

PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**Quelle implication des populations riveraines dans le domaine du
risque d'inondation ?**
Des pratiques contemporaines au défi d'une mise en perspective diachronique.

Marie FOURNIER
UMR 6173 CITERES
mariefournier@aol.com

Dans le cadre de notre doctorat, nous portons notre attention sur les politiques de gestion du risque d'inondation et les dispositifs d'implication des populations riveraines mis en œuvre par les « *gestionnaires du risque* » dans ce cadre [DUCHENE, MOREL-JOURNEL, 2000].

La question du rôle et de la place accordés aux populations riveraines se pose désormais avec une acuité certaine dans ce domaine. En effet, ce champ de l'action publique et des politiques environnementales a connu de profonds bouleversements, voire un changement de paradigme, durant ces dernières années. Deux tendances complémentaires s'observent. Tout d'abord, on constate depuis le milieu des années 1990 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 mais aussi incertitude vis-à-vis des ouvrages et de leur capacité à protéger en toutes circonstances les biens et enjeux situés derrière. Dans ce contexte, 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. Pour les « *gestionnaires du risque* » et propriétaires des ouvrages de protection, ces nouvelles approches sont aussi le moyen d'éviter que leur responsabilité ne soit engagée : plutôt que de craindre des brèches dans les digues dont ils sont responsables et des débordements par flots incontrôlés, il s'agit de prévoir l'introduction des eaux dans les plaines inondables. Parallèlement, les politiques de gestion du risque d'inondation semblent avoir évolué d'une approche technicienne, « gestionnaire de l'aléa », à une approche plus globale, attachée également aux territoires inondables et à la question de la vulnérabilité des biens et personnes situés dans ces espaces [LAGANIER, 2006] : la gestion du risque d'inondation ne se cantonne plus au seul cours d'eau mais nécessite la mise en œuvre de démarches plus « intégrées », de prévention et d'adaptation des activités présentes dans les zones inondables. Dans les deux cas, ces stratégies mettent en question les modes d'occupation des territoires inondables et nous amène à nous interroger sur le rôle et de la place donnés aux populations riveraines.

Dans les faits, 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, Directive Inondation, circulaires ministérielles). Pourtant, l'hypothèse que nous défendons est celle d'un décalage entre leurs discours et les pratiques observées. Derrière les innovations procédurales, et même si l'on observe une volonté de responsabilisation accrue des populations riveraines, le rôle et la place qui leur sont laissés dans la construction et la formulation de l'action publique face aux inondations restent limités. Les raisons de ce décalage restent à clarifier : tiennent-elles à des facteurs propres au domaine des risques (dispositions réglementaires, poids des héritages comme les ouvrages de protection déjà existants) ou bien aux représentations qu'ont les « *gestionnaires du risque* » de leurs responsabilités, ainsi que du rôle et de la place qui doivent être assignés aux riverains ? C'est à partir de l'étude de plusieurs projets de gestion du risque d'inondation mis en œuvre dans le bassin de la Loire à deux époques différentes que nous tentons d'apporter des éléments de résultats et des pistes de réflexion.

Dans ce texte, nous présentons tout d'abord notre cadre d'analyse (première partie). Puis, nous confronterons les démarches mises en œuvre par les « *gestionnaires du risque* » aujourd'hui (deuxième partie) à celles portées au milieu du XIX^{ème} siècle par l'administration de Napoléon III (troisième partie).

I. Présentation du cadre d'analyse

Pour défendre notre hypothèse, nous avons construit un cadre d'analyse intégrant une forte dimension diachronique : nous questionnons les politiques et les dispositifs d'implication des populations riveraines mis en œuvre de nos jours sur la Loire au regard de ceux qui les ont précédés dans le temps.

Le contexte ligérien, une opportunité pour notre cadre d'analyse

Le choix du contexte ligérien était particulièrement propice à ce type de démarche. Contrairement à la plupart des grands fleuves français où les travaux d'endiguement ont été relativement tardifs, la Loire est connue pour le vaste linéaire de levées, très précocement construites, qui l'enserme [BRAVARD, 1996]. Ces travaux ont entraîné une rupture profonde entre le fleuve et les populations riveraines investissant toujours plus les plaines alluviales [DION, 1934]. A partir du XII^{ème} siècle, la section centrale de la Loire a été progressivement endiguée au point d'aboutir au XIX^{ème} siècle à un linéaire quasi continu de près de quatre cents kilomètres de levées, atteignant près de huit mètres de haut et corsetant le fleuve entre Nevers et Saumur. Aussi, depuis plusieurs siècles maintenant, pour « redonner de l'espace » à la rivière, la problématique n'est pas tant de préserver les champs d'expansion de crues encore existants que d'en créer de nouveaux et d'aménager des déversoirs, c'est-à-dire des abaissements de levées, pour permettre le passage de l'eau derrière les levées centenaires. Cette problématique est celle rencontrée par les « *gestionnaires du risque* » aujourd'hui ; elle était déjà celle des « *hommes de l'art* » en charge du fleuve dans les siècles précédents.

Nous avons ainsi mené une observation fine des projets engagés en 2007 et 2008 sur le val de Bréhémont (territoire rural en aval de Tours, 37) et sur l'agglomération de Nevers (58).

Parallèlement, nous avons reconstitué et analysé l'histoire du programme de travaux menés sur la Loire à la suite des inondations exceptionnelles de 1856 et 1866, à partir de sources archivistiques (principalement à partir des fonds des services des Ponts et Chaussées et Préfecture en archives départementales (série S) et archives nationales (fonds F¹⁴)). Au-delà des difficultés et limites d'une telle démarche [VLASSOPOULOU, 2003 ; TROM, LABORIER, 2003], notre ambition est de « *déréfrier* » les pratiques contemporaines et de faire usage d'un « *anachronisme contrôlé* » nous amenant à questionner plus en profondeur et sous un angle original les dispositifs contemporains [OFFERLE, 1998]. Dans la formulation de notre cadre d'analyse, il s'agissait d'amener à 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 qui semblent parfois peu travaillés aux périodes antérieures.

Un cadre d'analyse organisé en deux temps pour chacune de nos temporalités

Notre cadre d'analyse a donc été pensé en deux étapes et appliqué aux deux moments que nous avons retenus de l'histoire de gestion du risque d'inondation sur la Loire : le programme de travaux de 1867 et les démarches actuelles de gestion du risque d'inondation.

A partir d'un modèle d'analyse des politiques publiques [KNOEPFEL, LARRUE, VARONE, 2001], nous tentons tout d'abord de mettre en lumière la manière dont les « *gestionnaires du risque* » ont appréhendé et appréhendent la question du risque d'inondation, formulent leurs solutions et pensent le rôle et la place des populations riveraines aux deux époques. Nous concentrons notre analyse sur les phases de l'émergence du problème (quelle définition du problème des inondations aux deux époques ?), de la mise sur agenda des pouvoirs publics et sur celle de la programmation¹.

Dans un second temps, nous resserrons notre focale sur les dispositifs d'implication des populations riveraines mis en œuvre aux deux époques et leurs effets. Notre objet étant au départ les politiques de gestion du risque d'inondation, nous ne prenons pas ces dispositifs pour acquis. Le premier questionnement porte sur leur présence (ou leur absence) et leurs caractéristiques. Ces dispositifs, instruments de l'action publique, sont aussi des révélateurs des représentations qu'ont les « *gestionnaires du risque* » de l'objet de leur action [LASCOUMES, 2004]. Après ce premier travail d'identification et de caractérisation, nous cherchons à mettre en lumière tant les attentes de ces derniers vis-à-vis des dispositifs qu'ils portent, qu'à rendre compte de la manière dont les populations riveraines s'en emparent. A ce titre, nous mobilisons les travaux de L. MERMET et al. [2004, 2005], et en particulier le concept de « *forçage* », c'est-à-dire « *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 [...] adéquates* » [MERMET et al., 2004]. Au travers de

¹ 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 ».

ce concept, notre attention est portée sur la capacité des dispositifs observés, au-delà des innovations procédurales, à rééquilibrer les rapports de force entre parties prenantes. Enfin, nous nous sommes également attachée à identifier les « *effets induits* » par ces dispositifs.

Ce cadre d'analyse a donc été mobilisé pour appréhender les politiques de gestion du risque d'inondation et les dispositifs d'implication des populations riveraines mis en œuvre dans ce cadre pour nos deux temporalités, que nous confrontons dans les deux parties suivantes.

II. Projets de restauration ou d'aménagement de déversoirs : quand les responsabilités des « gestionnaires du risque » annihilent leurs capacités d'ouverture

Dans cette seconde partie, nous revenons sur les démarches de gestion du risque d'inondation engagées sur le val de Bréhémont et l'agglomération de Nevers.

Face à l'incertitude, des projets qui concilient restauration des champs de crues et adaptation des territoires

Dans le cadre de ces deux démarches actuelles, l'appréhension du risque d'inondation a clairement dépassé la simple logique hydraulique. Sur des territoires d'échelle cohérente en termes de solidarité territoriale et de logiques fonctionnelles, elles tentent de formuler des stratégies « intégrées » pour pallier l'incertitude des inondations. La problématique est simple : les « *gestionnaires du risque* » (services de l'Etat (DIREN) ou collectivités locales) sont responsables d'ouvrages pour lesquels la réglementation demande une mise en sécurité, par le moyen de déversoirs permettant l'introduction contrôlée des eaux dans les plaines inondables en cas de crue exceptionnelle. Du fait même de cette incertitude des ouvrages de protection ou dans la perspective d'inondations potentielles par les déversoirs, il s'agit également d'adapter les territoires. Cela passe par des projets de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes, mais aussi des initiatives en faveur d'une plus grande « culture du risque » chez les habitants. Sur nos terrains d'étude, nous observons deux approches distinctes.

Sur le val de Bréhémont (37), la construction de la démarche de gestion du risque d'inondation est passée par la confrontation de projets. Le dispositif animé par l'Etablissement Public Loire (représentant des collectivités locales) vise à repérer et concilier les différents projets existants ayant trait ou liés à la problématique des inondations. Très concrètement, le dispositif a été l'occasion pour les différents acteurs et porteurs de projets de rendre compte de leur démarche et de construire une culture commune : s'y rencontrent principalement les services de l'Etat (DIREN Centre) propriétaires des digues et porteurs d'un projet de restauration de deux déversoirs et les collectivités locales qui expriment des velléités et ambitions en termes de développement dans la plaine inondable.

Sur l'agglomération de Nevers (58), la démarche s'organise autour d'une logique de territoire, mais les mécanismes sont relativement analogues. La Communauté d'Agglomération de Nevers est à l'initiative de la démarche : elle a engagé un diagnostic appréhendant tant les dimensions hydrauliques que socio-économiques du risque sur son territoire. La ville de Nevers est en effet propriétaire d'une partie des levées qui protègent le val et est donc responsable de leur sécurité.

La présentation des résultats successifs des études constitue des moments de restitution, de rencontre et de débat avec les parties prenantes sur les données obtenues (principalement services de l'Etat et élus locaux).

Des populations riveraines présentes dans ces dispositifs par le biais de représentants

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

Mais dans un cas comme dans l'autre, c'est par le biais de leurs représentants, en particulier les élus locaux (maires, conseillers municipaux), que l'on retrouve principalement les riverains dans ces démarches. Les temps de réunion et de rencontre sont bien souvent des moments de confrontation avec cette expertise considérée comme « profane » par les « *gestionnaires du risque* ». Leur confrontation peut être informelle, comme sur le val de Bréhémont ; il est ainsi saisissant d'observer les élus locaux valider, à partir de leurs souvenirs d'événements anciens, les résultats des modèles hydrauliques proposés par les « savoirs experts ». Elle prend une forme beaucoup plus formelle dans la démarche engagée sur Nevers. Lors des réunions, les animateurs sollicitent régulièrement la réaction de l'auditoire et surtout demandent la mobilisation de leurs connaissances du territoire pour infirmer ou confirmer les résultats des études. Dans les deux cas, c'est l'élu en tant qu'habitant qui s'exprime ou bien est sollicité.

Le riverain prend aussi la forme de l'opposant. Sur le val de Bréhémont, une association de riverains (« Levées = le danger ») s'est constituée au début des années 2000 pour alerter sur l'état de délabrement de certaines levées. D'abord perçue favorablement par les services gestionnaires des ouvrages, les tensions se sont accrues du fait de divergences dans les solutions proposées². Le positionnement des « *gestionnaires* » vis-à-vis de l'association est relativement simple, même s'il n'est pas directement affiché. Lorsqu'ils l'invitent dans la démarche, c'est largement pour concilier ou adoucir les oppositions potentielles³. Cela apparaît tant dans les discours, dans les produits de la démarche que dans le déroulement des réunions.

Finalement, si « les habitants » sont très présents dans les discours, l'ouverture vers eux n'est pensée que dans un second temps et cantonnée à des actions d'information plus ou moins précoces dans la construction des démarches et plus ou moins poussées. La temporalité de la première réunion publique a fait fortement débat sur le val de Bréhémont⁴. Sur l'agglomération

² L'association est favorable à des travaux permettant d'augmenter les capacités d'écoulement dans le lit endigué du fleuve. Les services de l'Etat (DIREN Centre/DDE Indre-et-Loire) prévoient d'augmenter les capacités d'écoulement en introduisant les eaux derrière les digues.

³ L'attention des « *gestionnaires du risque* » s'est ainsi rapidement cristallisée autour d'un opposant particulièrement loquace et mobilisant des ressources multiples.

⁴ Deux stratégies s'affrontaient parmi les parties prenantes. Certains préconisaient le lancement de démarches d'information dès le début du processus, dans une logique de transparence. D'autres préféraient voir les choix et options d'aménagement arrêtés avant toute réunion publique. Finalement, c'est une option intermédiaire qui a été retenue, à la fin d'une étape de la démarche.

de Nevers, le lancement d'actions de communication est plus précoce : mise en place d'un site internet où l'ensemble des documents produits pour le projet est accessible, exposition au siège de la communauté d'agglomération, lettres d'information bisannuelles... Elles participent d'une mise en visibilité du projet auprès des habitants encore peu investie sur le val de Bréhémont.

Des « experts du territoire » qui font mouche

On doit noter néanmoins que la présence et l'expression tant des élus locaux que des associations de riverains ont entraîné des modifications non négligeables et peu attendues dans les projets. Ainsi, sur le val de Bréhémont, les débats et les oppositions formulées par l'association « Levées = le danger » ont permis de mettre à jour des erreurs importantes dans les modélisations hydrauliques et l'évaluation des risques construites par les « *gestionnaires du risque* ». Le même phénomène, dans une ampleur moindre, a été observé sur le territoire de Nevers, où finalement les méthodologies de diagnostic développées ont été amendées et confrontées à la finesse des connaissances de ceux que l'on peut appeler les « experts du territoire » (en l'occurrence le plus souvent les élus locaux). De manière plus large, il nous est apparu que la présentation en réunions des résultats et méthodes développés par les « savoirs experts » a souvent été beaucoup plus l'occasion pour ces derniers de sentir et s'appropriier, 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.

In fine, les populations riveraines restent donc éloignées des démarches de gestion du risque d'inondation développées sur les territoires qu'elles pratiquent au quotidien. Dans nos entretiens, l'évocation d'une implication plus poussée des habitants paraît incongrue, les maires brandissant la légitimité de leur mandat (ils ont été élus pour régler les problèmes), les « *gestionnaires du risque* » (comme les services de l'Etat) privilégiant des démarches d'information. A quoi cela tient-il ? Nous en proposons ici une lecture.

On constate en effet dans ces deux démarches que progressivement la question sécuritaire et la problématique de l'introduction des eaux prennent le dessus, cristallisent les débats et font quelque peu oublier les autres dimensions « territoriales » des projets, d'adaptation ou de réduction de la vulnérabilité. Dans le champ technique, les « savoirs experts » s'affirment et les « savoirs profanes » ont beaucoup plus de difficultés à trouver une légitimité. Non pas tant que ces problématiques plus 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.

Cette dernière hypothèse est renforcée lorsqu'on confronte les dispositifs contemporains à ceux mis en œuvre près de cent cinquante ans plus tôt, sur le même val de Loire. Au XIX^{ème} siècle, le programme de travaux de 1867, un programme d'aménagement de déversoirs a été l'occasion d'un débat non négligeable quant à l'opportunité des actions menées et a laissé la place à l'abandon de certains travaux. Mais, nous allons le voir, cet épisode a pu survenir à un moment où différaient les logiques, les responsabilités et les compétences des différentes parties prenantes.

III. Le programme de travaux de 1867 : une confrontation entre l'intérêt national tel que défini par l'administration impériale et les intérêts particuliers

Un programme de travaux aux conséquences sociales et politiques lourdes

En 1867, le programme de travaux et d'aménagement d'une vingtaine de déversoirs en Loire Moyenne aborde la question des inondations par la seule entrée de l'aléa. Après trois inondations majeures successives, l'ambition de l'administration d'Etat est simple : si les villes ont vu leurs systèmes de digues renforcés (loi de 1858), il faut trouver une manière de « *faire la part de l'eau* », d'écrêter les crues (de réduire les débits de crues avant qu'ils n'atteignent la traversée des villes), tout en limitant l'endommagement dans les campagnes : l'inondation des plaines alluviales ne peut être évitée, mais il est bien préférable que ce soit de façon prévue et contrôlée plutôt que par des ruptures de levées. Financièrement, et au regard des incertitudes persistantes quant à d'autres solutions (comme les barrages soutenus par Napoléon III), les déversoirs constituent une solution de repli pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui mènent ce projet, en cette difficile fin de Second Empire, tant d'un point de vue financier, qu'économique et politique [PLESSIS, 1979].

Les sources dont on dispose et qui ont été mobilisées pour retracer la construction de ce programme laissent cependant transparaître une forte sensibilité, surtout parmi le personnel politique, aux problématiques humaines et sociales que pose ce programme de travaux.

Ainsi, dès 1866, le Ministre des Travaux Publics missionne une commission d'inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées pour organiser des « réunions publiques » au sujet des projets de protection à mettre en œuvre sur la Loire. Les inspecteurs affichent leur volonté d'« *entendre les riverains* » : des réunions sont organisées dans plusieurs préfectures ou en sous-préfectures et font l'objet d'une vaste publicité dans la presse locale aux ordres de l'autorité impériale. Les traces qu'on retrouve de ces réunions sont peu nombreuses. Elles laissent cependant percevoir que le « public » invité est trié sur le volet. Les Préfets choisissent des notabilités locales pour venir s'exprimer, « au nom de la population ». Dans le cadre de ces démarches, l'ambition des « *hommes de l'art* » est avant tout de justifier le bien-fondé de la stratégie des déversoirs (dont la presse se charge de relayer les échos) et de sentir les oppositions potentielles, qu'ils relaient dans leurs rapports auprès du Ministère des Travaux Publics⁵.

⁵ « *Au sujet des déversoirs destinés à régulariser l'inondation des vals dans les crues extraordinaires de la Loire, nous avons rencontré chez les intéressés des dispositions très diverses. Les uns demandent l'exécution de ces déversoirs. D'autres ne sont pas éloignés de les admettre, mais sous certaines conditions et réserves [...]. D'autres enfin les repoussent absolument* » [COMOY, 1867].

Dans les débats qui animent l'administration des Ponts et Chaussées à cette époque, la crainte des oppositions riveraines aux projets est fortement présente : « *M. Le Ministre [...] manifeste le doute que les populations protégées par les levées soient disposées à accepter une modification qui les expose à des submersions plus fréquentes et cela dans le but de faire des emmagasineurs d'eau qui ne profiteront qu'aux vals inférieurs* » [AN F14 10912¹⁵³]. Le Ministre voit d'un mauvais œil que certains vals soient « épargnés » (il n'est pas prévu de déversoirs sur certains vals comme à Tours ou sur l'Authion) et que ces exceptions ne « *soi[en]t regardée[s] comme une contradiction par les populations moins bien traitées des vals supérieurs* ». Les ingénieurs sont tout à fait conscients de la situation. Lorsque le programme de travaux est arrêté, l'un d'entre eux déclare que : « *Tout dépendra d'ailleurs de la hauteur du déversoir à l'égard de laquelle il y a lieu d'espérer qu'une entente s'établira entre l'Administration et les intéressés à la suite des enquêtes* » [AN F14 10912¹⁵³].

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

Le temps de l'expression riveraine vient en effet surtout au moment des enquêtes d'utilité publique, dont chacun des déversoirs fait l'objet. A un moment où le paysage des enquêtes publiques est déjà très divers, il s'agit bien ici d'enquêtes destinées à évaluer l'utilité publique des ouvrages. Elles seules donnent la légitimité pour l'Etat à agir face au droit de propriété⁶.

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

Dans les faits, on ne peut que constater une vraie volonté de l'administration d'Etat d'ouvrir au débat et de favoriser l'expression des différentes parties durant ces enquêtes. Les appels à la participation sont répétés dans la presse, qui multiplie les articles, présente les projets et incite les riverains à aller déposer, parfois très loin de chez eux, puisque les enquêtes ont lieu en préfecture ou sous-préfecture. Les populations riveraines peuvent consulter des documents nombreux : rapports justificatifs de l'ouvrage, plans d'ensemble, différents profils, avant-métré et estimation de la dépense. On retrouve dans les délibérations du Conseil Général des Ponts et Chaussées des recommandations particulières quant à la composition de ces dossiers présentés à l'enquête : les ingénieurs doivent s'attacher à justifier les projets, tant d'un point de vue technique que financier. Le fait que l'administration d'Etat paie entièrement les travaux est aussi un argument considéré comme majeur et qui doit être répété.

Localement, il apparaît également que l'administration d'Etat, en l'occurrence les préfets ou sous-préfets, aide à la bonne tenue des enquêtes. On retrouve des débats quant à l'opportunité de

⁶ J.P. GAUDIN [1985] rappelle que « *La France vivait alors sous l'empire de la loi de mai 1841, définie pour que l'expropriation restât lente, ponctuelle et coûteuse* ». Le juriste DEBAUVE [1893] rappelle aussi que parmi la vingtaine de types d'enquêtes publiques : « *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 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* ».

déplacer les documents dans les communes afin que tout le monde puisse consulter les dossiers avant de s'exprimer⁷. Les préfets ou sous-préfets assistent les habitants, souvent illettrés, dans la rédaction de leurs dépositions. Enfin, ils acceptent souvent de recevoir et prendre en compte leurs avis même après la fin du temps de l'enquête⁸.

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

Une administration d'Etat qui se plie aux enquêtes

Enfin, ce temps du débat est clos par celui de l'analyse des registres par les commissions d'enquête d'utilité publique (les commissions sont composées de notables locaux choisis par le Préfet). Les avis des commissions s'appliquent à une certaine rationalité arithmétique, additionnant les nombres d'opposants et de partisans aux projets. Cette rationalité semble vouloir s'imposer aux rapports de force qui s'expriment, même si les rapports des hommes des Ponts et Chaussées relatent également des débats et négociations entre quelques notabilités importantes et les commissions.

Un premier constat cependant : après cette phase d'enquêtes, aucun projet de déversoir n'obtient d'avis favorable ; partout, des modifications sont demandées, voire des projets repoussés⁹. Dans

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

⁸ Cette attention particulière apportée au temps de l'enquête se comprend et fait écho aux propos du juriste AUCOC, en charge des cours de droit administratif à l'époque à l'Ecole des Ponts et Chaussées quand il explique à ses élèves : « *Si vous rencontrez des résistances, des obstacles dans vos rapports avec les hommes [...] le meilleur et le plus court moyen de vous en délivrer, ce ne sera pas de les attraper de front, ce sera de les tourner. Non pas que je vous conseille des manœuvres tortueuses, indignes d'honnêtes gens. [...] tout ce que je veux vous apprendre, c'est que lorsqu'on est appelé à agir sur les hommes, il faut savoir négocier, user de patience, de conciliation et de tempéraments.* » [AUCOC, 1869, préface X-XI].

⁹ Les principaux arguments touchent à l'équité entre les territoires (« *La commission d'enquête a donc proposé l'abandon de l'avant-projet en se basant sur ce que le val de Luyne 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* »

les faits, tous les déversoirs repoussés par les commissions sont effectivement abandonnés par l'administration d'Etat. Quelle est alors la logique de cette dernière ?

Ce positionnement de l'administration d'Etat s'explique car elle peut encore, à cette époque, laisser la responsabilité d'un *statu quo* et d'un abandon des projets d'ouvrages aux riverains. Dans le cadre de ce programme de travaux, la priorité est bien d'assurer des capacités d'écrêtement supplémentaires pour protéger les villes, tout en améliorant la situation des campagnes, c'est à dire en évitant les ruptures d'ouvrage et favorisant une introduction contrôlée des eaux dans les vals ruraux. L'administration d'Etat est prête à financer les ouvrages mais ne considère pas avoir à agir contre l'avis des populations et sans la légitimité de leur approbation. Dans plusieurs sources, les hommes des Ponts et Chaussées laissent sous-entendre que l'administration d'Etat aurait pu passer outre les décisions des enquêtes d'utilité publique ; pourtant, le choix est fait de s'y conformer.

Car 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). Elle refuse donc de construire les déversoirs contre l'avis des populations... elle refuse également de renforcer les levées. Les propos de certains ingénieurs sont alors relativement cyniques et tout à fait clairs à ce propos : faisant état des oppositions presque unanimes formulées à l'encontre du projet de déversoir à Cuissy (Loiret), l'ingénieur DEGLAUDE constate : *« doit-on persister dans la pensée de favoriser l'atténuation du maximum des crues extraordinaires, en soumettant le val de Sully au principe général de l'emmagasinement et de l'écoulement des grandes eaux dans les vals ? Je ne crois pas qu'il entre dans les desseins de l'administration supérieure d'agir contre la volonté des populations, dans l'application qu'elle veut faire de ce principe général. Si les intéressés refusent les déversoirs, qui ont pour but principal de leur épargner les désastres qui accompagnent les ruptures des levées, eux seuls auront à souffrir de ce refus. Les brèches se produiront, et l'effet d'atténuation sera obtenu, plus sûrement même qu'avec les déversoirs »* [AD45 206W46878]. Dans un document plus général, portant sur l'ensemble des projets menés dans le Loir-et-Cher, il réitère sa remarque et la précise encore : *« 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 »* [DEGLAUDE, 1870]. Un ingénieur de la 2^{ème} section de la Loire commente lui aussi les refus essuyés dans le département du Cher : *« Sans doute, les intéressés se sont mal rendus compte des effets du déversoir proposé ; mais quelque puisse être leur erreur à cet égard, il ne semble pas qu'il y ait lieu de les obliger à subir une modification à un état de choses consacré par le temps et qui constitue pour eux un droit positif. 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. »* [AD18 3S399].

[AD37 S3407]) et le fait que certains ouvrages ne présentent que des capacités d'écrêtement limitées (d'une certaine manière, l'argumentaire des « hommes de l'art » est pris à revers par les déposants).

A la suite de cette première phase d'enquêtes, l'administration d'Etat fait donc un arbitrage et ne relance finalement que cinq projets de déversoirs. Ce sont ceux qu'elle considère comme prioritaires, car offrant la plus forte capacité d'écrêtement¹⁰. De nouveaux avant-projets sont réalisés pour ces cinq ouvrages, prenant en compte la principale requête formulée lors des enquêtes (leurs seuils sont rehaussés). Ces projets sont une nouvelle fois soumis à enquête d'utilité publique au milieu des années 1870 et tous approuvés.

Conclusion

L'observation et l'analyse de ces deux moments de la lutte contre les inondations sur la Loire nous amènent, *in fine*, à reconsidérer la question de la participation du public dans le domaine de la gestion du risque d'inondation : le décalage (dont nous formulons l'hypothèse en introduction) entre les discours des « *gestionnaires du risque* » et leurs pratiques tient-il à la dimension technique du domaine ou bien aux responsabilités qui y sont engagées ? Les « savoirs experts » détiennent une légitimité et une place difficilement questionnables dans ce champ de l'action publique. Cependant, par rapport à d'autres domaines très techniques, des « savoirs profanes » existent autour du phénomène des inondations, formés pour partie des observations quotidiennes et du vécu des habitants. Ils s'expriment et se confrontent aux premiers lors de la mise en œuvre des projets, lorsque l'abstraction des modèles hydrauliques rencontre la réalité des territoires et de ceux qui les habitent. On assiste également de plus en plus une volonté de mise en responsabilité des habitants (par le biais des mesures d'adaptation ou de mise en valeur d'une « culture du risque ») ; mais dans les faits, il apparaît bien que le poids des responsabilités limite les initiatives et annihile les ambitions des « *gestionnaires du risque* » d'aller au-delà du « faire comprendre » ou « faire passer ». Ces derniers n'ont pas les marges de manœuvre permettant l'ouverture : l'accident, la rupture d'ouvrage n'est pas envisageable. Au XIX^{ème} siècle, parce que l'administration d'Etat ne se trouvait pas dans une telle situation de responsabilité (les enjeux étaient également moindres dans les plaines inondables), elle a pu laisser place à l'expression des riverains, voire elle a pu se permettre d'abandonner certains projets suite aux oppositions locales, dans une logique libérale de responsabilisation des particuliers.

Cette confrontation entre deux temporalités si différentes nous permet de mettre en avant les tensions qui s'expriment autour du rôle de l'Etat aux deux époques, ainsi qu'autour de la définition des responsabilités de chacune des parties prenantes dans le domaine des risques.

¹⁰ Il est à noter également qu'aucun de ces cinq déversoirs n'avait été repoussé lors des enquêtes d'utilité publique. On peut formuler l'hypothèse que les commissions de notables avaient bien mesuré l'importance de ces ouvrages pour l'administration d'Etat.

Bibliographie

- AUCOC L., *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'école impériale des Ponts et Chaussées*, Imprimerie Simon Raçon et Comp., Paris, 1869.
- BRAVARD J.-P., « La gestion des excès dans les bassins des grands fleuves français », L'information géographique, volume 60, numéro 2, 1996.
- DEBAUVE A., *Les travaux publics et les ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le XVII^{ème} siècle*, Dunod, Paris, 1893.
- DION R., *Le val de Loire : étude de géographie régionale*, Arrault et Cie, Tours, 1934.
- DUCHENE F., MOREL-JOURNEL C., « Riverains de cours d'eau et gestionnaires du risque, un dialogue impossible ? », Géocarrefour, volume 75, numéro 3, 2000.
- GAUDIN J.-P., « « La cité reconstituée ». Techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du XX^{ème} siècle », Revue Française de Science Politique, volume 35, numéro 1, 1985.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing & Lichtenhahn, Genève – Bâle – Munich, 2001.
- LABORIER P., TROM D., *Historicités de l'action publique*, P.U.F., Paris, 2003.
- LAGANIER R. (dir.), *Territoires, inondation et figures du risque : la prévention au prisme de l'évaluation*, L'Harmattan, Paris, 2006.
- LARRUE C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, Paris, 2000.
- LASCOUMES P., LE GALES P., *Gouverner par les instruments*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2004.
- LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2003.
- MERMET L., DUBIEN I., EMERIT A., LAURANS Y., « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », Politiques et Management Public, volume 22, n°1, mars 2004.
- MERMET L., « Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation », in BILLE R., MERMET L., BERLAN-DARQUE M., BERNY N., EMERIT A. (dir.), *Concertation, décision et environnement – Regards croisés, volume III*, La Documentation française, Paris, 2005.
- OFFERLE M., « L'histoire des politistes », in FAVRE P. et LEGAVRE J.-B., *Enseigner la science politique*, L'Harmattan, 1998.
- PLESSIS A., *De la fête impériale au mur des fédérés (1852-1871)*, Editions du Seuil, Paris, 1979.
- VLASSOPOULOU C.-A., « L'histoire dans l'analyse des politiques publiques », in LABORIER P., TROM D., *Historicités de l'action publique*, P.U.F., Paris, 2003.