




Une inondation négociée? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône

*Thèse de doctorat en Science Politique
Université de Montpellier 1*

Soutenue le 11 décembre 2014

Joana Guerrin

Direction : Julie Trottier (CNRS Art-Dev)
Encadrement :
Gabrielle Bouleau (Irstea ADBX) et Frédéric Grelot (Irstea G-Eau)



www.irstea.fr

Présentation Vendredi Découvertes de G-EAU le 23 janvier 2015



Objet de recherche

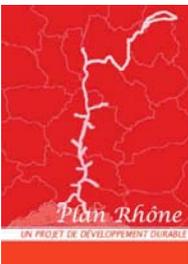
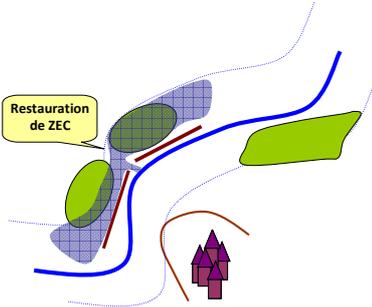
Fabrique d'une politique territoriale de gestion des inondations (Rhône)

UE

Etat

Régions

CNR

Restauration de ZEC

Controverse autour d'un projet de restauration de zones d'expansion de crues sur le Rhône

2



Question de recherche

3

Comment les inondations sont-elles « politisées » ? (J. Lagroye)

Restaurer des zones d'expansion de crues : quelles évolutions des inondations comme problème public ?

Une controverse autour des inondations donne-t-elle lieu à des opérations de politisation (dé-technicisation du pb) ? Comment les élus pèsent sur l'action publique ?

Quelles reconfigurations de l'Etat derrière les politiques de gestion des inondations ?



Comment expliquer l'abandon du projet de restauration ? Quels sont les effets de cet abandon ?



Méthodologie

4

Entretiens (64)			Autres
Etat	Ministère	30	<ul style="list-style-type: none"> Analyse d'archives Travaux d'historiens Suivi de la presse locale et nationale Documents institutionnels (Plan Rhône) Observation de réunions
	DDTM		
	DREAL Mission Rhône		
Elus	Municipaux CR CG	10	
Habitants	Piolenc-Mornas	7	
Associatifs	Assoc. riverains	5	
CNR		3	
Autres	Bureaux d'études Chercheurs	9	





Analyse

5

1. Evolutions paradigmatiques d'un problème public
2. La restauration d'une zone d'expansion de crues comme solution aux inondations du Rhône
3. Analyse de la controverse autour de la mise en œuvre du projet
4. Effets de l'abandon du projet sur la politique locale



Partie 1.

Se protéger des inondations ou vivre avec ? Les évolutions paradigmatiques d'un problème public

6

Inondations : problème public construit

Retracer l'histoire de la construction du problème

Analyse paradigmatique des orientations d'action publique à différents niveaux

- International
- Européen
- National
- Rhône



	Paradigme de protection	Paradigme de gestion durable
Vision du monde	La technique permet de se protéger contre les évènements extrêmes	On ne peut pas se protéger contre les évènements extrêmes
Problématisation de l'inondation	Mauvaise gestion des fleuves	Phénomène naturel
Normes d'action	Construire des digues « insubmersibles » Établir des lois physiques et statistiques de comportement des crues	S'adapter aux inondations Développer la « culture du risque » Mesures économiquement efficaces
Rapports puissance publique et ressortissants	État garant de la sécurité nationale État finance la protection, la réparation, et régleme la construction	Intégration des ressortissants par des dispositifs participatifs
Instruments privilégiés	Endiguement	Restauration de zones d'expansion de crues
Échelle d'action publique	Nationale	Locale



Histoire du gouvernement des inondations sur le Rhône (1/3)

8

- 1856 : crue historique, politique nationale de construction de digues (Napoléon III)
- 1945-1980s : aménagements hydroélectriques (CNR) et nucléaires
 - ⇒ canalisation du fleuve
- 1993, 1994, 2002, 2003 : inondations majeures



L'Empereur distribuant des secours aux inondés de Lyon en 1856 (Le Monde Illustré).

reconstruction des inondations
comme problème public



Histoire du gouvernement des inondations sur le Rhône (2/3)

- 1856 : crue historique, politique nationale de construction de digues (Napoléon III)
- 1945-1980s : aménagements hydroélectriques (CNR) et nucléaires
 - ⇒ canalisation du fleuve
- 1993, 1994, 2002, 2003 : inondations majeures



Photographie du canal de dérivation de l'aménagement de Donzère-Mondragon (CNR).

reconstruction des inondations
comme problème public



9

Histoire du gouvernement des inondations sur le Rhône (3/3)

- 1856 : crue historique, politique nationale de construction de digues (Napoléon III)
- 1945-1980s : aménagements hydroélectriques (CNR) et nucléaires
 - ⇒ canalisation du fleuve
- 1993, 1994, 2002, 2003 : inondations majeures



Inondations de 2003 à Caderousse

reconstruction des inondations
comme problème public



10

Partie 2.

La gestion durable des inondations, opérations de traduction sur le Rhône

11



Ouverture d'une « fenêtre d'opportunité »

12



« Gonflé par ses affluents, le Rhône a connu une crue historique »

Le Monde (décembre 2003)

CPER et FEDER



Critique de la CNR
(Etats Généraux du Rhône)
Structuration
d'associations de sinistrés
(« Naufragés du Rhône »)

Le Plan Rhône : *traduction* de la gestion durable des inondations

13



VOLET INONDATION



Etat	CNR	Régions	UE
48%	2%	35%	14%

36%
233 m €

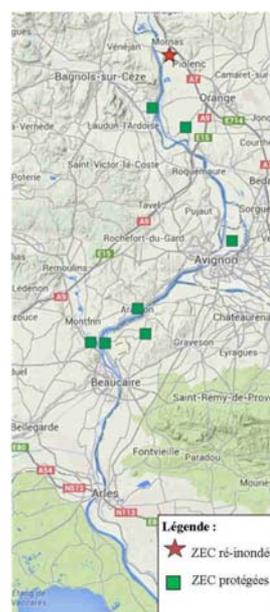
Restaurer une ZEC La solution *clé de vôûte*

14

- Mission Rhône : des réformateurs
- Régions : meilleure protection
- Assistant à maîtrise d'ouvrage : protection / « horloge hydraulique »
- SDAGE : compensation hydraulique
- FEDER : innovation, environnement

⇒ Programme d'optimisation des zones d'expansion de crues

- Rehausser certaines digues
- En diminuer une : Piolenc-Mornas
- Restauration de ZEC = compensation hydraulique



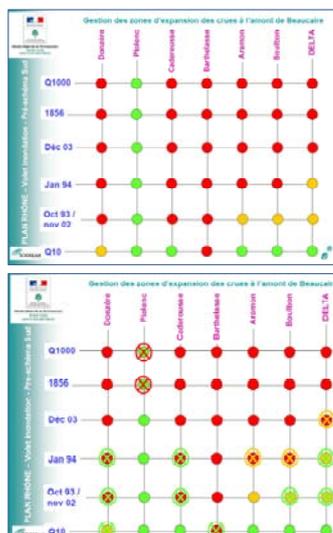
La participation comme ingénierie de construction territoriale : les CTC

17

« CTC qui vise à associer l'ensemble des acteurs d'un même secteur hydro-géographique cohérent »
(Guide d'animation du premier CTC)

Messages à faire passer : « ne pas aggraver la situation en aval en préservant les ZEC existantes »
(Guide d'animation du premier CTC)

« nécessaire solidarité amont-aval, rive gauche/rive droite »
(Compte rendu du premier CTC)



Les principes de la stratégie de gestion des inondations du Rhône Aval présentés lors du CTC du 23 janvier 2007

L'échec du territoire de risque. Controverse autour d'un projet de restauration de ZEC

18

Analyse de discours :
deux « coalitions discursives »

Mission Rhône	Elus de la plaine de Piolenc-Mornas
Piolenc – Mornas : les protégés de la CNR	Piolenc-Mornas : les victimes d'injustices environnementales
L'Etat représentant l'intérêt général, les élus NIMBY	Un Etat technocratique et peu légitime
L'Expertise : construire une solution technique expérimentale	Les incertitudes comme ressource d'opposition
Echelle de gestion : locale	Echelle de gestion : nationale (statut)

Les territoires politiques contre le territoire de risque

19



Une opposition entre solidarités

20

Mission Rhône

Solidarité « naturelle » : la solidarité amont-aval

Les territoires s'organisent

Etat arbitre de la compensation locale

Territoire vécu = Territoire de risque

Elus locaux

La solidarité doit s'exprimer au niveau national

La nation doit être solidaire des plaines inondées (ZEC)

Solidarité garante de l'équité (Etat)

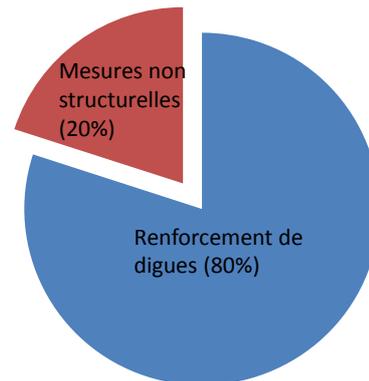
Territoire de risque ≠ Territoire vécu

4. Entre orientations et contenus contradictoires : petits arrangements avec le paradigme

21

- Abandon du projet de restauration de ZEC
- **Financement de rehausse de digues**
- Arrangements pour que certaines digues soient rehaussées malgré absence de compensation hydraulique

Nouvelle stratégie de gestion des inondations :
Actions financées



Une dépendance au sentier de l'endiguement

22

- Digues : infrastructures qui produisent des « rendements croissants » (Pierson)
 - Coûts fixes importants
 - Effets d'apprentissage
- Des entrepreneurs de digues
 - CNR : intérêt à ne pas soutenir le projet
 - Etat central peu enclin à renégocier le contrat de concession ; précaution > innovation
 - Elus locaux



23

Des changements à la marge

Dimension instrumentale

Pas de restauration de ZEC

Renforcement de l'endiguement

Digues déversantes

Culture du risque

Mesures de réduction de la vulnérabilité

Dimension cognitive

Maitrise du risque

Etat : monopole de l'expertise

Faible dimension participative

24

Conclusions

- **Absence de changement de paradigme sur le Rhône – transition ?**
- **Instruments : porteurs de représentations, mais peuvent être détournés**
- **Recompositions de l'Etat : « Interventionnisme de retrait » ?**
 - Action de l'Etat technocratique
 - ⇒ expertise, territoire, vision de l'intérêt général
 - ⇒ Interventionnisme au service d'un retrait de l'Etat
 - ⇒ Etat central / Etat déconcentré
- **Politisation du projet par les élus : montée en généralité**
- **Les échelles sont des construits politiques et sociaux**



Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages



ARTDev
ACTEURS, RESSOURCES ET TERRITOIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT



Une inondation négociée? Politisation d'un risque naturel sur le Rhône

*Thèse de doctorat en Science Politique
Université de Montpellier 1*

Soutenue le 11 décembre 2014

Joana Guerrin

Direction : Julie Trottier (CNRS Art-Dev)
Encadrement :
Gabrielle Bouleau (Irstea ADBX) et Frédéric Grelot (Irstea G-Eau)



www.irstea.fr

Présentation Vendredi Découvertes de G-EAU le 23 janvier 2015