

La mise en œuvre locale d'une stratégie de prévention du risque d'inondation

Le concept de mise en œuvre que nous allons définir peut recouvrir des réalités assez différentes.

Selon une approche « topdown », il est assez facilement concevable lorsque le socle décisionnaire est clair et précis. Mais nous avons vu toutes les limites de cette approche dès lors que la sphère de la décision est confuse, les objectifs peu précis ou le jeu d'acteur stratégique complexe. Tel est le cas avec le Plan Loire et la stratégie Loire moyenne comme nous l'avons présenté dans la partie I.

La mise en œuvre du SKDP hollandais souligne selon un premier aperçu que la mise en œuvre est quelque chose de complexe, scène d'affrontement des objectifs globaux et locaux.

Dans le cas de la Loire moyenne, nous avons considéré comme mise en œuvre des projets dont les enjeux ont été considérés comme prioritaires au sein de la stratégie Loire moyenne, qui s'inscrivent pleinement dans les objectifs du Plan Loire et qui s'appuient, au moins en partie, sur les ressources de celui-ci.

Ils sont l'expression de scènes locales du risque d'inondation et des politiques de prévention (cf. partie II) au sein desquelles vont s'exprimer, selon la nature des acteurs en présence, des perceptions différentes, parfois antagonistes, d'autres fois complémentaires (même si les protagonistes n'en sont pas toujours conscients).

La mise en œuvre en tant que confrontation au réel interroge, parfois de façon abrupte, la pertinence des politiques réfléchies à une échelle plus globale (bassin versant ou Loire moyenne). À condition de ne pas tenir une position trop stricte qui chercherait à évaluer ces mises en œuvre locales sous le seul angle d'un éventuel écart à une norme (alors même que le socle décisionnaire global n'est pas clair), elles éclairent de façon pertinente les atouts et difficultés à rendre effective une approche transversale et intégrée de la prévention du risque d'inondation.

1.1 Le concept de mise en œuvre

La critique d'une approche trop rationnelle de la stratégie telle que relatée par H. Mintzberg est liée à celle de l'approche classique de la mise en œuvre des politiques publiques selon les constats établis par la sociologie des organisations (à laquelle appartient H. Mintzberg; (Mintzberg, 1982)).

La mise en œuvre peut être considérée classiquement comme une composante ou une phase des politiques publiques. Selon Meny et Thoenig, une politique publique, « c'est tout à la fois une décision politique, un programme d'action, des méthodes et des moyens appropriés, une mobilisation d'acteurs et d'institutions pour l'obtention d'objectifs plus ou moins définis » (Meny & Thoenig, 1989). Et « la mise en œuvre désigne la phase d'une politique publique pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours. » (Ibid., p. 233).

La mise en œuvre peut également être considérée comme le passage d'un plan à la réalité, une confrontation au réel : « implementation : represents the conscious conversion of policy plans into reality. It is the « follow-through » component of the public policy-making process. There often

exists a substantial gap between the passage of new laws or rules and their application. This gap can cause havoc with the policy-making process » (Gerston, 2004), p. 94.

Longtemps, la mise en œuvre aurait été minorée par les politistes, mettant plus volontiers l'accent sur la construction de la décision (Meny & Thoenig; op.cit). Cette approche classique s'appuie sur :

- une reconnaissance de la primauté de l'autorité décisionnaire, du sommet sur la base, selon une vision hiérarchique ;
- une stricte distinction entre l'univers politique (où se construit la décision) et le monde administratif, domaine de l'exécution, qui ne peut représenter un véritable enjeu du fait de ses moteurs d'action présumés (neutralité, professionnalisme et intérêt général) ;
- et la poursuite d'une efficience dans la mise en œuvre qui se mesurerait à la faiblesse des écarts entre la décision et les résultats observés

Une telle approche classique de la mise en œuvre renvoie à une vision descendante ou « topdown » de l'action publique, qui ne prendrait pas corps « sur le terrain » mais préexisterait à son exécution. Il s'agit d'une vision centrifuge et unidirectionnelle où du centre décisionnaire et politique qui la conçoit, l'action publique est transférée pour prendre forme au sein d'une périphérie exécutrice et gestionnaire. La phase de mise en œuvre, qui correspond à cette déclinaison périphérique et relève du champ du management se traduit par un glissement des enjeux : les objectifs sont déclinés en moyens, la politique fait place à la technique et les enjeux conflictuels propres à la sphère décisionnaire disparaissent au profit d'une rationalité plus neutre propre aux gestionnaires.

Cette rationalité de la mise en œuvre, associée à une « bureaucratie idéale » a été remise en question par un certain nombre de sociologues des organisations selon des analyses aujourd'hui classiques comme R.K Merton (Merton, 1949); ou P. Selznick au sujet de l'évolution du projet de la Tennessee Valley Authority (Selznich, 1949).

M. Crozier à la fin des années 1960 démontre que les stratégies volontaires et les jeux de pouvoirs sont fondamentaux au sein d'organisations qui se veulent rationnelles (Crozier, 1971). Les dysfonctionnements ne peuvent être considérés comme le seul résultat d'une déviance par rapport à des normes établies. Et une différence fondamentale existe entre l'autorité formelle et le pouvoir réel exercé en partie par ceux considérés comme des exécutants dans les approches topdown classiques.

Pour résumer, P. Knoepfel rappelle qu'« un des résultats majeurs enregistrés par l'analyse des politiques publiques est que les choix politiques à opérer dans le processus de mise en œuvre et ceux ayant trait aux caractéristiques des arrangements politico-administratifs ayant la charge de la politique ont une influence capitale sur la qualité des outputs. En d'autres termes, la mise en œuvre d'une politique publique est un processus non pas technique, mais hautement politique, dont les enjeux et les choix se répercutent directement sur les profils des outputs » (Knoepfel, 1997), p. 77.

Cette « politisation » de la mise en œuvre qui « se dévoile comme une scène sur laquelle interviennent des acteurs qui ne restent ni neutres, ni passifs » entend que « le contenu d'une politique publique est autant conditionnée par son exécution que par sa décision » (Meny et Thoenig; op.cit ; p. 243). Elle est corrélée à une remise en question de l'approche descendante des politiques publiques.

La phase de mise en œuvre et ses acteurs, les exécutants, prendraient une importance d'autant plus grande dans l'action publique que le cadre décisionnel est, volontairement ou non, flou ou que le cadre normatif de cette politique se complique. « D'où ce paradoxe que l'exécutant doit au quotidien, par ses actes, résoudre le problème de l'absence de consensus ou le faux consensus qui a présidé à la formulation des solutions chez ceux qui en ont formellement la charge » (ibid., p. 245).

La remise en question de l'efficacité du modèle descendant pose la question d'un autre modèle. Ainsi, à l'approche descendante s'oppose une approche ascendante ou bottom up de l'action publique, où la primauté de la décision devrait revenir aux acteurs locaux. Cette approche promeut des processus d'auto-organisation, d'utilisation sur des ressources au bénéfice des seuls acteurs locaux qui restent totalement maîtres de leur libre arbitre du fait de l'effacement complet de l'autorité centrale (cf. tableau 26). Mais un tel modèle n'est pas crédible dans des systèmes complexes où l'autorité centrale ne peut s'effacer et qui ignorent que « la conception et la mise en œuvre d'une politique publique impliquent un grand nombre et une diversité d'acteurs publics et privés provenant des différents niveaux et espaces d'action de l'État et de la société » (O'Toole, 1997), p. 169.

L'approche des réseaux de politique publique répond, comme l'approche bottom up, à la critique du modèle descendant mais en tenant compte de la diversité des acteurs de l'action publique; la notion est utilisée pour désigner un modèle de relations entre des acteurs interdépendants impliqués dans la réalisation de processus de politique publique. Elle se structure autour des concepts d'acteurs et d'interdépendance (Van_den_Brinck & Meijerink, 2006).

Tableau 26: Trois perspectives en matière de conception de l'action publique et de gouvernance

Perspectives Dimensions	Le modèle d'autorité centrale rationnelle	L'approche multi-acteur (ou bottom up)	L'approche réseau
Objet des analyses	Relations entre une direction centrale et des groupes cibles	Relation entre une direction centrale et des acteurs locaux	Réseau constitué d'acteur
Perspectives	Direction centrale	Acteurs locaux	Interactions entre acteurs
Caractérisation des relations	Autoritaire	Centralisées contre autonomisation	Interdépendante
Caractérisation des processus politiques	Mise en œuvre « neutre » de politiques prédéfinies	Processus politiques de représentations des intérêts et utilisation informelle des ressources et des directives	Processus d'interaction dans lesquels l'information, les objectifs et les moyens sont partagés
Critère de succès	Atteinte des objectifs des politiques formelles	Pouvoir local discrétionnaire et libre arbitre, axé sur les ressources en faveur des acteurs locaux	Réalisation d'action collective
Causes d'échec	Ambiguïté des objectifs ; profusion d'acteurs ; Absence d'informations et de contrôle	Politiques publiques rigides ; manque de moyens ; Non-participation des acteurs locaux	Absence de motivations à l'action collective ou existence de blocages
Recommandations pour la gouvernance	Coordination et centralisation	Retrait de l'autorité centrale en faveur des acteurs locaux	Gestion des réseaux politiques : amélioration des conditions d'interactions entre acteurs

Source : traduit à partir de (Kickert et al., 1997), p. 10

Ainsi, les réseaux d'acteurs sont des « modèles plus ou moins stables de relations sociales entre des acteurs interdépendants, qui prennent forme autour de problèmes et/ou de programmes de politiques publiques » (Kickert ; op. cit.). Du point de vue de la mise en œuvre, une telle approche reconnaît que les politiques publiques échouent quand les acteurs locaux, n'ont pas assez de latitude ou sont exclus de la formation de la politique publique et quand les ressources manquent;

mais elle reconnaît également la non-pertinence d'une approche unidirectionnelle des interactions entre acteurs. Elle offre donc une alternative plus crédible à la remise en question du modèle de l'autorité centrale en défendant le fait que pour des problèmes complexes de politiques publiques (en particulier territoriaux et environnementaux), aucun acteur ne possède à lui seul les ressources, compétences et légitimités pour les résoudre.

Un réseau d'action publique ne s'appuie pas uniquement sur des relations positives et constructives entre acteurs mais une intervention en terme de gouvernance s'envisagera sous l'angle de l'amélioration des conditions d'interactions.

Un réseau d'acteurs volontaire ou actif permettra la réalisation d'actions collectives basées sur la détermination d'objectifs communs, tandis que sa mise en échec peut résider dans le rejet par un des acteurs constituant de l'intérêt de l'action partenariale.

Notre recherche n'a pas tant consisté en une analyse de la politique publique que constitue le Plan Loire, ni même sur le management du Plan Loire, encore moins sur la programmation du Plan Loire et les moyens de l'améliorer. Mais partant des difficultés reconnues du Plan Loire, nous avons cherché à souligner les enjeux récurrents dans la mise en œuvre locale de cette stratégie et l'intérêt que peut représenter le local pour légitimer et renforcer une stratégie globale.

Ainsi, après une phase « agitée » qui a amené à la création du Plan Loire, une phase de conception et de structuration d'une stratégie a été recherchée par les acteurs pilotes du Plan Loire. Aujourd'hui, la seule approche stratégique descendante semble avoir montré ses limites en terme de mise en œuvre. D'où la question posée en terme d'amélioration de cette mise en œuvre :

- Faut-il chercher à améliorer la stratégie de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne existante en visant son éclaircissement et son approfondissement (jusqu'au niveau du projet) ?
- Ou l'intégration des stratégies émergentes au niveau local peut-elle redonner un souffle à la fois à la mise en œuvre de cette stratégie, et à la stratégie elle-même ?

Défendre la deuxième option, c'est concevoir que le Plan Loire et ses acteurs pilotes soient à la fois structurants mais également ouverts à l'initiative et à la recherche de nouvelles solutions. C'est dans cette optique que s'est effectué notre travail en particulier la Démarche de Planification Concertée du val de Bréhémont.

1.2 La problématique de l'échelon local dans la prévention du risque d'inondation

L'échelon local est au cœur de notre problématique sur la mise en œuvre d'une stratégie globale de prévention du risque.

Contrairement à d'autres champs investis par la géographie appliquée ou les sciences politiques comme la politique de la ville, la place du local n'est pas forcément évidente dans le domaine des risques d'inondation.

En effet, les scientifiques et les mouvements écologistes traitant de la gestion des fleuves ou des eaux se sont mobilisés à partir des années 60-70 pour que s'instaure une territorialisation des politiques de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant, en tant que territoire hydrologiquement pertinent (Ghiotti, 2006). Cette approche a été renforcée par la reconnaissance de « l'eau-milieu » au détriment de la seule approche de « l'eau-ressource » (ibid.). Conjointement, la notion

d'hydrosystème, issue du monde scientifique (Bravard & Petit, 2000) s'est imposée aux gestionnaires. Ainsi que ce soit dans la gestion de l'eau en général, ou la prévention du risque d'inondation, le bassin versant s'est imposé comme l'échelle pertinente d'action, comme en témoignent les différents textes réglementaires relatifs à la question (lois sur l'eau de 1984, 1992, directive cadre européenne de 2000; voir partie II).

Encore faut-il savoir de quoi parle-t-on sous le vocable local. Pour nous, l'échelon local regroupe les échelles infracommunales, communales et intercommunales. Au-delà, et dans l'esprit de notre recherche très territorialisée, il nous semble difficile de parler d'échelon local, notamment pour des échelles départementales ou de sous-bassin versant. On parlera plutôt d'acteurs ou d'échelles intermédiaires. Les échelles plus vastes notamment les grands bassins versant seront parfois désignées sous l'appellation de « globales ». Cette classification peut-être contestée.

Quoiqu'il en soit, vouloir travailler spécifiquement à l'échelle locale (comme nous l'entendons) dans la gestion de l'eau et plus encore dans la prévention des inondations peut-être encore aujourd'hui mal vu; le risque perçu étant de retourner dans une situation qui a longtemps prévalu, à savoir une négation des logiques hydrologiques et par la même une gestion non durable de l'eau voire une aggravation globale du risque d'inondation.

Mais dans le champ de la géographie appliquée et plus particulièrement de l'aménagement et du développement territorial, « le palier local serait devenu un immense chantier de construction sociale qui se caractérise par la montée des mouvements de citoyens, par la réforme des institutions politico-administrative et par la multiplication des recherches sur le développement local » (Simard, 2001), p. 148.

L'intérêt de l'échelle locale, dans un contexte de plus en mondialisée et de généralisation de la mobilité des individus, qualifié de post-moderne, reposerait sur la recherche du rétablissement de liens sociaux (Klein, 1997) et de construction d'un nouveau contrat géographique pour une habitation durable des territoires (Ferrier, 1998).

Ainsi l'échelon local, au cœur du mouvement de territorialisation des politiques publiques est l'échelon de l'action mais aussi de la construction des solidarités effectives....

En matière de prévention du risque d'inondation, l'échelon local ne serait pas alors qu'un niveau support ou bénéficiaire de la mise en œuvre d'une politique globale selon une approche topdown mais pourrait être également l'échelon facilitant l'émergence de solutions innovantes au risque. C'est à ce titre qu'il peut apparaître comme l'échelon propice à la construction de projets de développement durable des territoires inondables.

1.3 L'articulation des différentes échelles

Comme l'exprime clairement R. Laganier, « la recherche d'une meilleure articulation entre la gestion du risque d'inondation et le territoire amène à réfléchir :

- à l'adéquation entre les espace à problème et les espaces préconisés pour trouver une solution à travers notamment des dispositifs organisationnel (nouveaux territoires de gestion, nouveaux processus de prise de décision)
- à l'appropriation par les acteurs locaux des démarches et des outils proposés ou prescrits

- aux moyens entrepris pour conforter ou créer une culture du risque afin de susciter le bon fonctionnement des nouveaux espaces de débat et de participation politique et d'engendrer une plus grande responsabilisation des acteurs locaux.

Se dessineraient ainsi les contours d'une gestion stratégique territorialisée du risque d'inondation qui intégrerait des dispositifs organisationnels, des processus décisionnels, s'appuyant sur le concept de gouvernance et des représentations partagées pour une meilleure appropriation des actions conduites » (Laganier, 2006#2, p. 39).

Ainsi, le dépassement d'une approche « top down » de la mise en œuvre nous amène à nous pencher sur l'organisation de la rencontre des logiques d'actions locales et globales au sein de cette gestion stratégique territorialisée.

1.4 L'exemple de la mise en œuvre locale du Spatial Planning Key Decision - SPKD- « Room for the River » aux Pays-Bas

Malgré les changements d'orientation de la politique de prévention du risque d'inondation (mesures faisant la part de l'eau, meilleure prise en compte du local pour la mise en œuvre, réflexion sur le niveau de protection recherchée selon une approche gestionnaire du risque), des chercheurs posent clairement la question de la participation des citoyens dans la mise en œuvre de la planification stratégique « Room for the River » (Warner et al., 2008). Ces chercheurs nuancent ainsi de façon implicite le constat globalement positif posé par J-R. Barthélémy en 1998 et 2002 sur le fonctionnement des instances néerlandaises dans la gestion de l'eau en général (Barthélémy et al., 1998; Barthélémy, 2002), en soulignant les problèmes de mise en œuvre du plan Room for the River.

J. Warner, M. Winnbust et D. Roth (Ibid.) ont appuyé leur analyse sur deux études de cas distinctes : la mise en place du bassin déversoir du Ooijpolder à l'amont de Nimègue et le réaménagement du polder de Overdiep entre deux bras de la Meuse. Le premier projet est à l'arrêt suite à de fortes protestations locales alors que le second suit son cours.

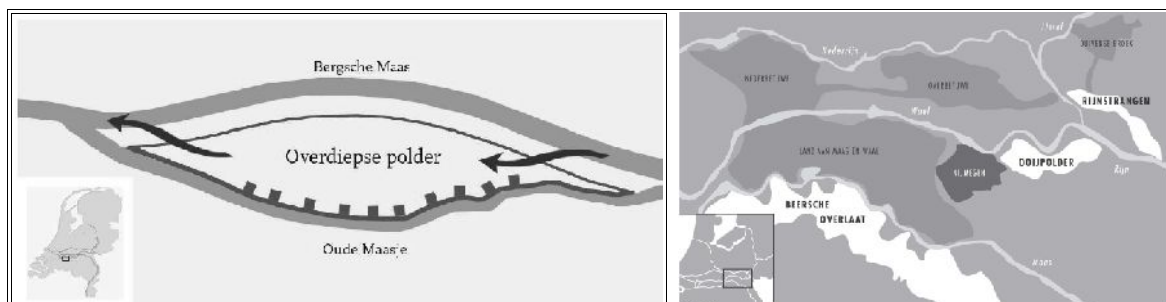


Figure 39: Schéma et localisation du polder d'Overdiep et de l'Ooijpolder

Source : site internet sur la Joint Planning Approach : <http://www.jointplanning.eu/en/dutch-experiences/index.php>

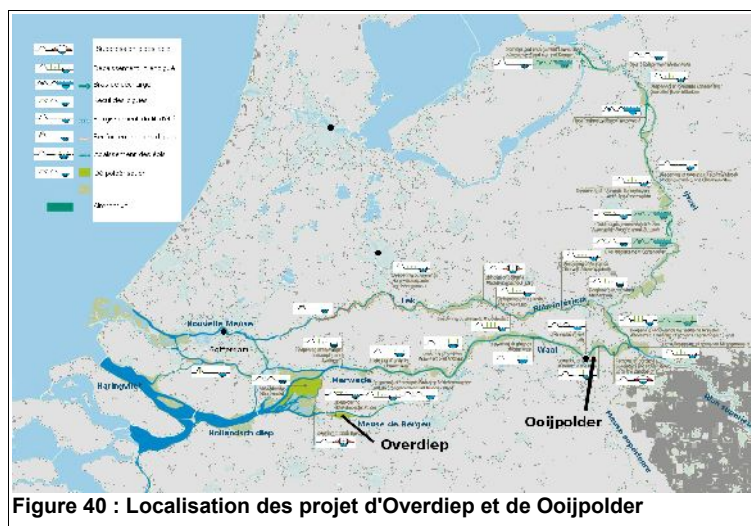


Figure 40 : Localisation des projet d'Overdiep et de Ooijpolder

Le cas du Ooijpolder est assez représentatif des conflits d'aménagement et d'environnement qui accompagnent l'instauration de « zones d'expansion des crues contrôlées » comme nous avons pu l'observer sur la version initiale du projet Isère amont (Belleudy et al., 2007).

La tendance globale aux Pays-Bas en matière de prévention des risques d'inondation est à un désengagement de l'État central et du Rijkswaterstaat (RWS)²¹³ au profit des provinces, des collectivités locales et des waterschappen dans la mise en œuvre des mesures; la planification stratégique et le contrôle de la coordination de l'ensemble des mesures restant de la responsabilité nationale. De par les mesures préconisées (« faire la part de l'eau ») et le mode de mise en œuvre (« responsabilisation locale – collectivités mais aussi citoyens- dans la mise en œuvre et l'entretien des ouvrages »), les auteurs insistent sur un mouvement de « double horizontalisation » (Ibid., p4).

Mais pour les auteurs, le cas du Ooijpolder est une illustration de la difficile évolution des « façons de faire »: la phase de mise en œuvre de la planification stratégique met en lumière la difficulté des services centralisés de passer d'un rôle de décideur à un rôle de négociateur actif.

La justification de la pertinence du projet de réservoir sur le Ooipolder (3300 ha, 13 000 habitants) résulte d'une augmentation de l'objectif de protection dévolue au plan « Room for the River » : d'un débit de référence pour l'élaboration du SPKD « Room for the River » de 15 000m³/s du Rhin à son entrée dans les Pays-Bas, l'État a fait étudier une variante à 18 000m³/s (pour intégrer les effets attendus du réchauffement climatique) par le bureau « Delft Hydraulics ». Des projets de bassins de rétentions supplémentaires équipés de déversoirs sont alors envisagés sur les zones amonts, moins peuplées que les zones aval dans une « extension » du SPKD « Room for the River ». Ceci est envisagé en correspondance avec la planification spatiale alors en cours de réalisation par le Ministère de l'Aménagement du Territoire.

Le premier fait marquant du dossier est sa médiatisation par la Secrétaire d'État à la politique de l'Eau à la fin des années 1990 qui cherche alors à souligner l'exemplarité de la nouvelle politique nationale de lutte contre les crues : cette médiatisation a eu pour effet de générer une opposition locale. Une plateforme de protestation conteste alors vivement, pas tant le fond de dossier, que l'absence de concertation locale avec les agriculteurs et les habitants du Polder. Une commission

²¹³Une administration très puissante aux Pays-Bas, plus ou moins équivalente à nos Ponts et Chaussées et centrée sur l'aménagement hydraulique (cf. partie I)

nationale est alors mise en place pour déterminer l'opportunité du projet appuyée de deux experts hydrauliciens.

Des rencontres locales avec les habitants sont alors réalisés mais sans remise en question, selon les chercheurs, du projet ni de son emplacement. Selon le président de la Commission nationale, « la sécurité est trop importante pour la soumettre au débat public » (Ibid., p6). Pour des raisons électorales, le rapport de cette commission est achevé dans la précipitation sans intégrer les avis de la dernière consultation publique.

Les savoirs et les perspectives locales sur les inondations et leur gestion ne sont pas intégrées dans la réflexion sur le déversoir et la contestation se renforce. La présentation des conclusions du rapport de la commission, fin 2002, en réunion publique se passe mal.

La contestation est essentiellement du fait des agriculteurs du polder concernés directement par le projet de déversoir et de bassin de rétention, avec une mobilisation sur le site, soutenus par les autorités locales. La mobilisation s'articule autour d'une plateforme de contestation qui communique et médiatise le conflit et vise la mise en place d'une contre-expertise indépendante. Un expert « indépendant » (professeur des universités et riverains du polder) est sollicité et remet en question le choix des 18000m³/s comme débit de référence.



Figure 41: Épouvantails symbolisant la contestation au projet de réservoir dans le Ooijpolder.
Source : <http://www.hoogwaterplatform.nl>

Les membres de la plateforme d'opposition se sont aperçus que certains doutes avaient été émis sur le fonctionnement des déversoirs lors de la commission et ont exigé la diffusion du rapport de cette dernière, alors que la secrétaire d'État et le RWS y étaient opposés. La mobilisation de la plateforme d'opposition auprès des parlementaires, alors que la secrétaire d'État était indisponible, a finalement débouché sur un gel du projet de déversoir-réservoir.

Le cas du polder d'Overdiep semble différent. Ce polder de 550 ha compte beaucoup moins d'enjeux : 95 résidents. Là encore, les habitants apprennent par la presse que leur secteur était éligible comme zone de rétention dans le cadre du SPKD, même si le waterschappen et les organisations agricoles étaient au courant. Le front d'opposition n'a toutefois pas été unis, certains agriculteurs voyant dans le projet, outre une contribution à l'intérêt public, un moyen de toucher des compensations intéressantes. L'étude de faisabilité apparaissait beaucoup moins finalisée que dans l'exemple précédent et les agriculteurs, tout en obtenant une aide de l'administration provinciale, se sont regroupés au sein d'un organisme pour établir des contre-propositions. Ce qui s'est traduit par

l'élaboration du plan dit « des Têtres » : construction d'une nouvelle digue sur le côté extérieur au polder, munie de tertres pour accueillir 8 à 10 exploitants agricoles souhaitant rester sur le polder (les autres devant être dédommagés).

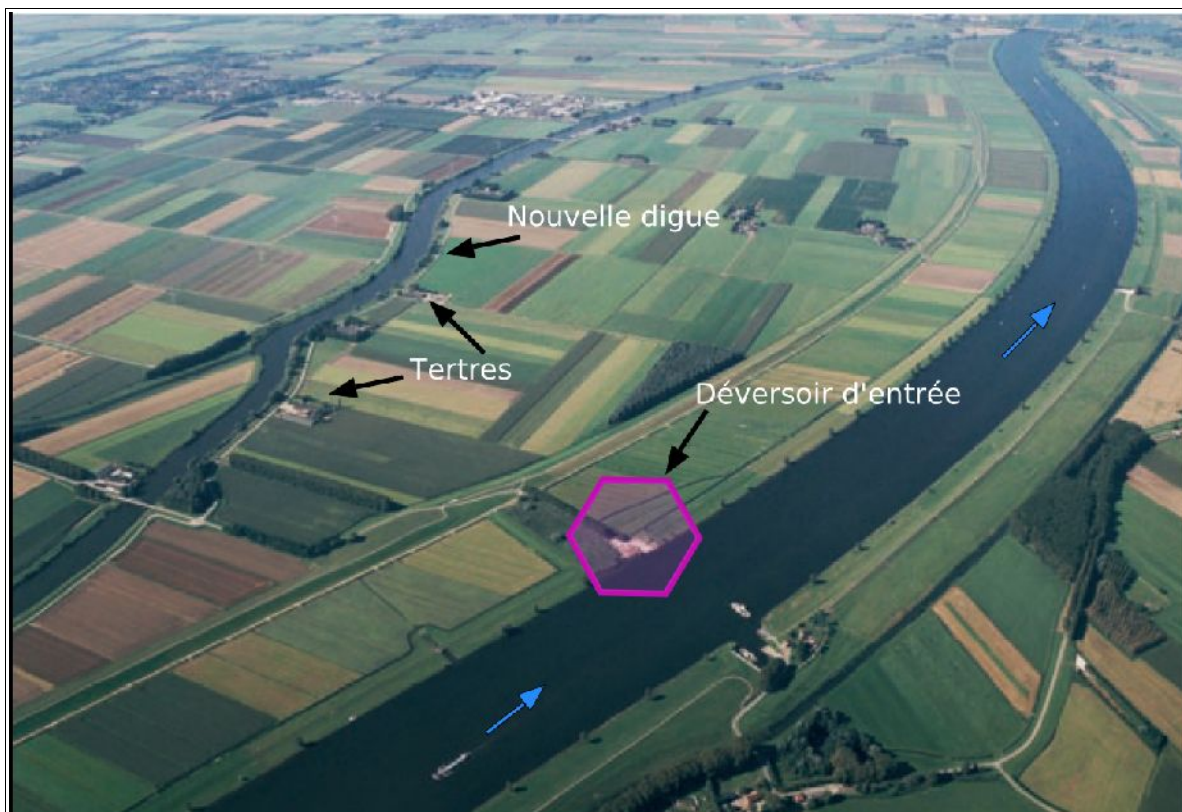


Figure 42: Photographie illustrant le projet d'Overdiep

Le plan d'aménagement du polder d'Overdiep doit permettre un abaissement de la ligne d'eau de 30 cm à l'aval du Polder et les effets doivent se ressentir sur 45 km à l'aval. La digue est prévue comme étant effective pour une durée de 100 ans. 3 à 4 m d'eau submergeront le polder pour des crues Q25. Mais la protection au niveau de la nouvelle digue sera effective pour une crue Q2500 (Van_den_Reek, 2006). Le projet devrait être effectif pour 2014.

Le plan des tertres a bénéficié d'un suivi des autorités pour son côté exemplaire en terme de planification collaborative. Les acteurs ayant participé à la planification concertée du polder d'Overdiep sont : le Ministère des Transports, des Travaux Publics et de la gestion de l'Eau, la Province du Nord brabant, le waterschappen du delta du Brabant, les conseils des communes de Waalwijk et de Geertruidenberg et les habitants locaux.

Ces deux exemples soulignent des résultats très différents pour la mise en œuvre d'un même document stratégique, le SPKD « Room for the River ». Il semble évident que la différence d'occupation des sols est déterminant pour expliquer la plus ou moins grande facilité de mise en œuvre de mesure faisant la part de l'eau. Mais la nature même de cette mise en œuvre est un facteur explicatif de la différence de réussite.

Dans le premier cas, l'approche très descendante de la mise en œuvre du document stratégique s'appuyant sur des justifications techniques soutenues par une expertise poussée mais étatique n'a pas permis la construction d'un projet commun. Les erreurs de communication et les prises de positions publiques de la part de gouvernants se sont traduites par un affrontement entre deux

approches inconciliables. Et la discussion s'est faite sur la pertinence des normes scientifico-technique sur lesquelles repose une stratégie perçue uniquement à l'échelon local comme contraignante. Cet exemple souligne enfin la fragilité d'une telle démarche lorsque l'expertise technique est affichée comme postulat ne pouvant être remis en question, puis relativisé a posteriori.

A l'inverse, le cas du polder d'Overdiep a souligné tout l'intérêt d'une démarche partenariale dès la construction du projet local et la recherche de solutions alternatives au sein de la mise en œuvre du projet stratégique.

Mais les chercheurs qui se sont penchés sur ces deux études de cas ne sont pas encore convaincus de la véritable « conversion » des autorités centrales des Pays-Bas (en particulier le RWS) à l'intérêt de co-construire avec les acteurs locaux. Selon eux, les échecs des premiers projets locaux de mise en œuvre de la stratégie « Room for the River » auraient incités les techniciens du RWS à plus de souplesse mais sans conviction véritable ni pour l'approche participative, ni pour la décentralisation de la mise en œuvre; avec un risque ultérieur que les positions « sécuritaires et protectionnistes » des ingénieurs étatiques ne se durcissent dans le futur en raison des conséquences attendues du changement climatique global.

1.5 Introduction sur les études de cas de mise en œuvre locale en Loire moyenne

Comme vu précédemment, les différentes évaluations du Plan Loire ont souligné un certain nombre de difficultés, notamment dans le pilotage et dans le fonctionnement. En outre, les éléments recueillis à travers différents rencontres et entretiens ont particulièrement mis en exergue la question de la mise en œuvre locale de ce Plan Loire.

L'analyse de la mise en œuvre du plan Loire a donc été une demande forte de la part des acteurs « gouvernant » le Plan Loire associés à l'étude, même si chacun le percevait selon ses souhaits et ses missions :

- Quelle est l'acceptabilité d'ouvrages comme les déversoirs ?
- Quel rôle peuvent jouer les collectivités locales dans la prévention des inondations ?
- Comment mettre en œuvre des démarches de concertation ?
- Quel sont les décalages entre les préconisations techniques et leur mise en œuvre sur le terrain ?

Ainsi, le choix des études de cas s'est fait en concertation avec ces acteurs, même s'il a fait l'objet d'échanges parfois intenses. Ce choix a été dicté d'une part selon les questions soulevées, mais aussi à travers l'accessibilité des sources et des parties prenantes des projets. De plus, le nombre de projets de cette ampleur et avec cette historicité est faible, le choix a donc assez vite été restreint :

- la Zone d'Aménagement Différé de la Bouillie sur le val de Blois ;
- la Charte de développement durable des communes riveraines de la Loire ;
- le val d'Orléans et le déversoir de Jargeau ;

- le val de Bréhémont et les différents projets concernant aussi bien le système hydraulique que les projets de développement durable ;
- l'Étude Globale sur le Risque Inondation de l'Agglomération de Nevers (EGRIAN).

Au final, les études de cas suivantes ont été sélectionnées par le comité de pilotage de l'étude :

- la réalisation d'une Charte de Développement Durable par l'Association des Communes Riveraines de la Loire (ACRL);
- la mise en œuvre d'une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) dans le cadre d'une remise en état fonctionnel du bras de décharge du déversoir de la Bouillie dans le val de Blois.

Les cas étudiés diffèrent sur de nombreux points : la première est une tentative intercommunale pour dépasser la seule approche restrictive de la prévention du risque d'inondation ; tandis que la seconde concerne une opération urbanistique de démolition beaucoup plus localisée, visant la suppression d'enjeux susceptibles de ralentir les écoulements dans un bras de décharge. Mais dans les deux cas, il s'agit d'une part de projets élaborés et financés dans le cadre du Plan Loire et d'autre part, de projets qui visent une évolution de la prévention du risque d'inondation intégrant une forte dimension territoriale. En outre, ces études de cas nous fournissent un référentiel dans le cadre de la réalisation de la Démarche de Planification Concertée du val de Bréhémont (partie III).

La difficulté majeure réside dans le caractère récursif des notions utilisées : ainsi le produit d'un projet peut parfois être un projet plus restreint. Nous ne visons pas à illustrer de façon absolue un processus théorique et systématique de construction d'un projet. Mais il s'agit de définir un cadre d'analyse visant la description et la comparaison des études de cas analysées.

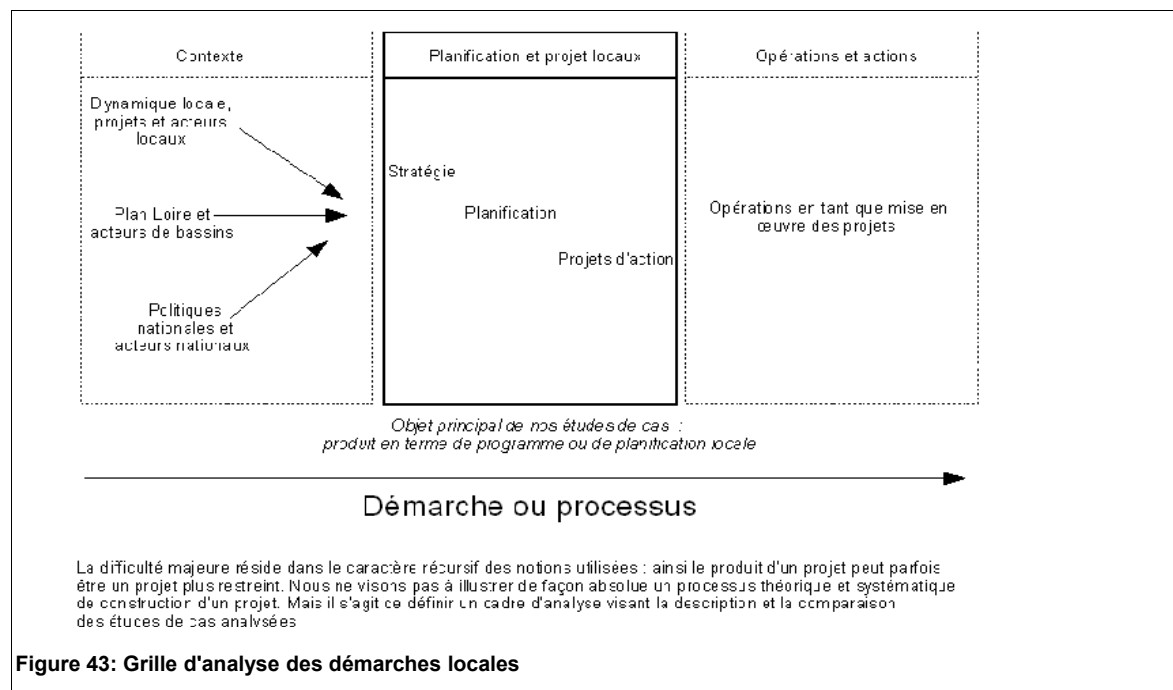


Figure 43: Grille d'analyse des démarches locales