

Sommaire

<i>Introduction</i>	4
<i>Partie introductive : méthodologie</i>	7
1. La recherche historique	7
2. L'étude du jeu d'acteurs	11
3. L'étude de cas	11
<i>Première partie : chronologie</i>	13
1. Introduction	13
2. 1846-1866 : le val de Loire frappé par trois crues exceptionnelles en vingt ans	15
3. 1867 : Le lancement d'un programme d'aménagement à l'échelle de la Loire Moyenne	24
4. 1874-1890 : La nouvelle phase d'enquête et la réalisation des ouvrages projetés	31
<i>Seconde partie : Le jeu des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'aménagement de déversoirs sur la Loire</i>	35
1. L'administration d'Etat, la défense d'un programme conçu dans une logique globale	36
2. Les intérêts locaux, face à des projets aux lourdes conséquences pour leur quotidien	50
3. Les interactions entre acteurs	58
<i>Troisième partie : étude de cas, le projet de déversoir sur la digue de Saint-Eloi à Nevers</i>	70
1. Chronologie des événements	70
2. Le déversoir de la digue de Saint-Eloi : un projet tué dans l'oeuf	76
<i>Quatrième partie : les principaux enseignements</i>	82
1. Des municipalités en porte à faux avec les ambitions de l'Etat	83
2. Un Etat ambitieux et plein d'assurance	85
3. Des populations souhaitant « défendre » leurs intérêts	87
<i>Conclusion</i>	90
<i>Bibliographie</i>	91
Principales références	91
Documents contemporains au programme de 1867	94

Introduction

Les sciences sociales sont de nouvelles venues dans l'appréhension des risques naturels et technologiques et le risque inondation n'échappe pas à cette règle.

La littérature produite dans ces domaines a en effet longtemps été dominée par les travaux d'expertise, dans la perspective d'une aide à la décision publique. Pourtant, depuis quelques années, les responsables de l'action publique eux-mêmes sont en demande de nouvelles approches et abordent le champ des sciences sociales comme un nouvel atout dans leurs missions auprès des administrés. C. DOURLENS [2004, p.8] constate : « l'ouverture [du domaine de la gestion des risques] aux sciences sociales semble donc plus liée à la demande des acteurs de terrain qu'à la mobilisation endogène des milieux de la recherche ».

Les historiens sont ainsi de plus en plus nombreux à s'orienter vers ces thématiques. Il ne s'agit pas pour eux de se limiter à une simple approche factuelle, à un repérage des aléas et accidents survenus par le passé mais bien d'apporter un éclairage différent et une nouvelle compréhension des phénomènes. R. FAVIER [2001, p.272], aujourd'hui un des leaders en France dans ce domaine, explique ainsi que ses travaux sont « une approche globale qui vise à saisir et comprendre les comportements des individus et de sociétés organisées face à ce risque et l'évolution de ces comportements ».

La recherche dont les résultats sont ici proposés s'inspire de cette démarche. Mais elle s'inscrit avant tout dans un autre champ des sciences sociales : l'analyse des politiques publiques. L'objectif de ce travail est en effet de revenir et d'éclairer un épisode spécifique de l'action publique sur le val de Loire : le lancement et la mise en œuvre d'un programme d'aménagement de 19 déversoirs engagé sur la Loire moyenne en 1867¹. Ce programme, lancé après les trois crues exceptionnelles survenues entre 1846 et 1866, est alors présenté par les ingénieurs de l'Etat comme l'unique alternative possible au système défaillant des levées. Pourtant, sur les 19 ouvrages prévus au départ, seuls 7 sont finalement réalisés. L'analyse du jeu des acteurs en place à l'époque doit nous apporter des éléments d'explication sur ces multiples abandons.

Ce travail est donc à la croisée de trois disciplines :

- **l'histoire**, car il est nécessaire, dans un premier temps de retracer précisément la chronologie des événements survenus entre la première crue et la réalisation des nouveaux ouvrages de protection des vals contre les inondations. Les documents d'archives sont la principale source d'information.
- **l'analyse des politiques publiques** ; c'est en effet à travers l'étude spécifique du jeu des acteurs à l'époque que l'on peut analyser et comprendre les facteurs expliquant le choix des déversoirs comme ouvrages

¹ Pour des questions de fluidité du texte, ce programme sera parfois appelé « Programme Comoy », du nom de l'ingénieur en charge alors des études sur la Loire.

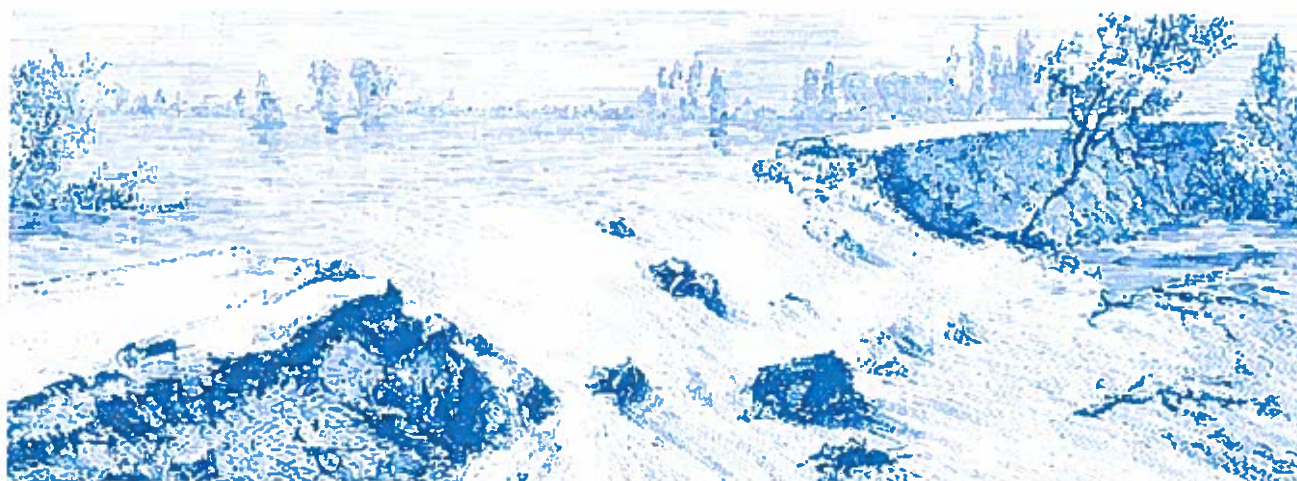
de protection du val, les réactions survenues localement et le devenir de chacun des projets.

- **l'aménagement de l'espace** car cette recherche a une visée contemporaine. Elle s'adresse aux décideurs et techniciens qui font aujourd'hui face à des problématiques très semblables. L'histoire semble en effet être un éternel recommencement car 150 ans plus tard, on présente de nouveau les déversoirs de sécurité comme l'ultime alternative envisageable pour la maîtrise des eaux lors des épisodes de crues exceptionnels. Il s'agit donc de s'enrichir des expériences passées et de s'en inspirer pour mener à bien les projets aujourd'hui envisagés.

Le présent document se décompose donc en **cinq étapes** :

- Une **étape introductive** consacrée aux principales sources utilisées et à la **méthodologie** retenue.
- Une **étape historique** retraçant la **chronologie** des événements à l'échelle du val de Loire, depuis la première crue de 1846 jusqu'au programme d'aménagement en lui-même, décidé en 1867 et mis en œuvre entre 1868 et le début des années 1890.
- Une étape spécifique **au jeu d'acteurs**. Il s'agit alors de mieux appréhender les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ce programme, **leurs objectifs, leurs ressources et de comprendre les interactions** qui apparaissent entre eux et expliquent le résultat final.
- Une **étude de cas**. Un projet de déversoir a donc été considéré de manière plus spécifique. Il s'agit du projet prévu sur la digue de Saint-Eloi à Nevers, le premier ouvrage en amont sur la Loire.
- Une **étape réflexive**, afin de souligner les principaux enseignements du programme de 1867 et de les mettre en lumière, au regard du contexte actuel sur le val de Loire et des nouveaux projets aujourd'hui envisagés.

Partie introductive : méthodologie



Partie introductive : méthodologie

L'analyse d'un jeu d'acteurs survenu il y a près de 150 ans passe obligatoirement par un **lourd travail bibliographique et archivistique**. Il était donc essentiel d'y consacrer quelques développements et d'expliquer de quelle manière ces sources ont pu être utilisées dans la phase d'analyse.

. La recherche historique

Un premier **travail d'historiographie** a donc permis de retracer le déroulement des événements survenus entre la première crue exceptionnelle de 1846 et la réalisation des projets de déversoirs dans les années 1880. Quelques références bibliographiques restent à ce sujet inévitables, mais la plupart des sources utilisées pour cette recherche sont bien contemporaines aux événements qu'elles décrivent².

.1 Principales références bibliographiques

Parmi la très riche littérature qui retrace l'histoire du val de Loire et des catastrophes qui y sont survenues, trois références ont plus particulièrement servi de base à ce travail.

Dans l'ordre chronologique, l'ouvrage de **Maurice Champion** *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours* (1861 (rééd. 2000)) est un récit exhaustif des nombreuses catastrophes qui ont frappé les différents bassins français depuis le haut Moyen-Age jusqu'à la première moitié du 19^{ème} siècle. Cet ouvrage est paru en 1861, soit quinze ans après la première crue exceptionnelle sur la Loire, à laquelle il consacre de très longs développements et qu'il décrit avec de nombreux détails. On y trouve également des indications relatives aux différentes mesures alors prises par l'administration d'Etat. L'ouvrage de Champion s'inscrit donc au cœur des problématiques de son époque.

Le second ouvrage exploité est celui de **Joseph Imbart de la Tour**, Docteur en droit, qui publie en 1900, *La Loire, étude générale et étude spéciale sur le Nivernais*. Cet ouvrage ne retrace pas l'histoire mais décrit les principaux ouvrages présents sur le val : les bacs, les ponts, les levées sont identifiées et décrites.

La thèse d'Etat de **Roger Dion**, *Le val de Loire : une étude régionale* est enfin l'ouvrage général le plus complet sur la Loire. Publiée en 1931, cette thèse en géographie aborde dans son deuxième livre l'histoire complète des aménagements sur le val de Loire. Elle est aujourd'hui la première référence dans le domaine et a servi pour cette recherche de base historique, en particulier pour les événements précédents la période étudiée.

² Parallèlement, un travail bibliographique relatif au contexte historique des projets a été mené, en particulier sur le régime du Second Empire et la société de l'époque (cf. bibliographie finale).

Car ces deux derniers ouvrages ne mentionnent que très succinctement le programme engagé en 1867 par l'administration d'Etat. R. Dion ne fait que reprendre le tableau général des résultats dressé par l'ingénieur Bouvaist en 1911.

1.2 Les documents d'archives

Ainsi, c'est au travers de l'étude des documents contemporains aux événements que **les grandes étapes du processus amenant à la mise en place du programme de 1867 ont pu être identifiées**. Les fonds consultés sont ceux de l'Equipe Loire à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, les fonds anciens de la **médiathèque de Nevers** et les fonds de différentes **archives départementales** (Loiret, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Nièvre).

Au sein des archives départementales, les recherches ont été menées en priorité dans les **séries S**, relatives aux « **travaux publics et transports** ». Les documents conservés dans cette série sont issus des fonds des Préfectures et des services départementaux des Ponts et Chaussées. La série S regroupe les documents correspondant aux attributions du Ministère des Travaux Publics. Plusieurs types de documents ont pu y être exploités³.

1.2.1 Les rapports et articles des ingénieurs des Ponts et Chaussées

Les rapports et articles des ingénieurs constituent la littérature la plus formalisée dont on dispose pour cette époque sur le régime de Loire. Ils ont pu être consultés grâce au fonds documentaire de l'Equipe Loire.

Tout au long du 19^{ème} siècle, les ingénieurs des Ponts et Chaussées publient en effet de nombreuses communications relatives au fleuve et aux ouvrages d'art qui le jalonnent. **Avant 1846, la plupart traitent des questions de navigation** ; c'est alors la problématique dominante sur le val⁴. **Par la suite, les papiers traitant de la gestion des crues et des solutions permettant de maîtriser les eaux se multiplient**. Sur le programme de 1867, le principal document reste le *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, rendu le 29 avril 1867 par l'Inspecteur Général Comoy, et les deux rapports complémentaires relatifs aux deuxième et troisième section de la Loire⁵.

Les articles et rapports des ingénieurs mettent en lumière le **très large panel de propositions** qui sont alors faites pour maîtriser les flots violents du fleuve : élargissement du lit, destruction des plantations présentes dans le lit du fleuve, exhaussement, mise en place de déversoirs, de réservoirs. Ils sont révélateurs du **bouillonnement intellectuel qui existe alors autour de ces questions**.

1.2.2 Les rapports techniques des ingénieurs locaux

Les archives départementales conservent, elles, dans la série S les **rapports des ingénieurs locaux relatifs à chaque ouvrage en cours d'exécution et à chaque affaire touchant aux levées**. Ces rapports sont **une source importante d'information** dans le cadre de cette recherche. Les ingénieurs locaux replacent en effet chaque affaire dans son contexte,

³ Cf. A-M. Chagny, « Une source pour l'histoire économique et industrielle : la série S des archives départementales », 1997.

⁴ A ce titre, voir en bibliographie finale plusieurs références d'articles publiés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées.

⁵ La Loire est alors divisée en trois parties : la première section couvre le fleuve depuis sa source jusqu'à Roanne, la seconde section va de Roanne à Briare, la troisième section couvre le reste du fleuve jusqu'à son embouchure.

reviennent sur les événements passés et s'adressent à des supérieurs hiérarchiques souvent éloignés du terrain.

1.2.3 Les courriers entre administrations

Les échanges de courrier conservés dans les Archives Départementales ont également pu être exploités. **Ces courriers permettent d'établir les liens qui existent entre les différents acteurs.** A ce titre, le rôle d'interface que jouent les Préfets entre administration d'Etat et élus locaux est particulièrement évident. Les courriers apportent également de nombreux renseignements sur les confrontations qui apparaissent entre acteurs, le positionnement de chacun face au problème à traiter, voire certains non-dits.

1.2.4 Les délibérations des municipalités

La série S des Archives Départementales contient également un certain nombre de **délibérations de conseils municipaux.** Elles sont le plus souvent **envoyées en copie** à l'administration d'Etat au travers des échanges épistolaires. A l'inverse des courriers, elles ont un véritable caractère officiel et sont appelées à être connues du grand public. **Il y est fait mention des décisions prises** lors des sessions des conseils municipaux et servent de tribune pour les municipalités auprès de l'administration. Ces délibérations sont également l'occasion de mentionner les pétitions locales et de les adresser par exemple à l'Empereur.

1.2.5 Les documents administratifs

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

1.2.6 Les documents cartographiques

Enfin, les documents cartographiques conservés dans les fonds locaux ont pu être utilisés afin de mieux visualiser le positionnement des ouvrages, les travaux prévus ou en cours. Ils ont été plus particulièrement utilisés dans le cadre de l'étude sur Nevers.

Au final, ces différentes sources ont donc permis :

- **De retracer l'histoire :** une chronologie aussi détaillée que possible des événements est donc proposée, depuis la première crue jusqu'à la mise en place des ouvrages, au niveau national. La même démarche a été menée pour l'étude du projet de Nevers.
- **D'identifier les acteurs :** à la lecture de ces documents, le panel des principaux acteurs se constitue progressivement. Les logiques

hiérarchiques se précisent aussi bien au sein de l'administration que parmi les techniciens. Les circuits les plus fréquents d'interaction apparaissent.

- **De déterminer le positionnement des acteurs** : les échanges de courriers en particulier contiennent de nombreux indices sur la position des acteurs vis-à-vis du projet envisagé.
- **De comprendre le processus de décision** : la lecture chronologique des événements laisse ainsi apparaître des moments clés, des décisions déterminantes, des acteurs dominants selon les étapes du processus.

1.3 Les limites des sources utilisées

Cependant, il est important de souligner les contraintes rencontrées lors de ce travail fondé dans sa quasi-totalité sur des documents d'archives et ainsi de mieux en apprécier les limites.

La recherche à partir d'archives anciennes est en effet toujours aléatoire. Les documents et informations nécessaires ne sont pas partout existantes, disponibles ou accessibles. Certaines municipalités n'ont pas versé les fonds d'archives dont elles disposent aux Archives Départementales (alors que c'est désormais une obligation). Les documents ne sont pas tous non plus indexés ; sur un stage de quelques mois, il est difficile de travailler sur des liasses non répertoriées. Dans le cas très concret qui nous concerne, aucun document relatif au déversoir prévu à Nevers n'a été trouvé dans la série S des archives de la Nièvre. On peut s'en étonner. Les Archives Départementales du Loiret disposent par exemple de liasses complètes décrivant de façon exhaustive l'ensemble du processus de mise en œuvre du projet de déversoir à Jargeau.

Les documents d'archives n'apportent en outre que des informations parcellaires. Dans leurs rapports, les ingénieurs s'appliquent certes à retracer pour leurs supérieurs l'ensemble des épisodes précédents leur rapport, mais il est souvent difficile de reconstituer les liens entre des missives envoyées à plusieurs mois d'intervalle sur un même projet.

De même, la lecture même de ces documents manuscrits, souvent détériorés au fil des années, entraîne de nombreuses difficultés de compréhension. Les orthographes sont souvent divergentes entre les documents et les signatures sont rarement reconnaissables. Il s'avère alors difficile de nommer précisément les acteurs en place.

Enfin, on peut regretter le manque de diversité dans les sources. Les archives utilisées proviennent de quatre auteurs principalement : les ingénieurs locaux, les Préfets, les Maires, les services techniques du Ministère des Travaux Publics. Peu de documents proviennent de la population ou des propriétaires riverains. C'est pour cette raison que le travail mené sur les documents administratifs relatifs à la gestion des levées à l'époque est intéressant. Il n'est certes jamais fait mention explicitement des déversoirs dans ces textes, mais ils permettent de découvrir le quotidien qui entoure le fleuve et les levées.

2. L'étude du jeu d'acteurs

Les données recueillies ont néanmoins permis de dresser un jeu d'acteurs en place au 19^{ème} siècle et de le présenter en deux étapes⁶.

2.1 L'identification des acteurs

Une rapide **monographie** présente tout d'abord **chaque acteur principal** de ce projet. Pour chacun d'entre eux, l'objectif est de présenter, à partir d'une série de questions :

- **Qui est il ?**
- Quelle est sa **vision** du problème ?
- Quels sont les **enjeux** qui lui sont propres, les bénéfices et les coûts que peuvent lui imposer ce programme ?
- Quels sont ses **objectifs** dans le cadre de ce programme ?
- Quelles sont les **ressources** dont il dispose pour influencer sur le processus de décision ? Elles peuvent aussi bien être formelles (légales, financières...) qu'informelles (influence, vécu, soutien politique...) et ne sont donc pas uniquement l'apanage des autorités publiques, mais également des populations riveraines.

Un **tableau de synthèse**, reprenant les points essentiels, est présenté dans chaque introduction.

2.2 L'analyse des interactions

Une fois les acteurs présentés individuellement, il s'agit de les **replacer au cœur du processus de décision** et d'**identifier**, dans une analyse séquencée, les **interactions** qui se sont établies entre eux (telles que les conflits, négociations, résolutions de problème) et la **sphère** où elles se tiennent (politique, technique, sociale). L'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre du programme est ainsi retracé.

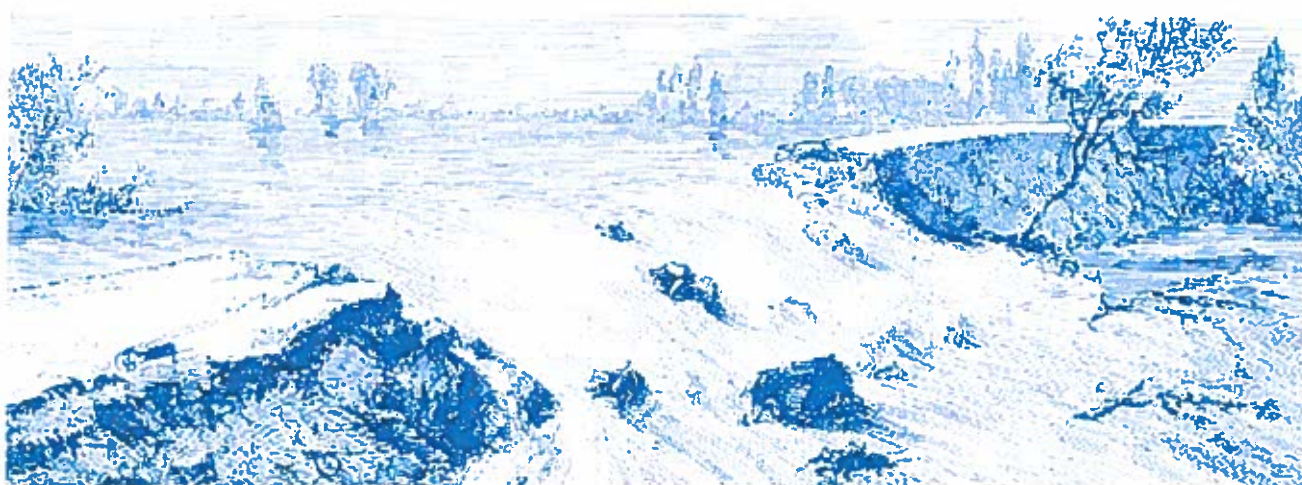
Chaque séquence est **représentée schématiquement** et met en lumière les acteurs dominants.

3. L'étude de cas

Une analyse similaire (chronologie/analyse par séquences) est ensuite proposée sur un **projet en particulier** : l'ouvrage prévu dans la digue de **Saint-Eloi à Nevers**. Les sources utilisées pour cette étude proviennent des Archives Départementales de la Nièvre (série S), de la Médiathèque de Nevers et des archives personnelles de M. Hubert Couprie, chargé de mission à la municipalité de Nevers.

⁶ La méthodologie retenue s'inspire d'études de cas menées dans le domaine des politiques publiques en environnement et dirigées par C. Larrue : « Analyse comparative des processus de décision concernant l'implantation d'installations de traitement de déchets industriels » [LARRUE, DZIEDZICKI, 1994] et « Principe de subsidiarité et prise en compte de l'environnement dans les projets routiers, le cas d'une infrastructure routière en France la Liaison Cergy-Roissy » [LARRUE, DZIEDZICKI, 1997].

Première partie : chronologie



Première partie : chronologie

Le programme de déversoirs engagé en 1867 sur la Loire par les ingénieurs des Ponts et Chaussées est l'aboutissement de près de vingt ans de tergiversations au niveau national quant à la meilleure solution à proposer face aux crues exceptionnelles qui ravagent régulièrement le val.

Mais avant d'établir la chronologie détaillée de ces événements, un bref **rappel historique** s'impose, rappelant le **rôle et la place des pouvoirs publics** dans la gestion du fleuve et des ouvrages de protection présents sur le val.

. Introduction

.1 L'initiative privée à l'origine des premiers ouvrages de protection présents sur le val

1.1.1 Les premiers ouvrages de lutte contre les débordements du fleuve

Les **premiers ouvrages de protection** mis en place sur le val de Loire sont d'**origine individuelle et privée**. Les plus anciens sont construits au 8^{ème} siècle, pour la plupart en Loire moyenne. Les établissements humains sont encore installés sur les hauteurs mais les populations tentent déjà de faire obstacle aux courants de débordement qui assaillent les terres cultivées de la plaine alluviale.

Avec **Henri II Plantagenêt**, l'**autorité royale s'engage pour la première fois** dans des travaux de protection du val. En 1160, il **crée un premier corps de travailleurs** chargés de protéger et renforcer la grande levée d'Anjou. Cet investissement des autorités publiques dans la protection de la plaine alluviale contre les hautes eaux est à l'origine du peuplement progressif des basses terres.

1.1.2 La domination des villes dans l'aménagement des bords de Loire

Cependant, l'initiative privée domine encore pendant de nombreux siècles. Les grands propriétaires voient dans ces ouvrages un moyen de protéger leurs terres et d'accroître leurs revenus. Mais surtout, les **bourgeoisies commerçantes** des centres urbains implantés en bord de Loire **s'engagent financièrement dans la réalisation des ouvrages**.

A partir du 16^{ème} siècle, les villes qui ont grandi le long du fleuve voient dans **la Loire un formidable moyen de communication et de commerce**. Les bourgeoisies marchandes investissent alors largement dans l'aménagement du fleuve. Les nouveaux ouvrages sont pensés de manière à fixer définitivement son lit et améliorer sa navigabilité. Le linéaire des levées est augmenté en amont et en aval des principaux centres urbains et le chenal du fleuve est resserré afin d'assurer un temps de navigabilité aussi long que possible pendant l'année. **Conservation des ports, protection des banlieues et des maisons de campagne**

Document 1 : Chronologie des évènements

Dates	Evénements
<i>Septembre 1846-1849</i>	La crue de septembre 1846 est la première à rompre les digues du val de Loire après plus de 50 ans passés sans incident. Le gouvernement, sur avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées, engage un programme d'exhaussement sur l'ensemble du linéaire.
<i>Juin 1856-1865</i>	La crue de juin 1856 survient 10 ans après et se révèle être encore plus destructrice. Devant l'ampleur des dégâts et alors que l'ensemble du pays est touché par cette vague d'inondation, l'Empereur Napoléon III lance une Etude générale sur la Loire, dirigée par l'ingénieur Comoy. En sus des réparations aux ouvrages, Napoléon III fait signer en 1858 une loi pour la protection des centres urbains contre les inondations. Cinquante villes profitent de ce programme pour renforcer les digues qui les entourent. En 1865, l'ensemble des travaux a été mené à bien.
<i>Octobre 1866</i>	Le val de Loire est une troisième fois touché par une crue exceptionnelle. De nouveau, les digues se révèlent défailtantes. Le gouvernement accélère sa décision et le Ministère des Travaux Publics propose de combiner l'ouverture de déversoirs dans certaines levées et le renforcement ciblé de certaines d'entre elles.
<i>Hiver 1866-29 avril 1867</i>	Le Ministère des Travaux Publics nomme une Commission des Inondations de la Loire. Cinq ingénieurs issus du Conseil Général des Ponts et Chaussées sont dépêchés sur le val de Loire pour évaluer les dégâts, rencontrer les populations et établir les lieux d'implantation des déversoirs. Ils reçoivent un accueil partagé. Les projets de déversoirs sont souvent mal perçus. Le 29 avril 1867, ils rendent les conclusions de leur travail. 19 déversoirs sont proposés à la construction auprès du Ministère des Travaux Publics, qui les approuve après avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées.
<i>Juillet 1868-mars 1874</i>	Les enquêtes d'utilité publique sont engagées dans les différents sites à partir de juillet 1868. De nouveau, les accueils sont très partagés. En de nombreux lieux, les oppositions conjuguées des maires, municipalités et propriétaires riverains amènent les commissions d'enquête à demander l'abandon du projet. Sur certains sites, les difficultés naissent de la hauteur prévue pour les seuils des déversoirs. A la fin de ces enquêtes, les ingénieurs des Ponts et Chaussées en charge de la question décident de conserver six grands projets sur le val de Loire. On prévoit d'exhausser les seuils prévus pour ces ouvrages, au regard des demandes formulées lors des enquêtes. Deux ouvrages, réalisés très tôt après la crue de 1866, complètent l'ensemble (déversoirs du Guétin et de Dampierre).
<i>1874-1891</i>	De nouvelles enquêtes d'utilité publique sont engagées sur les sites où les projets sont maintenus. Cette fois, aucune difficulté majeure n'apparaît. Les travaux sont engagés progressivement, selon les budgets disponibles. En 1891, cinq des six ouvrages sont terminés ; les coûts des travaux s'élèvent à 500 000 francs en moyenne par déversoir. Le sixième, prévu dans le val de Cisse et estimé à près de 5 millions de francs, ne voit jamais le jour pour des raisons financières.

Ces bouleversements dans l'administration du fleuve n'entraînent cependant pas de grandes évolutions dans la pensée dominante. **L'objectif d'aboutir à un système de levées définitivement insubmersibles est toujours présent.**

Avec le début du 19^{ème} siècle, s'engage **une nouvelle ère de grands travaux** sur le val de Loire. Les régions où la Loire est encore peu endiguée comme dans le Berry, le Nivernais ou le Pays Nantais profitent de cette nouvelle phase de construction ; les levées sont exhausées une nouvelle fois de près de 50 centimètres sur toute la Loire moyenne, après que la crue catastrophique de 1790 les a dévastées.

Vers 1830, les ingénieurs estiment que le problème de la sécurité sur le val est définitivement résolu. La grande crue de 1825 n'a causé que peu de dégâts et les ouvrages ont bien résisté. A l'inverse, les inconvénients de la mauvaise navigabilité du fleuve se ressentent chaque jour un peu plus. Les nouveaux bateaux à vapeur s'adaptent mal à ce fleuve peu profond et aux courants dangereux. C'est donc dans ce domaine que les ingénieurs des Ponts et Chaussées multiplient les études et avancées techniques. Les ouvrages de navigation jalonnent progressivement tout le cours du fleuve.

Les crues exceptionnelles qui touchent de manière répétée le val de Loire à partir de 1846 ont donc l'effet d'une onde de choc sur le val de Loire. Depuis la fin de l'Ancien Régime, les levées n'ont jamais cédé. Parmi les riverains et les ingénieurs en charge de la Loire, ces événements forcent à reconsidérer l'ensemble du système.

1846-1866 : le val de Loire frappé par trois crues exceptionnelles en vingt ans

Les trois grandes crues exceptionnelles qui se succèdent à dix ans d'intervalle entre 1846 et 1866 font donc réapparaître sur le val de Loire moyenne la question de la sécurité et de la fiabilité du système de protection traditionnel des levées (cf. document I).

.1 1846 : une crue d'automne foudroyante

2.1.1. La sécurité sur le val de Loire une nouvelle fois remise en question

La crue d'octobre 1846 est rapide et violente. Après quelques jours de fortes pluies, les digues rompent sur plus de cent points tout le long de la Loire moyenne. Maurice CHAMPION [1861] s'exclame : « *qui ne se souvient des épouvantables désastres que la Loire et l'Allier causèrent sur leurs rives en 1846 ! Un volume ne suffirait pas pour retracer en détail le lugubre tableau des immenses malheurs produits par les eaux débordées* »¹⁰.

L'opinion publique est rapidement sensibilisée aux malheurs qui touchent les habitants du val de Loire et les dons affluent. Près de 2,5 millions de francs¹¹ sont ainsi

¹⁰ M. Champion, *Les inondations en France du 6ème siècle à nos jours (tome 3), 1861 (reéd. 2000), p. 109.*

¹¹ A l'époque, un are de terrain de bonne qualité était estimé à environ 100 francs.

recueillis par souscription pour les sinistrés¹². Les autorités publiques interviennent également rapidement. Le gouvernement alloue les fonds nécessaires au rétablissement des communications et à la réparation des digues et levées. Le 11 juin 1847, l'Assemblée adopte **une loi disposant de l'ouverture d'un crédit de près de 8,9 millions de francs pour la réparation des dommages causés par les inondations aux levées, à la navigation, aux ponts, aux canaux, aux routes départementales et royales**¹³.

Sur cette somme, **1,8 millions sont destinés « à la construction d'une banquette sur les bords des levées, en aval de Briare »**¹⁴. Il ne s'agit pas d'un véritable exhaussement mais d'un simple renforcement des levées. Dans *l'Exposé des motifs* de cette loi, le Ministre des Travaux Publics, sur avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées, se justifie : « *Exhausser les levées de la Loire sur toute leur largeur, au-dessus du niveau de la dernière crue, serait d'un travail énorme et d'une exécution très coûteuse. Une simple banquette en terre, établie à un niveau convenable sur le bord des levées, préviendra la submersion des digues, et préservera la vallée des ravages d'une nouvelle inondation* »¹⁵. En 1849, l'ensemble du réseau de levées a ainsi été renforcé.

2.1.2. Les ingénieurs de l'Etat hésitants

Une fois ces premières mesures d'urgence prises, **les ingénieurs des Ponts et Chaussées peinent à apporter des réponses aux questions soulevées par le gouvernement et l'opinion publique.**

2.1.2.1 Un corps encore novice dans la gestion du risque inondation sur le val de Loire

Le Corps des Ponts et Chaussées n'a encore jamais fait face à de tels événements sur le val de Loire. Responsables de la navigation depuis 1790, les **ingénieurs entretiennent au départ une vision très « technicienne »** de leurs missions et **privilégient avant tout les opérations d'amélioration de la navigation**. Au début du 19^{ème} siècle, la Loire est encore une voie navigable d'importance et le trafic des bateaux à vapeur est en pleine expansion. Ils *« considèrent que les levées ont atteint leurs proportions définitives, qu'elles sont effectivement insubmersibles et on les traite comme si elles étaient aussi solides que les versants mêmes de la vallée. Elles doivent [...] servir d'appui à de nouveaux organes de contrainte qui réduiront à moins de cent mètres le débouché des basses eaux »*¹⁶. En quelques décennies, ils relancent donc les plantations dans le lit du fleuve, complètent le système de levées longitudinales et aménagent épis transversaux et chevrettes dans l'espoir de mieux diriger les flots et de les concentrer dans un seul chenal.

2.1.2.2 Un programme timide et réalisé « a minima »

Ainsi, lorsque la crue d'**octobre 1846** rompt les digues et crée de graves dommages sur l'ensemble du val, **les ingénieurs n'ont que peu de solutions à apporter**. En mars 1847, le Conseil Général des Ponts et Chaussées se déclare incapable de prendre un parti. Dans le

¹² M. Champion, *Les inondations en France du 6ème siècle à nos jours* (tome 3), 1861, (rééd. 2000), p. 136.

¹³ M. Champion, *Les inondations en France du 6ème siècle à nos jours* (tome 3), 1861 (rééd. 2000), p. 136.

¹⁴ Loi du 11 juillet 1847 pour la réparation des dommages causés par les inondations de 1846, in M. Champion, *Les inondations en France du 6ème siècle à nos jours* (tome 3), 1861 (rééd. 2000), Pièces justificatives 195, p. CXXVIII.

¹⁵ Ibid, p. 136.

¹⁶ R. Dion, *Le Val de Loire, Etude de géographie régionale*, 1931 (rééd. 1978), p. 435.

Document 2 : Les questions posées aux ingénieurs des Ponts et Chaussées lors du programme interministériel du 26 juillet 1856

Q1 = Indiquer pour chaque section de rivière, les principaux éléments de son régime, longueur, largeur moyenne du lit, pente moyenne par kilomètre, débit par seconde au moment des plus basses et des plus grandes eaux, hauteur des plus fortes crues connues au-dessus de l'étiage, nature des berges et du fond.

Q2 = Faire connaître les noms des affluents les plus importants, la position de leurs embouchures, l'ordre dans lequel leurs crues et celles du cours d'eau principal s'écoulement habituellement.

Q3 = Fournir un profil en long sur lequel on tracera jour après jour les lignes des hauteurs de la dernière crue à midi, en se conformant au modèle ci-annexé ; y marquer les points d'arrivée des affluents et les hauteurs du couronnement des digues s'il en existe.

Q4 = Tracer sur la carte le périmètre de l'inondation.

Q5 = Indiquer aussi approximativement que possible le débit maximum de la crue, le jour et l'heure de son arrivée aux points principaux et la vitesse moyenne de sa marche.

Q6 = Préciser la corrélation qui a existé entre les crues des affluents et celles du cours d'eau principal.

Q7 = Faire connaître si avant le maximum de la crue, il était survenu des ruptures de digues en amont des repères où ce maximum a été constaté. Dans le cas de l'affirmative, indiquer les points où les ruptures ont eu lieu, donner les dimensions des brèches, évaluer le déversement latéral qu'elles ont pu opérer et en déduire l'effet produit sur la crue.

Q8 = Indiquer le profil transversal et le genre de construction de digues aux endroits de rupture.

Q9 = Les digues ont-elles résisté partout où la crue ne les a pas surmontées ?

Q10 = Si dans quelques points il en a été autrement, par quelles causes la rupture est-elle arrivée sans submersion préalable ?

Q11 = S'il existe des bourrelets sur les digues, indiquer comment ils ont résisté lorsque les eaux s'élevant au-dessus du couronnement des digues n'ont eu d'autre obstacle que ces bourrelets à leur déversement.

Q12 = Donner le profil transversal et le mode de construction de ces bourrelets.

Q13 = Quels inconvénients ont pu produire l'insuffisance de l'espacement des digues et l'irrégularité de leur tracé ?

Q14 = Existe-t-il entre les digues des îles ou îlots ou des plantations qui fassent obstacles à l'écoulement des eaux ?

Q15 = Rendre compte des observations qui ont été faites sur les dénivellations que produisaient les ponts au moment de la crue.

Q16 = Indiquer les ponts qui ont été détruits et ceux qui ont éprouvé des avaries : quels sont leurs débouchés, leur système de fondation et la manière dont les eaux sont attaquées.

Q17 = Indiquer les hauteurs qu'ont atteintes les grandes crues dont on a conservé la trace, leurs dates, les affluents qui y ont concouru ; déduire de leur comparaison entre elles et avec la crue de 1856, s'il y a eu progrès dans leur fréquence et leur intensité ; faire connaître par jour, la quantité d'eau tombée dans la vallée principale et dans les vallées affluentes, avant et pendant la crue de 1856

Q18 = A-t-on constaté un relèvement général du lit dans les parties endiguées ?

circonstances de leur formation et de leur écoulement font l'objet de remarques journalières et attentives. Les rapports techniques et les recueils de données se multiplient²⁰.

2.2.1.2 Une modification nécessaire du système traditionnel de protection du val

Comme en 1846, les demandes de l'opinion publique et des autorités locales auprès de l'administration centrale sont très pressantes. On exige cette fois autre chose que de simples réparations ou renforcements des digues.

Le 2 septembre 1856, Emile MAME, alors maire de Tours et conseiller général, demande lors d'une session du Conseil Général d'Indre-et-Loire que l'on « *cherche des moyens de salut plus assurés* »²¹. Deux fois en dix ans, les levées ont révélé leurs faiblesses. L'espoir longtemps nourri de contenir la Loire dans son lit semble s'amenuiser.

A l'époque, les différentes options possibles pour pallier cette fragilité des levées sont déjà connues des riverains. Emile MAME demande ainsi la destruction des plantations présentes sur les îles, îlots ou grèves. Il accuse également les ouvrages de navigation, « *le réseau de digues submersibles destinées à favoriser la navigation, et contre lesquelles la marine fluviale n'a cessé de protester* »²². Pour lui, « *cette opération destinée à favoriser la navigation à vapeur a perdu sa raison d'être depuis que l'établissement des chemins de fer a presque annulé ce mode de transport* »²³. Le maire de Tours se déclare également favorable à l'aménagement de réservoirs dans la partie amont de la rivière. C'est en outre, dit-il, la solution privilégiée par l'Empereur. Il revient enfin sur la possibilité d'aménager de nouveaux débouchés aux ponts dont le débit n'est pas suffisant et d'établir des déversoirs latéraux le long de la Loire.

2.2.2 Le lancement de premières études pour mieux comprendre le régime du fleuve

Face à ces requêtes, l'administration d'Etat ne met pas de temps à apporter des éléments de réponse.

2.2.2.1 Le rapport Collin : une première étape permettant de répondre aux questions les plus urgentes

L'ingénieur ordinaire Collin répond ainsi dès 1857 à un ensemble de questions posées pendant l'été 1856 par le Ministère des Travaux Publics. Elles portent sur des thèmes variés : les débits du fleuve, les corrélations entre crues des affluents et crues de la Loire, les points de fragilité des digues, l'impact des plantations dans le lit majeur²⁴ (cf. document 2).

Dans la seconde partie de son rapport, l'ingénieur Collin considère également diverses possibilités d'amélioration du système de protection du val et développe

²⁰ M. Champion, *Les inondations en France du 6ème siècle à nos jours* (tome 3), 1861 (reéd. 2000), p. 180.

²¹ E. Mame, *Rapport présenté au Conseil Général d'Indre-et-Loire dans sa séance du 2 septembre 1856*, p. 6.

²² Ibid, p. 11.

²³ Ibid, p. 11.

²⁴ M. Collin, *Réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856*, 1857, 167 p.

longuement un argumentaire concernant l'aménagement de déversoirs-pertuis non endigués²⁵ sur tout le cours du fleuve²⁶.

2.2.2.2 La mission confiée à l'ingénieur en chef Comoy

Parallèlement, l'ingénieur en chef Comoy reçoit la *Direction des Etudes pour l'élaboration d'un plan de défense contre les inondations de la Loire*. Il reprend les travaux menés par les ingénieurs ordinaires et s'interroge sur l'impact des levées dans le renforcement du caractère torrentiel des crues. Ses conclusions sont sans appel : « L'augmentation de hauteur des crues produite par un endiguement provient de deux causes, on ne saurait trop le redire ; d'abord un resserrement produit par l'endiguement ; ensuite de l'augmentation du débit maximum ; augmentation qui est la conséquence de l'endiguement lui-même, de la diminution que l'endiguement apporte dans la superficie des plaines submergées »²⁷.

En 1857, il réalise un premier état des lieux de l'avancement des études sur le val de Loire²⁸.

Dans son *Rapport au Ministre des Travaux Publics*, il décrit les principaux procédés en cours d'étude pour pallier les risques présents sur le val. En Loire amont, plusieurs méthodes sont envisagées : mise en place de barrages à pertuis, de barrages en enrochement, de fossés horizontaux ouverts sur les coteaux, de rigoles tracées sur les coteaux des petits affluents avec une pente en sens contraire du cours d'eau, forçant ainsi les eaux à faire un détour avant d'arriver au lit de l'affluent. En Loire aval, Comoy s'attend à une amélioration de la situation, du fait même des mesures prises en amont. Cependant, il envisage d'élargir le lit du fleuve, d'engager la destruction des plantations et des bâtiments construits sur les digues et de renforcer ces dernières. Il estime cependant que ces quelques améliorations ne sont pas suffisantes et propose d'exhausser les digues dans certaines régions. Enfin, il évoque la possibilité d'aménager des sites à l'image du déchargeoir de la Bouillie, à Blois.

L'ingénieur connaît les oppositions déjà formulées à l'encontre des déchargeoirs. Ces ouvrages permettent l'introduction des eaux de crues à l'arrière des digues, dans les lieux où le chenal du fleuve est trop étroit. Il souligne cependant que « le mal n'est pas aussi grand qu'il apparaît [...] L'expérience de 1856 montre que le passage des eaux dans les vallons séparés du lit du fleuve par les levées, est inoffensif pour le sol. Il n'est nuisible que pour les récoltes quand l'inondation a lieu l'été ; et encore le principe fécondant que déposent les eaux atténue-t-il beaucoup ces pertes [...] Les seuls dommages graves que le sol des vallons ait subis, sont les dégradations que les eaux ont faites près des brèches. Ils tiennent uniquement à la violence des eaux d'irruption. Que l'on prépare aux eaux un moyen de s'introduire dans les vallons d'une manière tranquille et leur passage n'aura plus

25 Les déversoirs pertuis tels que l'ingénieur en chef Collin les imagine prennent la forme d'un abaissement de levée sur une certaine longueur, surmonté de piles placées à intervalles réguliers. L'espacement entre elles est comblé par des poutrelles que l'on laisse s'échapper lorsque les eaux atteignent un niveau donné. Les eaux peuvent alors entrer dans le val derrière la levée. Les ouvertures peuvent se succéder de pile en pile, selon l'évolution de la hauteur d'eau (M. Collin, *Réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856, 1857*, p. 151-152).

26 Ibid, p. 154.

27 R. Dion, *Le Val de Loire, Etude de géographie régionale*, 1931 (rééd. 1978), p. 431.

28 G. Comoy, *Extrait du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des études*, mars 1857, 12 p.

d'inconvénients graves que l'on doit prendre en considération [...] Toutefois, on ne pourrait agir ainsi à l'égard de certains vallons où les habitations se sont tellement multipliées que l'on doit les assimiler aux centres de population qu'il faut à tout prix garantir d'une manière absolue [...] Renfermée dans ces termes, la solution que j'indique ne soulèverait pas d'objection de la part des propriétaires intéressés. Plusieurs m'ont dit qu'ils ne redoutent pas une inondation tous les dix ans, pourvu que les eaux leur arrivent tranquillement et non par rupture des levées »²⁹. Et conclut : « Nous proposerons l'exhaussement et la consolidation des levées partout où cela est facile et nécessaire. Dans les autres points où l'écoulement des eaux supplémentaires par les vallons latéraux au fleuve ne présentera pas d'inconvénients sérieux, nous proposerons la construction d'ouvrages ayant pour but d'introduire dans ces vallons les eaux que le fleuve ne peut débiter, et de manière à éviter toute possibilité de rupture des levées »³⁰.

2.2.3 Des objectifs clairs pour l'administration d'Etat

2.2.3.1 La priorité donnée à la protection des villes

Le choix du système de protection reste cependant l'apanage de l'administration d'Etat, et en l'occurrence de l'Empereur.

Or, dès 1856, Napoléon III exprime sa volonté de répondre aux attentes de tous les riverains. Dans une lettre du 19 juillet 1856 adressée au Ministère des Travaux Publics, il estime ainsi qu'« il y a, dans la plupart des localités, des travaux secondaires indiqués par la nature des lieux, et que les ingénieurs habiles mis à la tête de ces travaux exécuteront facilement. Ainsi, rien de plus aisé que d'élever des ouvrages d'art qui préservent momentanément d'inondations pareilles les villes telles que Lyon, Valence, Avignon, Tarascon, Orléans, Blois et Tours »³¹. La priorité est donc donnée à la protection des grands centres urbains du val. En juin de l'année suivante, l'Empereur explique : « ces travaux [la protection des centres urbains] sont ceux qui donnent satisfaction aux intérêts les plus vivaces. Ils écartent les désastres qui frappent le plus profondément les intérêts et la sécurité même des populations »³².

La Loi relative à la défense des villes contre les inondations du 28 mai 1858 indique un ensemble d'opérations à mener dans les villes les plus touchées par les crues de 1856. Le gouvernement débloque une somme de 20 millions de francs à cet effet et demande aux villes et aux propriétaires riverains d'apporter 11 millions de francs supplémentaires pour finaliser le programme. Cinquante villes sont ainsi concernées et les mesures retenues sont rapidement exécutées et menées à leur terme³³.

2.2.3.2 L'ambition affichée d'élaborer un programme général de défense des vals

Mais l'Empereur ne limite pas ses projets à la seule protection des villes et souhaite aboutir à une solution plus globale de gestion des crues sur l'ensemble des vallées. Pour y parvenir, il privilégie une solution : la mise en place de réservoirs dans la partie

²⁹ G. Comoy, Extrait du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des études, mars 1857, p. 10.

³⁰ Ibid, p. 11.

³¹ A. Béhic, Extrait du rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations, 1866, p. 12.

³² Ibid, p. 12.

³³ Ibid, p. 12.

amont du bassin de la Loire. Ainsi, dans la lettre au Ministère des Travaux Publics datée du 19 juillet 1856, il précise qu'il est important de « retarder l'écoulement des eaux en les retenant dans les parties supérieures des bassins, éviter la coïncidence des crues des divers affluents avec celle de la rivière principale et prévenir ainsi la rapide accumulation des eaux dans le fond des vallées, cause unique des inondations »³⁴.

Cette solution privilégiée par l'Empereur oriente sensiblement les travaux des ingénieurs. Ainsi, si l'ingénieur en chef Comoy proposait en 1857 la mise en place de déversoirs, il présente en décembre 1860 un premier programme d'aménagement sur la Loire, organisé autour de l'implantation de réservoirs dans la partie amont du bassin.

Dans son rapport rendu au Ministère en décembre 1860, il explique ainsi que ni l'exhaussement des levées, ni l'élargissement du lit du fleuve ne sont suffisants. De même, il repousse l'idée des déversoirs de sécurité. En quelques mots, il estime en effet qu'« il n'est pas possible de réduire, par ce moyen, l'inondation des vals à de minimes proportions »³⁵ et que « l'emploi des déversoirs n'empêcherait sans doute pas les brèches de se former »³⁶. Il conclut : « si les déversoirs étaient courts, ils laisseraient la crue s'aggraver d'une manière fatale pour les parties inférieures de la vallée. Si on leur donnait de grandes longueurs, il est extrêmement douteux qu'ils pussent fonctionner sur toute leur longueur et rendre les services qu'on en attend. Ils n'empêcheraient sans doute pas alors les brèches de se produire, soit dans le lieu même par l'insuffisance du débouché, soit en aval par l'augmentation que recevrait le débit maximum de la crue si le premier effet ne se produisait pas »³⁷.

Il propose alors, suivant les vues de l'Empereur, la mise en place de 22 réservoirs en Loire Supérieure et 63 sur l'Allier. L'objectif est de diminuer le débit maximum des crues d'un tiers en aval du bec d'Allier. Parallèlement, quelques exhaussements de levées sont envisagés dans la partie aval du fleuve, les levées étant sensées résister aux flots écrêtés.

Il estime la dépense pour ce programme à près de 78 millions de francs. A cela s'ajoutent encore les frais pour les travaux complémentaires aux réservoirs. Au total, c'est un programme de 100 millions de francs qu'il présente à l'administration d'Etat au début des années 1860, tout en soulignant les limites de la solution qu'il avance. La technique des réservoirs a encore été peu utilisée. L'ingénieur considère donc qu'une phase d'expérimentation est nécessaire³⁸. Il ne peut pas non plus assurer que tous les réservoirs agissent en temps utile et laisse entendre que le système pourrait être défaillant ou insuffisant face à une crue d'ampleur encore inconnue. Il a en effet bâti ses calculs sur les chiffres de la crue de 1856, dont personne n'a la certitude qu'elle ne sera jamais dépassée par un nouvel événement. Le programme qu'il propose est donc particulièrement coûteux et comporte de nombreuses limites.

Armand Béhic, Ministre des Travaux Publics, en fait état à l'Empereur après la crue de 1866. Pour lui, « le seul énoncé de ce chiffre explique l'impossibilité où s'est trouvée

34 A. Béhic, Extrait du rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations, 1866, p. 14.

35 G. Comoy, Etudes sur les Inondations de la Loire, 1860, p. 79.

36 Ibid, p. 80.

37 Ibid, p. 82.

38 Ibid, p. 140.

l'administration des travaux publics d'entreprendre, avec les faibles ressources dont elles dispose, un système d'ouvrages qui ne pourrait être efficace qu'à la condition d'être complètement et promptement exécuté »³⁹. La crue de 1866 survient donc alors qu'aucune décision n'a encore été prise au sujet du nouveau système de protection des vals. Seuls les principaux centres urbains ont été relativement protégés grâce aux ouvrages réalisés entre 1861 et 1865. Cette troisième crue pousse les autorités à accélérer leur prise de décision.

2.3 1866 : une nouvelle secousse sur le val de Loire et le lancement d'un programme d'ensemble à l'échelle de toute la Loire moyenne

La crue de septembre 1866 rompt à nouveau les levées en plus de 160 points. Elle se révèle être plus forte que celle de 1856 en amont du bec d'Allier, mais atteint rarement des niveaux équivalents en aval de celui-ci. Cette fois, **l'administration d'Etat se trouve dos au mur.** Après trois crues d'une telle ampleur en vingt ans et les dégâts qui y sont liés, le gouvernement est dans l'obligation d'agir rapidement.

2.3.1 Une nouvelle combinaison proposée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées

Après avoir repoussé l'option des réservoirs, le Ministre Béhic propose à l'Empereur une nouvelle combinaison développée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Il s'agit d'implanter de manière régulière des déversoirs le long du val et de renforcer les levées sur les points stratégiques.

Le Conseil Général des Ponts et Chaussées a proposé cette solution lors d'une délibération du 11 octobre 1866. **La solution consisterait à laisser pénétrer les crues extraordinaires dans les vals endigués, qui serviraient de « récipients », alors que les ouvrages de défense des principaux centres urbains seraient renforcés.** Les levées seraient donc abaissées en des lieux pressentis comme favorables à un bon écoulement des eaux. Ces points devraient être préparés à l'avance et aménagés de manière à rendre l'invasion des eaux inoffensive ou du moins à en atténuer notablement les effets : *« Peut-être obtiendrait-on ce résultat au moyen d'un système de travaux qui détermineraient l'étendue ainsi que la profondeur des brèches. Ces travaux seraient combinés avec l'exhaussement d'une partie des levées de la Loire et la construction, dans les vals mêmes, d'un certain nombre de digues nouvelles, pour défendre efficacement les centres de populations contre les eaux qui pénétreraient par les brèches »⁴⁰.*

2.3.2 Des ingénieurs convaincus de l'impossibilité de contenir les flots dans le lit endigué

Cette solution est le résultat des derniers travaux effectués par les ingénieurs et des observations faites pendant la crue de l'automne. **L'ingénieur Comoy estime qu'il n'est plus**

³⁹ A. Béhic, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations*, 22 octobre 1866, p. 21.

⁴⁰ Ibid, p. 23.

possible d'empêcher l'introduction des eaux dans les vals. Il remarque d'ailleurs que les ruptures de digues jouent un très grand rôle dans l'atténuation des débits des crues extraordinaires et que les dimensions des ouvrages n'ont jamais pu être calculées dans l'hypothèse d'une préservation totale des digues. A chaque crue extraordinaire, les brèches ont permis d'atténuer, de manière involontaire, les débits. Les principaux ouvrages présents sur le fleuve ont été réglés à partir de ces données : débouché des ponts, assiette des routes et chemins, établissement de villages placés près de la limite des inondations. Pour Comoy, « *ce serait donc aggraver la situation de la vallée de la Loire, rendre encore plus considérables les désastres qu'elle subit dans les grandes crues, que de modifier le régime actuel de manière à rendre moindre l'atténuation qui s'est toujours produite. Or cette atténuation dépend du volume d'eau qui s'emmagasine dans les vals pendant la durée de la période de croissance. Il est donc très important que les moyens d'introduction de l'eau dans les vals soient disposés de manière à assurer un emmagasinement analogue à celui qui se produit dans le régime actuel* »⁴¹.

L'aménagement de déversoirs s'impose donc. L'objectif est de protéger les intérêts présents dans les vals lors des crues ordinaires, mais de permettre l'envahissement des eaux en temps de crues extraordinaires. Au niveau du Ministère des Travaux Publics, on apprécie ce programme aux coûts financiers limités. Le projet tel qu'il est imaginé s'élève 32 millions de francs, contre près de 100 millions pour celui des réservoirs⁴². C'est un nouvel argument pour le préférer au précédent. Le Ministère des Travaux Publics prend alors l'initiative de lancer de nouvelles études afin de juger des avantages ou des inconvénients de cette combinaison. Pour le Ministre Béhic, « *dès que le programme des ouvrages à entreprendre aura été définitivement arrêté et que des ressources spéciales auront été affectées à leur exécution, l'administration des Travaux Publics appliquera tous ses efforts et tout son dévouement à l'accomplissement de l'œuvre importante que Votre Majesté a daigné lui confier* »⁴³.

C'est donc sur cette combinaison que l'administration d'Etat s'accorde finalement. Si des doutes subsistent encore parmi le corps des ingénieurs⁴⁴, cette solution a l'avantage d'être applicable localement et d'exiger un niveau de dépenses peu élevé. Pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées, il s'agit alors d'étudier chaque situation et de proposer les aménagements les mieux adaptés.

⁴¹ G. Comoy, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 1867, p. 7.

⁴² R. Dion, *Le val de Loire : étude géographique régionale*, 1931 (réed. 1978), p. 434.

⁴³ G. Comoy, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, p. 24.

⁴⁴ Pendant toute la phase de construction des déversoirs, une des principales difficultés reste le peu d'expériences que les ingénieurs ont dans ce domaine. En août 1881, le Conseil Général des Ponts et Chaussées se déclare ainsi encore peu sûr quant au projet de déversoir sur Chouzy en Indre-et-Loire. Il souhaiterait disposer d'un retour d'expérience sur des déversoirs déjà réalisés, comme à Ouzouer ou Jargeau, avant de lancer les travaux très onéreux prévus sur ce site (AD 37/ S3386/n° 2785).

3. 1867 : Le lancement d'un programme d'aménagement à l'échelle de la Loire Moyenne

Pour identifier les besoins localement, le Ministère des Travaux Publics nomme une **Commission des Inondations de la Loire** par dépêche ministérielle en date du **31 octobre 1866**. A partir des grandes orientations établies au niveau national, elle se rend sur le val de Loire pendant l'hiver 1866-67, afin d'adapter au mieux le système aux réalités locales. Selon les sites, elle doit proposer des améliorations et surtout établir les points d'aménagement de déversoirs.

3.1 La constitution d'une Commission des Inondations de la Loire et l'élaboration d'un programme d'ensemble

3.1.1 Une équipe restreinte pour un projet d'envergure

3.1.1.1 Composition et missions de la Commission

Cinq Inspecteurs Généraux des Ponts et Chaussées composent cette commission : MM. Belin, La Galisserie (Président), Coumes, Homberg et Comoy, qui en est le rapporteur.

Entre 1866 et 1867, ils **parcourent le val de Roanne à Ancenis**, organisant des **conférences** afin d'entendre les observations des riverains. Ils **souhaitent** en effet adapter leurs projets aux conditions locales mais **également convaincre les populations du bien-fondé des ouvrages envisagés**. Le 7 mars 1867, l'Inspecteur Général Belin informe ainsi le Préfet du Cher qu'une réunion est prévue à Bourges pour « *examiner certaines questions se rattachant aux inondations de la Loire* » et que la Commission des Inondations de la Loire « *sera disposée à entendre les maires des communes ainsi que les propriétaires du val de la Loire qui auraient quelques observations à lui soumettre* »⁴⁵. Les inspecteurs examinent les travaux de défense exécutés après la crue de 1856 à Nevers, Blois, Amboise, Tours et Saumur et visitent les points où se manifeste le plus fortement la nécessité de défenses locales⁴⁶.

3.1.1.2 Des inspecteurs aux objectifs clairs

Le programme qu'ils élaborent prévoit des renforcements de digues, l'élargissement du lit du fleuve en certains points, la suppression des plantations mais **c'est autour des projets de déversoirs que le projet se constitue réellement**.

Du point de vue des ingénieurs, **certains sites présentent des configurations idéales**. Ainsi à Dampierre, « *au moment de mettre la main à l'œuvre pour réparer les dommages de 1866, l'on a profité de la situation exceptionnelle de ce val dont la superficie totale appartient à un seul propriétaire, en s'entendant avec lui, pour conserver dans l'emplacement de la première brèche vers l'amont une dépression d'environ 150 mètres de longueur en forme de déversoir et pour abaisser le sommet de toute la partie inférieure dégradée. Ces dispositions s'harmonisant avec le but que l'on se propose d'atteindre,*

⁴⁵ AD Cher 3S14 in E. Denecheau, *Appréhension sociale et culture du risque d'inondation dans les vals amont de la Loire Moyenne*, 2002, p. 23

⁴⁶ L-E. Comoy, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, avril 1867, 52 p.

seraient maintenues, sauf à consolider par un revêtement de maçonnerie le couronnement et les talus du déversoir couverts provisoirement de perrés en pierres sèches»⁴⁷.

De la même manière, ils prévoient des déversoirs dans les vals larges. Ainsi, dans le val d'Orléans, ils estiment qu'il « ne saurait être question de supprimer l'énorme emmagasinement de 80 à 100 millions de mètres cubes d'eau qui s'est opéré dans ce val durant les inondations de 1846, 1856 et 1866, sans produire un exhaussement de niveau des crues, extrêmement dangereux pour la plaine imparfaitement protégée par les levées actuelles. Le val d'Orléans, quelle que soit l'importance des propriétés et des voies de communication qu'il renferme, doit donc être soumis à l'introduction des hautes eaux selon le mode proposé aujourd'hui, et qui sera moins funeste que l'invasion subite des torrents à travers les ruptures des levées. »⁴⁸. La situation est relativement analogue dans le val de Cisse car « dans le système étudié par la Commission, le val de la Cisse se prêtant à un emmagasinement d'au moins 60 millions de mètres cubes d'eau qui favoriserait singulièrement l'atténuation des crues, et soulagerait le lit principal beaucoup trop étroit, il a été jugé nécessaire d'introduire les hautes eaux dans ce val, au moyen d'un déversoir dont le meilleur emplacement paraît être entre Chouzy et Onzain »⁴⁹.

Inversement, sur des sites comme le val de Tours : « le caractère exceptionnel du val [...] et les intérêts de premier ordre qui s'y trouvent engagés ne permettent point d'y introduire les hautes eaux entre les digues. Il faut donc chercher à mettre ce val autant que possible à l'abri de la submersion et de l'irruption violente des crues ; mais avant tout il est indispensable d'achever la défense de la ville qui centralise les grands intérêts groupés dans ce val, en complétant les ouvrages dont l'expérience de 1866 a fait ressortir l'insuffisance et les lacunes »⁵⁰. Mais cet impératif a des conséquences. Ainsi, sur le val de Luynes, « si l'on tient compte des circonstances exceptionnelles qui motivent la défense contre toute submersion du val de Tours situé en face de celui de Luynes, si l'on remarque en outre que la levée de la rive gauche qui couvre la partie inférieure du val de Tours est plus faible et plus basse que la levée de Luynes, l'on est conduit à faire pénétrer les hautes eaux dans le val en question par un déversoir dont le meilleur emplacement serait à peu près vis-à-vis de Saint Genouph, et à pratiquer vers l'extrémité inférieure un réversoir de sortie, sauf à se servir de l'écluse de garde pour évacuer après les crues les eaux qui séjourneront dans la plaine en contrebas de la crête du réversoir»⁵¹.

3.1.2 Les ingénieurs face aux populations

Lors de leurs déplacements sur le val de Loire, les Inspecteurs de la Commission des Inondations de la Loire reçoivent un accueil très partagé. Au bec d'Allier, les populations sont particulièrement attentives aux projets proposés. Dans son rapport, Comoy note : « depuis la dernière crue, les intéressés se montrent [...] disposés à renoncer à l'insubmersibilité des digues. [...] les habitants du Guétin et du Bec d'Allier demandent l'établissement d'un déversoir de 400 mètres arasé à 4 mètres au dessus de l'étiage »⁵².

47 G. Comoy, Rapport sur les mesures relatives à la 3ème section de la Loire, de Briare à Nantes, 1867, p. 8.

48 Ibid, p. 13.

49 G. Comoy, Rapport sur les mesures relatives à la 3ème section de la Loire, de Briare à Nantes, 1867, p. 30.

50 Ibid, p. 34.

51 Ibid, p. 40.

52 G. Comoy, Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire, de Roanne à Briare, 1867, in E. Denecheau, Appréhension sociale et culture du risque d'inondation dans les vals amont de la Loire Moyenne, 2002, p. 25.

Inversement, les autorités locales de la ville de Cosne demandent, lors de la conférence organisée à Bourges le 23 mars 1867, l'élargissement du lit en face de la ville et l'établissement d'une nouvelle travée au pont. **Elles s'opposent à tout projet d'aménagement de déversoir sur leur commune.** Pourtant, les ingénieurs prévoient dans leur programme un déversoir pour ce site⁵³.

De même, à Nevers, Comoy explique que « *dans la visite des lieux faite par la Commission les 21 et 22 février dernier, ces demandes [consolidation des digues/exhaussement des levées de Saint-Eloi et de Sermoise/augmentation du débouché du pont] ont été reproduites avec insistance, tant par les représentants de la ville de Nevers que par ceux des habitants du Val de Sermoise [...] la défense absolue du val de Saint-Eloi, la Commission croit qu'il faut y renoncer ; ce val, complètement inhabité, peut être mis à l'abri de l'invasion des crues ordinaires ; mais dans les crues extraordinaires, il sera préférable d'y admettre les eaux au moyen d'un déversoir situé à l'aval* »⁵⁴.

Au final, la Commission des Inondations de la Loire rend **trois rapports le 29 avril 1867**. Un premier document est d'ordre général et relate la manière dont les inspecteurs ont procédé pour élaborer leur programme. Les deux autres sont relatifs aux aménagements prévus dans les deuxième (Roanne à Briare) et troisième (Briare et aval) sections de la Loire.

Parmi les aménagements projetés, **19 propositions de déversoirs sont faites entre Nevers et Bréhémont** (cf. document 3).

Des projets sont donc prévus⁵⁵ :

- à Saint-Eloy, en amont de Nevers
- au Bec d'Allier
- sur le val de Givry
- sur le val de la Charité
- sur le val de Léré (Cosne)
- sur le val d'Ousson (Briare)
- sur le val de Saint-Firmin (Briare)
- sur le val de Dampierre
- sur le val de Sully-sur-Loire
- sur le val de Saint-Benoît (Ouzouer)
- sur le val d'Orléans à Jargeau
- sur le val d'Orléans au Bois de l'Ile
- sur le val d'Avaray en amont de Blois
- sur le val de Blois, près de Montlivault
- sur le val de Ménars en amont de Blois
- sur le val de Cisse, près de Chouzy
- sur le val de Luynes

⁵³ G. Comoy, *Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire, de Roanne à Briare, 1867*, in E. Denecheau, *Appréhension sociale et culture du risque d'inondation dans les vals amont de la Loire Moyenne*, 2002, p. 28.

⁵⁴ G. Comoy, *Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire, de Roanne à Briare, 1867* (rééd. 1907), HVN Subdivision de Decize.

⁵⁵ R. Dion, *Le Val de Loire, Etude de géographie régionale*, 1931 (rééd. 1978), pp. 442-443.

- sur le val de la Chapelle-aux-Naux (Ile de Bréhémont)
- sur le val de la Chapelle-aux-Naux, à Rupuanne

Certaines régions ne sont donc pas concernées, comme la Loire-Inférieure (aujourd'hui le département de la Loire-Atlantique). Le système de protection n'y a jamais été complété et les vals y sont déjà régulièrement inondés. Dans ces lieux, la Commission se contente de proposer un renforcement et un exhaussement partiel des levées.

Le Ministère des Travaux Publics, après avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées **approuve**, dans le principe, ces 19 projets. A partir de ces préconisations générales, les ingénieurs en chef et ordinaires des services départementaux sont chargés, localement, de réaliser de premiers avants projets sommaires.

1.2 Les projets soumis à l'approbation des riverains

A partir de 1868, le **Ministère des Travaux Publics** accélère la procédure et **souhaite consulter au plus vite les riverains**. Dès juillet 1868, les Préfets commencent à nommer des commissions d'enquête publique sur chaque site concerné par un projet de déversoir. Entre 1868 et 1871, ce sont donc 17 enquêtes d'utilité publique qui sont engagées⁵⁶.

3.2.1 Des commissions d'enquête reçues de manière très diverse selon les sites

3.2.1.1 L'enquête d'utilité publique, un préalable avant tout lancement de travaux

Depuis la promulgation de la **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 le droit de propriété est devenu un « droit inviolable et sacré : nul ne peut en être privé si ce n'est quand la nécessité publique l'exige sous la condition d'une juste et préalable indemnité »**.

Ainsi, la loi du 7 juillet 1833 relative à l'expropriation dispose que « tous les grands travaux publics [...] entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières (concessions) ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une loi qui ne sera rendue qu'après enquête publique ». Le programme de déversoirs prévu sur la Loire s'inscrit dans ce cadre. Les enquêtes organisées par les Préfets répondent aux dispositions de l'ordonnance du 18 février 1834 qui impose qu'une commission soit mise en place pour recueillir l'avis de toutes les personnes dont la participation est utile lors d'une atteinte à la propriété privée⁵⁷.

Certains documents d'archives décrivent **l'organisation des enquêtes**. Ainsi, l'ingénieur Asselin, à Nevers, mentionne l'existence d'un **registre spécial ouvert aux intéressés** pour qu'ils y indiquent leurs commentaires. A Jargeau, on met l'accent sur le fait que près de 300 habitants du bourg ont ainsi pu se déclarer favorables au projet. Les avis

⁵⁶ Le déversoir prévu à Dampierre est réalisé très rapidement. Il n'y a qu'un seul propriétaire concerné et les ingénieurs s'accordent avec lui.

⁵⁷ N. Gestin, *Rôle de l'étude d'impact dans l'instruction des ouvrages électriques haute et très haute tension, mémoire de fin d'études*, 2000, 78p.

entendus lors de ces enquêtes sont en fait très divers selon les lieux, allant de l'opposition nette à l'adhésion spontanée, en passant par l'acceptation sous condition.

3.2.1.2 Des projets acceptés sans conditions

Certaines commissions d'enquête concluent rapidement sur un avis favorable. C'est le cas à Jargeau dans le Loiret où le projet est presque unanimement approuvé par tous les intéressés dès l'ouverture de l'enquête. Propriétaires et autorités locales s'accordent même pour soutenir le projet et pour y participer financièrement, détail auquel l'administration centrale est toujours sensible⁵⁸.

Au Guétin et à Dampierre, en aval de Gien, les projets sont également rapidement programmés et réalisés dans les deux années qui suivent. Ces deux déversoirs sont les seuls à être aménagés avant la fin des années 1860. Ils présentent des caractéristiques différentes de ceux construits plus tardivement. Le déversoir de Dampierre ne fait en effet que 150 mètres de longueur. Au déversoir du Guétin, la digue est, elle, arasée à 4 mètres au-dessus de l'étiage sur 400 mètres de longueur en 1870.

3.2.1.3 Des intérêts locaux solidaires pour rejeter en force le projet des ingénieurs

L'opposition est par contre unanime sur plusieurs autres sites, comme à Ménars (Loir-et-Cher)⁵⁹, Sully⁶⁰ (Loiret) et Luynes⁶¹ (Indre-et-Loire) ; dans ce dernier val, le compte-rendu de la commission d'enquête est sans appel : « Cet avant-projet a rencontré une opposition unanime de la part des trois communes intéressées [...] De son côté, la commission d'enquête a proposé l'abandon de l'avant-projet en se basant sur ce que le val de Luynes n'a pas encore été inondé depuis un temps immémorial et qu'il y aurait une sorte d'injustice à l'inonder [...] La Chambre de Commerce de Tours s'est associée aux oppositions des habitants et de la Commission d'enquête »⁶².

Dans ces cas de figure, l'administration d'Etat ne peut aller plus loin. *«Le statu quo doit être maintenu»*⁶³, étant entendu pour elle que ces ouvrages sont avant tout destinés à protéger les intérêts des riverains contre la violence des flots et qu'elle n'a pas à financer entièrement un projet non soutenu par les premiers intéressés. Les propos de l'ingénieur en chef Deglande sont à ce titre particulièrement explicites lorsqu'il note dans un rapport en 1870 : « 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 »⁶⁴.

58 AD Loiret, 3S86 in E. Denecheau, *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du 19ème siècle sur deux sites du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau*, 2001, 72 p.

59 M. Deglande, *Projet de travaux relatifs aux inondations, département du Loir-et-Cher*, 1870, Orléans, 69 p.

60 AD Loiret, S46878-N°2889, *Conclusions de la commission d'enquête d'utilité publique*, 17 décembre 1868.

61 AD Indre-et-Loire, S3407-N°2232, *Lettre du Conseiller d'Etat, directeur du Conseil Général des Ponts et Chaussées au Préfet d'Indre-et-Loire*, 19 juillet 1869.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 M. Deglande, *Projet de travaux relatifs aux inondations, département du Loir-et-Cher*, 1870, p. 4.

3.2.1.4 Des projets acceptés sous conditions

Enfin, les commissions d'enquête d'utilité publique concluent en plusieurs lieux favorablement, les principaux intéressés acceptant en principe l'aménagement d'un déversoir, sous réserve de voir le projet modifié sur quelques points.

Les réclamations concernent en particulier la hauteur du seuil du déversoir. Les ingénieurs ordinaires des Ponts et Chaussées se sont en effet appuyés dans leurs projets sommaires sur l'exemple des ouvrages déjà existants dans le val. Ils ont pris en particulier comme modèles les « déchargeoirs » de Saint Martin vis-à-vis de Gien et de Mazan, en face de Beaugency⁶⁵. Les hauteurs de seuils sont donc prévues à cinq mètres au-dessus de l'étiage⁶⁶.

Lors des enquêtes d'utilité publique, ce détail est très souvent repris et les oppositions se cristallisent dessus. Pour les propriétaires riverains, un tel abaissement risque de les soumettre à des submersions trop fréquentes, mettant en danger leurs intérêts ; un tel arasement des digues ne leur semble en outre aucunement justifié, étant entendu que les déversoirs sont appelés à fonctionner uniquement en cas de crue extraordinaire. L'enquête publique qui a lieu sur la commune de Montlivault en novembre 1869 achoppe, comme d'autres, sur cette question. Le conseil municipal a en effet accepté le projet sous réserve que la hauteur de l'ouvrage soit relevée à six mètres et non pas conservée à cinq mètres comme il était prévu au départ⁶⁷.

Ce dernier point devient un élément clef dans la poursuite du programme.

3.2.2 Des ingénieurs appelés à refondre leur programme

Au sortir de cette première phase d'enquêtes d'utilité publique, les ingénieurs et l'administration d'Etat font donc face à une situation difficile. Les oppositions ont été très nombreuses et certains projets ont déjà dû être abandonnés.

3.2.2.1 Le choix de privilégier certains ouvrages et de modifier leurs dimensions

En 1873, le Conseil Général des Ponts et Chaussées conseille finalement à l'administration de maintenir cinq grands projets sur le val : à Ouzouer (val de Saint Benoît), Jargeau (val d'Orléans), dans le val d'Avaray, à Montlivault⁶⁸ (val de Blois) et à

⁶⁵ G. Comoy, *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, 1867, 52p.

⁶⁶ Les ingénieurs de la Commission des Inondations de la Loire rappellent dans leurs rapports que ces ouvrages construits au 17^{ème} siècle avaient déjà pour mission de servir d'exutoire sur des sites où le lit du fleuve est particulièrement étroit. Leur hauteur de seuil est établie à cinq mètres au-dessus de l'étiage. Ce dimensionnement leur semble être pertinent, étant donné, qu'à l'exception des trois crues extraordinaires récemment survenues et celle de 1825, aucune des grandes crues ordinaires du début du 19^{ème} siècle ne les a submergés.

⁶⁷ AD Loir-et-Cher 3S116-n° 1743, Commune de Montlivault, Session de mai 1871, Travaux de la levée de la Loire, Protestation du Conseil Municipal.

⁶⁸ Le cas du déversoir de Montlivault est très spécifique. Une ouverture a en effet été réalisée dans la levée par l'armée française pendant la guerre de 1870 afin de faciliter les tirs d'artillerie lourde sur les troupes prussiennes. Coïncidence ou choix délibéré, cette ouverture correspond précisément au point désigné par les ingénieurs pour réaliser le déversoir. Après la guerre, aucune opération n'est engagée pour relever la digue ; les habitants s'insurgent contre cet état de fait, d'autant que l'abaissement est particulièrement important. Au final, un compromis est obtenu dans le cadre des cinq projets désormais prioritaires pour l'Etat et la digue est relevée à plus de six mètres et aménagée de la même manière que les autres déversoirs.

Chouzy (val de Cisse)⁶⁹. Les déversoirs de **Bréhémont** sont également retenus, mais on parle souvent dans les écrits de l'époque des « cinq projets de déversoirs »⁷⁰.

Des modifications sont également apportées aux **hauteurs de seuils** prévues, grâce aux travaux des ingénieurs ordinaires Sainjon et Jollois⁷¹. Dans leur rapport, les deux ingénieurs rappellent le souhait de départ de Comoy et de la Commission des Inondations de la Loire de ne pas introduire les eaux dans les vals avant que le danger de rupture apparaisse. La hauteur à retenir doit donc être supérieure à celle des anciens « déchargeoirs » de Mazan ou Saint Martin, puisque ces deux ouvrages ont été submergés en 1825. Ils proposent donc de nouvelles hauteurs⁷² :

	Longueur	Seuil fixe	Seuil mobile
Ouzouer	800 m	5.30 m	6.30 m
Jargeau	575 m	5.50 m	6.75 m
Avaray	550 m	5.40 m	6.40 m
Montlivault	510 m	5.30 m	6.30 m
Chouzy	450 m	5.50 m	6.50 m

3.2.2.2 Une nouvelle phase d'enquêtes d'utilité publique

La Commission des Inondations de la Loire approuve ces nouvelles dispositions, reconnaissant que dès le départ les hauteurs proposées pour les projets primitifs étaient trop faibles⁷³. **Le 4 mars 1874, ces cinq projets sont approuvés par le gouvernement.** Les dépenses sont alors estimées à :

- 717 000 francs à Ouzouer
- 711 000 francs à Jargeau
- 435 000 francs à Avaray
- 460 000 francs à Montlivault
- 700 000 francs à Chouzy⁷⁴

Etant données les profondes modifications qu'elles impliquent, **l'administration décide d'engager une nouvelle phase d'enquêtes d'utilité publique**⁷⁵. Cette étape s'impose

69 AD Indre-et-Loire S3386 n° 2788-90, Projets de déversoirs et instructions du Directeur Général des Ponts et Chaussées au Préfet d'Indre et Loire quant à l'application des décisions de la Commission Nationale des Inondations, mars 1874.

70 Ibid.

71 M. Jollois, Note sur la détermination des longueurs des déversoirs à construire sur les levées de la Loire, pour régulariser l'introduction des eaux dans les vals endigués pendant les grandes crues exceptionnelles, in Mémoires et Documents n° 231, 2ème semestre 1869, pp. 108-129 et pp.221-222.

72 AD Indre-et-Loire S3386 n° 2788-90, Projets de déversoirs et instructions du Directeur Général des Ponts et Chaussées au Préfet d'Indre et Loire quant à l'application des décisions de la Commission Nationale des Inondations, mars 1874.

73 AD Indre-et-Loire S3386 n° 2788-90, Projets de déversoirs et instructions du Directeur Général des Ponts et Chaussées au Préfet d'Indre et Loire quant à l'application des décisions de la Commission Nationale des Inondations, mars 1874.

74 Ibid.

75 Ibid.

d'autant plus que de nombreux ouvrages connexes sont prévus, en complément des déversoirs⁷⁶.

1. 1874-1890 : La nouvelle phase d'enquête et la réalisation des ouvrages projetés

1.1 Des enquêtes publiques favorables...

Dès l'été 1874, les nouvelles enquêtes d'utilité publique sont donc lancées.

4.1.1 Des enquêtes publiques gagnées d'avance

A Jargeau, l'accord des riverains et des municipalités concernées était déjà acquis depuis la dernière enquête publique. A l'époque, dans une pétition, il avait été fait mention que « les habitants de Jargeau [...] donnent une adhésion pleine et entière aux travaux projetés qui ont pour but de défendre cette ville contre les ravages de l'inondation »⁷⁷, avant même que la commission d'enquête soit nommée, le 9 octobre 1868. Pendant ces longues années d'attente, le maire avait fait parvenir plusieurs courriers au Ministère des Travaux Publics et à la Préfecture du Loiret. Evoquant l'état de dénuement de sa commune après la dernière grande crue de 1866, il proposait même que la municipalité avance une partie des frais afin d'engager au plus vite les travaux.

En 1874, le projet est donc une nouvelle fois approuvé lors de l'enquête d'utilité publique⁷⁸.

4.1.2 De vraies satisfactions sur quelques sites

Sur d'autres sites, comme sur le val de Cisse ou à Montlivault, la satisfaction est évidente, puisque les requêtes exprimées lors de la première enquête ont été prises en compte dans les nouveaux projets.

Dans le val de Cisse, neuf communes font connaître leur opinion. Elles sont unanimes pour demander l'abandon des plantations sur les grèves, le déboisement des îles et la suppression des digues submersibles. Au sujet du déversoir, cinq d'entre elles le considèrent comme un bienfait ; trois ne s'y opposent pas formellement mais demandent qu'on enlève immédiatement ce qui empêche l'écoulement dans le lit du fleuve ; une seule commune, Cangy, s'y oppose, mais uniquement tant que les obstacles présents dans le lit ne sont pas enlevés⁷⁹. Parmi les riverains, le syndicat de la Cisse et quatre propriétaires de

76 A Ouzouer, le premier projet prévoyait l'exhaussement de la levée de Saint Benoît en amont du déversoir ; ce projet n'apparaît plus être pertinent auprès des ingénieurs après l'abandon du projet de déversoir à Sully. A Jargeau, les riverains ont demandé l'exhaussement de la levée en amont du val ; les Inspecteurs de la Commission estime la demande fondée. Dans le val de Cisse, de nombreuses demandes ont été formulées pour que la protection des villages soit considérée comme une priorité ; les Inspecteurs ne peuvent se prononcer tant que le projet de déversoir n'est pas définitivement entériné.

77 AD Loiret, 3S86 in E. Denecheau, *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du 19ème siècle sur deux sites du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau*, 2001, 72 p.

78 Ibid.

79 AD Indre-et-Loire, S3386-n° 2787, *Rapport du Conseil Général d'Indre et Loire présenté à la commission d'enquête : détail des travaux concernant la construction du déversoir de Chouzy*, 1875.

tuileries du val de Vouvray protestent énergiquement contre le déversoir qui doit, dans leur opinion, ruiner le barrage de la Cisse et leurs usines. Dans certaines communes, les populations demandent que le radier du déversoir soit élevé à 6 mètres et qu'on remplace la banquette en terre par une grille de fer.

Ces remarques ne sont pas retenues par la commission d'enquête d'utilité publique, estimant ne pas avoir à prendre en compte les oppositions du syndicat ou des tuileries dans ses conclusions ; s'il y a dommage, elle considère que c'est une question d'indemnité dont l'Etat a toujours pris l'initiative⁸⁰.

2 ...mais des projets qui tous n'aboutissent pas

Mais malgré le succès de ces nouvelles enquêtes, tous les projets ne sont pas menés à bien. En particulier, l'ouvrage longtemps attendu par les riverains sur le val de Cisse est finalement abandonné pour des raisons financières.

4.2.1 Le lancement progressif des travaux

Les ouvrages prévus à Jargeau, Ouzouer et Avaray sont les premiers à être menés à bien. Le déversoir de Jargeau est construit entre 1878 et 1882, pour un coût total de 687 000 francs. Celui d'Ouzouer est terminé en 1886, après quatre ans de travaux et 827 000 francs de dépenses. Les travaux se poursuivent ensuite à Avaray, où le déversoir est achevé en 1887 (758 000 francs sur 4 ans). Pour ces trois déversoirs, le crédit annuel prévu s'élève à 200 000 francs. L'administration centrale ne peut envisager de l'augmenter. **Les projets à Montlivault et au bec de Cher sont engagés par la suite.** Le premier est finalisé entre 1887 et 1890 pour 510 000 francs et le second entre 1888 et 1891, estimé à 460 000 francs⁸¹.

4.2.2 Les dernières contraintes et l'échec du projet sur le val de Cisse

Le projet du val de Cisse achoppe quant à lui sur plusieurs points. Il s'agit en effet d'un des projets les plus lourds, comprenant l'aménagement du déversoir mais aussi l'exhaussement du chemin de fer situé derrière la levée et la construction de digues pour défendre les centres de population du val. **Les travaux atteignent ainsi la somme de 5 310 000 francs.**

Aux requêtes nombreuses que le Conseil Général d'Indre-et-Loire formule pour obtenir le lancement des travaux, **l'administration d'Etat répond qu'elle ne possède pas les fonds suffisants pour mener cette lourde opération⁸².** Avec un crédit annuel de 200 000 francs, il lui faudrait y consacrer vingt ans de budget pour mener à son terme un tel ouvrage. Or le val renferme de nombreux équipements et en particulier la voie de chemin de fer d'Orléans à Tours. Celle-ci ne peut être laissée sous la menace des eaux pendant un tel laps de temps.

L'administration souhaite donc une entente financière avec la compagnie ferroviaire privée qui exploite la voie, la Compagnie d'Orléans. Le Ministère s'engage à

80 AD Indre-et-Loire, S3386-n° 2787, Rapport du Conseil Général d'Indre et Loire présenté à la commission d'enquête : détail des travaux concernant la construction du déversoir de Chouzy, 1875.

81 AD Indre-et-Loire S3386-n°2781, Lettre du Ministre des Travaux Publics au Préfet d'Indre-et-Loire, mars 1887 et R. Dion, *Le Val de Loire, Etude de géographie régionale*, 1931 (rééd. 1978), pp. 442-443.

82 AD Indre-et-Loire, S3386-n°2787, Rapport du Conseil Général d'Indre et Loire présenté à la Commission d'enquête, détail des travaux concernant la construction du déversoir de Chouzy, 1875.

financer deux millions sur le total prévu et demande à l'entreprise de compléter la somme car celle-ci est la première bénéficiaire des travaux prévus. **Son directeur proteste et estime que la Compagnie, si elle peut mener à bien un certain nombre d'opérations, ne doit participer à aucun frais**⁸³. La ligne a été construite sous la responsabilité de l'Etat et elle n'est donc aucunement responsable pour les modifications qui sont désormais nécessaires. En mars 1879, le Ministère décide de l'ajournement du projet⁸⁴.

Les requêtes de la part des municipalités et des riverains, localement, s'expriment pendant toute la décennie 1880, alors que les autres projets de déversoirs sont progressivement menés à bien⁸⁵. En 1886, le Conseil Général d'Indre-et-Loire reçoit « *des maires des communes d'Amboise, Nazelles, Pocé, Lussault, Négron, Saint-Martin-le-Beau, Saint-Denis-Hors, Chargé et Mosnes [qui] ont l'honneur de vous transmettre la pétition ci-incluse tendant à obtenir l'exécution du projet du déversoir de Chouzy* ». Dans cette pétition, les habitants déclarent reconnaître l'impuissance des levées à résister à la pression du fleuve et appeler à l'établissement de déversoirs. Malgré les multiples requêtes que le Conseil Général d'Indre-et-Loire et les communes réitérent régulièrement, le projet est abandonné.

Au final, sur un programme de 19 déversoirs prévus au départ, 7 seulement sont réalisés. D'amont en aval, on retrouve ces ouvrages au Guétin (1870), Dampierre (1867), Ouzouer (1886), Jargeau (1882), Avaray (1887), Montlivault (1887) et Bréhémont (1890) (cf. document 4).

Les principaux acteurs impliqués dans ce programme ont clairement été identifiés dans cette description chronologique des faits.

Ainsi, **l'administration d'Etat est personnifiée par l'Empereur, les Ministres successifs des Travaux Publics et les Préfets**. Ils sont secondés et conseillés par les **ingénieurs du Corps des Ponts et Chaussées**, aussi bien au niveau national que local. Leur approche du problème est globale et le programme réfléchi à l'échelle de tout le val de Loire. Face à eux, s'expriment les **acteurs locaux : maires, conseils municipaux, propriétaires riverains, habitants du val**. Tous défendent leurs intérêts propres. Pourtant, les réactions sont très diverses d'un lieu à l'autre et expliquent en grande partie le résultat final de ce programme.

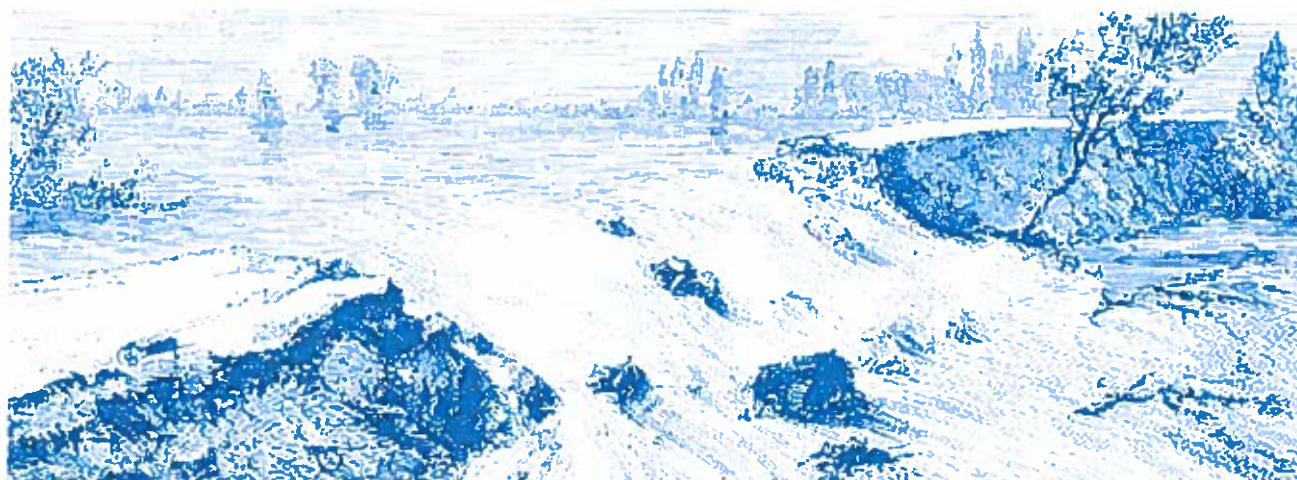
La seconde partie propose donc de **revenir plus en détail sur chacun de ces acteurs**. Dans une courte **monographie**, leur vision du problème, leurs enjeux, objectifs ainsi que les **ressources** dont ils disposent pour influencer sur le processus sont détaillés et permettent de mieux comprendre les interactions qui se créent entre eux dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre des projets.

83 AD Indre-et-Loire, S3386-n° 2786, Défense du Val de Cisse, lettre du Ministère des Travaux Publics au préfet d'Indre-et-Loire, quant à l'exhaussement de la levée du chemin de fer entre Chouzy et Montlouis, mars 1878.

84 Etant donné le coût particulièrement élevé de l'ouvrage, l'administration centrale attend également d'observer les améliorations obtenues grâce aux déversoirs déjà construits à Ouzouer et Jargeau.

85 AD Indre-et-Loire, S3386-n° 2784, Procès-verbal des délibérations du Conseil Général au sujet du déversoir de Chouzy, mai 1886.

**Seconde partie : le jeu des acteurs dans
l'élaboration et la mise en œuvre du
programme d'aménagement de déversoirs
sur la Loire**



Seconde partie : Le jeu des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'aménagement de déversoirs sur la Loire

Le détail des événements a fait apparaître deux groupes d'acteurs (cf. document 5) :

- **les acteurs appartenant et entretenant la logique développée au niveau de l'administration d'Etat** : leur compréhension du problème est globale, ils envisagent les projets en cohérence entre eux et défendent des intérêts d'ampleur nationale. On peut identifier parmi eux : l'Empereur Napoléon III, les Ministres successifs des Travaux Publics, le Corps des Ponts et Chaussées, les Préfets de département.
- **les acteurs de la sphère locale**. Ce sont les « *intéressés* », des acteurs pour lesquels les projets ont un impact direct sur leur quotidien. Ce sont les maires, élus locaux, propriétaires riverains et habitants.

Une monographie sera donc ici présentée successivement pour chacun d'entre eux.

Le choix a été fait de **se limiter pour chaque catégorie aux acteurs principaux**. Les **Conseils Généraux n'ont ainsi pas été retenus**, car même s'ils ont été souvent sollicités dans le cadre de ce programme, **leurs moyens d'action restent encore à l'époque très réduits et leur pouvoir de décision nul**. L'accent a donc été mis sur le rôle des Maires et des conseils municipaux, dont le poids se révèle souvent déterminant dans l'approbation ou non des projets. On peut en outre souligner que les conseillers généraux ont plus souvent usé de leur statut de grand propriétaire pour influencer sur les choix que sur celui d'élu local.

L'accent a également été mis beaucoup plus sur le Second Empire et son organisation politique et administrative que sur la 3^{ème} République. De fait, le « programme Comoy » est un produit de l'Empire. La crue de 1846 précède de deux ans l'arrivée de Louis-Napoléon Bonaparte au pouvoir ; la crue de 1856 voit l'Empereur engager les études qui mèneront plus tard au programme des déversoirs ; la crue de 1866 pousse l'Empereur à opter définitivement pour cette solution et à engager les démarches pour sa mise en œuvre.

Si le « programme Comoy » se poursuit après 1870, **on peut estimer que 1874 marque la fin du processus d'élaboration**. A partir de cette date, débute la phase de réalisation des différents ouvrages retenus. **Or, les premières années de la 3^{ème} République n'entraînent pas de changements politiques et institutionnels profonds**. Au contraire, le nouveau régime est organisé de manière à pouvoir aboutir à une nouvelle restauration. Le personnel politique et ministériel reste relativement stable. **Les principaux éléments à retenir sont alors plutôt d'ordre conjoncturel : la 3^{ème} République naît avec la défaite contre la Prusse et les difficultés financières du pays sont alors nombreuses**. Ce sont ces éléments qui peuvent avoir eu un impact direct sur la mise en œuvre du « programme Comoy »⁸⁶.

⁸⁶ La référence utilisée dans le cadre de ce travail sur la 3^{ème} République est : J.-M. Mayeur., *Les débuts de la 3ème République (1871-1898)*, 1973, 256p.

Enfin, au sein des archives consultées, on note **une vraie certaine continuité, malgré les changements politiques**. Ainsi, Franqueville est déjà Directeur Général des Ponts et Chaussées à la fin de l'Empire⁸⁷ et signe la plupart des courriers du Ministère à destination des préfectures. En mars 1874, lorsque le Ministère décide de ne conserver que quelques ouvrages, il est encore à la tête du Conseil Général des Ponts et Chaussées et c'est lui qui de nouveau informe les Préfets⁸⁸. Le personnel politique est donc renouvelé progressivement, mais l'administration poursuit son action dans les cadres établis précédemment. Peu de détails transparaissent en termes de changement de régime ou de procédures dans leurs courriers et rapports.

Une fois ces quelques précisions faites, il est important de rappeler les cinq questions qui seront ici traitées pour chacun des acteurs :

- **Qui-est-il ?**
- Quelle est sa **définition** du problème ?
- Quels sont les **enjeux** qui lui sont propres, c'est-à-dire les bénéfices et les coûts que peuvent lui imposer ce programme ?
- Quels sont ses **objectifs** dans le cadre de ce programme ?
- Quelles sont les **ressources** dont ils disposent pour influencer sur le processus de décision ? Elles peuvent aussi bien être formelles (légales, financières...) qu'informelles (influence, vécu, soutien politique...) et ne sont donc pas uniquement l'apanage des autorités publiques, mais également des populations riveraines⁸⁹.

L'administration d'Etat, la défense d'un programme conçu dans une logique globale

1 Napoléon III, un souverain écartelé entre ses ambitions

1.1.1 Les points clés...

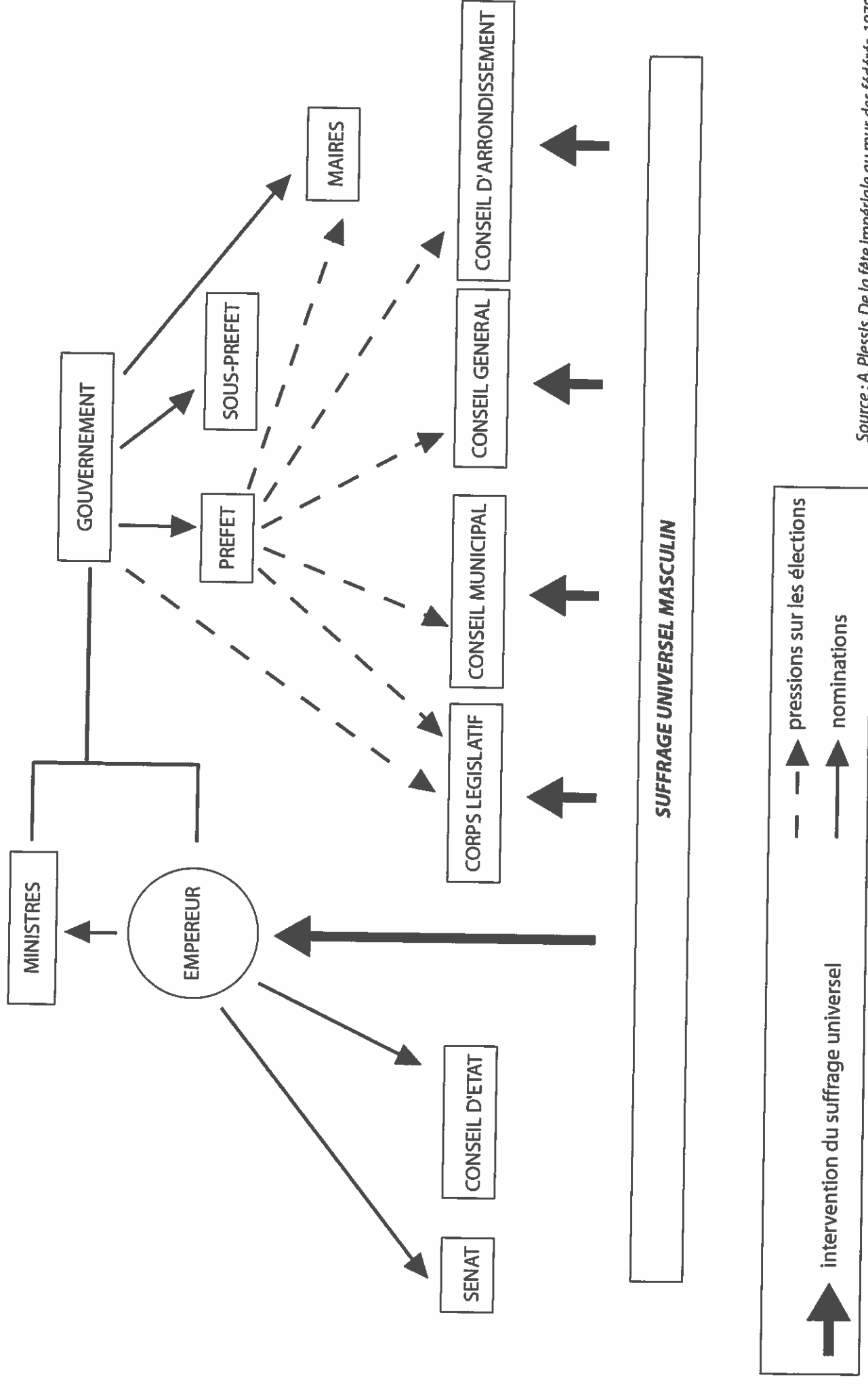
<i>Présentation de l'acteur</i>	<p>Louis-Napoléon Bonaparte, élu président de la Seconde République en 1848, lance un coup d'Etat et devient Napoléon III le 2 décembre 1852. Il reste au pouvoir jusqu'en 1870.</p> <p>Le Second Empire est un régime fort et autoritaire ; le corps législatif est privé de ses principales prérogatives, dont l'initiative des lois. Napoléon III appuie son pouvoir sur un très fort soutien populaire, en particulier celui des masses rurales. Un des grands chantiers de l'Etat est alors le développement des réseaux de transport, comme outil économique et moyen de contrôle du pays.</p>
---------------------------------	--

⁸⁷ AD Indre-et-Loire, S3407-n°2260, « Défense du val de l'Authion », avril 1870.

⁸⁸ AD Indre-et-Loire, S3386-n°2788-90, « Projets de déversoirs et instructions au Préfet d'Indre-et-Loire quant à l'application des décisions de la Commission Nationale des Inondations », mars 1874.

⁸⁹ Il aurait également été intéressant de connaître la perception de chacun du comportement des autres acteurs, mais les données rassemblées n'étaient pas suffisantes pour traiter complètement cette question.

Document 6 : le système politique et administratif du Second Empire



Source : A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés*, 1979.

- l'ambition de constituer son régime autour du principe du suffrage universel. Le plébiscite reste ainsi un des principaux outils sur lequel Napoléon III fonde toute sa légitimité et son pouvoir.
- la prise en compte des besoins sociaux. L'Empereur est le plus souvent décrit comme un prince paternaliste et exprime dès les années 1840 ses idées sur le sujet dans des écrits tels que sa brochure sur l'*Extinction du paupérisme*⁹³.
- un libéralisme économique teinté d'interventionnisme. Si Napoléon III est libéral et libre-échangiste, il conserve la conviction que l'Etat possède toujours un rôle à jouer, en particulier en tant que stimulateur du tissu économique. Le lancement de grands travaux et le subventionnement des grandes entreprises font partie de ses priorités⁹⁴.

C'est donc à partir de ces grands principes que Louis-Napoléon Bonaparte dirige son Empire jusqu'en 1870 (cf. document 6).

1.1.3 Sa vision du problème

L'Empereur croit en la mission de l'Etat dans la sauvegarde des intérêts aussi bien publics que privés présents sur son territoire. Pour lui, les crues du milieu du 19^{ème} siècle révèlent l'insuffisance du système de protection en place ; il est du rôle de l'administration centrale de proposer des solutions alternatives prenant en compte au mieux les intérêts présents dans les vals.

Ainsi, Napoléon III est évidemment sensible aux dégâts causés sur les ouvrages et les biens nationaux⁹⁵. Mais l'Empereur est également très marqué par les pertes importantes qui ont touché les villages et les populations des bords de Loire. Après sa visite aux sinistrés en 1856, il alloue au plus vite des crédits pour les réparations. Les doléances des riverains se multiplient, car on sait que l'Empereur est soucieux des intérêts locaux. Le courrier envoyé par les Sancerrois en 1866 à l'Empereur révèle à ce titre l'espoir qu'ils portent en lui. Ainsi, ils expliquent que « *Au moment où Votre Majesté, mue par une sollicitude qui s'étend à tous, a ordonné une vaste enquête sur les intérêts agricoles, nous venons la supplier de protéger les nôtres. [...] Déjà Votre Majesté a fait jouir de ce bienfait les populations de plusieurs grandes villes, nous savons d'avance qu'Elle serait heureuse de l'étendre à celles de la campagne. L'industrie agricole, la seule de nos contrées, en recueillerait tous les fruits et recevrait ainsi un juste et précieux encouragement* »⁹⁶.

1.1.4 Les enjeux qui lui sont propres

Dans la gestion de ces crises successives qui touchent le val de Loire, Napoléon III doit en fait jouer sur plusieurs tableaux. C'est en effet le soutien des campagnes qu'il risque de perdre, s'il privilégie des options telles que celle des déversoirs. Or, le soutien du monde rural reste très important à ses yeux. Ainsi, en 1858, lorsque l'on décide de la protection des

⁹³ L. Girard, *Problèmes politiques et constitutionnels du second empire*, p.7.

⁹⁴ A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés, 1979*, p. 19.

⁹⁵ A. Behic, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations, 1866*, 24p.

⁹⁶ Lettre d'un habitant du Sancerrois à l'Empereur, sans date (estimée après la crue de 1866) et sans auteur.

principaux centres urbains, Napoléon III souligne dans son discours qu'il ne s'agit que d'une première étape et qu'un système de protection complet doit être mis en oeuvre⁹⁷.

Mais dans une stratégie plus globale de développement économique du pays, ce sont les centres urbains, qu'ils soient de nature industrielle ou commerciale, qu'il est important de protéger, car les capitaux s'y concentrent progressivement.

C'est également le patrimoine de l'Etat qui est en jeu. A chaque nouvelle crue, les infrastructures et grands équipements sont mis à mal par les flots. A l'époque, les réseaux ferrés en particulier sont en pleine expansion partout en Europe et la France ne doit pas se laisser distancer face à ses concurrents. Les crues répétées de la Loire entraînent à chaque fois des dégâts importants et le ralentissement des projets. A ce titre, la technique des déversoirs semble être plus à même de protéger les équipements implantés dans les vals. Ces ouvrages permettent une invasion douce des flots dans les vals et la diminution notable des dommages⁹⁸.

1.1.5 Ses objectifs

Napoléon III doit donc concilier plusieurs ambitions. Il a confiance en la technique et souhaite aboutir à un projet global de protection des vals. Il lui faut arriver à un résultat protégeant autant les intérêts de la Nation, les grands équipements et infrastructures, que les centres urbains et les intérêts des populations riveraines dans les vals ruraux. La priorité donnée au départ à la technique des réservoirs plutôt qu'à celle des déversoirs peut en partie s'expliquer ainsi. Elle assurerait en effet à ses yeux la protection définitive de tous les intérêts présents dans les différents vals.

1.1.6 Les ressources mobilisées

Dans la poursuite de cette politique, Napoléon III bénéficie d'un très fort soutien populaire. Si la propagande de l'époque décrit les déplacements de l'Empereur sur le val de Loire en 1856 comme des moments de liesse populaire, il est très probable que parmi les riverains on apprécie cette volonté exprimée par l'Empereur d'aboutir enfin à un projet viable et global sur le val de Loire. Son crédit est donc particulièrement important lorsqu'il engage les premières études en 1856.

Pour imposer ses décisions, il joue ensuite de l'organisation même du régime. L'Empereur à l'initiative des lois, le gouvernement est constitué de Ministres cantonnés dans leurs missions et les candidats du régime restent largement majoritaires au sein du Corps législatif pendant tout l'Empire⁹⁹. Il n'a donc aucune difficulté à imposer ses choix et ses décisions une fois prises.

⁹⁷ A. Behic, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations*, 1866, p. 14.

⁹⁸ A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés*, pp. 113-119.

⁹⁹ V. Adoumié, *De la monarchie à la république (1815-1879)*, 2004, p.86.

1.2 Les Ministres des Travaux Publics, des hommes préoccupés par la préservation du patrimoine d'Etat

1.2.1 Les points clés...

<i>Présentation</i>	<p>Sous le Second Empire, les ministères sont peu nombreux, environ une dizaine par gouvernement. Le fait que les travaux publics en aient un montre bien l'importance du domaine à l'époque.</p> <p>Sous Napoléon III, il s'agit en fait du Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics. La dimension économique des réseaux de transport est alors bien mise en avant. Quatre ministres vont se succéder à ce poste : Magne (1851-55), Rouher (1855-63), Béhic (1863-1867), Forcade de la Roquette (1867-68).</p>
<i>Leur vision du problème</i>	<p>Au sein du ministère des Travaux Publics, le principal problème reste les destructions répétées qu'infligent les crues aux ouvrages situés en plaine alluviale. Le système de levées est insuffisant pour maîtriser les eaux d'un fleuve de plus en plus indomptable. La Loire ne joue désormais plus qu'un rôle minime en tant que voie de communication mais ses flots balayent à chaque fois routes impériales, ponts, voies de chemin de fer, canaux, entraînant des dépenses très élevées de reconstruction pour le Ministère.</p>
<i>Leurs enjeux</i>	<p>Pour les Ministres des Travaux Publics, c'est le patrimoine de l'Etat qui est directement en jeu à chaque nouvelle crue. Dans une période où les finances de ce ministère sont très largement ponctionnées par l'établissement des voies de chemin de fer, le poste des réparations au sein du budget augmente sensiblement à chaque nouvelle crue. C'est donc tout l'équilibre financier du gouvernement qui est en jeu.</p>
<i>Leurs objectifs</i>	<p>Il s'agit donc d'aboutir à un système de protection des valls permettant de maîtriser les flots et de diminuer les dégâts encourus par les infrastructures proches.</p>
<i>Leurs ressources</i>	<p>Les Ministres sont peu nombreux sous Napoléon III ; ils ont donc, individuellement, plus de poids auprès de l'Empereur. Cependant, le Second Empire reste très autoritaire. Pour imposer leurs préférences ou leurs idées, les ministres doivent s'appuyer sur les services techniques qui les entourent et qui sont capables de les conseiller sur chaque solution envisageable ou envisagée par l'Empereur.</p>

1.2.2 Pour mieux comprendre...Présentation

Le régime du Second Empire s'applique à limiter au maximum les attributions des Ministres. Ces dernières sont très émietées, « pour mieux les empêcher de faire obstacle à la volonté impériale »¹⁰⁰. Ils ne dépendent ainsi que du chef de l'Etat et ne sont pas responsables devant le Corps Législatif. Ce ne sont que des « instruments » de l'Empereur. L'article 3 de la

¹⁰⁰ V. Adoumié, *De la monarchie à la république (1815-1879)*, 2004, p.28.

Constitution de janvier 1852, qui reste valide sous l'Empire, dispose d'ailleurs que « *le Président de la République gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'Etat et du Corps Législatif* ».

Mais les hommes qui tiennent les Ministères restent des personnages d'importance au sein du régime. Ils sont d'une part peu nombreux. Le gouvernement en rassemble rarement plus d'une dizaine. Les portefeuilles concernent donc des domaines toujours très sensibles ou d'intérêt majeur. Le fait qu'il y ait un Ministère des Travaux Publics révèle le poids de ces questions à l'époque. D'abord Ministère des Travaux Publics, il devient en 1853 Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics. Ses missions et sa dimension économique deviennent alors très nettes. Les réseaux, qu'ils soient routiers, ferroviaires ou fluviaux sont avant tout perçus comme un outil de commerce.

Entre 1849 et 1869, cinq ministres se succèdent à ce poste. Bineau est Ministre des Travaux Publics de 1849 à 1851 ; c'est un ancien élève de Polytechnique et ancien député. Magne lui succède, de 1851 à 1855, fils d'un artisan fabriquant et teignant des tissus de laine, avocat, député puis sénateur. Les deux Ministres qui lui succèdent s'illustrent particulièrement :

- **Rouher (1855-1863)** : avoué de profession, il entre en politique en 1846. Elu de l'Assemblée Constituante lors de la construction de la Seconde République, il prend le parti de Louis-Napoléon tout en restant assez indépendant. Vice-président du Conseil d'Etat en décembre 1852, il est ensuite Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics en février 1855. En 1863, il devient Ministre d'Etat jusqu'à sa démission en 1869. Il reste un ministre très influent et considéré, pendant tout le règne de Napoléon III. On l'appelle parfois le « *vice-empereur* ». Les Etudes générales sur la Loire menées par Comoy sont engagées sous son ministère.
- **Béhic (1863-1867)** : Homme d'affaires, il a été directeur des Forges de Vierzon, Président du Conseil d'administration des Messageries maritimes, en bons termes avec le groupe Rothschild-Talabot. Député sous la monarchie de Juillet, il est appelé au gouvernement en 1863. Il devient alors ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics jusqu'en 1867. Il engage le gouvernement sur le projet des déversoirs au dépens de celui des réservoirs, longtemps préféré par l'Empereur¹⁰¹.

Ces deux hommes ont eu des carrières riches avant d'arriver au gouvernement de l'Empire, le plus souvent en lien avec le monde des affaires et de l'entreprise. Les travaux publics sont pour eux un outil de développement économique. Leur vision est proche de celle de l'Empereur, comme elle s'exprime dans une lettre adressée à son Ministre d'Etat en 1860 et publiée par la suite dans le journal officiel *Le Moniteur*, où il « *proclame cette vérité qu'il faut multiplier les moyens d'échange pour rendre le commerce florissant ; que sans commerce, l'industrie est stationnaire et conserve des prix élevés qui s'opposent aux progrès de la consommation ; que sans une industrie prospère qui développe les capitaux, l'agriculture elle-même demeure dans l'enfance. Tout s'enchaîne donc dans le développement progressif de la prospérité publique... En ce qui touche l'agriculture, il faut la faire participer aux bienfaits des institutions de crédit... ; affecter tous les ans une somme considérable aux grands travaux de dessèchement, d'irrigation et de défrichement... Pour encourager la production industrielle, il faut prêter (à l'industrie), exceptionnellement et à un taux modéré, les capitaux qui l'aideront à perfectionner son matériel. Un des plus grands*

¹⁰¹ A. Behic, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations*, 1866, 14p.

services à rendre au pays est de faciliter les transports des matières de première nécessité pour l'agriculture et l'industrie ; à cet effet, le ministre des Travaux Publics fera exécuter le plus promptement possible les voies de communication, canaux, routes et chemins de fer qui auront surtout pour but d'amener la houille et les engrais sur les lieux où les besoins de la production les réclament »¹⁰².

Forcade de la Roquette succède à Béhic en 1867.

1.2.3 Leur vision du problème

Lorsqu'A. Béhic rend son rapport en 1866 à l'Empereur, il met en avant les pertes très nombreuses en termes d'infrastructures et d'équipements que le fleuve cause à chaque nouvelle crue.

La transition s'est faite depuis déjà quelques années. En 1846, le réseau ferré est encore peu étendu et la Loire reste une voie de navigation relativement utilisée. En 1856 et 1866, les réseaux de chemin de fer ont pris leur essor, le réseau de canaux a atteint sa taille quasi maximale et la Loire a perdu de son importance dans les trafics de personnes et marchandises. Suite à ces deux crues, les dommages et les pertes financières sont particulièrement lourds pour l'administration. A. Behic dresse en 1866 un portrait noir des pertes estimées sur les routes impériales, voies ferrées et canaux de navigation. Une évaluation provisoire des dépenses pour réparations a été faite. La réparation des routes impériales exige une dépense de 4,8 millions de francs, la réparation des levées sur la Loire, l'Allier et le Cher 5,8 millions de francs. Pour les canaux de Briare, du Nivernais, de Bourgogne, du Centre, latéral à la Loire, de Roanne à Digoin, les avaries sont évaluées à 1,2 millions de francs. Au total, une dépense de près de 12 millions de francs est donc prévue avant même que l'on envisage de compléter le système de protection des vals¹⁰³.

Au sein de l'administration des Travaux Publics, la Loire n'est plus la voie de communication qu'elle a pu être jusqu'à la moitié du 19^{ème} siècle. Si elle reste un point de passage pour les bateaux qui transitent entre canaux, elle semble de plus en plus prendre la forme d'une simple menace pour les intérêts d'Etat. Il est donc clair au sein du Ministère que le système de protection du val de Loire est à revoir et que le choix des digues insubmersibles n'est plus pertinent. Pour l'administration des Travaux Publics, il faut désormais s'assurer du contrôle des flots.

1.2.4 Les enjeux qui leur sont propres

Dans cette affaire, c'est donc le patrimoine de l'Etat qui est véritablement en jeu pour le Ministère des Travaux Publics, et par là même son équilibre financier. Chaque nouvelle crue implique que des sommes destinées au développement de nouvelles infrastructures doivent être utilisées aux réparations des réseaux endommagés.

L'Etat a alors à sa charge l'ensemble du réseau routier et du réseau de canaux. Il participe en outre financièrement aux réparations nécessaires sur les voies ferrées.

¹⁰² A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés*, 1979, p.87.

¹⁰³ A. Behic, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations*, 1866, 14p..

1.2.5 Leurs objectifs

Les priorités du ministère des Travaux Publics ont beaucoup évolué entre 1846 et 1866. Après avoir longtemps soutenu les programmes de renforcement des digues et encouragé l'aménagement d'ouvrages de navigation et de maîtrise des flots, les ambitions diminuent. En 1866, pour le ministère des Travaux Publics, l'objectif est avant tout d'aboutir à un système de protection enfin fiable, assurant une bonne protection des grands équipements présents dans les vals, si possible à un prix raisonnable.

C'est dans ce sens que l'on peut comprendre les propos d'A. Béhic lorsqu'en 1866 il explique dans son rapport à l'Empereur qu'il lui est impossible d'envisager le programme si longtemps envisagé de réservoirs et qu'il serait plus opportun de choisir quelques points où les digues seraient abaissées et de fortifier les protections sur les autres sites. A ce titre, le 6 juillet 1867, Forcade de la Roquette, successeur de Béhic, déclare au corps législatif : « *Quand il s'agit de couvrir une vallée dans toute son étendue, comme la vallée du Rhône, la vallée de la Loire, est-il possible d'adopter le système des digues insubmersibles et de protéger les campagnes comme on a pu protéger les villes ? Je n'hésite pas à le dire avec regret, c'est absolument impossible. Cela ne dépend ni du gouvernement, ni des efforts des hommes : c'est au-dessus des forces de l'humanité* »¹⁰⁴.

1.2.6 Les ressources mobilisées

Les Ministres ont un pouvoir de décision limité. Néanmoins, ce sont eux qui disposent les premiers des informations et des résultats obtenus par les ingénieurs au niveau local ; c'est par leur entremise que l'Empereur est le plus souvent informé de la situation dans les départements. Ils peuvent en outre utiliser les renseignements donnés par le Conseil Général des Ponts et Chaussées pour argumenter leur position. Ils disposent donc d'un soutien technique important et ont une capacité d'influence sur Napoléon III.

Ainsi, lorsqu'A. Béhic rend en 1866 son rapport à l'Empereur, il s'appuie sur les avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées pour repousser la solution des réservoirs et fait valoir l'argument financier¹⁰⁵ avant de proposer cette fameuse combinaison « *déversoirs/exhaussement des levées* »¹⁰⁶. Il termine enfin en expliquant que des études de faisabilité sont déjà engagées pour tester cette technique et se positionne donc, face à l'Empereur, comme porteur de la solution choisie.

3 Le Corps des Ponts et Chaussées, des techniciens au service des intérêts d'Etat

1.3.1 Les points clés...

Présentation	Les Ponts et Chaussées sont en charge des questions relatives à l'aménagement de la Loire depuis 1791. Sous le Second Empire, l'instance supérieure du corps, le Conseil
--------------	---

¹⁰⁴ Extrait du Moniteur, 1867, in L. Girard, *La politique des Travaux Publics du Second Empire*, 1951, p.318.

¹⁰⁵ A. Béhic rappelle ainsi que le programme des réservoirs était évalué à 100 millions de francs, alors que celui des déversoirs n'atteindrait que 32 millions de francs. On se rend donc bien compte que dès octobre 1866 l'hypothèse de la mise en place de déversoirs dans les digues du val de Loire est déjà très aboutie chez les ingénieurs.

¹⁰⁶ A. Béhic, *Rapport à sa majesté l'Empereur sur les inondations*, 1866, p.14.

	<p>Général des Ponts et Chaussées, est l'instance conseillère du Ministère des Travaux Publics pour toutes ses décisions. Il est constitué de 15 inspecteurs généraux et présidé par un Conseiller d'Etat, extérieur au Corps des Ponts et Chaussées.</p> <p>Localement, on trouve les services départementaux des Ponts et Chaussées. La hiérarchie s'organise autour des inspecteurs divisionnaires, ingénieurs en chef, ingénieurs ordinaires et conducteurs. Au niveau départemental, le Préfet est leur supérieur hiérarchique direct.</p>
<i>Sa vision du problème</i>	<p>Pendant toute la première moitié du 19^{ème} siècle, les ingénieurs des Ponts et Chaussées perçoivent la Loire comme un axe de communication majeur. Ils exhausent donc les levées et multiplient les ouvrages de navigation. Les crues répétées et les évolutions techniques de la navigation les amènent cependant à considérer le fleuve plus comme un danger potentiel, difficilement maîtrisable. Ils restent néanmoins persuadés de pouvoir, par la technique, contrôler ses flots.</p> <p>Il s'agit donc pour eux avant tout d'un problème technique, auquel il faut répondre afin de limiter les risques encourus dans les vals.</p>
<i>Ses enjeux</i>	<p>A chaque nouvelle crue, ce sont les ouvrages qu'ils ont construits qui sont détruits. Les ingénieurs sont donc directement touchés par ces pertes.</p> <p>Mais ces catastrophes répétées sont également une remise en question permanente de leur savoir-faire et de leur légitimité en tant que techniciens.</p>
<i>Ses objectifs</i>	<p>Il s'agit pour le Corps des Ponts et Chaussées de créer un système de protection efficace des intérêts présents dans les vals, et avant tout des intérêts d'Etat.</p>
<i>Ses ressources</i>	<p>Les ingénieurs des Ponts et Chaussées bénéficient dans ce domaine du monopole technique. Ils ont développé à partir de 1856 un très riche savoir théorique et empirique. Ils sont les seuls à maîtriser véritablement le fonctionnement du fleuve, le régime de ses crues... Si les populations locales connaissent également très bien la Loire, leur savoir est beaucoup plus parcellaire, construit sur le quotidien. A de nombreuses reprises, on estime ainsi, localement, qu'il est plus sage de laisser « les hommes de l'art » définir les meilleurs projets.</p>

1.3.2 Pour mieux comprendre...Présentation

Le Ministère des Travaux Publics est secondé sur tous les aspects techniques par le Corps des Ponts et Chaussées. Depuis 1791, il fait autorité sur les questions relatives à l'aménagement et la gestion des ouvrages sur la Loire. En conformité avec les missions premières de ce corps d'ingénieurs, l'amélioration de la navigabilité du fleuve apparaît comme le principal objectif de la première moitié du 19^{ème} siècle¹⁰⁷.

¹⁰⁷ R. Dion, *Le val de Loire : une étude géographique*, 1934 (reéd. 1978), p.414.

Dans le cadre du programme de 1867, on identifie les hommes des Ponts et Chaussées à deux niveaux :

- au niveau national, où le **Conseil Général des Ponts et Chaussées** a pour mission de rassembler la connaissance, de proposer des aménagements selon les objectifs définis au niveau global et de conseiller le Ministère des Travaux Publics dans sa prise de décision,
- au niveau départemental, où les **ingénieurs en chef, ingénieurs ordinaires et conducteurs** sont sous l'autorité directe du Préfet.

Mais le corps des Ponts et Chaussées est beaucoup plus hiérarchisé. Depuis, le décret du 7 fructidor an XII (25 août 1804), il se divise en cinq classes :

- les **inspecteurs généraux** : ils sont cinq, résident à Paris et constituent la clé de voûte du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Ce dernier est cependant présidé par un Conseiller d'Etat, extérieur au Corps des Ponts et Chaussées.
- les **inspecteurs divisionnaires** : ils sont quinze et se partagent le territoire français. Chacun est responsable d'un groupe de départements. Cinq d'entre eux siègent au Conseil Général des Ponts et Chaussées avec les inspecteurs généraux.
- les **ingénieurs en chef** : il y a un ingénieur en chef par département, qui gère le service départemental des Ponts et Chaussées. Il est placé sous l'autorité directe du Préfet de département, sous l'autorité supérieure du Directeur Général des Ponts et Chaussées et sous la surveillance de l'Inspecteur divisionnaire en charge de son département. Il établit les projets, les marchés, les décomptes des entreprises et adresse l'ensemble de ses rapports au Préfet.
- les **ingénieurs ordinaires et aspirants** : les ingénieurs ordinaires sont sous les ordres des ingénieurs en chef. Ils sont plusieurs par département. Les archives consultées semblent indiquer qu'il y avait un ingénieur ordinaire par arrondissement à la fin des années 1860¹⁰⁸. Sous leurs ordres, on trouve les aspirants et conducteurs, chargés de la surveillance et du suivi des travaux. Chaque ingénieur a au moins un conducteur sous ses ordres. Ils sont nommés par le Directeur Général et doivent savoir « lire, écrire, toiser, lever des plans élémentaires et les dessiner au trait »¹⁰⁹.
- les élèves¹¹⁰

Cette organisation correspond à l'administration générale des Ponts et Chaussées comme elle est définie au début du 19^{ème} siècle. Sur le val de Loire, le corps des ingénieurs s'adapte progressivement aux réalités du site. Ainsi, un Service Spécial de la Navigation est créé au cours des années 1840, s'inspirant des services de l'Ancien Régime. La Loire est alors découpée en sections, qui correspondent aux divisions dont sont responsables les Inspecteurs divisionnaires :

- 1^{ère} section : de la source à Roanne (section sans canal)

¹⁰⁸ Ainsi, l'ingénieur Asselin est par exemple désigné comme « ingénieur ordinaire de l'arrondissement de Nevers » en 1867. En 1876, l'ingénieur Poulet est lui, « ingénieur ordinaire de l'arrondissement du Sud de la Nièvre ».

¹⁰⁹ A. Brunot et R. Coquand, *Le Corps des Ponts et Chaussées*, 1982, 915p.

¹¹⁰ Pour une description plus détaillée de chacune de ces catégories, cf. A. Brunot et R. Coquand, *Le Corps des Ponts et Chaussées*, 1982, 915p.

- 2^{ème} section : de Roanne à Briare (section qui comprend le canal latéral à la Loire)
- 3^{ème} section : de Briare à l'embouchure (section sans canal)

1.3.3 Leur vision du problème

Pour les ingénieurs, les dégâts causés par les crues répétées ont pour explication les faiblesses inhérentes au système de protection des levées. A partir de 1856, ils voient donc dans ces catastrophes répétées un défi technique à relever. En quelques années, ils multiplient les études quant aux différentes alternatives possibles : élargissement du lit, suppression des plantations, déversoirs, réservoirs, creusement du lit, exhaussement et renforcement des digues... Les discours divergent au sein du corps ; certains restent encore persuadés de la viabilité d'une navigation sur la Loire¹¹¹. Dès 1857, l'ingénieur Collin dénonce les plantations que les ingénieurs ont eux-mêmes encouragées au début du siècle¹¹². Lorsque l'ingénieur Comoy se voit confier la tête des études générales sur la Loire, il démontre rapidement que le Corps des Ponts et Chaussées a fait fausse route pendant toute la première moitié du siècle en prolongeant le linéaire des levées, en continuant les exhaussements et en multipliant les ouvrages de navigation dans le lit. Ils ont encore fragilisé le système de protection¹¹³.

1.3.4 Les enjeux qui leur sont propres

Pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées, leur légitimité et leur savoir-faire sont mis en jeu dans cette affaire. Ils doivent en quelques années apporter des solutions techniques et concilier les impératifs du Ministère des Travaux Publics et ceux de l'Empereur.

Techniciens, ils n'ont pas de pouvoir de décision sur les solutions à privilégier. On peut ainsi s'étonner du retournement de l'ingénieur Comoy qui, après avoir souligné l'intérêt des déversoirs en 1857, rend en 1860 un rapport correspondant mieux aux objectifs de l'Empereur et propose de construire des réservoirs dans la partie amont du bassin. Néanmoins, en 1866, il revient à sa solution de départ et reçoit l'appui du Ministère.

On peut enfin rappeler qu'à l'époque, de nombreux ingénieurs investissent leurs fonds propres dans les concessions de chemin de fer et ont des intérêts véritablement personnels en jeu lorsque les infrastructures de transport sont endommagées par les flots¹¹⁴.

1.3.5 Leurs objectifs

Pour les ingénieurs, il s'agit donc d'aboutir à un projet viable techniquement. Leur priorité est donnée à la protection des grands équipements et infrastructures, dont leur

¹¹¹ A ce titre, l'ingénieur H. de Vésian propose en 1861 un *Projet d'amélioration du régime navigable de la Loire*. Il estime en effet que « ce n'est pas dans notre pays si intelligent que l'on consentira jamais à laisser stérile une voie naturelle de cette puissance, ce n'est pas le corps des Ponts et Chaussées, à qui l'Etat confie l'administration de ses rivières, qui reculera devant cette tâche ». Pour lui, la solution doit passer par l'exhaussement des digues et épis que les mariniers traditionnels ont voulu peu élevés, par la fermeture des bras secondaires et par la mise en place de nouveaux ouvrages guidant les eaux dans les directions naturelles des courants.

¹¹² M. Collin, *Inondation de 1856, réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856, 1857*, pp. 135-138.

¹¹³ Dans son *Mémoire sur les ouvrages de défense contre les inondations* (1868), Comoy démontre que l'exagération de la hauteur des crues à l'intérieur du lit endigué accentue le caractère torrentiel des crues : « L'augmentation de hauteur des crues produite par un endiguement provient de deux causes, on ne saurait trop le redire ; d'abord d'un resserrement produit par l'endiguement ; ensuite de l'augmentation du débit maximum ; augmentation qui est la conséquence de l'endiguement lui-même » in R. Dion, *Le Val de Loire Etude de géographie régionale*, 1934 (rééd. 1978), p.413.

¹¹⁴ A. Brunot et R. Coquand, *Le Corps des Ponts et Chaussées*, 1982, 915p.

administration a la tutelle. Ils ont également pour mission de répondre aux attentes de l'Empereur.

Enfin, leurs rapports laissent percevoir l'importance du facteur financier dans les choix techniques qu'ils opèrent.

1.3.6 Les ressources mobilisées

Au niveau national, le Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) est le seul organe technique capable d'apporter du conseil à l'administration. Il possède les compétences théoriques et a su tirer partie des derniers événements pour enrichir son corpus de connaissances empiriques, grâce aux rapports des ingénieurs locaux.

Son avis est obligatoire avant tout projet engagé par le Ministère des Travaux Publics et aucun n'exemple n'a été observé de décision ministérielle prise à l'inverse de son conseil. De même, la plupart des courriers émanant du Ministre des Travaux Publics sont en fait signés par le Directeur Général du CGPC, par délégation¹¹⁵.

4 Les Préfets de département, l'interface entre administration d'Etat et intérêts locaux

1.4.1 Les points clés...

<i>Présentation</i>	<p>Les Préfets sont l'émanation de la puissance d'Etat au niveau local. Sous le Second Empire, leurs prérogatives sont renforcées, mais les contrôles de l'exécutif central également. Ils dirigent les services départementaux des Ponts et Chaussées, nomment les maires et président le Conseil Général du département.</p> <p>Ils sont également la référence locale du gouvernement. C'est au travers de leurs rapports que l'Empereur connaît le plus souvent les situations locales.</p> <p>Ils sont donc à l'interface directe entre administration centrale et intérêts locaux.</p>
<i>Leur vision du problème</i>	<p>Les rapports des Préfets sont le plus souvent centrés sur les dégâts survenus dans les zones rurales. Les pertes qu'entraînent les crues sont le principal problème à leurs yeux.</p>
<i>Leurs enjeux</i>	<p>Les refus qu'ils subissent de la part des maires et des élus locaux sont une véritable remise en question de leur autorité.</p> <p>Inversement, leur légitimité est également mise en question lorsque les intérêts locaux sont en demande de projets et que l'administration centrale repousse toute avancée.</p>
<i>Leurs objectifs</i>	<p>Pour les Préfets, il s'agit de répondre au mieux aux besoins et aux requêtes formulées localement, tout en s'appliquant à satisfaire les objectifs posés au niveau national.</p>

¹¹⁵ A ce titre, voir par exemple AD37, S3407-n° 2232, Lettre du Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics au Préfet d'Indre-et-Loire, juillet 1869 ou AD Loir-et-Cher, 3S116-n° 1743, Lettre du Ministère des travaux publics au Préfet du Loir-et-Cher, août 1871.

<i>Leurs ressources</i>	Ils n'ont qu'un pouvoir d'information auprès de l'administration centrale. Face aux élus locaux, ils sont le plus souvent poussés dans leurs derniers retranchements, alors qu'ils sont en théorie leurs supérieurs hiérarchiques. Leur véritable autorité ne peut s'exercer que sur les ingénieurs en chef et ordinaires des services départementaux des Ponts et Chaussées.
-------------------------	---

1.4.2 Pour mieux comprendre...Présentation

Nommés par l'Empereur, les Préfets de département sont les dépositaires de la puissance d'Etat au niveau local. Cette position s'avère pourtant difficile dans le cadre de ce programme. Ils sont en effet les représentants des intérêts de l'Etat localement mais également les premiers spectateurs des dégâts occasionnés par les flots dans leur département et les premiers interlocuteurs vers lesquels les riverains se tournent.

Les Préfets ont, en théorie, autorité sur l'ensemble des fonctionnaires locaux. Il dépend d'eux que les décisions de l'administration centrale descendent sans entrave tout au long de la hiérarchie. Les sous-Préfets et Maires sont sous leur autorité. Ils choisissent ces derniers eux-mêmes pour les villes de moins de 3 000 habitants et peuvent les suspendre de leurs fonctions¹¹⁶. Ils dirigent les services techniques du département, ici, le service départemental des Ponts et Chaussées.

La Charte de l'administration préfectorale du 25 mars 1852 élargit encore leurs fonctions. Ils reçoivent ainsi le pouvoir de décision dans de nombreuses affaires auparavant réservées aux Ministères et statuent par délégation sur tout ce qui concerne l'approvisionnement, les encouragements à l'agriculture, les travaux publics et la petite voirie, les foires. Néanmoins, la tutelle du pouvoir central est en même temps renforcée, les obligeant à rendre compte de tous leurs actes. Le gouvernement et l'Empereur attendent en particulier d'eux qu'ils fassent participer leur département à la modernisation économique du pays¹¹⁷.

1.4.3 Leur vision du problème

Face aux crues et aux dégâts qu'elles entraînent, les Préfets se montrent avant tout sensibles aux intérêts locaux. Pour eux, la sécurité des populations riveraines doit être une priorité et le problème traité dans cette optique.

Les Préfets ne s'expriment pas directement au sujet des options techniques à privilégier. Le plus souvent, on se rend compte qu'ils soutiennent avant tout les intérêts locaux, qu'ils soient opposés ou favorables aux projets de déversoirs. Ainsi, ils tendent pendant toute la phase de mise en œuvre du programme, à justifier ou expliquer auprès de l'administration d'Etat les positions des riverains et municipalités. S'ils regrettent parfois que certaines refusent les projets prévus, ils se rangent rapidement de leur côté. Le Préfet du Loir-et-Cher explique ainsi, le 20 juin 1871, à l'ingénieur en chef du Service Spécial de la Loire, qu'il a certes blâmé les municipalités refusant le projet de déversoir dans sa forme actuelle, mais qu'il ne peut « *s'empêcher de penser que leur réclamation contre l'abaissement de la levée est fondée* »¹¹⁸. De la même manière, le Préfet du Loiret se fait à de nombreuses reprises

¹¹⁶ Les Maires de communes plus importantes sont désignés par l'administration d'Etat (A. Plessis, 1979, p. 63).

¹¹⁷ A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés*, 1979, p. 63.

¹¹⁸ AD Loir-et-Cher, 3S116-n°1743, *Lettre du Préfet à l'ingénieur en chef du Service Spécial de la Loire à Orléans*, 20 juin 1871.

le porte-parole du maire et des habitants de Jargeau, afin d'obtenir l'accélération des travaux d'aménagement du déversoir prévu en amont du bourg.

Dernier échelon de l'administration d'Etat, les Préfets ont donc du mal à s'inscrire dans le même discours que celui développé au Ministère à Paris.

1.4.4 Leurs enjeux

Dans la mise en œuvre de ce programme, c'est l'autorité des Préfets qui est directement remise en question. Ils sont en effet les supérieurs hiérarchiques des maires, qu'ils ont nommés eux-mêmes. Pourtant, ces hommes sont souvent à l'origine des refus exprimés localement à l'encontre des projets de l'Etat. De la même manière, les Préfets président encore les Conseils Généraux, mais au sein de ces assemblées, de nombreux notables locaux s'élèvent contre les choix formulés au niveau national.

Cette rébellion des maires et des conseillers généraux face à leur supérieur hiérarchique, le Préfet, est un trait marquant du Second Empire. Les Préfets ont face à eux des notables qui briguent les mandats de députés, sénateurs, conseillers municipaux ou généraux et conservent une capacité d'action non négligeable au sein du département. De fait, les Préfets tendent progressivement à se cantonner à la tâche de relais administratif, tels des bureaucrates avisés et prudents pour leur avenir propre, plutôt qu'à être des agents politiques dont les initiatives risqueraient de compromettre leur carrière.

1.4.5 Leurs objectifs

A nouveau, les Préfets sont dans une position délicate. Si leur objectif premier doit être de faire aboutir les projets engagés par l'administration, ils tendent naturellement à soutenir les municipalités riveraines dans leurs choix. De fait, ils ne peuvent le plus souvent que constater les refus exprimés localement et tenter de les expliquer à leurs supérieurs hiérarchiques.

1.4.6 Les ressources mobilisées

Les Préfets ont comme seule ressource mobilisable leur grande proximité avec la réalité du terrain et leur quotidien auprès des riverains. C'est de ce vécu qu'ils tirent leurs arguments pour inciter l'administration centrale à accélérer un projet ou qu'ils peuvent justifier un refus.

2. Les intérêts locaux, face à des projets aux lourdes conséquences pour leur quotidien

Si l'administration d'Etat a des objectifs clairs pour ce programme, les acteurs locaux sont les premiers intéressés, matériellement, par la réalité des ouvrages envisagés.

2.1. Les Maires et Conseils Municipaux, solidaires dans l'accueil des projets

2.1.1 Les points clés

Présentation	Les maires sont des agents de l'Etat, choisis par l'administration centrale ou le Préfet selon la taille de la ville. Les conseils municipaux sont élus au suffrage universel.
Leur vision du problème	Malgré les différences de statut entre les maires et les conseils municipaux qu'ils président, les positions sont relativement semblables. Pour les intérêts locaux, c'est l'Etat qui est avant tout responsable des catastrophes répétées sur le val, en particulier par manque d'entretien des levées.
Leurs enjeux	Pour les maires et leurs municipalités, l'enjeu premier est la sécurité de leurs administrés et la viabilité de leur communauté.
Leurs objectifs	L'objectif alors affirmé est d'obtenir le moyen de protection le plus sûr possible sur leur val. Les approches sont ensuite différentes selon les lieux.
Leurs ressources	Ils ont un pouvoir d'influence non négligeable lors des enquêtes d'utilité publique, mais également par les pétitions et courriers envoyés régulièrement à l'administration centrale.

2.1.2 Pour mieux comprendre...Présentation

Les lois de 1852 et 1855 placent les maires sous la coupe directe du gouvernement et des Préfets. Ils sont avant tout agents de l'Etat, fonctionnaires, chargés de faire appliquer les décisions prises au niveau national localement et désignés par le gouvernement ou bien par le Préfet lorsqu'ils dirigent une commune de moins de 3 000 habitants¹¹⁹. Il n'y a donc aucun lien direct entre eux et le Conseil Municipal, élu au suffrage universel direct par les habitants. *A priori*, les maires s'inscrivent donc dans la lignée de l'administration centrale et promeuvent ses idées.

La réalité est cependant plus complexe et A. PLESSIS [1979] d'expliquer : « Beaucoup cultiveront plus leur propre popularité qu'ils ne se soucieront d'exécuter des ordres parfois impopulaires ». De même, « lorsque le gouvernement aura décidé de les nommer exclusivement parmi les conseillers municipaux ils agiront de plus en plus à leur

¹¹⁹ La désignation du Maire parmi le Conseil Municipal élu au suffrage universel n'est effective qu'après le vote de la loi municipale du 5 avril 1884 (cf. G. Sautel et J-L. Harouel, Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française, 1997 (8ème édition), p. 427).

guise »¹²⁰. Ainsi, leur statut d'agent de l'Etat n'assure pas à l'administration centrale un soutien définitif de leur part. L'appui des municipalités est encore moins assuré, d'autant qu'elles détiennent, elles, la légitimité du vote au suffrage universel. Le Second Empire est ainsi continuellement marqué par des velléités d'indépendance au niveau local.

2.1.3 Leur vision du problème

Dans les rapports des ingénieurs ou les comptes-rendus de commission d'enquête d'utilité publique, la distinction est rarement faite entre le maire et la municipalité. Elle est seulement précisée lorsque le maire joue un rôle spécifique, en tant que membre de la commission par exemple¹²¹. On parle aussi bien de « communes » que de « municipalités ».

Pour expliquer le problème, on entend très souvent au sein des municipalités des voix s'élever contre les ouvrages de navigation réalisés depuis le début du siècle par les Ponts et Chaussées. Ils seraient en grande partie responsables des dommages subis lors des crues¹²². De même, nombreuses sont les municipalités reprochant à l'administration d'Etat le mauvais entretien de son patrimoine ; si les travaux de construction et d'exhaussement ont été nombreux, l'entretien de l'existant s'est sensiblement ralenti depuis la Révolution Française et la priorité a été donnée avant tout aux ouvrages protégeant les vals urbains.

Il est donc clair pour la plupart des communes que c'est à l'Etat de financer les nouveaux ouvrages qui leur assureront une protection optimale.

2.1.3 Les enjeux qui leur sont propres

Pour les maires et les municipalités, la viabilité de leur communauté est remise en question à chaque nouvelle crue. L'enjeu principal est donc celui de leur sécurité.

Les projets sont pourtant très diversement accueillis selon les communes. Il est ainsi étonnant de voir qu'un même ouvrage est accepté très largement dans certains sites et repoussé avec autant de force dans d'autres. Pour certaines communes, le projet de déversoir qui leur est proposé apparaît comme la solution aux ensablements, à la destruction des bâtiments... Inversement, cette proposition faite par l'administration d'Etat semble pour d'autres signer leur arrêt de mort, l'assurance de voir périodiquement les eaux submerger les terres et les biens. Parmi les réactions les plus vives, on trouve celle de la municipalité de Jargeau, qui demande, dès 1856, la mise en place d'un système de protection alternatif. La municipalité ne veut pas s'exprimer sur les aspects techniques. Déversoirs, réservoirs, exhaussement des levées... Elle déclare faire confiance aux ingénieurs et ne demande qu'une chose aux « hommes de l'art » : la protection du bourg et des intérêts agricoles contre les

¹²⁰ A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés*, 1979, p. 144.

¹²¹ C'est le cas par exemple dans le compte-rendu de la commission d'enquête d'utilité publique à Sully s/ Loire.

¹²² C'est par exemple le discours tenu par E. Mame, maire de Tours en 1856 devant le Conseil Général d'Indre-et-Loire. Pour lui, ces ouvrages souvent récusés par les marinières ont encore augmenté le péril sur le val (E. Mame, *Rapport présenté au Conseil Général d'Indre-et-Loire dans sa séance du 2 septembre 1856*). Voir également AD Indre-et-Loire, S3407-n° 2260, Lettre du Ministère des Travaux Publics au Préfet d'Indre-et-Loire quant à la commission d'enquête sur le val de l'Authion, avril 1870 : « la majorité de sept voix contre deux a adopté dans leur ensemble les dispositions du projet, en insistant pour obtenir la suppression des digues submersibles auxquelles elle attribue tous les débordements et toutes les ruptures des levées ».

ravages des eaux. Lorsque le projet de déversoir est proposé, elle se déclare rapidement apte à participer au financement des travaux¹²³.

A l'inverse, sur d'autres sites, les réactions sont aussi fortes, mais dans le sens opposé. Ainsi, le projet de déversoir prévu sur la commune de Luynes est repoussé en force par les trois communes appelées à s'exprimer lors de l'enquête d'utilité publique. Leur rejet unanime est à l'origine de l'abandon du projet lors des conclusions de l'enquête. Ainsi, la commission d'enquête note : « *L'avant-projet a rencontré une opposition unanime de la part des trois communes intéressées [...] Les eaux submergeront une partie de la ville de Luynes et des bourgs. L'établissement des ouvrages projetés causerait une dépréciation aux terres du val et les propriétaires réclameraient un dédommagement pour cette dépréciation [...] il y aurait une sorte d'injustice à l'inonder [le val], alors que l'administration met à l'abri des vals bien plus vastes et qui ont été envahis à chaque inondation* »¹²⁴.

2.1.5 Leurs objectifs

Les réactions sont donc opposées, mais les objectifs identiques : protéger au mieux les intérêts de leurs administrés et envisager sous de meilleures hospices les années à venir. A Jargeau, la municipalité demande ainsi à plusieurs reprises le lancement du projet sur son site, arguant du déclin économique et démographique que la commune a connu depuis la première crue et jusqu'en 1866. En 1873, le maire explique ainsi qu'« *à la suite des trois crues de 1846, 1856 et 1866, Jargeau a considérablement perdu de son importance depuis, en particulier d'un point de vue agricole car des centaines d'hectares d'excellentes terres sont devenues stériles par suite des corrosions et d'ensablements. Une partie importante de la population a dû quitter la ville. Le dernier recensement a comptabilisé 2506 habitants tandis qu'en 1853 ils étaient 2801* »¹²⁵.

2.1.6 Les ressources mobilisées

Pour les décideurs locaux, il existe plusieurs moyens de se faire entendre et d'influer sur les décisions. Ainsi, lors des enquêtes publiques¹²⁶, leurs avis sont déterminants ; les maires font souvent partie des commissions, tout comme certains conseillers municipaux.

Les municipalités tendent également sous le Second Empire à envoyer des pétitions qu'ils adressent directement à l'Empereur ou au Ministère ; ils en appellent à leur clémence et associent dans leur requête les habitants le plus souvent. Enfin, les délibérations de conseils municipaux sont souvent transmises au Préfet, qui les fait parvenir ensuite au Ministère. Elles servent de tribune de défense pour les communes. Ainsi, en mai 1871, la municipalité de Saint Claude-de-Diray déclare s'opposer à l'unanimité au projet d'établissement d'un déversoir sur la commune de Montlivault et demande que la levée soit rétablie¹²⁷.

¹²³ La cote 2S86 des Archives Départementales du Loiret, intitulée « Jargeau, Travaux de défense contre les inondations, 1856-1895 » a en effet été reprise par E. Denecheau dans son *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du 19ème siècle sur deux sites du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau*, 2001, 72 p. Elle renferme l'ensemble des documents relatifs au processus de mise en place du déversoir sur la ville.

¹²⁴ AD Indre-et-Loire, 3S3407-n° 2232, Lettre du Ministère des Travaux Publics au Préfet quant aux résultats de l'enquête publique sur le val de Luynes, juillet 1869.

¹²⁵ E. Denecheau, *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du 19ème siècle sur deux sites du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau*, 2001, p.51.

¹²⁶ A ce titre, voir AD Indre-et-Loire, 3S3407-n°2232 ou AD Loir-et-Cher, 3S116-n°1743.

¹²⁷ AD Loir-et-Cher, 3S1166-n° 1743, Commune de Saint Claude, Session de mai 1871, Etablissement d'un déversoir à Montlivault, Protestation du Conseil Municipal.

2.2 Les propriétaires riverains ou la propriété privée remise en question

2.2.1 Les points clés

Présentation	Sur le val de Loire, la propriété a évolué depuis la Révolution française. Elle reste encore dominée par de grands propriétaires terriens, possédant des domaines très vastes, mais il existe également une petite propriété, en particulier à proximité des centres urbains.
Leur vision du problème	Pour les propriétaires riverains de la Loire, l'administration d'Etat est responsable de ces catastrophes successives. A elle d'apporter une solution. Néanmoins, ils ne se positionnent pas tous de la même manière face aux projets qui leur sont proposés.
Leurs enjeux	Pour les propriétaires riverains, c'est la préservation de leur intérêt privé qui est en jeu.
Leurs objectifs	Comme pour les maires et municipalités, l'objectif est d'obtenir le moyen de protection le plus sûr sur leur val. Les approches sont ensuite différentes selon les lieux.
Leurs ressources	Les propriétaires riverains sont les premiers intéressés par les enquêtes d'utilité publique. Ils ont un pouvoir d'influence très fort sur les décisions qui sont prises. Ce sont également des individualités qui peuvent se faire entendre jusqu'à la capitale grâce à leur stature qui dépasse l'échelon simplement local.

2.2.2 Pour mieux comprendre... Présentation

Dans les questions d'aménagement des bords de Loire, les propriétaires riverains sont les premiers intéressés. Dès son origine, ce programme d'aménagement de déversoirs s'est voulu construit en étroite collaboration avec les riverains et en particulier avec eux. Ainsi, le *Journal de la Nièvre* du 16 mars 1867 rappelle que « les inspecteurs généraux [...] ont eu avec le préfet, des maires, des propriétaires, des agriculteurs [...] un entretien dans lequel les besoins des populations ont été exposés ».

Sur le val de Loire, la grande propriété existe encore sous le Second Empire. Le Comte de Béthune fait par exemple partie des plus grands opposants au projet de déversoir sur la commune de Sully s/ Loire et son introduction dans la commission d'enquête a un impact non négligeable dans le refus rendu au final. Inversement, c'est grâce à un très riche propriétaire possédant l'ensemble des terres à submerger que le déversoir à Dampierre est réalisé avant même que les conclusions des autres enquêtes publiques n'aient été rendues. Cette grande propriété s'illustre plus particulièrement dans les zones rurales.

Mais la propriété s'est également diversifiée. Certains anciens fermiers sont devenus propriétaires. Dans les rapports des ingénieurs, il ainsi souvent fait mention de propriétaires sans que leurs noms soient précisés, car l'administration ne les connaît pas particulièrement bien¹²⁸. A Nevers, les actes de vente et autres documents administratifs font apparaître le très

128 C'est par exemple le cas à Nevers, en 1865, lorsque le Maire de la ville évoque avec l'administration la requête présentée par M. Robert de Lagany, MM. Busson de Lavésire, Souchon et autres, à l'effet d'obtenir la fermeture de l'aqueduc de la Brûlerie. Il termine sa lettre en expliquant qu'il ignore le nom des autres signataires et ne les mentionne donc que sous le vocable "les autres signataires" (AD Nièvre 3S 6498 Loire, levée de Saint Eloi, travaux de défense).

grand nombre de propriétaires concernés par le projet prévu dans le val de Saint-Eloi. Chacun possède un verger, une haie vive, une serre. Les propriétés dépassent rarement l'hectare. Il s'agit en fait d'une petite propriété vivrière.

2.2.3 Leur vision du problème

Pour les propriétaires riverains, les crues répétées et les ruptures des levées sont synonymes de pertes financières. Ils n'ont en outre aucune possibilité d'action sur ces ouvrages, propriétés de l'Etat. Pendant toute la première moitié du 19^{ème} siècle, les propriétaires riverains sont nombreux à demander le renforcement des ouvrages de protection. Mais ces travaux dépendent du bon vouloir du Ministère des Travaux Publics et ne peuvent donc être engagés sans leur aval. Si désormais les levées cèdent, c'est bien l'administration qui en est pour eux entièrement responsable.

2.2.4 Les enjeux qui leur sont propres

Pour les propriétaires riverains, leurs biens personnels sont directement en jeu face à ces nouveaux ouvrages de protection que l'Etat souhaite imposer. Pour certains, ce sont leurs terres agricoles, pour d'autres, ce sont même leurs entreprises qui sont menacées. C'est le cas par exemple dans le val de Cisse de quatre industriels dont les tuileries sont menacées par le projet engagé.

Parmi les grands propriétaires, l'enjeu est également symbolique, face à une administration d'Etat qu'ils n'acceptent pas. On peut citer à ce propos l'exemple du Comte de Béthune à Sully s/ Loire.

2.2.5 Leurs objectifs

Pour tous, donc, c'est la protection de leur bien privé qui est l'objectif principal. Mais de la même manière que pour les municipalités, les positions sont très diverses selon les lieux. On note cependant des dissensions entre les propriétaires sur un même site. Ainsi, l'ingénieur Comoy remarque dans la partie relative au projet proposé sur le val de la Charité s/ Loire : « Dans la conférence du 13 mars [1867], à Bourges, les opinions se sont partagées. Un des principaux propriétaires a recommandé l'établissement d'un déversoir vers le point où la brèche s'est produite dans la dernière crue, considérant ce moyen comme le seul à employer pour soustraire le val aux désastres qu'entraîne toujours la submersion des levées et l'introduction violente des eaux par les brèches qui en sont la suite inévitable. Un autre intéressé a proposé au contraire la défense absolue du val par la consolidation et même l'exhaussement des levées »¹²⁹.

2.2.6 Les ressources mobilisées

Les propriétaires riverains jouent sur leurs relations et leurs positions au sein des différentes organisations pour faire entendre leurs voix. Ils appartiennent en effet souvent aux Conseils Municipaux ou Conseils Généraux. Ils peuvent être députés ou sénateurs.

¹²⁹ G. Comoy, *Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire, de Roanne à Briare, 1867.*

Ils s'immiscent également au sein des commissions d'enquête d'utilité publique organisées pour la mise en place du projet. Ainsi, à Sully s/ Loire, la commission est remaniée avant de rendre son avis ; le Maire de la commune et le Comte de Béthune sont nommés en son sein et c'est en partie sur leur avis que la commission d'enquête fonde ses conclusions et rejette le projet ¹³⁰. Le rapport est sans appel : « *Sur leur demande, sont introduits au sein de la Commission M. le Maire de Sully et M. le Comte de Béthune Sully ; il est fourni par eux des explications à l'appui de la délibération ci-dessus analysée, après quoi ils se retirent* ».

La composition de la commission d'enquête d'utilité publique à Jargeau laisse également percevoir la prédominance des grands propriétaires et des notables dans les décisions. Ainsi, on y trouve : « *MM. Vignat, propriétaire, conseiller général et maire d'Orléans, Brouard, propriétaire, conseiller général, maire de Saint-Jean-de-Braye, Bermon, président de la chambre de commerce, d'Illiers, propriétaire, membre du conseil d'arrondissement, maire d'Olivet, Lesourd, propriétaire, conseiller général, Jargeau, de Morogues, propriétaire, conseiller général et maire de Saint-Cyr-en-Val, Paudellé, propriétaire, conseiller général, maire de Beaugency* »¹³¹.

2.3 Les populations riveraines inquiètes pour la sécurité du val

2.3.1 Les points clés

<i>Présentation</i>	On considère ici les « habitants », tels qu'ils sont représentés comme entité dans les pétitions, lors des enquêtes publiques.. Il s'agit de la masse des riverains.
<i>Leur vision du problème</i>	Pour les populations riveraines, c'est l'Etat qui est responsable des ruptures successives de digues. Etant donnée sa mainmise sur les ouvrages de protection, il est impossible pour elles d'agir et de se protéger.
<i>Leurs enjeux</i>	L'enjeu premier reste leur sécurité sur le val. Leurs doléances se multiplient afin de se faire entendre au mieux auprès des administrations qui possèdent, elles, des objectifs dépassant le simple intérêt local.
<i>Leurs objectifs</i>	Dans le cadre de ce programme, les populations réagissent avec pour unique perspective l'obtention d'un système de protection efficace à termes.
<i>Leurs ressources</i>	Sur le val de Loire, les populations ont encore au 19 ^{ème} siècle un rapport quotidien avec la rivière. Elles utilisent leur bonne connaissance du fleuve pour adopter ou repousser les projets. Lors des enquêtes d'utilité publique, elles ont les moyens juridiques et technique de se faire entendre. Elles exercent également des pressions sur leurs décideurs locaux.

¹³⁰ AD Loiret, 3S 46878-n° 2889.

¹³¹ Cf. AD Loiret, 2S86, « Jargeau, Travaux de défense contre les inondations, 1856-1895 »

2.3.2 Pour mieux comprendre...Présentation

Les populations riveraines apparaissent en filigrane dans les documents des archives. Les Maires les utilisent comme argument pour relancer les projets, on parle des « habitants ». Parmi les documents consultés, très peu sont directement issus de la population civile. La pétition des Sancerrois écrite en 1866 après la troisième crue exceptionnelle en est un très rare exemple. Des pétitions sont certes adressées au Préfet ou au Ministère, mais elles le sont le plus souvent par l'entremise du Maire. Une difficulté demeure : l'analphabétisme. Beaucoup de pétitions ne comportent ainsi pas tous les noms des signataires¹³².

L'absence de documents directement écrits par les administrés est une limite importante au travail. Pourtant cette masse qui semble silencieuse joue un rôle non négligeable. Elle intervient tout d'abord dans le choix de la solution retenue, mais également lors des enquêtes d'utilité publique, où les propriétaires ne sont pas les seuls administrés appelés à s'exprimer. De même, elle exerce une véritable pression sur ses décideurs locaux. En 1873, le maire de Jargeau, dans ses multiples requêtes à l'administration d'Etat, fait ainsi part de sa crainte de devoir démissionner, avec tout le Conseil Municipal, si aucune opération d'aménagement n'est engagée rapidement pour apporter une meilleure protection à sa commune.

2.3.3 Leur vision du problème

Les requêtes des populations riveraines sont très proches de celles exprimées par les propriétaires riverains et les municipalités. L'administration d'Etat est en effet le plus souvent tenue pour responsable des événements survenus. Dans les doléances qu'ils expriment à l'Empereur, les Sancerrois dénoncent ainsi le mauvais entretien des levées et la multiplication des ouvrages de navigation depuis plusieurs décennies.

Il est donc de la responsabilité de l'Etat d'apporter une solution satisfaisante, qui leur assure une protection définitive de leurs intérêts.

2.3.4 Les enjeux qui leur sont propres

Pour les habitants du val, la question de leur sécurité est directement posée, en particulier dans les vals ruraux. En zone urbaine, les habitants ont déjà pu voir les progrès réalisés dans la protection de leurs intérêts après les campagnes de travaux de 1863 à 1865.

A ce titre, les doléances des Sancerrois sont très révélatrices. Ainsi, « *après un si grand malheur, notre premier besoin est d'offrir à l'Empereur l'hommage de notre vive reconnaissance pour les secours qu'il a fait immédiatement distribuer aux inondés les plus nécessiteux [...]. Mais [...] les populations riveraines de la Loire, et en particulier celle du Sancerrois, restent encore sans défense sous le coup des menaces de l'avenir. [...] Votre Majesté, dans une lettre mémorable, avait, dès 1856, tracé un programme qui se recommandait plus encore pour la haute valeur des idées que par le nom de son Auguste Auteur. Cette lettre n'a pas reçu la suite qu'elle comportait. Aucun système général, soit de travaux soit d'administration n'a été adopté : un provisoire fatal a été maintenu. Quelques travaux détachés ont seulement eu lieu pour la protection des grandes villes [...]. Mais rien n'a été fait pour la protection des campagnes riveraines de la Loire où se pressent, toujours exposées, un si grand nombre d'ouvriers de l'agriculture. Au moment où Votre Majesté, mue par une sollicitude qui s'étend à tous, a ordonné une vaste enquête sur les intérêts agricoles,*

¹³² Ainsi, parmi le Conseil Municipal de la commune de Saint-Eloi, deux conseillers ne sont parvenus à signer en 1867 de leur main.

nous venons la supplier de protéger les nôtres, périodiquement menacés par un fléau qu'on ne peut pas sans doute supprimer entièrement, mais dont on peut certainement atténuer et limiter les conséquences les plus désastreuses »¹³³.

2.3.5 Leurs objectifs

Pour les riverains, lorsqu'on leur demande leur avis lors des enquêtes d'utilité publique, l'objectif principal est d'arriver à un système de protection efficace pour leurs biens. La question se pose alors de nouveau de comprendre pourquoi en certains lieux, les projets ont été rejetés, pourquoi dans d'autres ils ont été acceptés. A Jargeau, plus de 350 personnes se sont ainsi déclarées favorables au projet¹³⁴. A Nevers, le registre ouvert pour recevoir les avis est resté vide.

2.3.6 Les ressources mobilisées

Au 19^{ème} siècle, les populations sont maîtresses des projets proposés. Les enquêtes d'utilité publique sont pour elles le principal moment où elles peuvent influencer sur le processus de décision. Elles utilisent alors leur bonne connaissance du fleuve et des phénomènes qui y sont liés pour se positionner devant ces projets qui leur sont proposés.

Les acteurs parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce programme possèdent donc tous des visions différentes du problème, des objectifs multiples et des ressources diverses.

Entre ceux qui évoluent à l'échelle nationale, ont souvent des ambitions très larges et leurs propres priorités, et les acteurs plus locaux, les frictions sont inévitables. La partie qui suit propose donc de les considérer cette fois dans une approche dynamique, tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre du programme et de détailler les différentes étapes amenant au résultat final.

¹³³ Lettre d'un habitant du Sancerrois à l'Empereur, sans auteur, sans date.

¹³⁴ Jargeau compte à l'époque à peine plus de 2 000 habitants.

3. Les interactions entre acteurs

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre du programme est donc ici présenté en **phases successives**. Pour chacune d'entre elles, l'accent est mis sur les **interactions** qui apparaissent entre les acteurs, l'**acteur dominant** à chaque étape et l'**espace** dans lequel se joue les interactions.

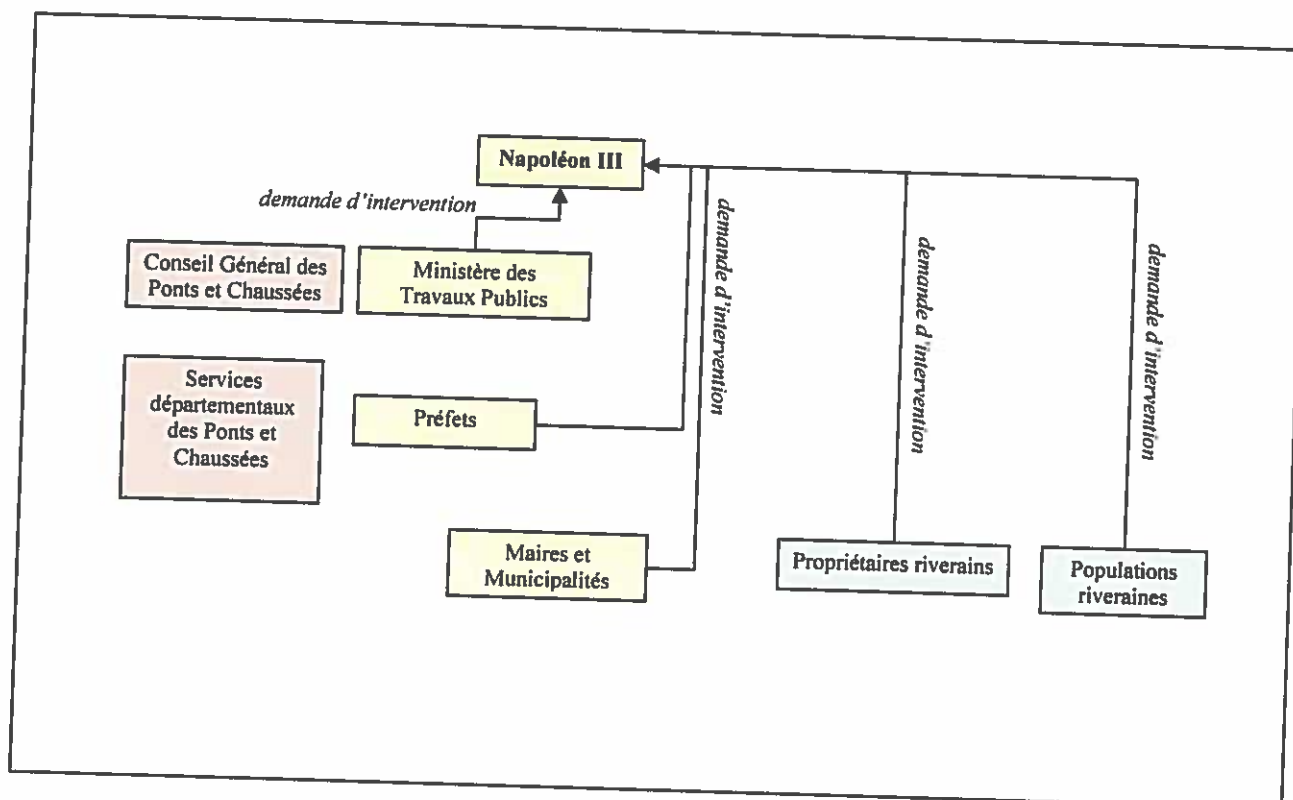
Les **schémas complémentaires** permettent de mieux visualiser les informations importantes pour chaque phase.

Un premier **schéma** servant de trame au reste de l'analyse présente les **principaux acteurs**, placés selon leur **niveau d'intervention** (national, départemental, local) et leur **caractéristiques propres** (selon qu'ils appartiennent à la sphère technique, politico-administrative ou sociale).

Les principaux acteurs du programme d'aménagement de déversoirs sur la Loire de 1867

<i>Sphère technique</i>	<i>Sphère politico-administrative</i>	<i>Sphère sociale</i>		
	Napoléon III	Niveau national		
Conseil Général des Ponts et Chaussées	Ministère des Travaux Publics			
Services départementaux des Ponts et Chaussées	Préfets	Niveau départemental		
	Maires et Municipalités	Propriétaires riverains	Populations riveraines	Niveau local

3.1 Phase 1 : Un Empereur à l'écoute de l'opinion publique (1856)



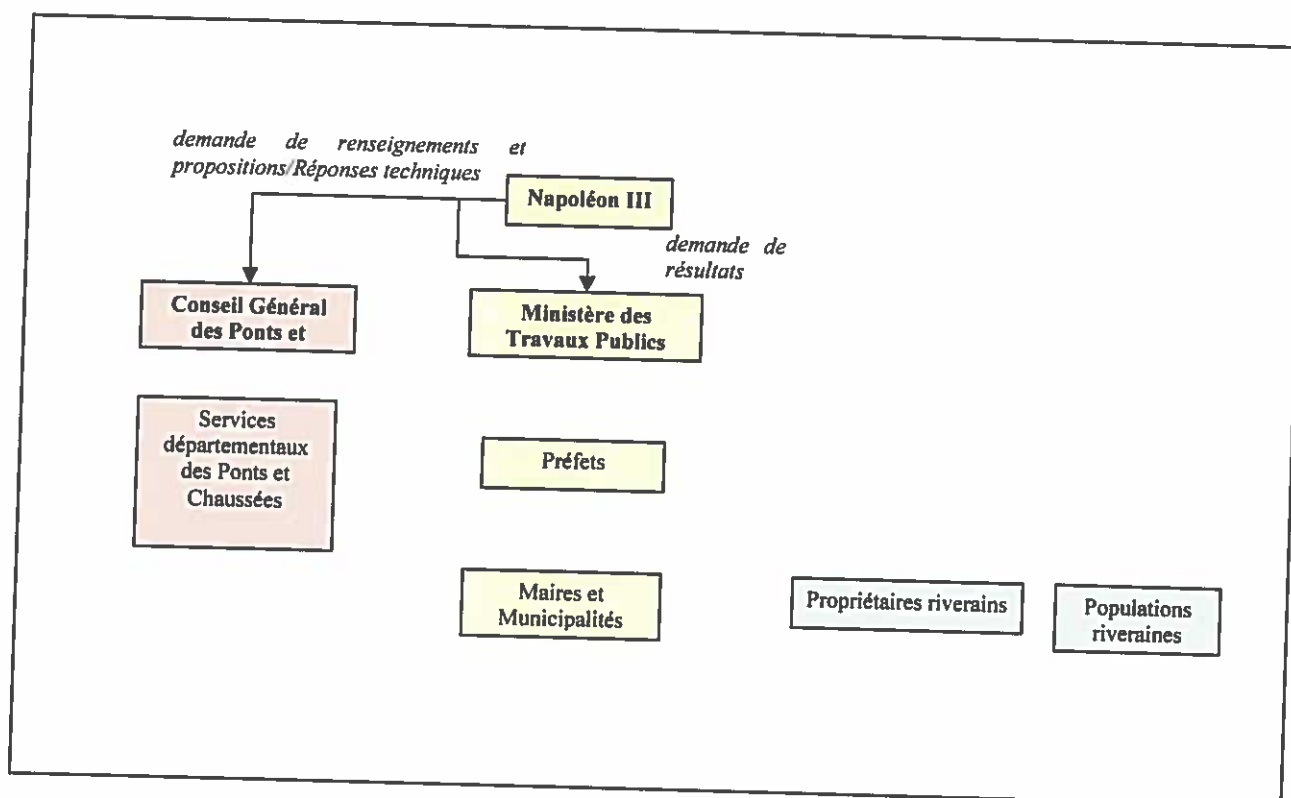
La **première phase** correspond à la **prise de conscience progressive** dans l'opinion publique et l'administration d'Etat qu'il y a nécessité à agir face à ces catastrophes répétées.

Après les crues successives de 1846 et 1856, la **question de la sécurité en bord de fleuve** ne se limite plus aux seules régions riveraines. Elle **concerne désormais l'opinion au niveau national**. Le fait que la crue de 1856 ait touché l'ensemble des grands bassins versants français accélère encore la sensibilisation de l'opinion publique. Les articles traitant de ces malheurs se multiplient dans la presse, tentent d'apporter des réponses et d'expliquer le phénomène.

La **société civile et les élus locaux** sont les **premiers à demander une intervention de l'Etat**. Le discours d'E. MAME devant le Conseil Général d'Indre-et-Loire en septembre 1856 ou la pétition des habitants de Jargeau auprès de l'Empereur sont autant d'exemples de cette pression née localement pour aboutir à un système viable sur le long terme.

Face à ces requêtes de plus en plus nombreuses, **l'Empereur réagit rapidement** et déploie des moyens qui correspondent aux besoins. Les aides financières sont importantes, comme en 1846, mais surtout, **il lance cette fois un programme d'études aux très grandes ambitions**. En 1846, les études engagées s'étaient finalement étiolées. Cette fois, il existe une **réelle volonté politique d'engager un projet d'envergure** et de proposer des solutions. Napoléon III est donc bien l'élément déclencheur du programme.

3.2 Phase 2 : La technique face au politique (1856-1866)



Après que l'Empereur s'est engagé dans la lutte contre ces dommages répétés, la **seconde phase se joue uniquement au niveau national**, sur des aspects avant tout techniques.

Pendant près de dix ans, entre 1856 et 1866, se sont ainsi **confrontés intérêts politiques et compétences techniques** au plus haut niveau. Dans les propositions que les ingénieurs lui font, Napoléon III privilégie l'option des réservoirs. Il croit encore en la possibilité d'empêcher durablement l'introduction des eaux dans les vals.

Face à lui, les ingénieurs des Ponts et Chaussées envisagent, eux, toutes les possibilités. Collin, en 1857, met l'accent sur l'intérêt des déversoirs. Il évoque même la possibilité de mettre en place des déversoirs non endigués, qui laisseraient les eaux s'épandre dans les vals, alors que le plus souvent, ce sont des canaux de décharge qui sont proposés. Un an plus tard, Comoy privilégie également cette option dans son premier état des lieux de l'avancée des études. Pour les ingénieurs, cette technique a l'avantage de permettre de maîtriser les flots, de prévoir les points d'introduction et d'éviter les brèches.

Comoy doit pourtant réorienter son discours pendant les années qui suivent. En 1860, il doit justifier le choix des réservoirs. Les travaux et expérimentations se multiplient dans cette optique. Un programme de près de soixante ouvrages est envisagé dans la partie amont du bassin et son coût est évalué. Cependant, cette technique n'assure en rien contre les brèches ; dans son rapport daté de décembre 1860, Comoy s'applique à montrer les

limites de cette technique, le manque d'expériences, le coût économique lourd qu'elle implique¹³⁵. Le technicien obéit aux orientations établies mais tente de convaincre¹³⁶.

La crue de 1866 est l'élément conjoncturel qui permet au corps des Ponts et Chaussées de s'engager définitivement dans la direction des déversoirs. Les ingénieurs proposent un programme beaucoup moins lourd, applicable directement et dont l'efficacité ne dépend pas de la hauteur des crues. Le Ministre Béhic se fait le porte-parole de leurs propositions.

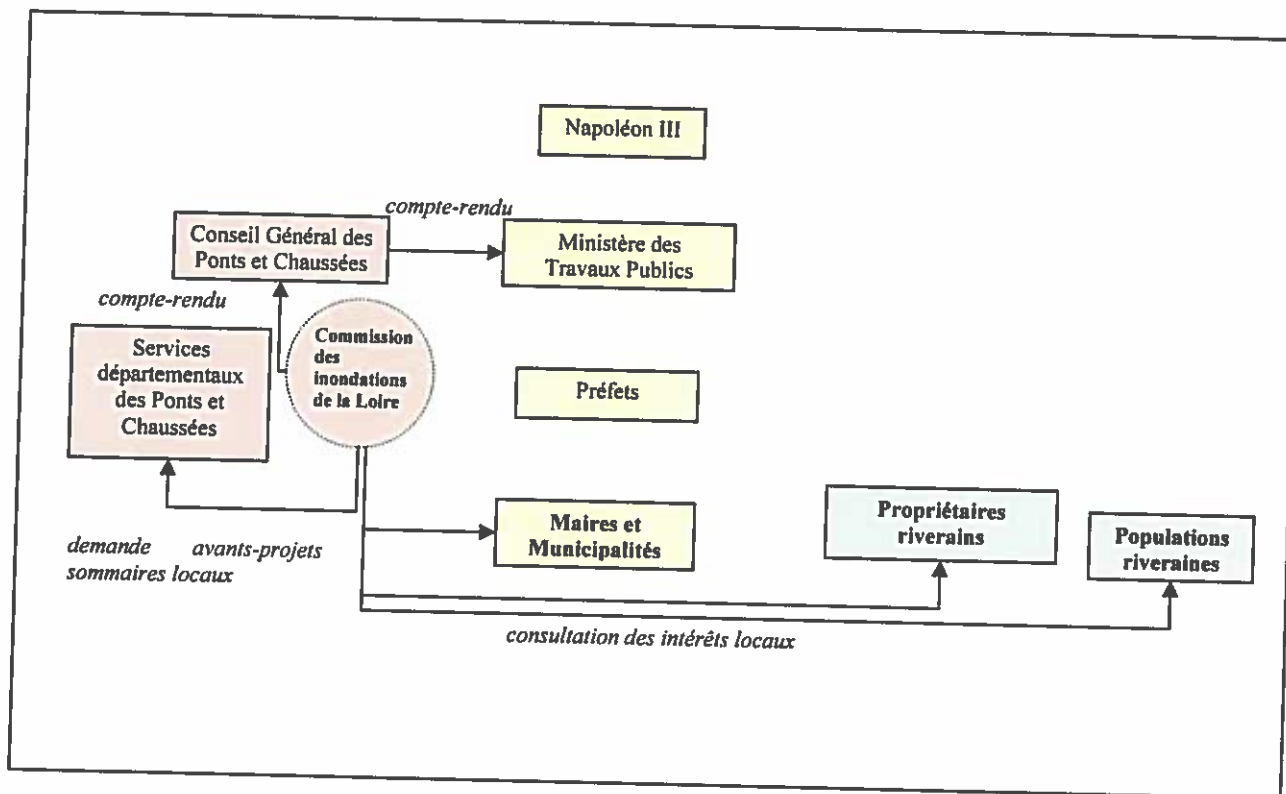
Pendant toute cette période, la question des populations riveraines est très peu évoquée. Lorsqu'elle est mentionnée, les ingénieurs sont confiants. Comoy estime qu'il suffira de bien informer les populations pour que l'adhésion soit totale de la part des riverains au moment de la mise en œuvre des projets pour qu'ils soient acceptés. Dans un rapport, il note : « *Ce sera, je n'en doute, pas, un grand bien produit par le Service des Etudes que la vulgarisation des faits concernant les crues, dans tout le bassin de la Loire. Plus les habitants et les Administrateurs connaîtront le régime général des crues, et plus on aura de facilité pour s'opposer à leur action. Quand on saura quelle forme particulière affecte une grande crue, suivant qu'elle arrive, en été ou en hiver, qu'elle est le résultat d'un orage ou d'une pluie prolongée, qu'elle provient de tel ou tel affluent, on sera beaucoup mieux armé pour lui résister* »¹³⁷.

¹³⁵ G. Comoy, *Etudes sur les Inondations de la Loire*, 1860.

¹³⁶ Dans ses *Mémoires sur les ouvrages de défense contre les inondations*, paru en 1868, G. Comoy réitère son argumentaire contre la technique des réservoirs, estimant ce type d'ouvrage incapable de contenir une crue d'importance exceptionnelle : « les plus grands emmagasineurs d'eau que l'on puisse produire n'exercent sur le débit maximum et la hauteur des crues qu'une action bien inférieure à celle dont nous venons de reconnaître la nécessité » (p. 80).

¹³⁷ G. Comoy, *Extrait du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des Etudes*, 1857.

3.3 Phase 3 : des techniciens aguerris face aux premiers intéressés (1866-67)



Cette troisième phase correspond à la phase de concertation que les ingénieurs de la Commission des Inondations de la Loire engagent sur le val. Créée par le Ministère des Travaux Publics, elle passe l'hiver 1866-67 à consulter les populations et municipalités riveraines. Les **intérêts locaux** sont pour la première fois réellement sollicités et représentés.

Les premières tensions apparaissent alors, relativement inattendues pour les ingénieurs. Elles sont relayées par Comoy dans le rapport qu'il rend le 29 avril 1867. La **question des déversoirs** est souvent au cœur du débat. Si les ingénieurs de la Commission entendent les requêtes, ils ne les écoutent pourtant pas tout le temps. Celles qui correspondent à leurs objectifs sont prises en considération ; celles qui s'en éloignent sont souvent repoussées, de façon argumentée. Leur objectif reste d'agencer un programme d'ouvrages aussi cohérent que possible à l'échec de toute la Loire moyenne. Ainsi, si les habitants du Guétin¹³⁸ sont dès le départ favorable à un tel ouvrage, les ingénieurs imposent leur décision à Cosne¹³⁹ ou à Nevers¹⁴⁰.

Les ingénieurs aboutissent donc à un **programme de 19 déversoirs**, fondé en partie sur les demandes locales, mais surtout sur des impératifs de site et des considérations

¹³⁸ E. Denecheau, *Appréhension sociale et culture du risque d'inondation dans les vals amont de la Loire moyenne*, 2002, p. 25.

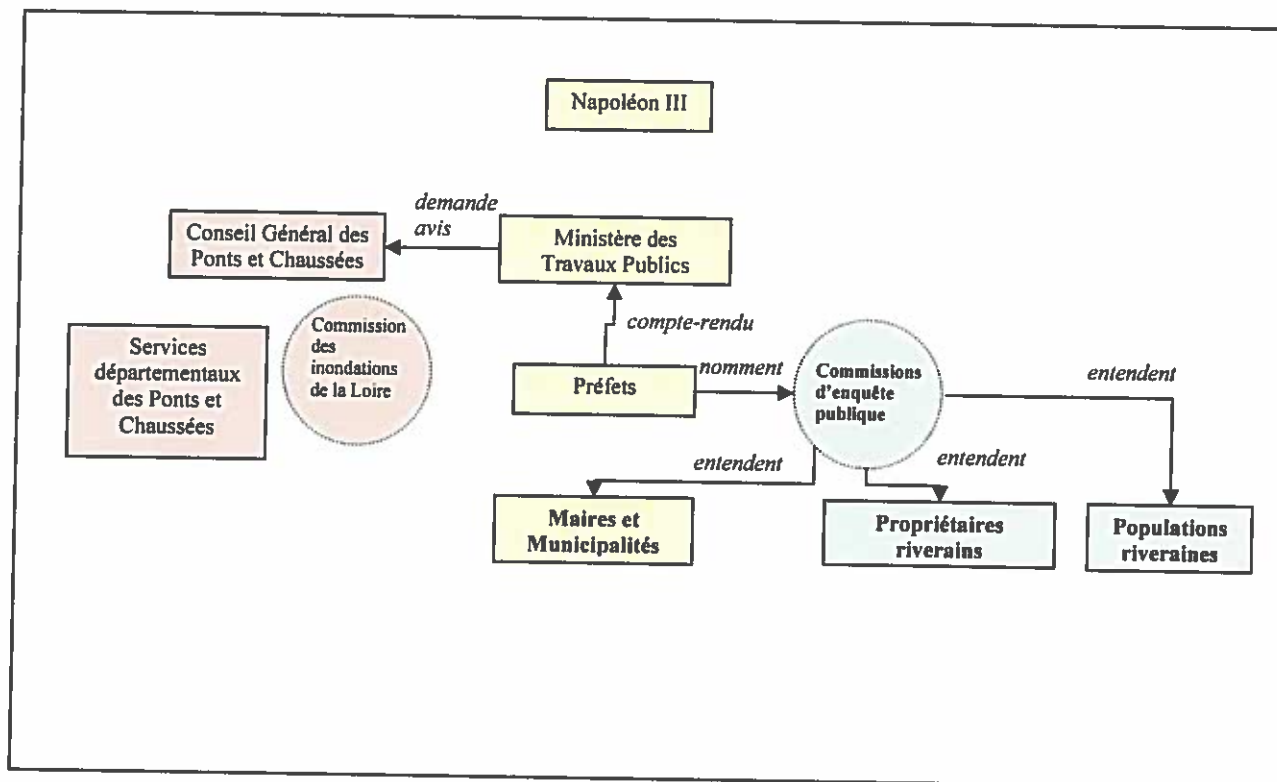
¹³⁹ Ibid, p. 29.

¹⁴⁰ G. Comoy, *Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire, de Roanne à Briare, 1867* (version dactylographiée en 1907), archives personnelles Hubert Couprie.

techniques (ouvrages proposés dans des lieux où il y eu des brèches, où les digues ont toujours été submergées ou bien dans les grands vals). Pourtant, on constate que les ouvrages repoussés dès le départ par les intérêts locaux font le plus souvent partie de ceux abandonnés au final.

Le Conseil Général des Ponts et Chaussées et le Ministère des Travaux Publics acceptent en principe le choix des ingénieurs de la Commission. Les ingénieurs locaux sont chargés de la réalisation d'avants-projets sommaires.

3.4 Phase 4 : la première phase d'enquête publique, une confrontation annoncée (1868-71)



La quatrième phase correspond à l'étape des enquêtes d'utilité publique, nécessaires avant le lancement des travaux sur les différents sites retenus. Les ingénieurs locaux ont réalisé en quelques mois les avants-projets sommaires et les Préfets nomment les commissions à partir de 1868.

Dans de nombreux lieux, ces enquêtes sont le point de cristallisation des conflits. Les intérêts locaux ont alors capacité à bloquer le système et en usent largement. Les municipalités sont appelées à rendre leur avis ; les propriétaires riverains sont également entendus. Pour les populations riveraines, le registre ouvert pour l'enquête est l'occasion d'exprimer leur opinion. Les commissions d'enquête s'appuient très largement sur les opinions formulées par les uns et les autres¹⁴¹ pour rendre leur avis ; si l'on excepte quelques lieux où les projets sont acceptés sans difficulté, dans la plupart des cas, les dissensions sont nombreuses. La distinction est alors à faire entre les lieux où les Commissions d'enquête rendent un avis définitivement défavorable et en appellent à l'abandon du projet et ceux où des amendements sont proposés. La question de la hauteur du seuil a été très souvent évoquée par les intérêts locaux¹⁴².

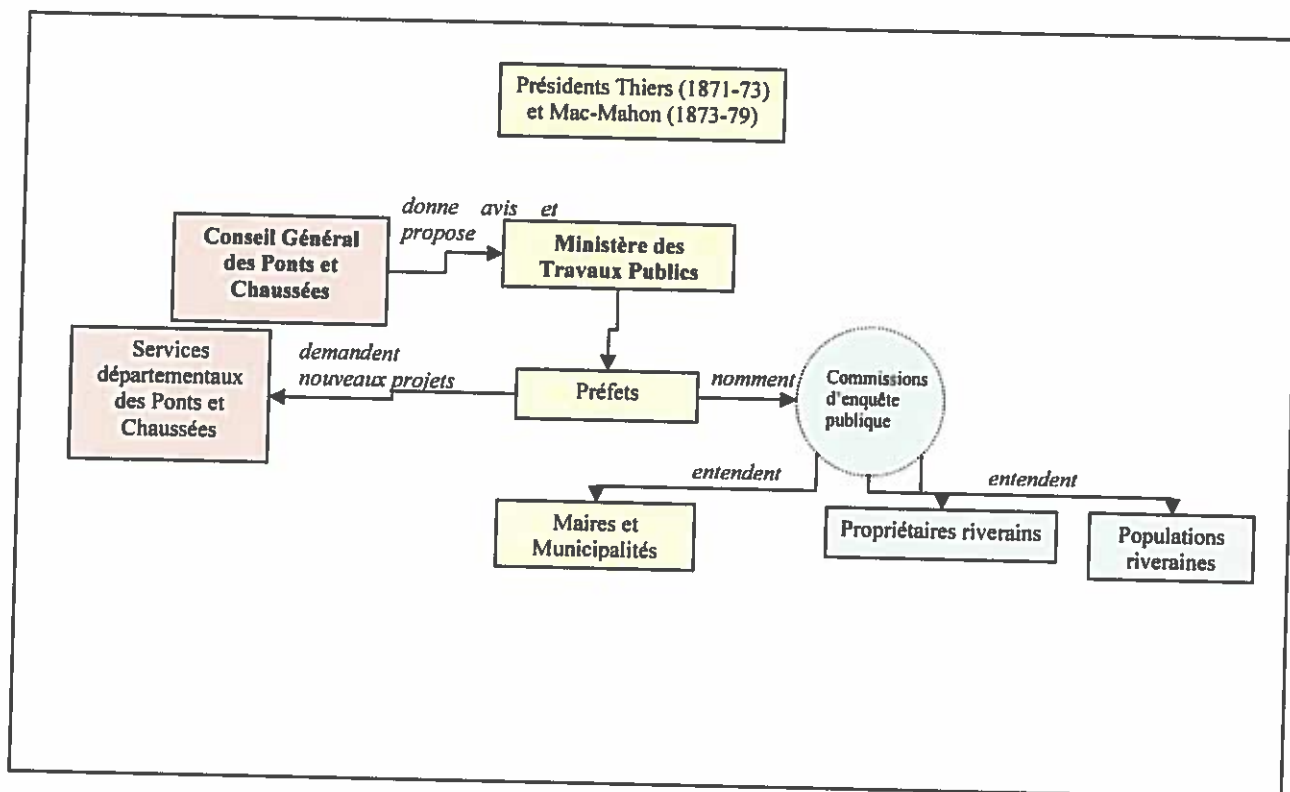
¹⁴¹ Cf. AD Loiret, S46878-n°2889, « Conclusions commission d'enquête publique, Sully s/ Loire », sans date et AD Indre-et-Loire, S3407-n°2232, « Déversoir et reversoir de Luynes » : « Cet avant-projet a rencontré une opposition unanime de la part des trois communes intéressées [...] la commission d'enquête a proposé l'abandon de l'avant-projet en se basant sur ce que le val de Luynes n'a pas encore été inondé depuis un temps immémorial ».

¹⁴² Cf. AD Loir-et-Cher, 3S116-n°1743, « Commune de Montlivault, session de mai 1871, travaux de la levée de la Loire, protestation du Conseil Municipal » : « Si un déversoir à Montlivault est reconnu d'une urgente nécessité, le conseil [...] dira [...] qu'il faut un déversoir de six mètres de hauteur ».

Au sortir de la phase d'enquêtes d'utilité publique, le **Ministère des Travaux Publics est donc devant une situation complexe**. Les projets n'ont reçu que très rarement l'accueil espéré. Le 4 mars 1874, le Directeur Général des Ponts et Chaussées, Franqueville, l'admet : *« les enquêtes auxquelles on a soumis ces projets ont donné lieu aux appréciations les plus diverses. Le système des déversoirs a été admis par un certain nombre d'intéressés et repoussé par d'autres »*¹⁴³.

¹⁴³ Cf. AD Indre-et-Loire, S3386-n°2788, « Inondations de la Loire, projets de déversoirs, instructions ».

3.5 Phase 5 : une administration forcée de recentrer son programme sur quelques grands projets (1871-74)



La cinquième et dernière phase concerne avant tout les gestionnaires du fleuve et de ses ouvrages : le Ministère des Travaux Publics et le Conseil Général des Ponts et Chaussées, qui s'engagent dans une refonte totale du projet. Le Conseil Général d'Indre-et-Loire en fait état en 1875 : « *L'administration voulut bien faire une sérieuse attention à ces observations. Le programme des travaux proposés par les ingénieurs de l'Etat fut remis à l'étude et par une décision du 4 mars 1874, il fut arrêté en principe qu'il serait établi cinq grands déversoirs :*

- celui d'Auzouer, dans la levée du grand val de Saint-Benoît
- celui de Jargeau, dans la levée du grand val d'Orléans
- celui d'Avaray, dans la levée du val d'Avaray
- celui de Montlivault, dans la levée du val de Blois
- et celui de Chouzy dans la levée du grand val de Cisse »¹⁴⁴.

Le programme est donc recentré sur quelques ouvrages prioritaires. Parmi ceux retenus, plusieurs avaient été indiqués comme particulièrement stratégiques par Comoy, dans son rapport du 29 avril 1867 : l'ouvrage de Jargeau, celui du val de Cisse (Chouzy) et celui d'Ouzouer. Ainsi, à propos du val d'Orléans où se situe Jargeau, Comoy avait bien expliqué : « *Il ne saurait être question de supprimer l'énorme emmagasinement de 80 à 100*

¹⁴⁴ Cf. AD Indre-et-Loire, S3386-n°2787, « Rapport du Conseil Général d'Indre-et-Loire présenté à la Commission d'enquête : détail des travaux concernant la construction du déversoir de Chouzy ».

millions de mètres cubes d'eau qui s'est opéré dans ce val durant les inondations de 1846, 1856 et 1866, sans produire un exhaussement de niveau des crues, extrêmement dangereux pour la plaine imparfaitement protégée par les levées actuelles. Le val d'Orléans, quelle que soit l'importance des propriétés et des voies de communication qu'il renferme, doit donc être soumis à l'introduction des hautes eaux selon le mode proposé aujourd'hui, et qui sera moins funeste que l'invasion subite des torrents à travers les ruptures des levées»¹⁴⁵.

De même, sur le val de Cisse, l'ingénieur notait : « le val de la Cisse se prêtant à un emmagasinement d'au moins 60 millions de mètres cubes d'eau qui favoriserait singulièrement l'atténuation des crues, et soulagerait le lit principal beaucoup trop étroit, il a été jugé nécessaire d'introduire les hautes eaux dans ce val, au moyen d'un déversoir dont le meilleur emplacement paraît être entre Chouzy et Onzain »¹⁴⁶.

Enfin, on peut également souligner que ces ouvrages sont prévus en des lieux **particulièrement stratégiques** : Jargeau et Ouzouer sont en amont d'Orléans, Montlivault est en amont de Blois et doit compléter le système de défense de la ville, le déversoir de la Cisse est l'ouvrage le plus proche prévu en amont d'Amboise et de Tours... Si les documents consultés n'ont pas permis de confirmer cette observation, il est probable que les ingénieurs ont dû prendre ce type d'élément en considération.

Les ingénieurs font également évoluer leurs projets sur un **second point : la hauteur des seuils des déversoirs**. Ainsi, alors qu'ils avaient jusqu'alors rarement considéré les positions des populations riveraines, ils **mettent cette fois l'accent sur les demandes locales**, afin de faciliter l'acceptation de leurs projets. Ainsi, à propos du projet de déversoir à Montlivault, l'ingénieur Deglande note : *« Après l'enquête concernant les déversoirs d'Avaray et de Montlivault, M. l'ingénieur Jollois s'est borné à proposer d'en relever le seuil de 50 cm et de la couronner en outre d'une mince banquette de 50 cm. Ce relèvement de 1 mètre donnait satisfaction aux populations locales »*¹⁴⁷. De la même manière, sur le val de Cisse, les requêtes des intérêts locaux sont entendues¹⁴⁸.

Les « *premiers intéressés* », comme ils sont souvent nommés, ont donc réussi à faire entendre leur voix. Parmi les ouvrages retenus lors de cette refonte, seul le déversoir du val de Cisse ne verra pas le jour, pour des questions avant tout financières.

Pour finir, il faut souligner le cas de quelques projets, sur lesquels les commissions d'enquête engagées en 1868 avaient abouti à des conclusions favorables mais n'ont pas été retenus dans le second programme. Parmi les exemples observés, le cas s'est produit à la Charité s/ Loire¹⁴⁹ ou à Nevers¹⁵⁰. Ici, les impératifs financiers peuvent expliquer en grande

¹⁴⁵ G. Comoy, *Rapport sur les mesures relatives à la 3ème section de la Loire, de Briare à Nantes*, p.13.

¹⁴⁶ Ibid, p.31.

¹⁴⁷ MM. Deglande et Jollois, « *Projet de travaux relatifs aux inondations – département du Loir-et-Cher* », 1870, pp.4-5.

¹⁴⁸ Cf. AD Indre-et-Loire, S3387-n°2787, « *Déversoir de Chouzy* ». La seconde commission d'enquête d'utilité publique note ainsi dans son rapport auprès du Conseil Général d'Indre-et-Loire : « Ce déversoir en préservera pas la vallée de la Cisse des inondations. La Commission ne l'a jamais espéré. Mais elle est convaincue qu'il la préservera des désastres qui sont la conséquence de la rupture des levées [...] En 1871, elle [la Commission d'enquête] avait été d'avis d'établir le radier à 5,50 mètres au-dessus de l'étiage de Chouzy [...] et de placer sur ce déversoir une banquette d'un mètre d'élévation, assez solidement construite pour maintenir dans le lit du fleuve une nappe d'eau de 6,50 mètres de profondeur [...] l'avant-projet soumis aujourd'hui [1875] à votre examen est dressé dans ces conditions ».

¹⁴⁹ Cf. AD Nièvre, Série W, ST49, « *Mémoire de l'ingénieur ordinaire Haret de la Noë relatif au projet de déversoir à la Charité* », 1884 : L'ingénieur revient sur l'enquête d'utilité publique qui a eu lieu en 1868 à la Charité s/ Loire et note que « Le 8 février 1869, le Conseil Général des Ponts et Chaussées approuvait un avant-projet présenté après enquête par les ingénieurs de la Loire et comportant la construction d'un déversoir maçonné de 400 mètres de longueur près du kilomètre n° 176 de la rive gauche à l'emplacement de la brèche *uipe pluridisciplinaire plan Loire grandeur nature* ».

partie ce retournement. Car en construisant un nouveau programme où les ouvrages ont un seuil exhaussé, les ingénieurs augmentent mécaniquement les coûts de construction. Ainsi, Franqueville, Direction Général des Ponts et Chaussées explique dans son rapport d'instruction du 4 mars 1874 : « *La dépense de construction des cinq déversoirs [...] serait de [...] 3 423 000 francs. Ce chiffre dépasse de 1 200 000 francs celui des premiers projets soumis aux enquêtes* »¹⁵¹. On peut en outre rappeler que les déversoirs n'ont jamais pu véritablement être testés, un des grands regrets de l'administration¹⁵², et qu'après avoir construit les ouvrages prioritaires, de nouvelles dépenses, sans l'assurance d'un retour sur investissement, étaient difficiles à concevoir.

Au final, il semble que l'administration d'Etat ait tenté lors de ce programme de « sauver les meubles » après les oppositions exprimées localement et de faire au mieux avec ses moyens financiers.

Les deux ouvrages réalisés au Guétin et à Dampierre sont de petits ouvrages, exécutés à la marge du programme principal. A la suite de la déconvenue des enquêtes publiques de 1868-71, l'administration ne conserve que les projets les plus stratégiques, ceux dont la capacité d'emmagasinement des eaux est la plus grande.

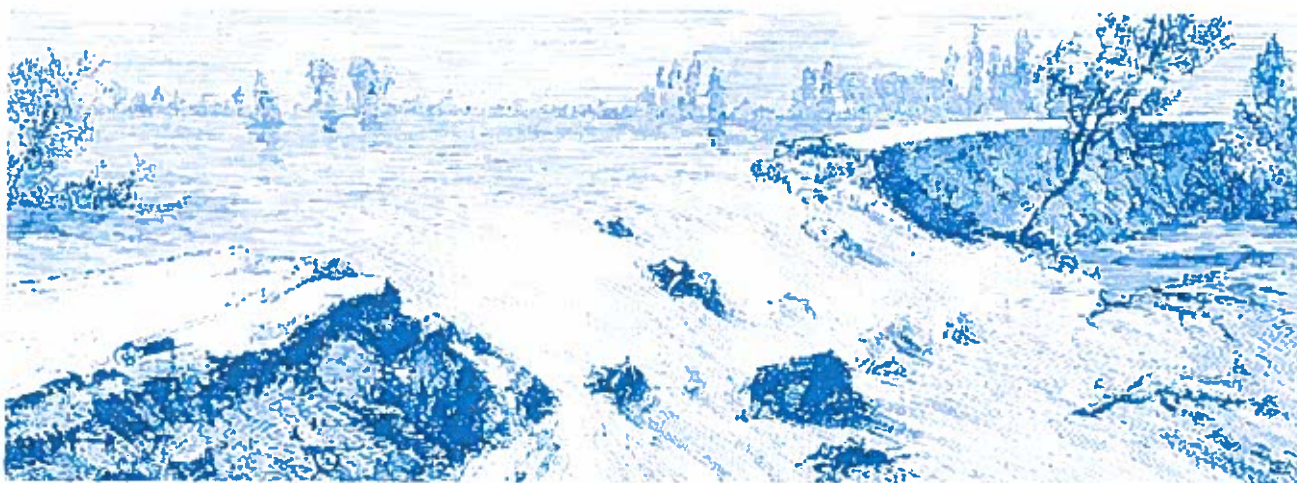
ouverte par la crue de 1866 ». Le projet avait donc été approuvé au préalable par la Commission d'enquête d'utilité publique. L'ingénieur ordinaire parle d'ailleurs de « circonstances locales éminemment favorables ».

¹⁵⁰ M. Asselin, Rapport à l'appui du projet de déversoir, octobre 1868 : « Le projet des travaux à exécuter pour la construction d'un déversoir sur la levée de Saint Eloi a été mis à l'enquête après avoir été modifié conformément aux prescriptions d'une décision ministérielle du 27 avril 1868. Aucune observation n'a été consignée sur le registre ouvert en exécution de l'ordonnance du 18 février 1834 pour recevoir les réclamations des intéressés. La commission appelée à donner son avis après la clôture de l'enquête a reconnu l'utilité des travaux et s'est prononcée en faveur des dispositions du projet ».

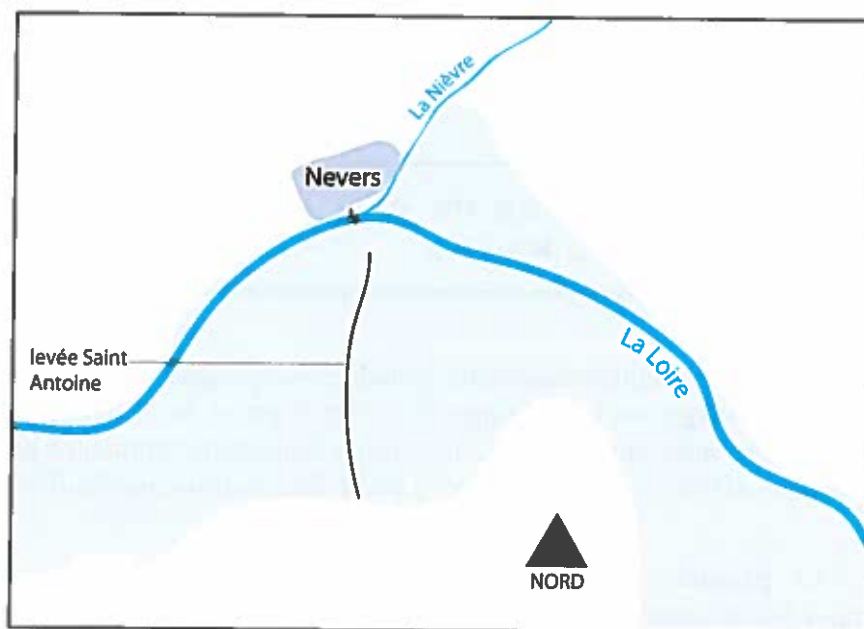
¹⁵¹ Cf. AD Indre-et-Loire, S3386-n°2788, « Inondations de la Loire, projets de déversoirs, instructions ».

¹⁵² A ce propos, cf. AD Loir-et-Cher, S3386-n°2785, « Lettre du chef de division du Ministère des Travaux Publics au Préfet d'Indre-et-Loire » à propos du retard du projet de déversoir sur le val de Cisse : « Aujourd'hui, le déversoir de Jargeau touche à peine à son achèvement et l'établissement de celui d'Ouzouer va seulement commencer. On n'a donc pas encore l'expérience que le Conseil [Général des Ponts et Chaussées] a réclamé en 1879, et la question n'est pas plus avancée qu'à cette époque ». De la même manière, l'ingénieur ordinaire Haret de la Nouë constate en 1884 que la question des déversoirs est encore très controversée et que « Les conditions de leur fonctionnement sont mal connues et il existe parmi les hommes compétents des divergences d'appréciation au sujet de la longueur qu'il convient de leur attribuer », (AD Nièvre, Série W S/T49, 1884).

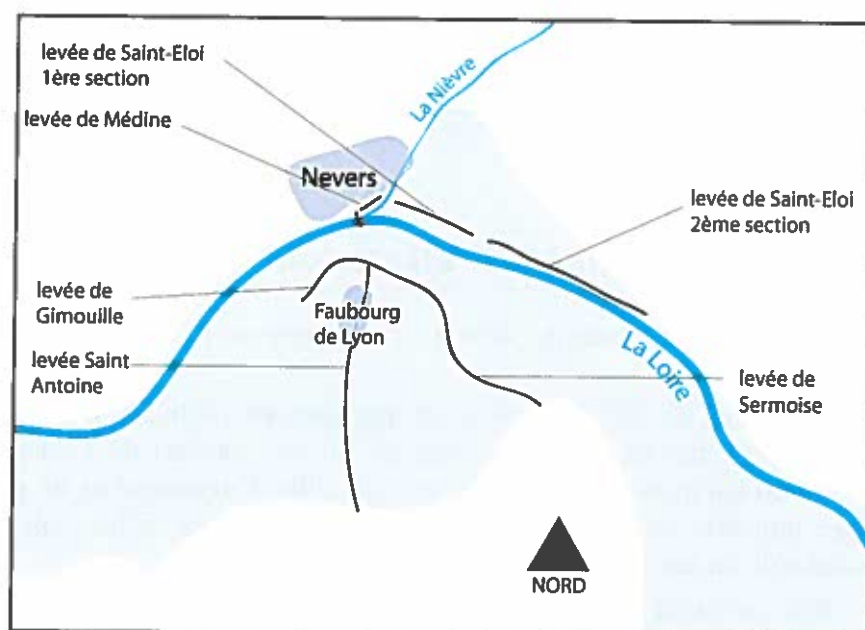
**Troisième partie : étude de cas, le projet
de déversoir sur la digue de Saint-Eloi à
Nevers**



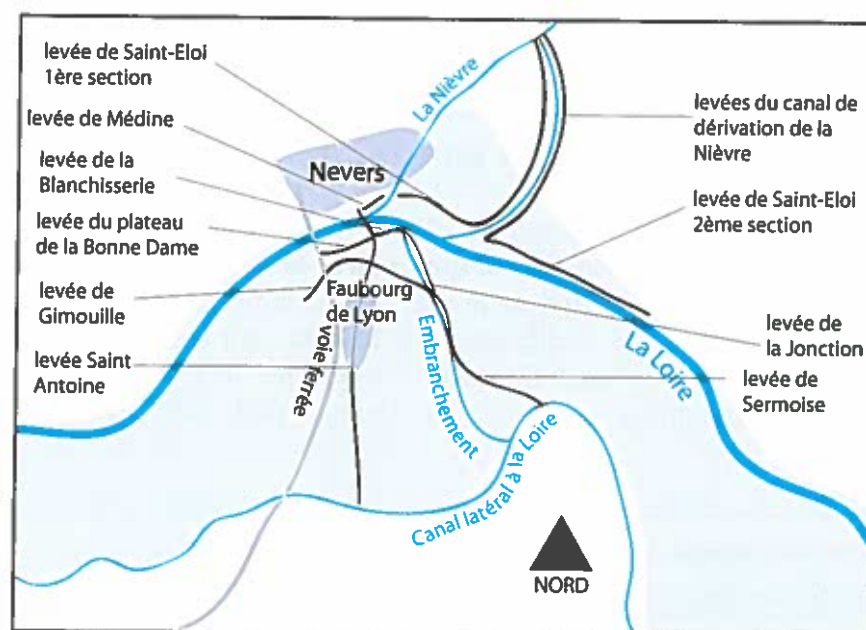
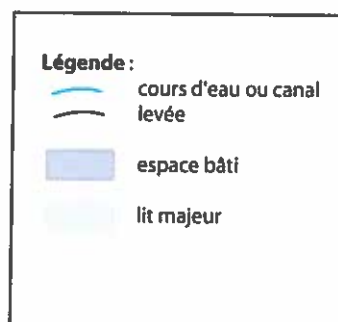
Document 7 :
l'évolution du
site de Nevers
depuis la mise
en place des
premiers
ouvrages de
protection sur
la Loire



Le site de Nevers à la fin du 17ème siècle



....à la fin du 18ème siècle



....à la fin du 19ème siècle

longitudinales, digue de Gimouille en aval et digue de Sermoise en amont. Le lit a ainsi été progressivement restreint (cf. document 7).

La crue de 1846 est la plus violente des trois ; elle atteint 6,30 mètres au dessus de l'étiage au pont de la ville et brise la levée de Saint-Eloi en rive droite¹⁵⁴. Sur les deux rives, on exhausse et on renforce les ouvrages juste après ces événements, dans le cadre du programme national engagé en 1847¹⁵⁵. Par la suite, s'implantent de nouveaux équipements dans la plaine alluviale de Sermoise, en rive gauche. La voie de chemin de fer du Bourbonnais arrive par le sud pour atteindre Nevers en 1848 ; un aqueduc est construit sur le fleuve afin d'installer la gare de la ville en rive droite à proximité du centre¹⁵⁶.

La crue de 1856 atteint, elle, 6,13 mètres au-dessus de l'étiage. Si elle est moins haute que celle de 1846, elle emporte néanmoins la digue de Sermoise sur près de 100 mètres. Des travaux sont engagés dès juillet 1856 pour réparer les dégâts¹⁵⁷, d'autant qu'un nouveau quartier de Nevers se développe alors sur la rive gauche de la Loire : le quartier de la Jonction. L'Embranchement de Nevers au canal latéral à la Loire est en effet terminé en 1861 ; à partir de cette date, le port de la Jonction devient le port principal de la ville¹⁵⁸. En rive droite, la levée de Saint-Eloi résiste à la crue de 1856, bien que très fragilisée. Dans sa partie aval, elle abrite désormais des faubourgs industriels de la ville.

A la suite de cette crue, Nevers profite des financements votés en 1858¹⁵⁹ pour la protection des centres urbains. La campagne de travaux menée entre 1863 et 1865 permet ainsi une nouvelle fois de renforcer la digue de Saint Eloi ; parallèlement, un canal de dérivation de la Nièvre est réalisé. Les eaux de l'affluent peuvent ainsi être maîtrisées et retenues en cas de crue trop importante de la Loire ; l'enjeu est alors la préservation du pont de Nevers ; les flots attaquent en biais cet ouvrage lors des périodes de crue. Ces travaux de canalisation de la Nièvre permettent également de prolonger la digue de Saint-Eloi, qui rejoint la digue insubmersible construite sur la rive gauche du canal. **Le val de Saint-Eloi est donc désormais complètement fermé et ne souffre plus d'entrées d'eau par remous comme auparavant. Pour les riverains, c'est une amélioration non négligeable¹⁶⁰.**

La crue de 1866 dépasse celle de 1846 de 6 centimètres. On observe une hauteur d'eau à 6,36 mètres au-dessus de l'étiage. **Les deux levées de Sermoise et de Saint-Eloi sont rompues¹⁶¹. En rive droite, c'est au niveau du quartier de la Baratte, dans la partie amont, que la digue s'ouvre ; les faubourgs habités ne sont donc pas directement touchés¹⁶². La partie renforcée lors des campagnes de travaux de 1863 et 1865 n'a souffert que des infiltrations et**

154 J. Imbart de la Tour, *La Loire : étude générale et étude spéciale de ce fleuve dans le Nivernais*, 1900.

155 A ce titre, voir les cotes 3S 6501 « 1847-53, prolongement et exhaussement de la levée de Sermoise », 3S 7116 « levée de Saint Eloi, acquisition de terrains » et 3S 7106 « 1856-1936, travaux de défense sur la levée de Saint Eloi », en particulier les documents relatifs aux réclamations des riverains après l'exhaussement et le prolongement de la levée. (Archives Départementales de la Nièvre).

156 J.-P. Harris et B. Stainmesse, *Histoire de Nevers*, 1984, 494p.

157 Cf. AD Nièvre, 3S6501, « 1803-1836, travaux de défense sur la levée de Gimouille ».

158 Cf. AD Nièvre, 3S7152, « 1879-1880, établissement d'un barrage à Nevers ».

159 Cf. première partie, p. 20.

160 G. Comoy, *Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire (de Roanne à Briare)*, 29 avril 1867 (dactylographié en 1907), (source : HVN Subdivision de Decize).

161 Cf. AD Nièvre, 3S7117, « 1884-1862, levée de Sermoise ».

162 J. Imbart de la Tour, *La Loire : étude générale et étude spéciale de ce fleuve dans le Nivernais*, 1900.

siphonnements¹⁶³. La municipalité de Nevers et les habitants du val de Saint-Eloi s'adressent alors à de nombreuses reprises, par courrier ou lors de délibérations municipales, au gouvernement et à l'Empereur pour les remercier des travaux défensifs engagés quelques années avant le désastre¹⁶⁴. Pour eux, il semble qu'enfin, la levée de Saint-Eloi ait atteint un degré de solidité assurant la protection des intérêts présents derrière.

1.3 Un projet en porte-à-faux avec les demandes locales

Mais lorsque la ville de Nevers reçoit les cinq inspecteurs de la Commission des Inondations de la Loire les 21 et 22 février 1867¹⁶⁵, la pensée des ingénieurs est clairement établie pour ce site : la protection du cœur de la ville doit certes être renforcée, afin d'éviter les infiltrations observées mais le val de Saint-Eloi ne peut être totalement protégé. A chaque inondation, cette levée a rompu. En rive gauche, en face, le val de Sermoise comporte désormais des intérêts stratégiques trop nombreux pour qu'on puisse envisager d'y ouvrir un déversoir. Une ouverture est donc nécessaire, dans la logique même des orientations qu'ils ont établies au niveau national, et la digue de Saint-Eloi semble être le seul point envisageable.

Dans leur rapport rendu le 29 avril 1867, les Inspecteurs de la Commission expliquent à leurs supérieurs que *« Pour la défense absolue du val de Saint-Eloi, la Commission croit qu'il faut y renoncer. Ce val, complètement inhabité, peut être mis à l'abri de l'invasion des crues ordinaires ; mais, dans les crues extraordinaires, il sera préférable d'y admettre les eaux au moyen d'un déversoir situé à l'aval »*¹⁶⁶. Le Conseil Général des Ponts et Chaussées approuve, dans le principe, les projets proposés et demande des avants-projets sommaires¹⁶⁷.

L'ingénieur ordinaire de l'arrondissement de Nevers, l'ingénieur Asselin, réalise l'avant-projet sommaire du déversoir (cf. document 8). En avril 1867, la Commission des Inondations de la Loire avait envisagé un ouvrage de taille modeste, estimé à 40 000 francs¹⁶⁸, alors que la plupart des ouvrages prévus dans le programme atteignent au moins 500 000 francs. L'ingénieur Asselin aboutit à une estimation relativement proche, à 59 000 francs. Il en décrit les conditions d'implantation dans un rapport daté du 4 mars 1868 : *« Le val de*

¹⁶³ G. Comoy, Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire (de Roanne à Briare), 29 avril 1867 (dactylographié en 1907), (source : HVN Subdivision de Decize).

¹⁶⁴ Cf. Lettre du Conseil Municipal de Nevers au gouvernement : *« ...le Conseil Municipal, dans sa dernière séance, a cru bon de se faire l'interprète des sentiments de toute la population, profondément reconnaissante envers le Gouvernement de l'Empereur, à l'initiative duquel elle doit l'exécution des travaux qui ont préservé la ville des ravages de l'inondation. Ces travaux ont de fait résisté à la terrible épreuve à laquelle ils viennent d'être soumis. Le Conseil Municipal de Nevers exprime ainsi sa reconnaissance à l'Empereur dans une délibération du Conseil Municipal du 12 octobre 1866... »* (AD Nièvre, 3S6498, «1861-1867, travaux de défense sur la levée de Saint Eloi »).

¹⁶⁵ G. Comoy, Rapport sur les mesures relatives à la 2ème section de la Loire, de Roanne à Briare, 29 avril 1867 (HVN Subdivision de Decize).

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Lettre du Directeur Général des Ponts et Chaussées au Préfet de la Nièvre : *« Ai soumis le rapport de la commission des Inspecteurs Généraux chargés d'étudier les mesures pour atténuer les dommages causés par l'inondation dans la vallée de la Loire au Conseil Général des Ponts et Chaussées. Le Conseil estime que les propositions de la Commission peuvent être approuvées et servir de base aux projets d'exécution des travaux »* (AD Nièvre, 3S6498, 3S6498, «1861-1867, travaux de défense sur la levée de Saint Eloi »).

¹⁶⁸ A titre de comparaison, un hectare de terrain était estimé à 5000 francs en moyenne à l'époque.

Saint-Eloi est protégé contre les crues par une levée longitudinale qui se relie en amont au coteau et en aval à la digue du canal de dérivation de la Nièvre. L'expérience a démontré l'inefficacité de ces endiguements et la Commission des Inondations de la Loire a été d'avis qu'il convenait de prévenir les effets désastreux de leur rupture en introduisant dans le val les eaux des grandes crues au moyen d'un déversoir situé à l'aval [...] La hauteur des plus grandes crues ordinaires observées dans une période de 33 ans n'a jamais dépassé 4,35 mètres. En plaçant le sommet du déversoir à 4,50 mètres au-dessus de l'étiage on est autorisé à affirmer qu'il ne sera surmonté que par les crues extraordinaires, c'est-à-dire dans les cas seulement où il sera nécessaire d'introduire les eaux dans le val pour prévenir la rupture des levées. La longueur du déversoir devra être suffisante pour que le val se trouve rempli au moment où la crue atteindra son maximum [...] Tout en faisant la part de l'incertitude qui doit affecter une solution obtenue au moyen de données peu précises et à l'aide de formules peu rigoureuses, nous pensons qu'on peut admettre que la longueur de 100 mètres proposée pour le déversoir satisfera dans une mesure suffisante aux conditions du problème. [...] L'évacuation des eaux du val après la crue n'exigera pas l'établissement d'un pertuis de décharge. La tranche d'eau supérieure au déversoir dont le volume est de 1 800 000 mètres cubes s'écoulera par le déversoir. Les 1 200 000 mètres cubes qui resteront encore lorsque le déversoir cessera de fonctionner trouveront un débouché suffisant dans l'aqueduc de la Brûlerie placé à la jonction de la levée de la Loire et de la digue du canal de dérivation de la Nièvre »¹⁶⁹.

Mais avant même d'engager la phase d'enquête publique, cet avant-projet sommaire ne convient pas à l'administration d'Etat. A Paris, Franqueville, Directeur Général des Ponts et Chaussées indique ainsi au Préfet de la Nièvre par courrier daté du 27 avril 1868 que la longueur du déversoir doit être augmentée. Il s'agit « d'établir à la partie inférieure [du val] un déversoir assez étendu pour y permettre l'introduction des eaux sans courant dommageable et dont la crête serait établie à une hauteur telle que les eaux pénétreront dans le val au moment même où elles y auraient fait invasion dans l'ancien état des choses [...] conformément à l'avis du Conseil Général, je vous prie d'inviter M. l'ingénieur en chef à modifier le projet sur les bases suivantes : le déversoir aura au moins 400 mètres de longueur, sa crête sera arasée à 1,50 mètres au-dessus de l'étiage »¹⁷⁰.

L'ingénieur Asselin s'exécute et propose un nouvel avant-projet ; la longueur du déversoir est cette fois établie à 400 mètres ; par contre, pour la hauteur du seuil, il reste sur ses positions et propose de conserver une hauteur égale à 4 mètres au-dessus de l'étiage. C'est ce projet qui est proposé lors de l'enquête d'utilité publique.

.4 Une enquête positive...

L'enquête d'utilité publique est engagée par arrêté préfectoral du 4 septembre 1868. La principale trace qu'on en ait reste le rapport rédigé par l'ingénieur Asselin le 26 octobre 1868, après que ses conclusions eurent été rendues.

¹⁶⁹ M. Asselin, Rapport à l'appui du projet de déversoir sur la levée de Saint-Eloi, 4 mars 1868 (archives personnelles Hubert Couprie).

¹⁷⁰ M. Franqueville, Lettre adressée au Préfet de la Nièvre, 27 avril 1868 (Archives personnelles Hubert Couprie).

Ses propos sont difficiles à percer. Il explique en effet que « Aucune observation n'a été consignée sur le registre ouvert en exécution de l'ordonnance du 18 février 1834 pour recevoir les réclamations des intéressés. La commission appelée à donner son avis après la clôture de l'enquête a reconnu l'utilité des travaux et s'est prononcée en faveur des dispositions du projet ». Cependant, il laisse entendre que des oppositions sont apparues. La Commission en effet « a signalé l'insuffisance des ouvrages destinés à évacuer les eaux introduites par le déversoir. Elle a demandé la construction d'un nouvel aqueduc par lequel les eaux du val, après les crues, seraient rejetées directement dans la Loire ou dans le canal de dérivation de la Nièvre [...] A la suite de l'inondation de 1866 l'évacuation complète des eaux du val de Saint-Eloi a été retardée au préjudice des propriétaires des terrains submergés, et c'est afin de donner satisfaction à ces propriétaires que la commission d'enquête demande l'établissement d'un nouvel ouvrage destiné à faciliter l'assainissement du val ». L'ingénieur poursuit et note : « Nous pensons que les propriétaires intéressés exagèrent l'importance du dommage [...] cependant, quelle que faible que soit l'aggravation du préjudice, on ne peut contester aux propriétaires intéressés le droit de demander les travaux nécessaires pour rétablir leurs terrains dans la situation où ils étaient avant la construction du canal de dérivation de la Nièvre, lorsque les eaux s'écoulaient librement à la surface du val, et nous sommes d'avis qu'il conviendrait de leur enlever tout motif de plainte en donnant satisfaction au vœu exprimé par la commission d'enquête »¹⁷¹.

L'étape de mise en œuvre semble donc pouvoir être engagée. A l'inverse de lieux où les oppositions ont été fortes, les ingénieurs bénéficient ici d'un contexte assez favorable. Pourtant, l'ouvrage ne voit jamais le jour.

.5 ...mais un ouvrage finalement abandonné

Les éléments d'explication sont rares. Cependant, une lettre de l'ingénieur en chef Guillemain écrite le 25 mars 1871 à l'ingénieur ordinaire Moreau laisse apparaître quelques détails intéressants :

« Mon cher camarade,

vous savez que, par exécution du 27 avril 1868, l'administration a admis en principe la construction d'un déversoir sur la levée de Saint-Eloi. [...] La crête devait être arrasée, suite à la décision, à 3,50 mètres au-dessus de l'étiage, et suivant la dernière proposition de votre prédécesseur (26 octobre 1868) à 4 mètres au-dessus de ce même niveau. La cote de l'étiage était à l'embouchure de la dérivation à 171,36 mètres. Celle de l'arête du déversoir eut été à 174,86 ou 175,36 mètres.

Je ne sais ce qui adviendra de ce projet ; mais en tenant compte du peu d'étendue du val de Saint Eloy, il est à craindre que l'exécution en soit différée pendant un certain nombre d'années. Et dans cette prévision, nous devons chercher sinon à y suppléer, au moins à n'exécuter aucun travail qui aille contre le principe de préservation posé par les décisions analogues à celles du 27 avril 1868.

Or, si nous examinons les terrassements qui ont été faits à l'aval du pont de la Croix Saint Lazare, pour la défense nationale, vous reconnaîtrez que le cavalier (?) de rive gauche a été

¹⁷¹ M. Asselin, Rapport à l'appui du projet de déversoir, 26 octobre 1868 (Archives personnelles Hubert Couprie).

[enlevé] sur la moitié environ de sa hauteur, précisément en un point où le sol naturel est à la cote 175,50. L'enlèvement complet du cavalier donnerait donc un déversoir naturel placé semblablement à l'altitude prescrite. En outre, sur cette étendue le terrain est formé de bancs alternés d'argile et de calcaire marneux offrant à l'écoulement des eaux une résistance plus grande que partout ailleurs, susceptible même, pour une période un peu courte d'écoulement de dispenser de revêtements. Enfin, au point de vue des dommages à causer à l'instant où la crue rentrerait dans le val, il n'est pas douteux qu'un déversoir placé au niveau du sol permettrait une introduction des eaux infiniment plus tranquille qu'un ouvrage terminé par une pente rapide.

Toutes ces raisons, mon cher camarade, me font penser qu'il y aurait avantage, dans l'état actuel de nos ressources, à substituer au projet approuvé, celui qui consisterait à faire disparaître entièrement le cavalier de rive gauche de la dérivation sur la partie que nous avons attaquée. La longueur primitive portée à 400 mètres pour un val de 115 hectares pourrait sans difficulté se réduire dans une large proportion, tout en restant encore supérieure par hectare à ce qui a été admis dans d'autres vals ; en sorte que la dépense deviendrait relativement insignifiante !

J'ai l'honneur de vous prier de vous en rendre compte par un avant-projet sommaire dans lequel vous examinerez les meilleures dispositions à prendre dans l'ordre d'idées que je viens d'indiquer. Si la question revient sur le tapis, nous serons en mesure de fournir cette solution, au cas où elle serait reconnue pratique »¹⁷².

Lorsque l'ingénieur en chef Guillemain évoque les « terrassements pour la défense nationale », il fait ici allusion aux travaux de terrassement engagés par l'armée française sur le canal de dérivation de la Nièvre pendant la guerre face aux Prussiens. Les forces militaires voulaient en effet ralentir l'avancée des troupes adverses en ouvrant une brèche dans le canal et en laissant les eaux de la Nièvre envahir les terrains adjacents au canal. Ils souhaitaient ainsi réaliser une sorte d'obstacle naturel¹⁷³.

En 1871, Guillemain se propose d'utiliser cet abaissement déjà existant en lieu et place du déversoir prévu sur la digue de Saint-Eloi. On sait que par la suite l'administration d'Etat s'est concentrée sur quelques grands projets de déversoirs plus en aval. L'ouvrage prévu à Nevers semble avoir donc progressivement sombré dans l'oubli.

En 1907, lorsque l'ingénieur en chef Mazoyer évoque l'idée d'un nouveau déversoir sur le site de Nevers, c'est cette fois dans le val de Sermoise, en rive gauche, qu'il propose de l'implanter. Il explique ainsi que « si le tracé de la digue de Sermoise est démontré incompatible avec le régime des grandes crues de la Loire [...] il ne faudra pas hésiter à établir un nouvel exutoire au fleuve à travers le val en restreignant la partie défendue de ce val [...] il y aurait lieu à Sermoise d'établir une ouverture dont la largeur pourrait être fixée à 200 mètres environ d'après un premier examen de la question, par exemple là où du reste passait certainement un ancien bras de la Loire et là où les eaux cherchent à reprendre leur cours le plus naturel et le plus direct. C'est même à peu près certainement en ce point que se produiront les brèches s'il s'en forme. On établira une digue fermant du côté de cette ouverture la partie du val de Sermoise, située le plus près de la ville,

¹⁷² M. Guillemain, Lettre à l'ingénieur ordinaire Moreau, 23 mars 1871 (archives personnelles Hubert Couprie).

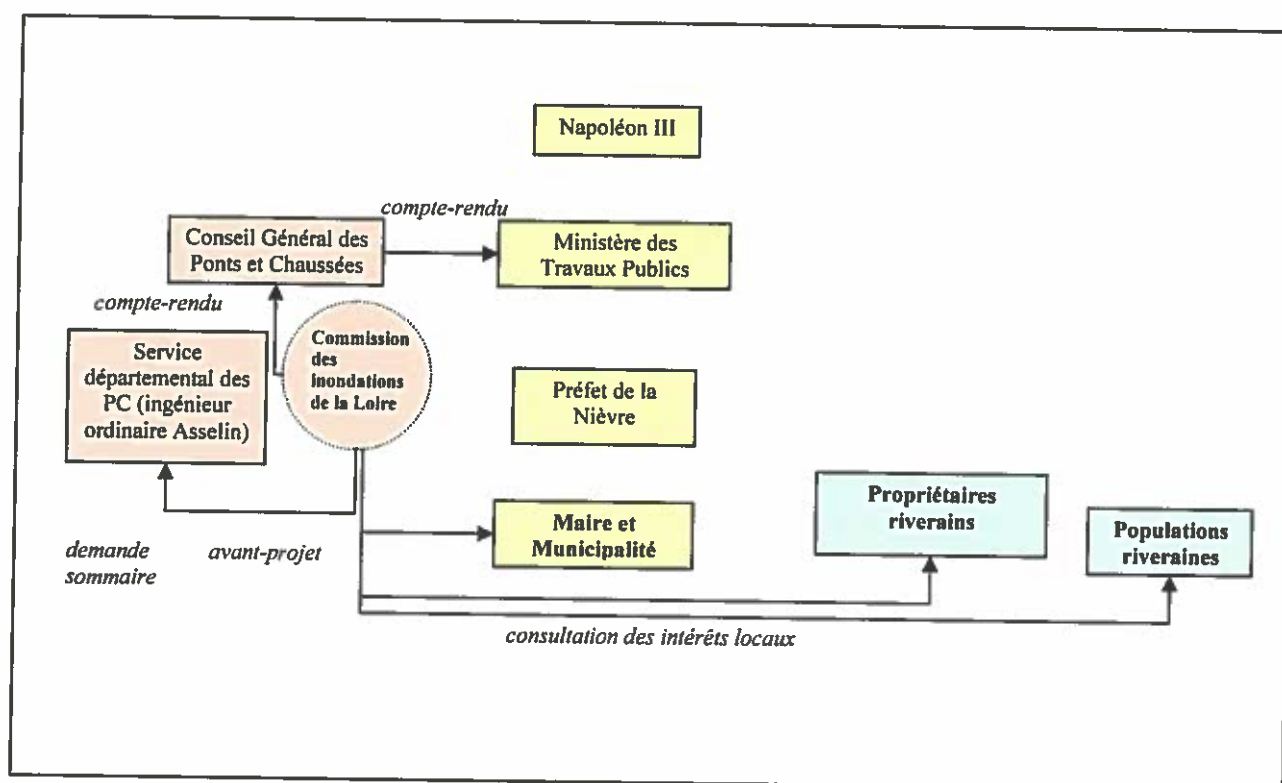
¹⁷³ Cet ouvrage a depuis été remis à niveau avec le reste de la digue.

la partie la plus importante du val. Cette partie du val deviendra ainsi une île en temps de crue, de même que la ville de Tours. De l'autre côté, il n'y a guère que des intérêts ruraux, et on pourra assimiler l'autre partie du val à un val rural, simplement protégé du côté amont. Il y aura lieu [...] d'établir sous la route nationale et sous la ligne du Bourbonnais des débouchés spéciaux. Quant au canal on ne peut ménager ces débouchés sous sa cuvette ; il y aura lieu de laisser passer les eaux de crues sur la partie de cette voie navigable qui se trouvera en face de l'ouverture et de préserver le reste de l'embranchement par des portes de garde »¹⁷⁴.

2. Le déversoir de la digue de Saint-Eloi : un projet tué dans l'oeuf

En quelques lignes, on peut donc souligner les moments clés et les interactions apparues entre les acteurs présents sur le val de Saint-Eloi expliquant l'abandon de ce projet.

2.1 Phase 1 : une opinion publique sensibilisée à la question des crues, mais des intérêts différents de ceux des ingénieurs



La première phase correspond à l'étape de consultation que les ingénieurs de la Commission des Inondations de la Loire engagent dans l'hiver 1866-67. Dès ce moment, des **frictions** apparaissent entre les **velléités des riverains** et la **stratégie des ingénieurs**. Pour les premiers, ce sont leurs intérêts qui sont en jeu, pour les seconds, les intérêts de la Nation le sont encore plus directement si aucun exutoire n'est trouvé sur le site de Nevers.

¹⁷⁴ Cf. AD Nièvre, 3S7141, « Note de l'ingénieur ordinaire Renardier et de l'ingénieur en chef Mazoyer sur les digues insubmersibles de la Loire centrale ».

La ville de Nevers a été à chaque fois lourdement touchée par les inondations de la Loire. **Les propriétés présentes dans le val de Saint-Eloi font partie des zones les plus à risque.** Au milieu du 19^{ème} siècle, le val renferme de nombreuses petites propriétés agricoles : vergers, haies vives, pâture...les propriétaires sont nombreux et peu fortunés¹⁷⁵.

En 1866, la digue de Saint-Eloi résiste difficilement. Pourtant, la physionomie du système de protection a rapidement évolué en quelques années : les travaux effectués entre 1863 et 1865 ont permis de la renforcer et le val de Saint-Eloi est enfin clos dans sa partie aval. Les populations doivent pourtant travailler avec l'armée pour empêcher les flots de submerger l'ouvrage.

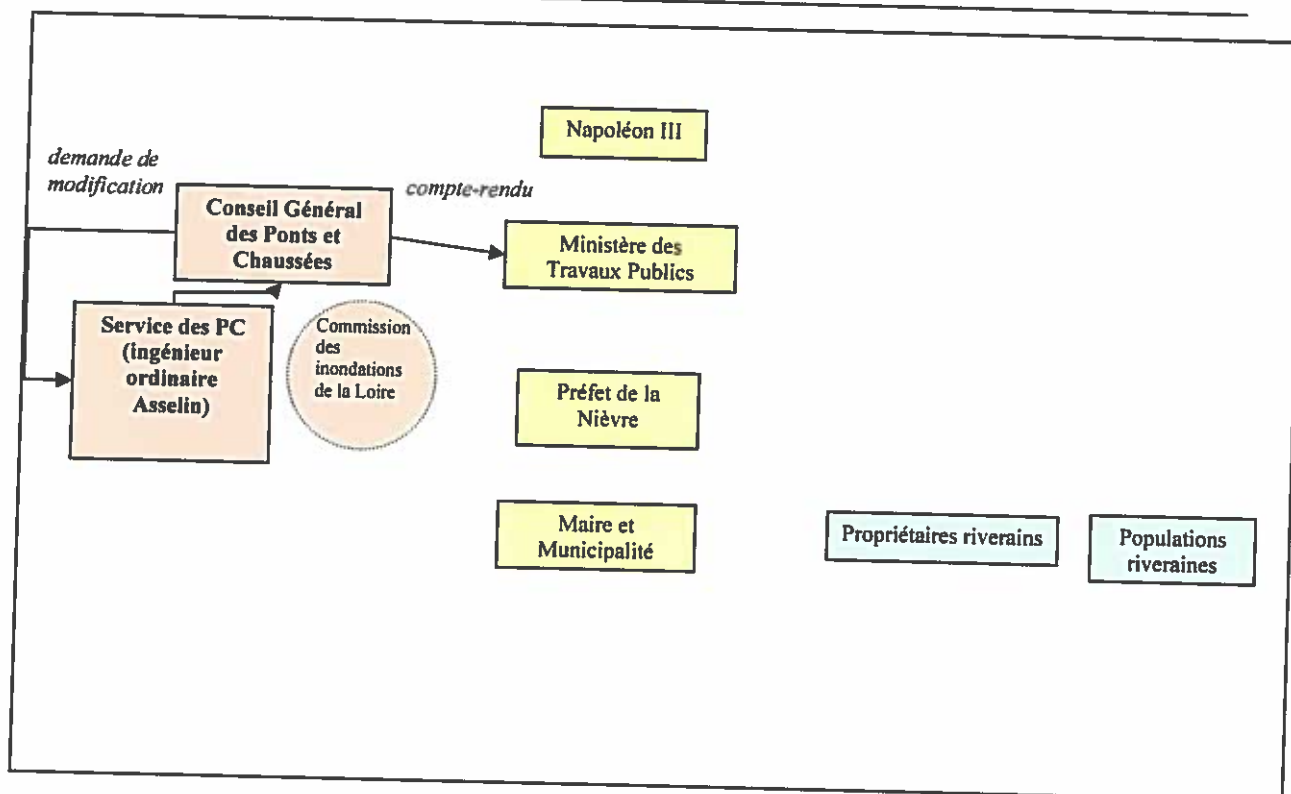
Une brèche survient en partie amont de la digue, dans la partie inhabitée que la levée protège¹⁷⁶. Les faubourgs sont, eux, à peine touchés. Pour la municipalité de Nevers et pour les riverains, il semble qu'enfin la protection de la ville soit quasiment assurée. Ils en appellent donc à l'Empereur afin que l'administration finalise le système de protection.

Lors de la conférence organisée par les Inspecteurs de la Commission des Inondations de la Loire les 21 et 22 février 1867, c'est pourtant un autre discours qu'ils entendent. Les ingénieurs de la Commission prévoient d'implanter un déversoir dans la digue de Saint-Eloi afin de diminuer les contraintes exercées en temps de crue sur le pont de Nevers et la digue de Sermoise. Les équipements et infrastructures, en particulier le canal, sont trop nombreux pour être laissés sous une menace permanente.

¹⁷⁵ A ce propos, plusieurs cotes des AD de la Nièvre gardent trace d'actes d'achat de l'administration à des petits propriétaires riverains de la digue de Saint-Eloi pour travaux : 3S3032, « 1836-1839, diverses demandes pour l'utilisation des terres adjacentes à la levée de Saint-Eloi », 3S7116, « 1848, affaire Bérardet travaux de défense de la levée de Saint Eloi/acquisition de terrains ».

¹⁷⁶ M. Asselin, Note justificative pour le projet de déversoir sur la levée de Saint-Eloi, août 1868.

2.2 Phase 2 : une administration d'Etat pointilleuse dans l'élaboration des projets locaux

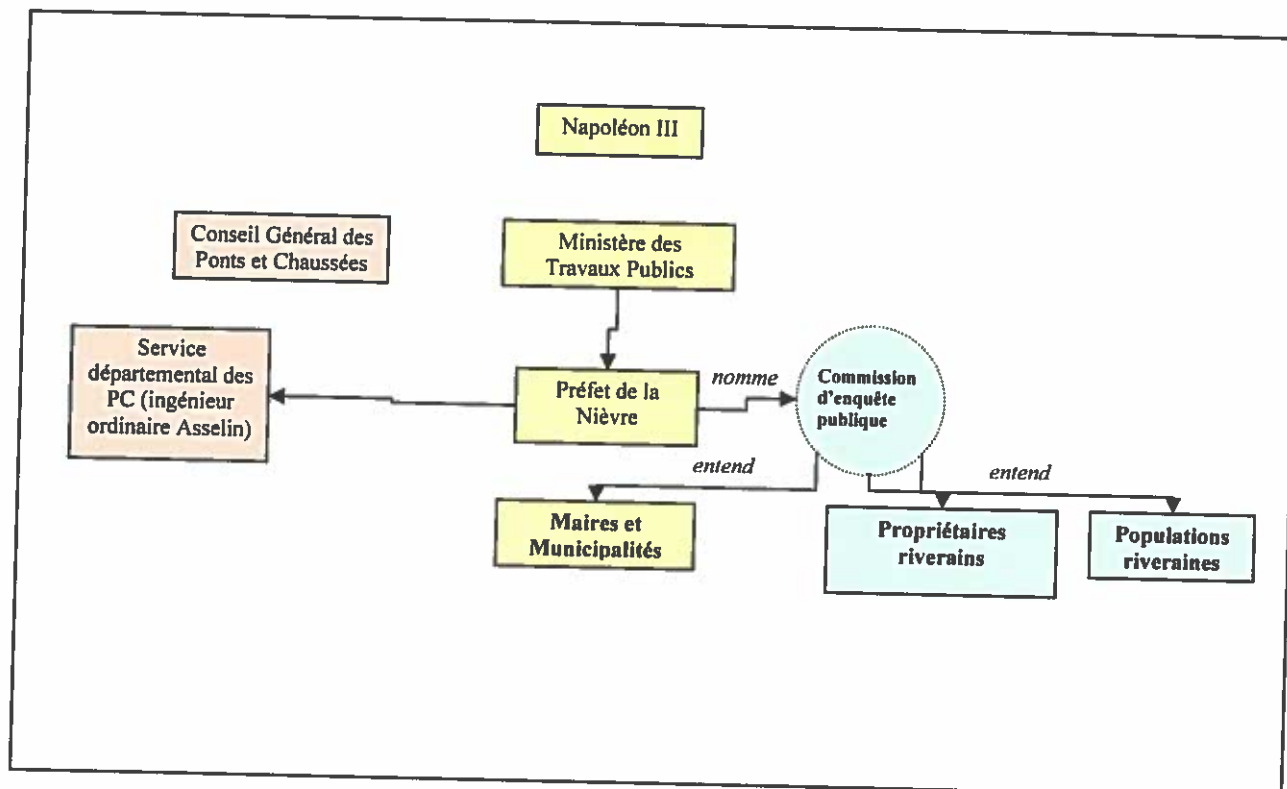


La seconde phase se joue uniquement sur le plan **technique**. Parmi les ingénieurs, des sensibilités différentes s'expriment, entre échelon local, avec la prise en compte de la réalité locale et l'échelon national, où la volonté première reste de protéger les équipements présents dans le val de Sermoise (embranchement de Nevers au canal latéral à la Loire, port de la Jonction, ligne de chemin de fer).

La Commission des Inondations de la Loire demande à l'ingénieur ordinaire Asselin de réaliser un avant-projet sommaire. **L'ingénieur prévoit le déversoir en amont du canal de dérivation de la Nièvre, au lieu dit de la Brûlerie.** Le point choisi correspond en fait à l'ouverture qui existait dans la digue avant la campagne de travaux de 1863. Il prévoit un ouvrage court (100 mètres), avec un seuil assez élevé (4 mètres).

Au sein du Ministère et du Conseil Général des Ponts et Chaussées, ce projet ne paraît pas suffisant. L'ordre est donc donné à l'ingénieur ordinaire d'allonger l'ouvrage et de baisser le seuil. La lettre envoyée fait état d'un seuil prévu à 1,50 mètres au-dessus de l'étiage. Cette hauteur paraît étonnante car véritablement très faible. **L'ingénieur Asselin construit donc un nouveau projet, répondant aux demandes en termes de longueur (400 mètres), mais conserve une hauteur de 4 mètres pour le seuil de l'ouvrage.** C'est ce projet qui au final est proposé lors de l'enquête d'utilité publique.

2.3 Phase 3 : un projet critiqué par les riverains, amendé par les ingénieurs locaux...



La troisième phase correspond au moment de l'enquête publique et à ses conséquences. Comme elles s'étaient déjà exprimées lors de la conférence de février 1867, les oppositions au projet réapparaissent parmi les riverains. Même si aucune observation n'a été faite dans le registre, le descriptif de trois pages que l'ingénieur Asselin fait au sujet des requêtes formulées par les propriétaires laisse entendre que les débats ont été houleux¹⁷⁷.

Les propriétaires du val voient en effet d'un mauvais œil cet ouvrage. Il fait définitivement disparaître tout espoir de protection permanente sur leurs terres et surtout aggrave la situation du val. Avant la construction du canal de la Nièvre, le val de Saint-Eloi était ouvert dans sa partie aval ; les eaux entraient par remous et ressortaient librement. L'ouvrage prévu doit permettre l'introduction des eaux à nouveau dans le val, mais les moyens de vidange sont plus limités, étant donné que le val est maintenant clos. Le projet de l'ingénieur prévoit un seul petit exutoire. Les propriétaires craignent donc de voir les eaux stagner de nombreuses semaines sur leurs terres. Pour eux, le projet doit être modifié et de nouveaux ouvrages permettant l'évacuation des eaux prévus.

Ils ne refusent donc pas le projet de déversoir, ni le fait de voir leurs terres inondées ponctuellement, mais contestent le mode d'inondation et la durée de celle-ci. En ce sens, ils ont une compréhension très fine du fonctionnement hydraulique du fleuve et des ouvrages.

¹⁷⁷ M. Asselin, « Construction d'un déversoir sur la levée de Saint-Eloi - Rapport de l'ingénieur ordinaire à l'appui du projet » (archives personnelles Hubert Couprie).

Face à ces requêtes, la réaction de l'ingénieur ordinaire Asselin ressemble assez à celle que les ingénieurs du Conseil Général des Ponts et Chaussées auront quelques années plus tard au sujet de la hauteur des déversoirs. Ainsi, même **s'il pense que les propriétaires et riverains exagèrent dans leurs plaintes et leurs demandes, il sollicite auprès de son administration la mise en place d'ouvrages supplémentaires d'évacuation des eaux.** Pour lui, c'est un moyen de faire accepter le projet et d'obtenir l'adhésion des intérêts locaux dans la démarche.

C'est donc sur un compromis que se termine l'enquête publique, où les riverains ont pu faire entendre leur voix.

2.4 Phase 4 : ...mais abandonné.

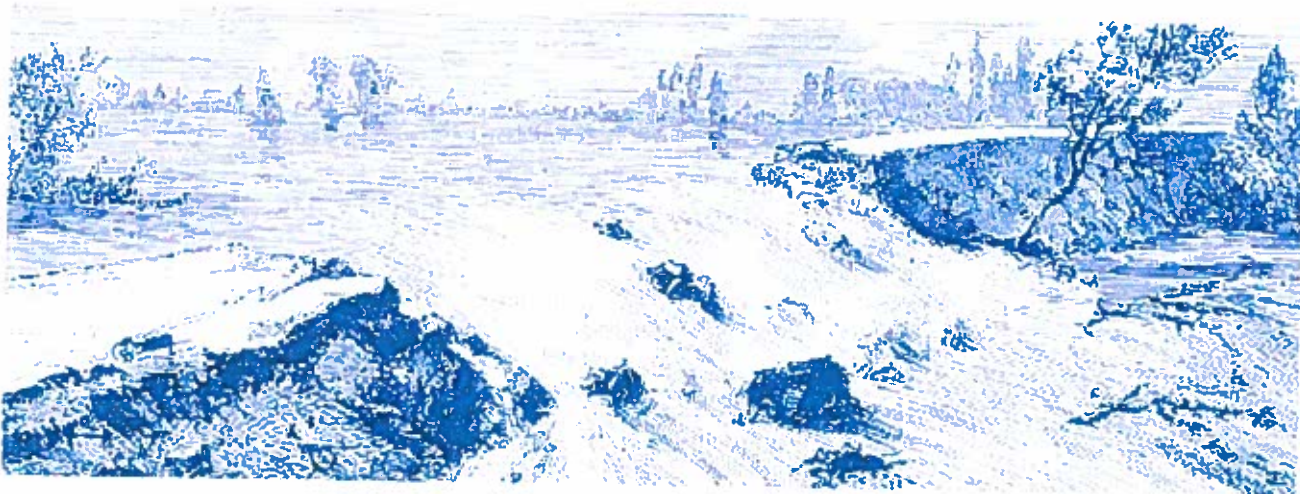
Cette dernière phase se joue à nouveau uniquement au niveau technique et semble assez indépendante des conditions locales. C'est avant tout au niveau de l'Etat que le projet n'est pas poursuivi.

Dès 1871, les ingénieurs locaux ne sont pas dupes ; l'Etat est après la guerre dans une situation financière difficile. L'ouvrage de Saint-Eloi n'apparaît pas comme une priorité, étant donnée sa petite taille. Les travaux de terrassements réalisés pendant la guerre leur semblent alors une bonne alternative de remplacement.

Les années qui suivent leur donnent raison. Nous avons déjà évoqué le retournement qui se joue entre 1871 et 1874 au niveau national ; l'administration d'Etat, face aux refus rencontrés et aux dépenses supplémentaires nécessaires, réorganise l'ensemble du programme des déversoirs et conserve les ouvrages les plus stratégiques.

Le projet de déversoir sur la digue de Saint-Eloi est donc finalement oublié. Il fait partie de ces ouvrages qui ont été reconnus d'utilité publique lors de la première phase d'enquête mais dont la mise en œuvre n'a jamais été poursuivie par la suite.

Quatrième partie : les principaux enseignements



Quatrième partie : les principaux enseignements

L'étude du jeu d'acteurs en place lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du « programme Comoy » nous renseigne sur la manière dont les projets ont été menés hier et sur les écueils à éviter aujourd'hui et dans l'avenir sur le val de Loire.

Ce travail a mis en lumière la grande modernité de la démarche entreprise au milieu du 19^{ème} siècle par l'administration d'Etat et les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Sous le Second Empire, l'ambition est déjà affichée par les autorités de mener les études sur la Loire de façon globale, à l'échelle du bassin entier et sur un temps long. Elles font preuve d'un vrai courage politique lorsqu'il s'agit de privilégier une solution techniquement juste, mais encore peu soutenue. Les ingénieurs s'engagent dans une démarche de participation des populations riveraines, en venant à leur rencontre sur le val pendant tout l'hiver 1866-67, puis en recourant aux enquêtes d'utilité publique.

Le processus engagé au 19^{ème} siècle peut donc être rapproché, à de nombreux égards, des démarches que les acteurs ligériens utiliseront lorsqu'ils devront dans l'avenir élaborer et mettre en œuvre de nouveaux projets de réduction du risque inondation.

Pourtant, au final, le « programme Comoy » n'a été appliqué que de façon limitée. Il est alors d'autant plus important de s'interroger sur les raisons de ces abandons répétés.

Les travaux de modélisation menés sur la Loire courant 1998 pour l'étude de la propagation des crues prouvent, techniquement, l'intérêt d'aménager des déversoirs de sécurité le long de la Loire moyenne. Ces ouvrages présentent les meilleurs résultats en terme de protection des populations contre les brèches dans les levées et de maîtrise des flots. L'implantation de déversoirs de sécurité est en outre très fortement recommandée depuis quelques années par les pouvoirs centraux. Une circulaire d'avril 2002 sur la politique en matière de risques naturels prévisibles précise d'ailleurs que « les zones endiguées sont des zones soumises à un risque [...] d'inondation où le risque de ruptures brutales ou de submersion des digues, avec des conséquences catastrophiques, demeure, quel que soit le degré de protection théorique de ces digues [...] le risque est augmenté en cas de surverse et de rupture de digue, notamment pour les secteurs situés juste derrière ».

Il est donc aujourd'hui particulièrement à propos de revenir sur les précédents qui ont marqué le val de Loire.

.1 Les dissensions entre administration d'Etat et autorités locales au cœur des échecs rencontrés

Au sortir de cette étude sur le « programme Comoy », les dissensions entre administration d'Etat et municipalités apparaissent comme un élément clé pour expliquer les difficultés rencontrées par les ingénieurs dans la mise en œuvre de leur programme.

Le « programme Comoy » est construit au niveau national, porté par les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Les autorités locales appréhendent souvent la question de façon différente. Ces oppositions locales sont d'autant plus marquantes que les maires continuent, à l'époque, d'être nommés directement par l'administration d'Etat et ne peuvent donc arguer la légitimité populaire pour justifier leur refus de soutenir les ouvrages prévus.

Lors des enquêtes d'utilité publique que les Préfets organisent à partir de 1868, les maires et élus locaux jouent de leur pouvoir d'influence et de leur poids au sein des commissions pour influencer sur les décisions. C'est le cas à Sully s/Loire (Loiret), où l'opposition du maire explique en partie l'abandon du projet¹⁷⁸. Au final, plusieurs projets de déversoirs échouent donc au stade de l'avant-projet sommaire, après que la commission d'enquête publique a eu donné un avis défavorable. Dans ce cas de figure, l'Etat ne peut que proposer le *statu quo*, laissant les riverains dans une impression de sécurité toute relative.

Si l'on considère plus en détail les documents de l'époque, on constate qu'au cœur des doléances exprimées par les maires et leurs municipalités, s'expriment en fait deux sentiments largement répandus parmi les intérêts locaux d'alors : celui d'être face à un programme qui leur paraît injuste et celui de ne pas être entendus et pris en considération par l'administration centrale dans leurs requêtes.

.2 Des collectivités qui en appellent à une plus grande justice au sein du programme proposé

Au 19^{ème} siècle, les municipalités soutiennent l'Etat dans ses projets tant qu'il s'agit d'exhausser ou de renforcer les levées. Pourtant, les crues de ce siècle révèlent l'inutilité de ces travaux successifs.

Dès le début des années 1860, l'ingénieur en chef Comoy apporte des clés de compréhension du phénomène. Après plusieurs années d'observation du régime du fleuve et du comportement des systèmes de protection, il condamne les exhaussements successifs de levées qui ont entraîné l'augmentation des débits dans le lit endigué et favorisé l'apparition de brèches. Dans ses rapports à l'administration d'Etat, il explique : « En faisant pénétrer l'eau dans les vals en des points déterminés et non plus au hasard comme cela se passe dans l'état actuel des choses, on éviterait en très grande partie les dégradations causées aux propriétés rurales, et l'on rendrait plus faciles et sans doute aussi plus efficaces les travaux de garantie des centres de population ». Il souligne en outre que les grandes crues ont toujours ouvert des

¹⁷⁸ AD Loiret, S 46878-n°2889, « Déversoir de Cuissy », sans date.

brèches et que « ce serait donc aggraver la situation de la vallée de la Loire, rendre encore plus considérables les désastres qu'elle subit dans les grandes crues, que de modifier le régime actuel de manière à rendre moindre l'atténuation qui s'est toujours produite. Or cette atténuation dépend du volume d'eau qui s'emmagine dans les vals pendant la durée de la période de croissance. Il est donc très important que les moyens d'introduction de l'eau dans les vals soient disposés de manière à assurer un emmagasinement analogue à celui qui se produit dans le régime actuel »¹⁷⁹.

Mais malgré les crues répétées et les lourds dommages qu'elles entraînent, les municipalités sont peu nombreuses à s'engager aux côtés de l'Etat. De nombreux conseils municipaux estiment que ces ouvrages menacent directement leurs intérêts. Derrière les refus transparaît en fait un très fort sentiment d'injustice. Certains espaces sont appelés à être inondés plus ou moins régulièrement alors que d'autres sont définitivement protégés. Dans le val de Luynes (Indre-et-Loire), les trois municipalités appelées à s'exprimer au sujet du déversoir prévu estiment qu'elles n'ont pas à subir les intrusions des eaux, alors que la ville de Tours est, elle, laissée complètement à l'abri. Les conclusions de la commission d'enquête sont claires : « la commission d'enquête a proposé l'abandon de l'avant-projet en se basant sur ce que le val de Luynes n'a pas encore été inondé depuis un temps immémorial et qu'il y aurait une sorte d'injustice à l'inonder, alors que l'administration met à l'abri des vals bien plus vastes et qui ont été envahis à chaque inondation »¹⁸⁰. A Sully s/Loire (Loiret) et à Ménars (Loir-et-Cher), les oppositions s'expriment de la même manière.

.3 Des collectivités qui ont le sentiment de ne pas être entendues ni considérées

Dans les doléances des municipalités apparaît également le sentiment de ne pas être entendu ou pris en considération. A Montlivault (Loir-et-Cher), l'exemple est particulièrement révélateur. Ainsi, lors de l'enquête d'utilité publique réalisée en 1869, la municipalité accepte sur le principe l'ouvrage prévu, à condition que le seuil soit exhausé. Pendant la guerre de 1870, un abaissement dans la levée est réalisé par l'armée. Ces travaux sont menés à l'endroit exact où le déversoir était prévu, mais aucune consultation n'a eu lieu avec les habitants et la municipalité au sujet de la hauteur ou de la longueur de l'ouvrage. En l'occurrence, le seuil établi est particulièrement bas.

En mai 1871, le conseil municipal proteste : « Si, comme ce semble croyable, la défense de guerre n'ait été qu'un prétendu motif pour dissimuler un projet de déversoir que l'administration des ponts et chaussées entend mettre à exécution sans aucun contrôle de la part des personnes intéressées, voilà une manière de faire les choses qui sent très fort l'arbitraire »¹⁸¹. Au final, l'ouvrage sera pourtant maintenu, mais avec un seuil exhausé.

¹⁷⁹ G. Comoy, Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire, Commission des inondations de la Loire, avril 1867, 52 p.

¹⁸⁰ AD Indre-et-Loire, 53407-n°2232, Lettre du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics au Préfet d'Indre-et-Loire, 19 juillet 1869.

¹⁸¹ AD Loir-et-Cher, 35116-n°1743, Commune de Montlivault, session de mai 1871, travaux de la levée de la Loire, protestation du Conseil Municipal.

Au 19^{ème} siècle, les maires et les conseils municipaux sont donc des acteurs clés lors des différentes phases d'élaboration du programme. Dans la phase d'enquête d'utilité publique, leur positionnement est particulièrement important, qu'ils acceptent ou pas le projet proposé par l'administration d'Etat. Dans les refus qui s'expriment, nombreux sont ceux qui pensent protéger au mieux les intérêts de leur commune. Ils posent à plat le problème de l'équité devant l'exposition au risque, auquel l'administration d'Etat semble être mal préparée pour répondre, hier comme aujourd'hui.

2. Un Etat ambitieux et plein d'assurance

Si les dissensions entre municipalités et administration d'Etat ont joué un rôle clé dans l'abandon de nombreux projets, la manière dont l'Etat a élaboré et mis en œuvre ce programme tient également pour une grande partie de cet échec. En 1866, le gouvernement impérial a des idées déjà très arrêtées sur les mesures à prendre et sur les priorités à avoir dans l'élaboration du programme.

2.1 Un Etat aux objectifs précis et « raisonnables »

Lorsque le gouvernement lance le projet d'implantation de déversoirs sur le val de Loire, ses priorités sont claires. Il s'agit de protéger au maximum les centres urbains et les principaux équipements structurant le territoire national face aux eaux d'un fleuve qui a perdu tout intérêt comme axe de communication. Les routes impériales, les voies ferrées et les réseaux de canaux constituent l'ossature des réseaux de transport en France et doivent être protégés des ruptures répétées. La mise en place de déversoirs s'impose donc.

Mais les ingénieurs connaissent également et prennent en considération les intérêts présents dans les vals ruraux, en particulier les intérêts agricoles. Comoy met ainsi l'accent dans ses écrits sur l'importance qu'il y a à ne pas inonder prématurément les vals et à limiter au maximum les risques de submersion. Il s'agit bien de mettre en place des ouvrages permettant de maîtriser les flots lorsque ceux-ci atteignent des niveaux où les ruptures sont inévitables.

Dans ces conditions, les ingénieurs sont pleinement confiants dans leur projet, qui leur semble juste techniquement et équilibré en termes d'objectifs et d'intérêts en jeu. En 1857, Comoy est catégorique : « *Ce sera, je n'en doute, pas, un grand bien produit par le Service des Etudes, que la vulgarisation des faits concernant les crues, dans tout le bassin de la Loire. Plus les habitants et les Administrateurs connaîtront le régime général des crues, et plus on aura de facilité pour s'opposer à leur action* »¹⁸².

La mise en place des déversoirs semble donc ne présenter aucune difficulté au regard des techniciens de l'Etat. Pour les ingénieurs, les risques de refus sont d'autant moins fondés que l'administration s'est engagée à financer l'ensemble des coûts de construction.

¹⁸² G. Comoy, Extrait du rapport présenté à M. le Ministre sur la situation des Etudes, mars 1857.

2.2 Un Etat sensible aux questions de responsabilité

Au 19^{ème} siècle, l'administration est également préparée à ce que sa responsabilité soit mise en cause en cas de nouveaux dommages, suite à l'aménagement des déversoirs. Aujourd'hui, cela reste une question centrale dans l'approche de l'administration.

Au début des années 1870, les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont sûrs d'eux. Le Directeur du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Franqueville, balaie les craintes de l'administration au sujet des possibles recours des populations après submersion. Il explique ainsi que : « Pendant les crues extraordinaires, les vals seront certainement toujours inondés, que l'on construise ou non des déversoirs. Mais si les déversoirs existent, les propriétaires des vals n'en prendront-ils pas prétexte pour dire que, sans la présence de ces ouvrages, ils n'auraient pas éprouvé de dommages et pour baser, sur cette hypothèse, des demandes d'indemnité ? [...] Arrivera-t-il que l'Etat soit mis en cause pour l'inondation des vals par les crues extraordinaires, les seules qui, d'après les dispositions proposées, puissent surmonter les déversoirs ? On peut en douter et si de pareilles réclamations se produisaient, il serait facile de démontrer au tribunal administratif chargé de les juger, que l'inondation des vals aurait nécessairement eu lieu, sans l'existence des déversoirs et même alors d'une manière beaucoup plus dommageable. [...] Les crues extraordinaires inondent déjà les vals dans l'état actuel des choses. Ces grandes inondations rompent les levées et causent, par ces ruptures, des dommages que les déversoirs empêcheront de se produire »¹⁸³.

3 Une confrontation inévitable avec les intérêts locaux

Enfin, l'Etat veut s'assurer de la réussite de son programme en recherchant la concertation avec les riverains et en envoyant directement sur le terrain et auprès des riverains les ingénieurs en charge des études. Le *Journal de la Nièvre* du 16 mars 1867 relate la visite de la Commission des Inondations de la Loire dans le Loiret : « Une haute commission, composée de cinq inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées, chargée par le gouvernement de l'Empereur de rassembler les documents et renseignements nécessaires pour remédier autant que possible au fléau des inondations, a visité dans ces derniers jours les points principaux du val de la Loire dans notre département. [...] MM. les inspecteurs généraux se sont réunis hier à Orléans, à l'hôtel de la préfecture, et ont eu avec le préfet, des maires, des propriétaires, des agriculteurs, etc... un entretien dans lequel les besoins des populations ont été exposés d'une part et recueillis de l'autre avec tout le soin et la sincérité désirables. [...] Un point essentiel est demeuré acquis, c'est que les projets qui vont être élaborés seront soumis à l'épreuve préliminaire des enquêtes dans toutes les communes intéressées, afin que l'opinion publique puisse en apprécier en temps et lieu la portée et les avantages ».

L'hiver 1866-67 est donc consacré aux rencontres entre les techniciens venus de Paris et les « premiers intéressés », les populations riveraines. Malgré ces visites et les conférences qui sont menées, les oppositions pointent déjà lors des débats et s'expriment de manière encore plus véhémente quelques mois plus tard lors des enquêtes d'utilité publique.

¹⁸³ AD Indre-et-Loire S3386-N°2788-90, Projets de déversoirs et instructions du Directeur Général des Ponts et Chaussées au Préfet d'Indre-et-Loire quant à l'application des décisions de la Commission Nationale des Inondations, mars 1874.

Au 19^{ème} siècle, le programme de déversoirs se construit donc avant tout au niveau national, avec des priorités affichées. La participation des populations est cependant fortement encouragée et vue comme un préalable au succès du programme. Malgré ces efforts, le projet paraît toujours « parachuté » et les oppositions demeurent localement. La phase de concertation avec les riverains lors de l'hiver 1866-67 n'a donc pas suffi pour obtenir leur adhésion. Au final, les intérêts locaux ont eu le dernier mot et ont pu repousser la plupart des ouvrages tels qu'ils étaient envisagés par l'administration d'Etat.

Des populations souhaitant « défendre » leurs intérêts

Hier comme aujourd'hui, les populations riveraines ont joué un rôle essentiel dans le succès ou l'échec des projets d'aménagement sur la Loire. Le droit de propriété est un droit inaliénable et pour ce programme d'implantation de déversoirs, l'Etat ne souhaite en aucune mesure engager des travaux non soutenus par les riverains.

1 Des riverains aux intérêts nombreux sur les bords de Loire

Au 19^{ème} siècle, les populations vivent encore des terres agricoles proches de la Loire et ont des intérêts directs dans la plaine alluviale. La pétition que les habitants du Sancerrois envoient à l'Empereur pour demander une meilleure protection du val et de leurs terres agricoles est très simple. Ils y expliquent que *« Quelques travaux détachés ont seulement eu lieu pour la protection des grandes villes. Nous sommes très loin de nous en plaindre. Mais rien n'a été fait pour la protection des campagnes riveraines de la Loire où se pressent, toujours exposées, un si grand nombre d'ouvriers de l'agriculture »*¹⁸⁴. Après s'être adaptés pendant plusieurs siècles au régime des crues, la mise en place des levées a permis aux exploitants du val de valoriser des terres auparavant inexploitables et de développer de nouvelles cultures. Progressivement, le retour des crues leur est devenu intolérable.

Ainsi, les projets de déversoirs sont mal accueillis en de nombreux sites. Les propriétaires riverains expriment souvent très fortement leurs positions lors des enquêtes d'utilité publique. Nombre d'entre eux ont le sentiment que c'est leur sécurité qui est mise à mal au profit de quelques grandes infrastructures ou sites stratégiques. A Luynes, les propriétaires refusent tout projet, expliquant que le val n'a pas souffert de submersion par brèche en 1866 et qu'il n'y a donc aucune raison de construire un déversoir. Les enquêteurs expliquent que l'établissement des ouvrages projetés *« causerait une dépréciation aux terres du val et les propriétaires réclameraient un dédommagement pour cette dépréciation »*¹⁸⁵.

Dans ce combat face à l'administration centrale, les riverains profitent de leur grande connaissance du fleuve, de son régime et de son fonctionnement hydraulique. Ainsi, à Sully s/Loire, les propriétaires prennent comme argument que le val est trop étroit pour

¹⁸⁴ Lettre d'un habitant du Sancerrois à l'Empereur, sans auteur, sans date.

¹⁸⁵ AD Indre-et-Loire, S3407-n°2232, Lettre du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics au Préfet d'Indre-et-Loire, 19 juillet 1869.

qu'il puisse emmagasiner des quantités d'eau suffisantes. Il n'y a donc **aucun intérêt** à dépenser de telles sommes pour l'Etat. Les conclusions de l'enquête l'expliquent : *« considérant que le déversoir projeté à Cuissy se trouverait à une faible distance de celui que l'on propose d'établir sur la rive opposée dans la commune d'Ouzouer, considérant que le val entre Cuissy et Sully offre un champ assez restreint à l'écoulement des eaux et que le débit du déversoir de Cuissy ne serait pas assez important pour exercer une influence utile sur la quantité d'eau [...] est d'avis que l'avant-projet d'établissement d'un déversoir [...] soit abandonné et rejeté »*¹⁸⁶.

1.2 Des oppositions qui s'expriment au travers de quelques personnages emblématiques

Parmi les opposants aux divers projets, l'administration d'Etat doit également faire face à des **personnalités, souvent des notables locaux qui dominent les débats**. Ainsi, à Sully s/Loire, le comte de Béthune, propriétaire du château, est le premier adversaire de l'administration d'Etat. **Plusieurs différends l'avaient déjà opposé à l'administration des Ponts et Chaussées dans les décennies précédentes** et le notable réussit cette fois à se faire nommer dans la commission d'enquête d'utilité publique, avant que celle-ci ne rende son avis. Dans ses conclusions, c'est **sur la base des arguments du Comte que la commission rejette le projet**. Le rapport de la commission explique les événements ainsi : *« Sur leur demande, sont introduits au sein de la commission M. le Maire de Sully et M. le Comte de Béthune Sully : il est fourni par eux des explications à l'appui de la délibération ci-dessus analysée ; après quoi ils se retirèrent »*¹⁸⁷.

Les arguments utilisés ne sont pas toujours très justifiés. Faute rejetée sur les ouvrages de la rive d'en face, résistance des levées lors de la dernière crue, injustice dans le choix des sites pour l'implantation des déversoirs, mauvaises pratiques des ingénieurs dans les travaux qu'ils engagent sont autant de raisons données lors des enquêtes d'utilité publique pour s'opposer à la mise en œuvre des projets. L'administration d'Etat a posé comme principe de ne pas engager de projets sans l'accord des propriétaires riverains ; l'ingénieur Deglande le rappelle : *« 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 »*¹⁸⁸. De fait, de nombreux ouvrages sont abandonnés prématurément.

Ainsi, malgré des efforts faits dès le lancement des études, l'administration d'Etat fait face à des oppositions localement fortes. Les propriétaires riverains multiplient les arguments dans les enquêtes d'utilité publique pour refuser les projets. Le poids des notables est encore très prégnant. Pourtant, ces projets sont engagés après que le val ait été ravagé à trois reprises en vingt ans par les flots ; les riverains ont tous

¹⁸⁶ AD Loiret, S46878-n°2889, Conclusions de la commission d'enquête d'utilité publique, 17 décembre 1868.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ M. Deglande, *Projet de travaux relatifs aux inondations – département du Loir-et-Cher, 1870, 69 p.*

vécu la submersion de leurs biens et terres. Mais dans les lieux où les levées ont tenu, on s'attache à cet argument pour rejeter tout projet pouvant remettre en question cette précaire sécurité.

Aujourd'hui, les populations riveraines n'ont plus cette expérience des crues. Aucune n'a atteint les hauteurs relevées au 19^{ème} siècle depuis 1907. Les populations vivant au bord du fleuve ont beaucoup changé depuis quelques décennies et les nouveaux arrivants ne possèdent pas de mémoire familiale qui leur permettrait un retour sur le passé.

De même, si les notables du 19^{ème} siècle ne sont plus, les groupes de pression et d'opposition demeurent. Sur le val de Loire, le milieu associatif est désormais très présent et se positionne à chaque nouveau projet d'aménagement sur le val de Loire. Les précédents survenus lors des projets de barrage du Veudre ou de Chambonchard sont autant d'exemples d'une forme de répétition du passé.

Conclusion

Les difficultés rencontrées lors du programme de 1867 tiennent donc en grande partie dans cette **incompréhension persistante** entre une administration d'Etat dont les intérêts dépassent la simple sphère du val de Loire et des intérêts locaux qui s'arc-boutent derrière le système précaire, mais séculaire, des levées. **Les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont soutenu un projet techniquement juste et cohérent, les populations ont été associées** (peut-être de manière imparfaite et sur un programme déjà trop élaboré) **mais les difficultés sont apparues pour faire admettre le bénéfice de tels ouvrages au niveau local.**

Aujourd'hui, les déversoirs de sécurité restent, comme par le passé, l'**unique solution permettant de maîtriser les risques de brèches dans les digues**. Réglementairement, ils sont désignés comme des ouvrages nécessaires à la protection des levées. De nouveaux projets sont donc appelés à voir le jour dans les années à venir. Comment, alors, éviter les écueils du 19^{ème} siècle ?

Quelques éléments de réponse peuvent être apportés de l'analyse des difficultés rencontrées lors du « programme Comoy ». Le rôle et la place des collectivités locales ont évolué depuis lors. Hier, les municipalités devaient s'exprimer sur des projets construits au niveau national. Aujourd'hui, **elles sont appelées à être porteuses et maîtres d'ouvrage des projets**. Les communes sont devenues des **acteurs primordiaux** dans les domaines de la **sécurité civile et de la protection des biens et personnes face aux risques naturels**. En quelques années, les dispositions réglementaires ont encore accru leurs responsabilités. Les articles L. 2212-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales disposent ainsi que le maire est tenu d'intervenir pour « prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser, [...] les accidents et fléaux calamiteux, tels les incendies, les inondations, les ruptures de digues... ».

Aujourd'hui, **les nouveaux projets de déversoirs sur la Loire moyenne doivent être appréhendés de façon plus large qu'uniquement en termes de protection contre le risque inondation**. Il s'agit de les intégrer au sein de vrais projets de territoire, tels que les collectivités sont appelées à en constituer au sein de leur PLU et SCOT. Aux Pays-Bas ou en Allemagne, des zones d'expansion des crues ont ainsi été aménagées et pensées sur le Rhin avec des implications aussi bien en termes d'urbanisme, que de développement économique, touristique ou de mise en valeur des milieux naturels. **Ces ouvrages peuvent également participer à la redécouverte du fleuve par les riverains**. Sur le val de Loire, les populations se sont depuis longtemps détournées du fleuve, blotties derrière les levées.

Enfin, si les maîtres d'ouvrage ont changé, si l'approche est différente, il faut encore **définir de nouveaux outils pour l'action publique en termes de concertation et participation des populations riveraines**. Les ingénieurs du 19^{ème} siècle ont été précurseurs et pourtant ils ont dû faire face à des oppositions fortes. Aujourd'hui, c'est dans ce domaine que l'accent doit être mis par les porteurs de projets et les techniciens en charge de ces questions afin d'éviter les mêmes écueils que ceux rencontrés sur le val il y a près de 150 ans.

Bibliographie

Principales références

Politiques publiques

DZIEDZICKI J-M. et LARRUE C., *Analyse comparative des processus de décision concernant l'implantation d'installations de traitement de déchets industriels, rapport final pour le cas français*, CESA/Université de Tours, Tours, 1994, 159p.

DZIEDZICKI J-M. et LARRUE C., *Principe de subsidiarité et prise en compte de l'environnement dans les projets routiers, Le cas d'une infrastructure routière en France, la liaison Cergy-Roissy*, CESA/OEIL, Tours, décembre 1997, 90p.

KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing et Lichtenhahn, Bâle, 2001, 398 p.

LARRUE C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, Paris, 2000, 207 p.

Ouvrages généraux sur La Loire

AUCLERC P., « Des aménagements pour la navigation : projets et réalisations (1825-1896) 1^{ère} partie », *La Loire et ses terroirs*, n°51, décembre 2004, pp.36-41.

AUCLERC P., « Des aménagements pour la navigation : projets et réalisations (1825-1896) 2^{ème} partie », *La Loire et ses terroirs*, n°52, mars 2005, pp.36-41.

BABONAUX Y., *Villes et régions de la Loire Moyenne, Touraine, Blesois, Orléanais, Fondements et perspectives géographiques*, SABRI, Tours, 1966, 743p.

CHAMPION M., *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours (tome 2)*, Ed. Cemagref (1^{ère} éd. Paris, 1859), Paris, 2000, 492p.

CHAMPION M., *Les inondations en France du 6^{ème} siècle à nos jours (tome 3)*, Ed. Cemagref (1^{ère} éd. Paris, 1859), Paris, 2000, 467p.

CHAMPION M., *Recherches historiques sur les inondations du Rhône et de la Loire*, Typographie Panckoucke, Paris, 1856, 19p.

Atelier pluridisciplinaire plan Loire grandeur nature

CONSERVATOIRE REGIONAL DES RIVES DE LA LOIRE ET DE SES AFFLUENTS, *Portraits de Loire, iconographie du 17^{ème} siècle à nos jours*, Ed. Coiffard, Nantes, 2004, 89p.

DENECHÉAU E., *Etude ethno-historique sur la mise en place des ouvrages de protection contre les inondations de la Loire dans les deux derniers tiers du 19^{ème} siècle sur deux sites du Loiret : Sully/Cuissy et Jargeau*, Equipe Pluridisciplinaire Plan Loire Grandeur Nature, Orléans, 2001, 136p.

DENECHÉAU E., *Appréhension sociale et culture du risque d'inondation dans les vals amonts de la Loire moyenne*, Equipe Pluridisciplinaire Plan Loire Grandeur Nature, Paris, 2002, 174p.

DION R., *Le Val de Loire : étude de géographie régionale*, Lafitte Reprints (1^{ère} éd. Tours, 1931), Marseille, 1978, 752p.

DION R., *Histoire des levées de la Loire*, édité chez l'auteur, Paris, 1961, 312p.

DION R., *Orléans et l'ancienne navigation de la Loire*, Extrait des actes du Congrès sur l'ancienne université d'Orléans (13^{ème} – 18^{ème} siècles), Orléans, 1961, 41p.

GENESLAY E., *La Loire, crues et embâcles*, Nouvelles Ed. Latines, 1972, Paris, 110p.

GROENE D., « La construction du déversoir de Montlivault (Loir-et-Cher) », Etudes ligériennes, 1^{er} semestre 2001, n°3, Orléans, pp.27-33.

IMBART DE LA TOUR J., *La Loire, Etude générale et étude spéciale sur le Nivernais*, 1900, Nevers, 391p.

LORAIN J-M., *La Loire à Blois et en Loir-et-Cher*, Le Clairmironère du temps, 1981, Blois, 186p.

PETIT J-G., **SANGUIN A-L.**, *Les fleuves de France atlantique*, l'Harmattan, 2003, Paris, 221p.

VILLIERS P. et **SENOTIER A.**, *Une histoire de la Marine de Loire*, Ed. Grandvaux, Brinon-sur-Sauldre, 1997, 205p.

Ouvrages généraux sur le corps des ponts et chaussées

BRUNOT A. et COQUAND R., *Le Corps des Ponts et Chaussées*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1982, Paris, 915p.

Ouvrages généraux sur Le second Empire et la troisième République

GIRARD L., *La politique des travaux publics de Second Empire*, Armand Colin, Paris, 1951, 415p.

HAROUEL J-L. et SAUTEL G., *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, Paris, 1997 (8^{ème} édition), 522p.

LE CLERE B. et WRIGHT V., *Les préfets du second empire*, Armand Collin, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1973, 411p.

MAYEUR J-M., *Les débuts de la 3^{ème} République (1871-1898)*, Editions du Seuil, Collection Points Histoire, Paris, 1973, 256p.

PLESSIS A., *De la fête impériale au mur des fédérés (1852-1871)*, Editions du Seuil, Collection Points Histoire, Paris, 1979, 253p.

Ouvrages généraux sur la ville de Nevers

HARRIS J-P., STAINMESSE B., *Histoire de Nevers (tome 2)*, Horvath, Roanne, 1984, 494p.

SOGREAH CONSULTANTS, *Etude de diagnostic des digues non domaniales (volet historique)*, janvier 2000, 34p.

CHAGNY-SEVE A-M., « Une source pour l'histoire économique et industrielle : la série S des archives départementales », in Le marteau-pilon, histoire de la métallurgie nivernaise, tome 9, juillet 1997.

Ecrits des ingénieurs des Ponts et Chaussées (19ème siècle)

ASSELIN M., *Construction d'un déversoir sur la levée de Saint Eloi, rapport de l'ingénieur ordinaire*, mars 1868, 9p.

ASSELIN M., *Construction d'un déversoir sur la levée de Saint Eloy, note justificative des dispositions proposées*, août 1868, 4p.

ASSELIN M., *Construction d'un déversoir sur la levée de Saint Eloi, rapport de l'ingénieur ordinaire à l'appui du projet*, octobre 1868, 4p.

BEAUDEMOULIN L-A., *Considérations sur le système de rétrécissement par des digues submersibles, proposées pour l'amélioration des rivières à fond mobile et essayé sur la Loire en 1755 et en 1825, 3^{ème} année du Journal du Génie Civil*, Paris, 28p.

COLLIN M., *Inondation de 1856 : réponses aux questions du programme ministériel du 26 juillet 1856*, Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics, Ponts et Chaussées, 1859, 167p.

COMOY G., *Etudes sur les levées de la Loire*, 1858, Paris, 24p.

COMOY G., *Etudes sur les inondations de la Loire*, 1861, Paris, 149p.

COMOY G., *Rapport sur les mesures générales à adopter pour atténuer les dommages que causent les inondations dans les vals endigués du bassin de la Loire*, Paris, 1867, 52p.

COMOY G., *Rapport sur les mesures relatives à la troisième section de la Loire, de Briare à Nantes*, Paris, 1867, 60p.

COMOY G., *Rapport sur les mesures relatives à la deuxième section de la Loire de Roanne à Briare*, Paris, 1867.

DUMAS J., *Etudes sur les inondations, causes et remèdes*, Belles-Lettres et Arts de Bordeaux, Valence, 1857, 111p.

MAZOYER L-A., *Note sur les digues insubmersibles de la Loire centrale*, 1892, 46p.

MAZOYER L-A., *Compte-rendu de l'exécution du programme de 1867 pour la défense contre les inondations de la Loire (2^{ème} section)*, Paris, 1907.

ROZET P., *Moyens de forger les torrents des montagnes, de rendre à l'agriculture une partie du sol qu'ils ravagent et d'empêcher les grandes inondations des fleuves et des principales rivières*, Mallet-Bachelier Imprimeur Libraire, 1856, 45p.

de **VESIAN H.**, *Projet d'amélioration du régime navigable de la Loire*, Imprimerie Ladevèze, Tours, 1861, 39p.

Publications officielles

BEHIC A., *Rapport à sa Majesté l'Empereur sur les inondations*, octobre 1866, Paris, 24p.

MAME E., *Rapport présenté au Conseil Général d'Indre-et-Loire*, septembre 1856, Imprimerie Ladevèze, Tours, 14p.

Fonds d'archives Equipe Pluridisciplinaire Plan Loire Grandeur Nature¹⁸⁹

AD 37

S3386 : projet de déversoir sur le val de Cisse

S3407 : ouvrages de défense du val d'Authion

S3391 : val d'Authion

AD 41

3S116 : projet de déversoir à Montlivault

AD 45

S46878 : déversoir de Cuissy/Sully

Fonds d'archives Départementales de la Nièvre (Série S « Travaux publics et transports (1800-1940) »/sous-série 3 « Navigation intérieure : rivières, lacs, canaux »)

3S 3050 : levée de Saint Eloi/1821-1824

3S 3032 : levée de Saint Eloi avec plans/1825-1839

3S 6501 : travaux de défense sur la levée de Gimouille/1803-1856

3S 7116 : levée de Saint Eloi, acquisition de terrains/1848-1868

¹⁸⁹ Les cotes sont celles des Archives Départementales dans lesquelles les documents ont été reproduits.

3S 6683 : procès verbal de recollement de travaux exécutés par un particulier pour la réparation des dommages faits à la levée de Saint Eloi/1856

3S 7106 : travaux de défense sur la levée de Saint Eloi/1856-1936

3S 6511 : travaux de défense sur la levée de Saint Eloi dans la traversée de Nevers/1856-1880

3S 6517 : exhaussement de la levée de Sermoise/1857-1893

3S 6498 : travaux de défense sur la levée de Saint Eloi/1861-1867

3S 6499 : travaux de défense sur le canal de dérivation de la Nièvre et les digues de Nevers

3S 7117 : levée de Sermoise/1862-1884

3S 7152 : établissement d'un barrage à Nevers/1879-1880

3S 7141 : note sur les digues insubmersibles de la Loire Centrale/1892

3S 6509 : compte rendu de l'exécution du programme de 1867 de défense contre les inondations (rapport de l'ingénieur en chef Mazoyer)/1907

Versements récents (série W)

W S/T 49 : mémoire de l'ingénieur

Table des documents

Document 1 : Chronologie des évènements	15
Document 2 : Les questions posées aux ingénieurs des Ponts et Chaussées lors du programme interministériel du 26 juillet 1856	18
Document 3 : Les déversoirs du « programme Comoy » (1867)	26
Document 4 : Un programme aux résultats partagés	33
Document 5 : Les principaux acteurs	35
Document 6 : Le système politique et administratif du Second Empire	38
Document 7 : L'évolution du site de Nevers depuis la mise en place des premiers ouvrages de protection sur la Loire	71
Document 8 : Le projet d'aménagement de déversoir sur le val de Saint Eloi	72

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	4
Partie introductive : méthodologie	7
1. La recherche historique	7
1.1 Principales références bibliographiques	7
1.2 Les documents d'archives	8
1.2.1 Les rapports et articles des ingénieurs des Ponts et Chaussées	8
1.2.2 Les rapports techniques des ingénieurs locaux	8
1.2.3 Les courriers entre administrations	9
1.2.4 Les délibérations des municipalités	9
1.2.5 Les documents administratifs	9
1.2.6 Les documents cartographiques	9
1.3 Les limites des sources utilisées	10
2. L'étude du jeu d'acteurs	11
2.1 L'identification des acteurs	11
2.2 L'analyse des interactions	11
3. L'étude de cas	11
Première partie : chronologie	13
1. Introduction	13
1.1 L'initiative privée à l'origine des premiers ouvrages de protection présents sur le val	13
1.1.1 Les premiers ouvrages de lutte contre les débordements du fleuve	13
1.1.2 La domination des villes dans l'aménagement des bords de Loire	13
1.2 La prise en main définitive par l'Etat des travaux sur la Loire	14
1.2.1 La mise en place d'une première administration d'Etat et de nouvelles réalisations	14
1.2.2 La remise à plat du système avec la Révolution et la définition de nouvelles priorités	14
2. 1846-1866 : le val de Loire frappé par trois crues exceptionnelles en vingt ans	15
2.1 1846 : une crue d'automne foudroyante	15
2.1.1. La sécurité sur le val de Loire une nouvelle fois remise en question	15
2.1.2. Les ingénieurs de l'Etat hésitants	16
2.1.2.1 <i>Un corps encore novice dans la gestion du risque inondation sur le val de Loire</i>	16
2.1.2.2 <i>Un programme timide et réalisé « a minima »</i>	16
2.2 1856 : une nouvelle crue sur le val de Loire et l'engagement de Napoléon III pour lutter contre les débordements du fleuve	17
2.2.1 Le système des digues insubmersibles remis en question	17
2.2.1.1 <i>Des événements relayés au niveau national</i>	17
2.2.1.2 <i>Une modification nécessaire du système traditionnel de protection du val</i>	18

2.2.2 Le lancement de premières études pour mieux comprendre le régime du fleuve	18
2.2.2.1 <i>Le rapport Collin : une première étape permettant de répondre aux questions les plus urgentes</i>	18
2.2.2.2 <i>La mission confiée à l'ingénieur en chef Comoy</i>	19
2.2.3 Des objectifs clairs pour l'administration d'Etat	20
2.2.3.1 <i>La priorité donnée à la protection des villes</i>	20
2.2.3.2 <i>L'ambition affichée d'élaborer un programme général de défense des vals</i>	20
2.3 1866 : une nouvelle secousse sur le val de Loire et le lancement d'un programme d'ensemble à l'échelle de toute la Loire moyenne	22
2.3.1 Une nouvelle combinaison proposée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées	22
2.3.2 Des ingénieurs convaincus de l'impossibilité de contenir les flots dans le lit endigué	22
3. 1867 : Le lancement d'un programme d'aménagement à l'échelle de la Loire Moyenne	24
3.1 La constitution d'une Commission des Inondations de la Loire et l'élaboration d'un programme d'ensemble	24
3.1.1 Une équipe restreinte pour un projet d'envergure	24
3.1.1.1 <i>Composition et missions de la Commission</i>	24
3.1.1.2 <i>Des inspecteurs aux objectifs clairs</i>	24
3.1.2 Les ingénieurs face aux populations	25
3.2 Les projets soumis à l'approbation des riverains	27
3.2.1 Des commissions d'enquête reçues de manière très diverse selon les sites	27
3.2.1.1 <i>L'enquête d'utilité publique, un préalable avant tout lancement de travaux</i>	27
3.2.1.2 <i>Des projets acceptés sans conditions</i>	28
3.2.1.3 <i>Des intérêts locaux solidaires pour rejeter en force le projet des ingénieurs</i>	28
3.2.1.4 <i>Des projets acceptés sous conditions</i>	29
3.2.2 Des ingénieurs appelés à refondre leur programme	29
3.2.2.1 <i>Le choix de privilégier certains ouvrages et de modifier leurs dimensions</i>	29
3.2.2.2 <i>Une nouvelle phase d'enquêtes d'utilité publique</i>	30
4. 1874-1890 : La nouvelle phase d'enquête et la réalisation des ouvrages projetés	31
4.1 Des enquêtes publiques favorables...	31
4.1.1 Des enquêtes publiques gagnées d'avance	31
4.1.2 De vraies satisfactions sur quelques sites	31
4.2 ...mais des projets qui tous n'aboutissent pas	32
4.2.1 Le lancement progressif des travaux	32
4.2.2 Les dernières contraintes et l'échec du projet sur le val de Cisse	32

Seconde partie : Le jeu des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme d'aménagement de déversoirs sur la Loire

35

1. L'administration d'Etat, la défense d'un programme conçu dans une logique globale

36

1.1 Napoléon III, un souverain écartelé entre ses ambitions

36

1.1.1 Les points clés...

36

1.1.2 Pour mieux comprendre...Présentation

37

1.1.3 Sa vision du problème

38

1.1.4 Les enjeux qui lui sont propres

38

1.1.5 Ses objectifs

39

1.1.6 Les ressources mobilisées

39

1.2 Les Ministres des Travaux Publics, des hommes préoccupés par la préservation du patrimoine d'Etat	40
1.2.1 Les points clés...	40
1.2.2 Pour mieux comprendre...Présentation	40
1.2.3 Leur vision du problème	42
1.2.4 Les enjeux qui leur sont propres	42
1.2.5 Leurs objectifs	43
1.2.6 Les ressources mobilisées	43
1.3 Le Corps des Ponts et Chaussées, des techniciens au service des intérêts d'Etat	43
1.3.1 Les points clés...	43
1.3.2 Pour mieux comprendre...Présentation	44
1.3.3 Leur vision du problème	46
1.3.4 Les enjeux qui leur sont propres	46
1.3.5 Leurs objectifs	46
1.3.6 Les ressources mobilisées	47
1.4 Les Préfets de département, l'interface entre administration d'Etat et intérêts locaux	47
1.4.1 Les points clés...	47
1.4.2 Pour mieux comprendre...Présentation	48
1.4.3 Leur vision du problème	48
1.4.4 Leurs enjeux	49
1.4.5 Leurs objectifs	49
1.4.6 Les ressources mobilisées	49
2. Les intérêts locaux, face à des projets aux lourdes conséquences pour leur quotidien	50
2.1. Les Maires et Conseils Municipaux, solidaires dans l'accueil des projets	50
2.1.1 Les points clés	50
2.1.2 Pour mieux comprendre...Présentation	50
2.1.3 Leur vision du problème	51
2.1.3 Les enjeux qui leur sont propres	51
2.1.5 Leurs objectifs	52
2.1.6 Les ressources mobilisées	52
2.2 Les propriétaires riverains ou la propriété privée remise en question	53
2.2.1 Les points clés	53
2.2.2 Pour mieux comprendre... Présentation	53
2.2.3 Leur vision du problème	54
2.2.4 Les enjeux qui leur sont propres	54
2.2.5 Leurs objectifs	54
2.2.6 Les ressources mobilisées	54
2.3 Les populations riveraines inquiètes pour la sécurité du val	55
2.3.1 Les points clés	55
2.3.2 Pour mieux comprendre...Présentation	56
2.3.3 Leur vision du problème	56
2.3.4 Les enjeux qui leur sont propres	56
2.3.5 Leurs objectifs	57
2.3.6 Les ressources mobilisées	57
3. Les interactions entre acteurs	58
3.1 Phase 1 : Un Empereur à l'écoute de l'opinion publique (1856)	59
3.2 Phase 2 : La technique face au politique (1856-1866)	60

3.3 Phase 3 : des techniciens aguerris face aux premiers intéressés (1866-67)	62
3.4 Phase 4 : la première phase d'enquête publique, une confrontation annoncée (1868-71)	64
3.5 Phase 5 : une administration forcée de recentrer son programme sur quelques grands projets (1871-74)	66

Troisième partie : étude de cas, le projet de déversoir sur la digue de Saint-Eloi à Nevers

1. Chronologie des événements	70
1.1 Nevers au milieu du 19 ^{ème} siècle, une ville en plein renouveau	70
1.2 Un site progressivement contraint	70
1.3 Un projet en porte-à-faux avec les demandes locales	72
1.4 Une enquête positive...	73
1.5 ...mais un ouvrage finalement abandonné	74
2. Le déversoir de la digue de Saint-Eloi : un projet tué dans l'oeuf	76
2.1 Phase 1 : une opinion publique sensibilisée à la question des crues, mais des intérêts différents de ceux des ingénieurs	76
2.2 Phase 2 : une administration d'Etat pointilleuse dans l'élaboration des projets locaux	78
2.3 Phase 3 : un projet critiqué par les riverains, amendé par les ingénieurs locaux...	79
2.4 Phase 4 : ...mais abandonné.	80

Quatrième partie : les principaux enseignements

1. Des municipalités en porte à faux avec les ambitions de l'Etat	82
1.1 Les dissensions entre administration d'Etat et autorités locales au cœur des échecs rencontrés	83
1.2 Des collectivités qui en appellent à une plus grande justice au sein du programme proposé	83
1.3 Des collectivités qui ont le sentiment de ne pas être entendues ni considérées	84
2. Un Etat ambitieux et plein d'assurance	85
2.1 Un Etat aux objectifs précis et « raisonnables »	85
2.2 Un Etat sensible aux questions de responsabilité	86
2.3 Une confrontation inévitable avec les intérêts locaux	86
3. Des populations souhaitant « défendre » leurs intérêts	87
3.1 Des riverains aux intérêts nombreux sur les bords de Loire	87
3.2 Des oppositions qui s'expriment au travers de quelques personnages emblématiques	88

Conclusion

90

Bibliographie

91

Principales références

91

Documents contemporains au programme de 1867

94



Equipe pluridisciplinaire plan Loire grandeur nature
Avenue de Buffon BP 6339
45063 Orléans Cedex 2



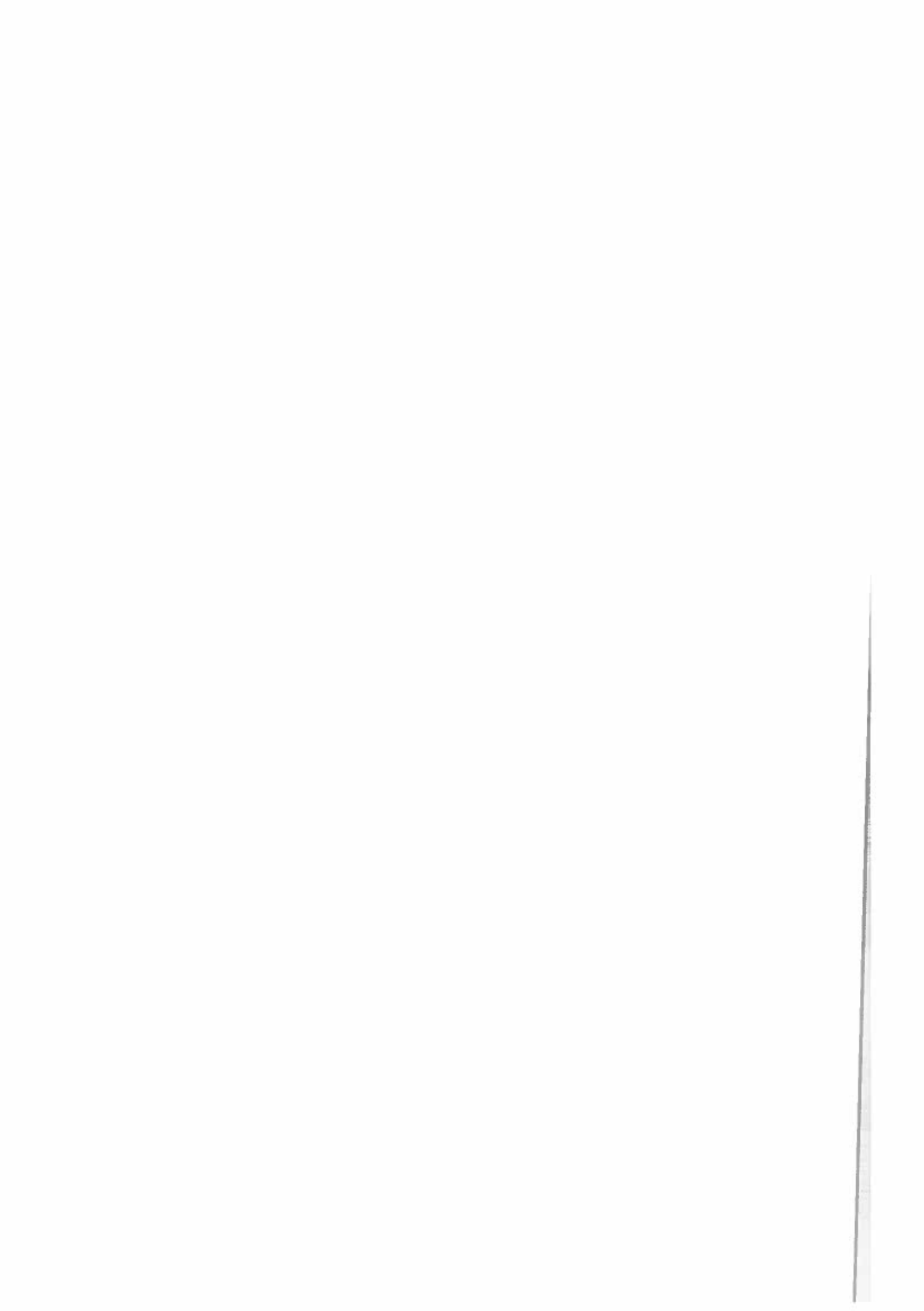
Département Aménagement
35, Allée Ferdinand de Lesseps
37 000 Tours

**Note de présentation du stage réalisé
au sein de l'Equipe pluridisciplinaire
plan Loire grandeur nature (mai à
octobre 2005)**

Titre du rapport de stage : L'élaboration et la mise en œuvre du « Programme Comoy » (1867) sur la Loire moyenne : analyse du jeu d'acteurs et principaux enseignements

Marie Fournier (dir. Corinne Larrue et Nicolas-G. Camphuis)
Magistère 3 Aménagement

octobre 2005



L'Equipe pluridisciplinaire plan Loire grandeur nature, une émanation du Plan Loire grandeur nature

Depuis le début des années 1950, la Loire a fait l'objet de nombreux programmes d'aménagement. Maîtrise des hautes eaux, soutien des débits, valorisation énergétique sont autant d'enjeux qui se mêlent désormais sur le bassin. Le Plan Loire grandeur nature poursuit donc une dynamique déjà engagée depuis de nombreuses années.

La genèse de l'Equipe Loire

Le Plan Loire grandeur nature, un projet ambitieux

Le Plan Loire grandeur nature est engagé en janvier 1884. C'est un **plan global d'aménagement de la Loire** visant à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique des territoires riverains au fleuve.

Ce plan s'inscrit à la suite du **protocole d'accord signé entre l'EPALA** (Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents), **l'Etat et l'Agence de l'eau Loire Bretagne pour la réalisation d'un programme de construction de quatre barrages** destinés à protéger le val des crues et à soutenir les étiages. Des projets ont ainsi été engagés à Serre de la Fare sur la haute vallée de la Loire, Chambonchard sur le Cher, Naussac II sur le haut Allier et au Veudre sur l'Allier moyen. Plusieurs centaines de kilomètres de levées supplémentaires sont également prévues.

Le Plan Loire grandeur nature poursuit plusieurs objectifs :

- **assurer la sécurité des riverains** de la Loire face aux risques d'inondation, alors que l'urbanisation dans les zones inondables de la Loire entraîne une multiplication des risques le long du fleuve
- **identifier et contrôler l'aménagement des zones inondables**
- **renforcer les moyens d'alerte et d'annonce des crues** dans les hauts bassins.

Le programme comporte également deux autres volets, relatifs à la **préservation des ressources en eau** sur le bassin de la Loire et à la **protection et restauration de la diversité écologique des milieux**.

La création d'une structure d'appui technique tripartite

Créée en 1995, l'Equipe pluridisciplinaire d'assistance à maîtrise d'ouvrage du plan Loire grandeur nature est une émanation directe de ce programme. De fait, l'organisme rassemble les trois mêmes partenaires : Etat, EPALA et Agence de l'eau Loire-Bretagne.

De sa création courant 1995 à fin 1999, plusieurs grandes études sont menées :

- une étude de propagation des crues fortes sur la Loire moyenne, en vue d'une décision vis-à-vis de l'ouvrage écrêteur du Veurdre.
- une étude de « *gestion des crises hydrologiques (crues et étiages) et restauration environnementale de la Loire sur son bassin en amont de Villereest* ».

Les nouvelles missions de l'Equipe Loire (CIADT 1999)

Une structure prolongée pour 6 ans

En juillet 1999, le CIADT propose aux collectivités locales partenaires de prolonger le Plan Loire grandeur nature par un programme interrégional s'appuyant sur les contrats de plan Etat-Région et décide que « *l'Equipe pluridisciplinaire constituée pour la première phase du plan sera maintenue pour toute la durée du plan, afin d'assister les maîtres d'ouvrage pour les actions relatives à la gestion du fleuve, de ses affluents et des zones inondables* ».

Une convention tripartite Etat-Etablissement Public Loire (ancien EPALA)-Agence de l'eau Loire Bretagne est signée en décembre 2000 et l'Equipe Loire est maintenue pour la durée du contrat de plan 2000-2006. En 2003, elle est rattachée administrativement et financièrement à l'Agence de l'Eau ; l'Etat et l'EPL ne financent plus d'études mais continuent de participer aux comités de pilotage.

Des missions qui se diversifient

Dans cette nouvelle convention, l'objectif affiché est que l'Equipe Loire « *renforce une cohérence technique entre toutes les interventions prévues au programme interrégional, en matière de risque d'inondation et de restauration des milieux naturels et des hydrosystèmes fluviaux* ». Elle est donc un appui à la maîtrise d'ouvrage sur tout le bassin pour mettre en œuvre le programme interrégional.

De manière plus précise, le comité de pilotage précise que « *son intervention peut revêtir trois formes :*

- *Un appui méthodologique et scientifique pour définir des études ou des démarches utiles sur l'ensemble du bassin,*
- *Une expertise technique sur des opérations particulières où la compétence de l'Equipe paraît indispensable,*
- *La mise à disposition des informations et données qu'elle détient, gère, valorise et réactualise en tant que de besoin.*

L'Equipe n'intervient pas à la place des services existants, mais elle les appuie. Elle ne conduit pas d'étude à la place des bureaux spécialisés sur des thèmes qu'ils maîtrisent. Elle initie et conseille »².

Dans la pratique, les travaux de l'Equipe Loire se concentrent sur **deux principaux domaines d'action :**

- **la protection des populations contre le risque d'inondation** (70% de l'activité de l'Equipe) : réduction de la vulnérabilité à l'inondation des biens et des activités, information préventive, renforcement des moyens d'alerte, renforcement des moyens de secours, restauration du lit domanial, renforcement du système de protection,
- **la restauration des milieux naturels** (30% de l'activité de l'Equipe) : espaces naturels remarquables, annexes hydrauliques, poissons migrateurs, espaces de mobilité, gestion de l'hydrosystème des grands cours d'eau, restauration de la ligne d'eau en Basse-Loire.

L'Equipe Loire rassemble donc de nombreuses compétences. Elle reste cependant une structure de taille restreinte, permettant de bonnes interconnexions entre les domaines d'études. Cinq ingénieurs en forment l'armature de base, complétée d'une assistante de direction et de stagiaires ou contractuels, chacun s'inscrivant dans un domaine spécifique : socio-économie du risque inondation, stratégie de réduction du risque, hydraulique, morphologie fluviale-hydrologie, cartographie et base de données, écologie.

L'intérêt de cette structure réside donc dans sa relative indépendance, sa capacité de réflexion et sa multidisciplinarité. Elle apporte une vision globale aux techniciens en charge de la gestion du bassin et favorise la cohérence entre les projets. Elle est avant tout une structure d'aide à la décision.

² EPPLGN, brochure « Missions et activités 2000 à 2006 ».

La commande formulée pour le stage s'inscrit d'ailleurs directement dans cette perspective. Par le biais du programme Interreg « *Freude am Fluss* » (*mieux vivre au bord du fleuve*), l'objectif est en effet d'apporter aux élus et techniciens une meilleure compréhension des processus en œuvre sur le val, aujourd'hui et par le passé.

« Freude am Fluss », ou comment réconcilier les fleuves et leurs riverains

Dans le cadre de ses missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'Equipe Loire met l'accent sur les collaborations internationales. Le stage réalisé s'inscrit ainsi dans un des programmes poursuivis au niveau européen : « Freude am Fluss ».

Un programme d'envergure internationale

Lancé pour la période 2003-2008, le projet de recherche « Freude am Fluss » s'inscrit dans le cadre du programme européen Interreg IIIb. Piloté par l'Université Radboud de Nimègue, il rassemble des partenaires originaires de trois pays de l'Union : la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. L'EPL et l'Equipe Loire en sont les principaux partenaires français.

L'objectif de ce programme est de **développer des méthodologies et projets innovants et durables dans le domaine de la lutte contre les inondations** sur la Loire et le Rhin et de parvenir ainsi à « *mieux vivre au bord du fleuve* » (« Freude am Fluss »).

Les partenaires de ce programme ont pour ambition de participer à :

- **l'amélioration de la sécurité des riverains** au regard du risque inondation en privilégiant des techniques alternatives de maîtrise des eaux,
- **le développement de nouvelles formes d'aménagement** utilisant les différentes fonctions qu'un fleuve peut remplir,
- **la mise en place d'une Approche de Planification Concertée** (« Joint Planning Approach » en anglais) où les partenaires investis dans le programme trouvent de véritables opportunités pour leurs projets. L'idée maîtresse est d'impliquer les riverains dans tout le processus en cours.

L'accent est également mis sur les **relations que les communautés humaines riveraines entretiennent avec l'élément fluvial proche**. L'objectif est de développer de **nouvelles approches facilitant la participation des habitants dans la décision autour des aménagements nécessaires sur le cours du fleuve** : aménagement de digues, installation de déversoirs de sécurité, restauration du lit du fleuve.

Les étapes successives du programme

Le programme « *Freude am Fluss* » s'organise en **plusieurs étapes** et doit **aboutir au final au développement d'une « Joint Planning Approach »** dans le domaine de la gestion du risque inondation. Il s'agit de réaliser une **nouvelle méthode de concertation** dans ce domaine **permettant de valoriser des techniques « douces » de protection et prévention**. La thématique est aujourd'hui d'actualité sur le val de Loire. L'aménagement de déversoirs et de zones d'expansion des eaux apparaît en effet aujourd'hui comme une des meilleures alternatives face aux crues.

Pour constituer cette méthode, **trois étapes** ont été définies.

La première s'intitule « *Inspirations from the past* ». Elle doit permettre **d'éclairer les différents partenaires et décideurs locaux au sujet des politiques menées sur les deux fleuves dans le passé**, les succès mais également les échecs rencontrés par les pouvoirs publics (« *past policy successes and failures* »).

Suivent ensuite **deux autres volets** : « *Visions of the future* » et « *Design of the Joint Planning Approach* ». « *Visions of the future* » s'attache à **l'analyse d'outils de communication et de sensibilisation des populations et à l'identification d'opportunités économiques et institutionnelles** pour la mise en place de tels projets sur la Loire et le Rhin. Le volet « *Design of the Joint Planning Approach* » correspond quant à lui à l'élaboration finale de la méthode et à son expérimentation, envisagée à partir de 2006.

Le stage dans le programme « *Freude am Fluss* »

Le stage est **partie intégrante de cette première phase de programme « *Inspirations from the past* »**. L'Equipe Loire souhaitait revenir à cette occasion sur les nombreux projets d'aménagement qui ont marqué le val de Loire à la fin du 19^{ème} siècle.

Le val de Loire a en effet subi **au milieu du 19^{ème} siècle plusieurs crues exceptionnelles** (1846, 1856 et 1866). A chaque nouvel épisode, les travaux et réparations ont montré leurs faiblesses et les brèches se sont multipliées, laissant les eaux envahir les vals. Les **autorités publiques engagent alors en 1867 un programme alternatif** au système des levées, **prévoyant l'aménagement de 19 déversoirs** sur toute la Loire moyenne. L'introduction des eaux dans les vals apparaît alors comme l'unique possibilité pour les ingénieurs de pouvoir enfin maîtriser les flots.

Il s'agissait alors dans le cadre du stage de :

- **Rappeler les propositions faites au 19^{ème} siècle par les ingénieurs sur la Loire** pour pallier les faiblesses du système traditionnel des levées.
- **Mettre en lumière le comportement de la population vis-à-vis des inondations et de leurs conséquences**, ainsi que par rapport aux propositions techniques formulées par les ingénieurs
- **Montrer les similitudes de la situation à la fin du 19^{ème} siècle avec la situation actuelle**
- **Proposer des enseignements, pour les décideurs actuels**, sur la manière de conduire les projets d'aménagement à décider dans les années à venir.

Car sur les 19 ouvrages proposés en 1867, **seuls 7 ont été réalisés**. Ces abandons laissent de nombreux vals sans aucune réponse satisfaisante face aux risques encourus. Dans la perspective aujourd'hui du lancement de nouveaux déversoirs de sécurité sur le val de Loire, il est important de tirer le maximum d'enseignements du passé.

Pour répondre à cette commande, il a été décidé en accord avec le directeur de l'Equipe Loire et le tuteur de stage de s'intéresser plus précisément à **l'analyse du jeu des acteurs en place à l'époque, qui permet d'expliquer en grande partie les abandons successifs**. Il s'agit donc du cœur du travail de stage.

Deux précisions ont été rajoutées :

- Une étude de cas devait compléter l'analyse globale du jeu d'acteurs. Le choix s'est donc porté sur l'ouvrage prévu sur la digue de Saint-Eloi à Nevers. Cette ville est en effet candidate pour l'expérimentation prévue dans le cadre de « *Freude am Fluss* », lors des prochaines phases.
- Un rendu spécifique, s'adressant aux décideurs sur le val de Loire, était également demandé. La commande du stage précisait ainsi qu' : « *il sera important que le stage produise un document qui « raconte » l'histoire passée et rende accessible à tous, les informations sur les débats, les succès et les échecs de l'époque, en mettant bien en relief combien les mêmes difficultés vont se présenter à nouveau à notre époque* ».

Enfin, il faut rappeler que ce stage introduit un travail de thèse qui se poursuivra sur la même thématique. L'ensemble du programme de 1867 devra alors être étudié, avec une priorité donnée cependant aux lieux retenus pour les expérimentations « *Freude am Fluss* ». A ce titre, l'accent devait être mis sur les références utilisées et les sources, afin que le document final rendu à la fin du stage soit exploitable par la suite.

Les étapes du travail

A partir de cette commande, une méthodologie spécifique a pu être établie. Une étude et une analyse globale menée sur l'ensemble du programme a d'abord été engagée. L'étude de cas a ensuite permis d'être plus précis, d'illustrer les éléments décrits auparavant et d'identifier les liens entre le jeu d'acteurs qui existe au niveau local et celui présent au niveau national.

Une première immersion dans le 19^{ème} siècle

Ce stage aborde des thèmes peu étudiés au CESA et a tout d'abord nécessité un sérieux travail de mise à niveau historique.

Une première étape de **bibliographie** relative au **Second Empire**, aux **acteurs de l'époque**, à la **société française** et aux **évolutions qu'elle connaît alors**, aux **organes de l'Etat** a donc été menée. Les ouvrages de R. Dion, J. Imbart de la Tour et M. Champion ont, eux, servi de base pour mieux connaître la Loire et l'histoire de ses aménagements.

Une **seconde phase d'études d'archives contemporaines aux évènements** a ensuite été engagée. La bibliothèque de l'Equipe Loire dispose d'un **fonds ancien** conséquent où sont regroupés des copies de nombreux documents d'époque, en particulier des rapports rendus par les ingénieurs chargés des études et de la mise en œuvre des programmes d'aménagement.

L'Equipe Loire possède également un **fonds d'archives** obtenues dans les différentes archives départementales (AD) du bassin de la Loire. Elles ont servi, elles aussi, de base pour l'ensemble du travail. Les documents consultés sont issus pour la plupart de la **série S** des AD, relative aux « Travaux publics, 1830-1940 », et sont de **natures très diverses** : courriers entre Préfets et maires, entre Ministres et Préfets ou maires, délibérations de conseils municipaux, pétitions d'habitants, rapports d'ingénieurs...

En quelques semaines, il a donc été possible de **retracer de manière assez précise la chronologie des évènements survenus sur la Loire entre 1846 et l'abandon d'un certain nombre de projets de déversoir, autour des années 1870**. Ce descriptif des évènements n'est cependant nullement exhaustif. Pour de nombreux projets, des éléments d'explications manquent encore et chaque nouveau document consulté est une pierre supplémentaire à l'édifice.

La mise en place et l'analyse du jeu d'acteurs

A partir de ce simple déroulé chronologique, l'analyse du jeu d'acteurs a pu être engagée.

Un **premier tableau des acteurs** a donc été dressé et une monographie réalisée pour chacun d'entre eux. Plusieurs questions ont ainsi posées :

- **Qui est il ?**
- Quelle est sa **vision** du problème ?
- Quels sont les **enjeux** qui lui sont propres, les bénéfices et les coûts que peuvent lui apporter/imposer ce programme ?
- Quels sont ses **objectifs** dans le cadre de ce programme?
- Quelles sont les **ressources** dont il dispose pour influencer sur le processus de décision ? Elles peuvent aussi bien être formelles (légal, financières...) qu'informelles (influence, vécu, soutien politique...) et ne sont donc pas uniquement l'apanage des autorités publiques, mais également des populations riveraines.

Une **limite de taille** demeure cependant dans ce travail : la **disparité des données accessibles selon les acteurs**. L'analyse d'un jeu d'acteurs à partir d'archives du 19^{ème} siècle est en effet **compliquée par la disponibilité des informations et sources**. A ce titre, peu de documents relatifs aux riverains ont pu être consultés.

A partir de ces monographies et du déroulé chronologique des événements, une **analyse séquentielle de la mise en œuvre du programme de 1867** a cependant pu être faite et **complète le travail**.

Un travail plus spécifique sur une étude de cas

Une **étude de cas plus spécifique** a ensuite été menée sur le projet de déversoir prévu à Nevers. Les **AD de la Nièvre** ont été la principale source d'informations, ainsi que le fonds ancien de la **Bibliothèque Municipale de Nevers**, en particulier pour les cartes anciennes. Une démarche similaire à celle réalisée au niveau global a donc été engagée. .

Une première **prise de contact** avec les **services responsables à Nevers** de la lutte contre les inondations a d'abord été menée. Il était en effet important de connaître rapidement le site, les enjeux actuels et de s'imprégner des projets en cours d'élaboration.

Etant donné le peu de temps imparti et les contingences matérielles, les **déplacements sur Nevers n'ont pu être très nombreux**. Au final, on comptabilise 7 journées sur la ville, dont 4 complètes aux AD. Ces **contraintes s'accroissent mal avec la recherche historique**, qui demande un temps de prospection important pour découvrir les cotes utiles et les documents clés. L'obtention des informations nécessaires dépend beaucoup des sources encore disponibles.

Au final, **peu de documents** évoquant le projet de déversoir sur la ville de Nevers **ont pu être trouvés par le biais de ces archives** ; on peut même s'étonner de cette absence. D'autres archives du bassin de la Loire possèdent en effet des liasses complètes au sujet des projets de déversoirs, comme celui prévu à Jargeau dans le Loiret. A Nevers, ce ne fut pas le cas.

Seules les recherches extérieures ont permis de véritablement en retrouver la trace ; en particulier, les contacts noués avant le lancement de l'étude sur Nevers ont permis d'avoir accès à certaines archives de particuliers. C'est dans ces fonds que les informations ont pu être obtenues.

Le temps passé aux AD a cependant eu son importance. Les cotes étudiées ont en effet facilité la compréhension globale du projet, des enjeux de l'époque sur la ville et des raisons de l'abandon. Les actes de vente, demandes d'hypothèque, courriers étudiés constituent une trame de fond permettant d'expliquer les documents clefs. **Une frustration demeure néanmoins : celle de ne pas avoir trouvé les conclusions de la commission d'enquête publique qui a eu lieu à Nevers en 1868 au sujet de ce déversoir.**

Au final, une cinquantaine de pages de notes ont été compilées et remises aux décideurs locaux à Nevers.

Un souci d'actualisation

Enfin, afin de rendre les conclusions de ce travail plus accessible, une **note synthétique** d'une quinzaine de pages, **s'adressant directement aux élus et décideurs locaux** a été réalisée.

L'objectif est alors clairement affiché de **rappeler aux collectivités locales le rôle qu'elles ont aujourd'hui dans la lutte contre le risque inondation et les principaux enseignements qu'un retour sur le passé peut leur apporter**. Dans ce document, l'accent a été mis sur le rôle de l'Etat, des municipalités de l'époque et des populations locales. A chaque point souligné, la comparaison a été faite avec les enjeux actuels sur le val de Loire.

Conclusion

Pour finir, l'importance de l'approche historique dans l'élaboration de nouveaux projets sur le val de Loire a été mise en valeur pendant tout le cours du stage.

Les archives sont à ce titre le premier matériau exploitable que les décideurs locaux doivent considérer. Elles apportent des informations concrètes sur les événements déjà survenus, les risques encourus...Mais surtout, elles **sont aujourd'hui un formidable outil pédagogique auprès de populations riveraines, dont la « culture du risque » inondation a progressivement disparu** avec l'augmentation de la mobilité résidentielle et l'éloignement temporel des grands épisodes de crue sur le val de Loire.

Plusieurs documents constituent le produit de ce stage :

- Un **document complet** sur le programme engagé en 1867, avec chronologie, analyse du jeu d'acteurs, étude de cas et principaux enseignements. Il s'adresse aux membres de l'Equipe Loire qui travailleront sur ces thématiques et sont appelés à soutenir les décideurs locaux dans leurs démarches. Ce document doit également être considéré comme une première étape dans le travail de thèse engagé.
- Un **document synthétique** mettant l'accent sur les grands enseignements à retenir de cette étude. Ce document est destiné aux élus et techniciens locaux.
- **Deux documents courts en anglais**, en tant que contribution directe au programme « Freude am Fluss ». Il s'agit d'une synthèse du travail général d'analyse et de l'étude de cas sur Nevers.

Le stage se terminant à la fin du mois d'octobre 2005, le document synthétique et les documents courts en anglais ne sont pas encore finalisés à la date de rendu indiquée par le CESA (3 octobre 2005).

Table des matières

INTRODUCTION	1
<u>L'EQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE, UNE ÉMANATION DU PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE</u>	2
LA GENÈSE DE L'EQUIPE LOIRE	2
LE PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE, UN PROJET AMBITIEUX	2
LA CRÉATION D'UNE STRUCTURE D'APPUI TECHNIQUE TRIPARTITE	3
LES NOUVELLES MISSIONS DE L'EQUIPE LOIRE (CIADT 1999)	3
UNE STRUCTURE PROLONGÉE POUR 6 ANS	3
DES MISSIONS QUI SE DIVERSIFIENT	3
<u>« FREUDE AM FLUSS », OU COMMENT RÉCONCILIER LES FLEUVES ET LEURS RIVERAINS</u>	6
UN PROGRAMME D'ENVERGURE INTERNATIONALE	6
UN PROGRAMME À L'ORIGINE DE LA COMMANDE DU STAGE	7
LES ÉTAPES SUCCESSIVES DU PROGRAMME	7
LE STAGE DANS LE PROGRAMME « FREUDE AM FLUSS »	7
<u>LES ÉTAPES DU TRAVAIL</u>	9
UNE PREMIÈRE IMMERSION DANS LE 19 ^{ÈME} SIÈCLE	9
LA MISE EN PLACE ET L'ANALYSE DU JEU D'ACTEURS	10
UN TRAVAIL PLUS SPÉCIFIQUE SUR UNE ÉTUDE DE CAS	10
UN SOUCI D'ACTUALISATION	11
<u>CONCLUSION</u>	12