveraines devrait s'imposer et devenir une évidence. Pourtant, notre hypothèse est que la cristallisation des débats autour des enjeux techniques et surtout les responsabilités des maîtres d'ouvrage amènent les gestionnaires du risque à limiter le rôle et la place donnés aux populations riveraines dans la construction de l'action face aux inondations.

Pour le montrer, nous proposons une mise en contraste des projets en cours sur la Loire avec ceux engagés près de cent cinquante ans plus tôt sur le même bassin, à la suite des inondations de 1856 et 1866. Nous construisons une double dialectique, où les études de cas observées dans le passé questionnent les pratiques contemporaines tandis que nos questionnements - propres au contexte actuel - nous amènent à considérer des aspects parfois peu travaillés aux périodes antérieures.

Mots clés : *Loire, gestion du risque d'inondation, aménagement du territoire, analyse de l'action publique, approche diachronique*

Résumé en anglais

Flood control policies have strongly evolved within the last few years. "Integrated" approaches are developing: they do not only consider river management but also flood prone areas management and adaptation. In a general context within which public participation is promoted, involvement of inhabitants living in the flood prone areas should be granted. However, during our first inquiries, we noticed public participation was limited and we tried to understand why. Hence, our hypothesis is that public participation in the elaboration of flood control policies is limited because of responsibilities' issues. Flood managers' responsibilities are so strong that they prevent them from involving inhabitants.

To demonstrate this hypothesis, we confront current flood management projects carried out on the Loire River with former projects implemented during the 19th century, after the major floods which occurred in 1856 and 1866. Hence, we question both past and current case studies. On the one hand, past case studies analysis lead us to question current practices. On the other hand, we consider in our past cases studies aspects which seem to be rarely studied, and more precisely the issue of public participation in former times.

Key words: *Loire River, flood management, land management, public participation, diachronic approach*