

la stratégie à sa mise en œuvre locale

On peut établir une correspondance entre le Plan Loire en général et la stratégie de prévention du risque d'inondation qu'il a engendré.

Ainsi, le Plan Loire est clairement issu d'une volonté de dépasser un conflit initial tout en proposant une alternative qui puisse rassembler. Il s'agissait alors, tout en s'opposant au projet d'aménagement global, de construire un projet commun à l'échelle du bassin associant prévention du risque d'inondation, préservation de l'environnement et valorisation du territoire. Aussi le Plan Loire repose sur des principes, sur leur promotion, sur la volonté de les partager et de les diffuser.

Mais ce Plan est également la traduction d'une volonté de mettre en œuvre ces principes, également de façon partagée. Ce qui se traduit par la mise en commun de moyens financiers comme techniques (d'où l'importance opérationnelle mais aussi symbolique de l'Équipe Pluridisciplinaire).

Mais est-ce vraiment une planification ? On peut en douter ne serait-ce qu'aux dires d'acteurs de ce Plan Loire qui reconnaît que le Plan Loire peut se résumer ainsi : « on a un problème commun, il faut le dépasser, mettons-nous autour de la table et mettons-y des moyens communs ». Mais pour autant le Plan Loire, de l'aveu de ces mêmes acteurs n'est pas une planification complexe et complète à l'échelle du bassin versant, ni même un document « directeur » de type SDAGE et SAGE : « des principes, des moyens, des acteurs, un label, oui, un document planificateur, non ».

Or cette logique se retrouve dans la stratégie de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne. On peut arguer que cette stratégie est née de la volonté de préciser l'action à conduire dans la prévention du risque d'inondation.

Ainsi cette stratégie de prévention du risque d'inondation peut être considérée comme :

- un résultat en terme de principes partagés par les acteurs de bassin pour une prévention du risque d'inondation collective et à l'échelle de la Loire moyenne : « Ensemble contre le risque ».
- un affichage collectif
- une cohérence pour une nouvelle prévention du risque d'inondation avec l'affirmation d'une part de la pertinence des 3 P (Prévision, Prévention, Protection), d'autre part de l'importance des principes faisant la part de l'eau et de la relativisation de la protection apportée par les levées, et enfin de l'importance du développement durable des vales inondables au sein d'une approche gestionnaire et intégrée du risque d'inondation

Par contre, si on envisage une stratégie comme le résultat d'une élaboration complexe (séparation de l'élaboration de la stratégie et de la stratégie en elle-même comme le conçoivent les écoles de la planification et de la conception) devant être suivi directement par une phase de mise en œuvre alors c'est un échec.

Il n'est pas étonnant alors que les concepteurs « techniques » de cette stratégie considèrent le résultat comme mauvais : à l'heure yeux, la stratégie devait être issue du diagnostic de l'aléa et de la vulnérabilité à l'échelle du territoire d'application,

Force est de constater que cette approche n'a pas fonctionné ; et certaines personnes rencontrées de dire aujourd'hui qu'« il manquait quelque chose entre le processus de conception et ses acteurs d'une part (Équipe Pluridisciplinaire, Dren de Bassin et EP-Loire), et la mise en œuvre et ses exécutants (DDE et collectivités locales) d'autre part ». D'aucuns (à commencer par les concepteurs) arguent qu'il s'agissait avant tout d'un manque de volonté politique, il fallait prendre des décisions claires et de s'y tenir ». Pour les exécutants, la stratégie manque avant tout de clarté et de précision : « une fois qu'on a la stratégie dans les mains comment fait-on concrètement sur le terrain » ; d'autant que des observations *in situ* rentrent en contradiction avec les préconisations à l'échelle de la Loire moyenne : « on a classé certaines actions comme prioritaires et quand on se rend sur le terrain, on s'aperçoit que le diagnostic est faux à l'échelle locale ! On ne peut pas conduire de travaux à partir de la stratégie Loire moyenne et de la détermination des sites prioritaires à l'issue du premier Plan Loire ! ».

De fait, aujourd'hui, il n'existe pas de planification stratégique de prévention des inondations à l'échelle de la Loire moyenne. Mais pouvait-il en être autrement devant la complexité de l'enjeu, et le caractère collectif et transversal du Plan Loire ?

Au démarrage de nos travaux, les acteurs de bassin « s'accrochaient » à cette stratégie (d'où les attentes vis-à-vis de notre travail de recherche) car c'était un résultat tangible, partagé et formalisé, mais elle ne constitue pas une stratégie de type « top down », ni même une stratégie de type « pattern ». Auquel cas, on peut parler d'un socle de principes stratégiques, plus que d'une véritable planification stratégique.

Mais au-delà des mots (et des conflits interpersonnels issus de postures différentes) , on peut considérer l'existence de cette stratégie comme une opportunité, de se servir de ce qu'elle existe pour rebondir, pour agir ; car cette stratégie promeut des principes mais si on considère que la conception est intégrante de la stratégie en elle-même, alors elle existe.

C'est pourquoi la remise en cause potentielle de principes par certains acteurs, tels que la MOG est fondamental : au-delà des principes, cette remise en cause réduirait la portée d'un processus collectif. Ainsi, on ne pourrait envisager une nouvelle stratégie « d'égale valeur » que par le consensus ou du moins le partage qui permettrait son émergence.

Si certains principes devaient l'être, alors il s'agirait de préciser en quoi ce qui est nouvellement avancé diffère de ce qui était autrefois affirmé ou partagé pour éviter de brouiller ce qui a pu paraître limpide un moment donné.

8.1 Les recommandations pour mieux définir des objectifs opérationnels

Le rapport Delft Hydraulics (op.cit.) recommande la focalisation essentiellement sur la définition d'objectifs opérationnels et spatialisés, pour une meilleure cohérence de l'action mais également pour rendre possible le partage de la stratégie.

Tout d'abord, il est nécessaire de préciser les objectifs opérationnels à atteindre entre objectifs généraux et mesures individuelles : au choix, niveau de protection de chaque val en fonction de son

occupation, avantages à obtenir supérieurs au coût des mesures à entreprendre, optimisation des gains en fonction d'un budget fixé ou encore absence totale de dommage pour une crue majeure.

La définition d'objectifs opérationnels par les acteurs de bassin devrait être meilleure. Ceci permettrait de soumettre ces objectifs aux parties prenantes pour qu'ils soient partagés. Dans un troisième temps, ces objectifs opérationnels devraient servir de base pour une sélection et une priorisation des mesures à mettre en œuvre. Mais la détermination d'une période de retour de crue qui induirait un niveau de protection n'est pas à déterminer nécessairement dans le cas de la Loire. Il serait en revanche nécessaire de prioriser la protection sur les vals urbanisés. Le rapport Delft émet une réserve sur l'utilisation d'une analyse Coût-Bénéfice du fait de la complexité de ce qui pourrait ou devrait être intégré dans l'analyse : le rapport recommande donc de ne pas accorder une importance trop grande à cet outil.

Ensuite, il s'agirait de mieux communiquer autour des probabilités d'inondation, afin d'être plus explicite auprès des riverains (une crue centennale a 1 chance sur 2 de se produire au moins une fois dans une vie). De plus, le rapport propose d'utiliser de nouveaux outils permettant de communiquer sur les effets des différentes mesures proposées, et de centraliser l'ensemble de l'information existante (Kit de planification - Maptable). Aux Pays-Bas, 700 mesures étaient incluses dans un kit de planification facilitant la concertation locale. L'outil a évolué en 2005, en tenant compte de l'aggravation de la vulnérabilité de certaines zones. Enfin, le rapport Delft insiste sur la diffusion des informations à même de permettre la construction de la décision : résultats d'étude, mais aussi informations de bases. Or les réunions d'information avec le public sont moins nombreuses sur la Loire depuis 2000. Il convient de les relancer. Mais plus que la simple information, les parties prenantes doivent être associées à la planification comme l'ont montré les expériences de la Meuse aux Pays-Bas.

Pour l'ancien directeur de l'Équipe Pluridisciplinaire, la définition d'objectifs opérationnels doit passer avant toute chose par la réalisation de choix de niveaux de protection différents selon les vals. Ces choix ne peuvent être faits qu'à l'échelle de la Loire moyenne compte-tenu de la complexité du système des vals et des déversoirs. Ça n'a jamais été fait jusqu'à présent et il est de la responsabilité des responsables politiques de s'engager pour l'ensemble de la Loire moyenne.

Mais selon une approche plus intégrée de la stratégie (cf. partie introductive), la définition des objectifs opérationnels peut être réalisée lors d'une phase de mise en œuvre locale, prenant mieux en compte les attentes, contraintes, les souhaits et par conséquent les stratégies des acteurs locaux, notamment les élus responsables des collectivités locales et des intercommunalités.

8.2 Le problème de l'appropriation et la remise en question actuelle de la stratégie

Selon nous, un des problèmes majeurs de la stratégie de 1999 réside dans la faiblesse de l'évaluation des contraintes et menaces inhérentes à sa mise en place. Elle est restée sur un angle assez technique même si à différentes reprises est évoquée la nécessité de mieux sensibiliser les acteurs locaux et de déterminer localement des maîtrises d'ouvrages à même de mener certaines actions. Ce faisant, elle constitue une planification stratégique qui n'est pas allée jusqu'au bout mais pas une stratégie d'action.

Une analyse stratégique propice à sa mise en œuvre est inexistante. De même, il n'existe pas d'objectifs propres à une gouvernance et un pilotage même collectifs.

Mais plus que son caractère plus ou moins complet, la question de sa pertinence réside dans son appropriation actuelle par les acteurs pilotes du Plan Loire. Or on peut légitimement se poser la question au regard des derniers éléments recueillis.

L'existence de la stratégie ne semblait pas faire de doute lors du démarrage de notre recherche auprès de certains de ces acteurs tels l'EP-Loire et la DIREN Centre. Les témoignages recueillis à l'issue de notre recherche auprès de ces mêmes acteurs montrent un changement de posture : « il n'existe en fait pas de stratégie; les propositions de 1999 ne sont que de la littérature ... »

Plusieurs aspects n'ont pas facilité son appropriation dans la durée. Tout d'abord sur la question des déversoirs, un changement s'était déjà produit entre 1999 et 2003, puisqu'en 2004 il était question de proposer des déversoirs sur chaque val. Ce changement est majeur notamment en terme de choix à effectuer. Mais surtout une partie du travail qui devait compléter celui ayant conduit à la stratégie de 1999 a été très mal diffusé du fait notamment de la disparition de l'Équipe Pluridisciplinaire à l'issue du Plan Loire II; c'est le cas en particulier des diagnostics par val et des scénarios d'amélioration obtenus par les questionnaires actuels de façon très récente. Aujourd'hui les questionnaires de la Loire se retrouvent en possession de documents complexes dont la pertinence en l'absence de l'Équipe semble posée.

Cette non-appropriation transparaît particulièrement dans la politique de refonte du système d'endiguement qu'envisagent les services de l'État à partir d'études dites de vals. Ces études telles que présentées par la DIREN Centre remettent ainsi en question trois principes fondamentaux de la stratégie de 1999 :

- la Loire moyenne doit être le cadre territorial minimal de toute réflexion coordonnée sur la prévention du risque d'inondation ;
- les mesures non structurelles sont d'égales importances que les mesures structurelles (restauration du lit et du système d'endiguement compris) ;
- la stratégie est partagée par l'Agence de l'Eau, l'EP-Loire et l'État.

Et alors que le principe des études de vals était clairement exposé lors de la DPC de Bréhémont (cf. partie III) aux acteurs locaux par les représentants de l'État, la stratégie Loire moyenne n'a jamais été mentionnée. Plus que les évolutions observées, c'est l'absence de toute mention de son existence aujourd'hui qui laisse perplexe. La stratégie de 1999 n'apparaît plus aujourd'hui comme un document de référence pour les services de l'État en charge du lit et des levées.

Et cette situation pourrait être renforcée (à moins qu'elle n'ait été provoquée) par la nouvelle organisation du Plan Loire qui segmente en deux plates-formes distinctes la prévention du risque d'inondation et la restauration du lit et des ouvrages.

Mais l'élaboration du futur plan de gestion dans le cadre de la mise en œuvre expérimentale de la Directive Inondations à l'échelle de la Loire moyenne par l'EP-Loire permettrait de relancer la dynamique globale et stratégique au-delà des seules opérations sectorielles (restauration des ouvrages de protection, conduites de programmes de réduction de la vulnérabilité)

Les difficultés actuelles de la stratégie rentrent clairement en résonance avec les problèmes plus globaux de pilotage collectif du Plan Loire. Ces problèmes n'ont pas permis de formaliser une stratégie planifiée ni à l'échelle du bassin, ni à celle de la Loire moyenne.

À partir de ce constat négatif mais aussi des points forts du Plan Loire (reconduction des moyens, reconnaissance commune des grands objectifs, l'implication d'acteurs pérennes que sont l'EP-Loire et la DIREN Centre) le renforcement d'une stratégie jugée défailante peut être vu de deux façons :

- soit le Plan Loire III doit avoir comme principal souci de préparer pour le Plan Loire IV une structure de pilotage officielle et cohérente et de déboucher sur une véritable planification stratégique préalable à toute action ;
- soit les acteurs du Plan Loire entérinent la difficulté pour un plan collectif et complexe de produire à l'échelle du bassin et de la Loire moyenne une stratégie planifiée détaillée ,
- ...et se focalisent sur l'intégration et l'apprentissage des énergies locales dans la double optique d'améliorer la mise en œuvre et de constituer le futur plan de gestion.

8.3 Réflexion sur la place de l'échelon local dans la mise en œuvre d'une approche intégrée et gestionnaire du risque

Tout d'abord, il est essentiel de rappeler que la construction du Plan Loire s'est faite avec l'influence persistante de l'opposition entre les élus locaux, à travers l'EPALA et l'État. De plus, le Plan Loire est marqué par un déficit de gouvernance et de pilotage coordonné qui s'est traduit en particulier par la difficulté de finaliser une stratégie planifiée. Enfin, certaines mesures réalisées ou promues par le Plan Loire dans le cadre d'une approche globale de prévention du risque d'inondation comme la limitation de l'urbanisation ou la réhabilitation des déversoirs ont un impact direct sur les territoires locaux.

Or le Plan Loire, comme document contractuel, est dépendant de l'engagement et du soutien des différents acteurs participants, en particulier les élus locaux. Ceux-ci sont impliqués dans le Plan Loire et les principes qu'il sous-tend en matière de prévention du risque d'inondation de différentes façons :

- ils sont responsables de la prévention du risque et de la sécurité des personnes en tant que dirigeants communaux ;
- ils sont représentants des collectivités membres de l'EP-Loire et sont donc responsables de l'action de celui-ci ;
- ils peuvent être acteurs étatiques en tant que députés ou sénateurs.

Le Plan Loire est donc traversé par des enjeux contradictoires :

- diminution effective du risque à court et moyen terme garant de la permanence de l'engagement des acteurs portant le Plan Loire (locaux mais aussi le ministère de l'économie) ;
- approche stratégique nécessaire pour la pertinence et la durabilité de l'action – en particulier, respect des logiques systémiques qui caractérisent le fonctionnement d'un cours d'eau fortement anthropique ;
- transversalité issue d'une nouvelle approche des politiques environnementales et d'aménagement du territoire en général, de la prévention du risque d'inondation et de gestion durable des espaces inondables en particulier ; et qui s'est imposée dans les principes du Plan Loire ;

- et respect du caractère collectif et démocratique du Plan Loire, où aucun acteur ne peut avoir à lui seul l'entière légitimité à la fois technique et démocratique pour piloter et décider de l'ensemble.

Nous sommes en présence d'une question complexe qui jusqu'à présent n'a pas réussi à être véritablement dépassée ; en témoignent les difficultés de cohérence et de pilotage du Plan Loire comme la difficulté à approfondir la stratégie Loire moyenne.

À travers le spectre de l'adhésion des acteurs locaux, la pérennité du Plan Loire pourrait tenir à sa capacité à produire des projets effectifs et visibles permettant une diminution du risque, tout autant qu'à son aptitude à engendrer une stratégie planifiée hautement structurante mais très difficile à établir. C'est en particulier ce qui nous est apparu lors des entretiens préalables à la Démarche de Planification Concertée du val de Bréhémont (cf. partie III).

Mais la pertinence de la stratégie Loire moyenne tient également à sa capacité à pérenniser dans sa mise en œuvre des objectifs qui imposent une cohérence de l'intervention à une échelle adéquate.

Cet enjeu dual se pose en particulier dans le champ de l'expertise : la complexité du système risque d'inondation en Loire moyenne a imposé une connaissance approfondie et globale. Mais un approfondissement local souligne toujours les limites d'une telle expertise. D'autre part, une expertise figée au-delà de ses propres limites peut poser des difficultés en terme d'appropriation externe. Enfin, l'exemple de la Loire moyenne souligne les problèmes posés à sa transcription directe en objectifs opérationnels selon une approche technocratique planifiée et descendante.

Si l'étude Loire moyenne a souligné tout l'intérêt d'une approche globale d'un point de vue spatial, elle pose clairement la question de son intégration du fait de sa complexité y compris par les acteurs de bassin.

Ensuite, la description du concept de stratégie nous informe sur les limites à imposer un tel objet « par le haut » alors que la confrontation au réel n'a pas encore eu lieu (nous en donnerons des exemples dans la suite de ce travail).

On peut déjà établir que va se poser un problème « d'acceptation » ou d'intégration à double sens :

- nécessité des acteurs locaux d'intégrer les caractéristiques d'un risque qui se génère à une échelle les dépassant ;
- versus l'obligation des acteurs « globaux » spatialement parlant¹⁴³ à intégrer, même partiellement les stratégies des acteurs locaux au risque d'un désengagement d'une politique ambitieuse mais basée sur l'adhésion collective.

De cette double acceptation peuvent naître grossièrement deux formes d'actions publiques lors de la mise en œuvre :

- une forme faussement collective basée sur un échange de bons procédés entre les échelles de pouvoir, un compromis sans confrontation où les objectifs pouvant faire débat ne sont pas partagés et restent délibérément peu explicités quelque soit l'échelle d'intervention, où règnent certaines dérives de l'approche technocratique¹⁴⁴ peu propice au changement ;

¹⁴³mais somme toute assez sectoriels au regard des élus locaux au cœur de la territorialisation des politiques publiques

¹⁴⁴Qui se caractérise par une sectorisation croissante de l'action publique, une primauté du technique sur le politique et une confusion délibérée entre les objectifs d'une politique et les missions d'une structure technique

- une forme véritablement collective reposant sur la construction commune et les échanges entre acteurs impliqués dans un réseau d'action¹⁴⁵ établi à une échelle d'intervention maîtrisée par le plus grand nombre de participants; cette forme sous-entend la construction d'une articulation entre attentes ou projets mutuels, et au préalable des confrontations « aux autres et à la réalité ».

Cette deuxième forme d'action publique peut sous-entendre différents postulats pour la mise en œuvre d'une stratégie globale et intégrée de prévention du risque d'inondation.

Selon la logique du réseau d'action et de l'approche intégratrice de la stratégie, il est nécessaire d'envisager une relativisation de la primauté de l'échelon global, tant en terme d'expertise et de pouvoir que d'échelle d'action.

Une telle relativisation peut se traduire par la détermination d'un champ des possibles par les acteurs globaux, propice ensuite à la construction à l'échelle locale d'un projet partagé. Corrélativement, elle peut engendrer une relativisation des objectifs qui deviennent des tendances comme la diminution du risque tolérant une plus grande diversité des projets.

Cette approche pose également la question de la primauté de l'expertise technique, renforcée, on l'a vu par les difficultés de mise en œuvre : imaginer un lien direct entre l'expertise d'une part et l'action politique d'autre part selon une approche planifiée n'est pas envisageable dans un objet complexe comme le Plan Loire (dont on peut douter dès lors de la pertinence de la dénomination). Cette double acceptation sous-entend de plus de renoncer définitivement à l'acceptabilité d'un projet d'une partie par une autre comme objective.

Pour exemple, une telle construction collective peut sous-entendre la capacité des acteurs stratégiques à faciliter la mise en place de réseaux d'acteurs à l'échelle locale et de dépasser une approche trop descendante de réduction de la vulnérabilité pour la construction de projets de territoire plus ascendants. D'un point de vue très opérationnel, l'implication des riverains (élus et habitants) peut être un moyen d'enrichir la construction d'une stratégie collective autant que de répondre aux principes d'une hypothétique bonne gouvernance.

Dans le cadre d'une stratégie de prévention du risque en Loire moyenne, envisager une approche bidirectionnelle entre le local et le global ne supprime pas la nécessité de prendre en compte de la cohérence hydraulique à une échelle spatiale pertinente. Mais la pré-détermination d'un champ des possibles pourrait se traduire par

- un « bornage » à l'échelle de la Loire moyenne et val par val par les services de l'État de ce qui est envisageable en terme de protection ;
- le renoncement à la détermination d'un niveau d'écrêtement « optimal » mais la recherche d'un niveau de préservation maximale des vals au-delà duquel les effets pour l'aval seraient fortement préjudiciables.

Ensuite, la définition à l'échelle locale de stratégies partagées correspondrait à l'établissement d'un cadre d'action en adéquation avec les spécificités locales. Dans cette optique, les acteurs pilotes du Plan Loire ne seraient pas focalisés sur les seules approches sectorielles mais seraient aussi

- insufflateurs de mouvement et de ressources,

¹⁴⁵Ce qui n'empêche nullement les différences de pouvoirs, d'obligation ou d'objectifs individuels

- facilitateurs de l'utilisation des outils et dispositifs réglementaires existants
- mais avant tout garant (fixateur de limites) de la cohérence logique, hydrologique et de la transversalité du Plan Loire dans son ensemble pour éviter une aggravation des risques.

Relativisation des résultats, gouvernance multiscalair et à géométrie variable ou encore importance des processus autant que des objectifs sont des caractéristiques qui différencieraient, selon nous, une prévention (même globale) du risque d'inondation et une gestion intégrée du risque d'inondation, telle que nous l'explicitons dans la partie II.