

# **Riverains inondables et défenseurs de l'environnement**

**Mobilisations et contestations associatives dans le domaine de  
la prévention des inondations**

**Cyril BAYET**

**Sous la direction de Pierre LASCOUMES (CEVIPOF)**

# PLAN DU RAPPORT

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>Partie 1. Les associations de défense de l'environnement : de récents « propriétaires du problème » de la prévention des inondations</b>	<b>6</b>
§ 1 - Le conflit de la Loire, ou l'ouverture d'un « forum dissident » de la politique hydraulique de lutte contre les inondations	8
§ 2 - Le Plan Loire Grandeur Nature et ses suites : les associations de défense de l'environnement comme principaux soutiens d'une politique renouvelée de prévention des inondations	22
<b>Partie 2. Un mouvement social émergent : les associations de défense des « inondables »</b>	<b>30</b>
§1 Associations de victimes des inondations et associations d'inondables	31
§2 La faible légitimité des associations de défense d'inondables	34
1) Place et rôle des riverains inondables dans le dispositif actuel de prévention des inondations	35
2) Des critiques en termes de « nimbysme ». La lecture des mobilisations d'inondables comme signe de pathologie sociale ou défense d'intérêts bien compris	38
§3 Des mobilisations cimentées par les émotions	41
<b>Partie 3. Le déploiement des conflits et la contribution des associations d'inondables aux débats sur les politiques préventives (étude de cas)</b>	<b>53</b>
§1 Déclenchement et organisation de la mobilisation	57
§2 Des tentatives pour redéfinir l'intérêt général et revoir le partage entre spécialistes et profanes	60
1) La production d'enjeux territoriaux spécifiques en matière de prévention	61
2) La production d'intérêts collectifs propres au groupe social des riverains inondables	63
3) Des riverains qui essaient de se muer en experts	66
§ 3 Effets des mobilisations et des critiques associatives sur l'action publique	69
1) Les mobilisations associatives contraignent l'État à recadrer sa politique de prévention	71
2) Évolution dans les intérêts défendus par les associations d'inondables et création d'un réseau associatif spécifique au niveau national	74
<b>Conclusion</b>	<b>79</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>82</b>

## Introduction

En de nombreuses régions, les inondations survenues au cours des dernières années ont ramené sur le devant de la scène des entités en grande partie oubliées : les cours d'eau et leurs zones inondables. Oubliées parce que remblayées, endiguées, canalisées, calibrées au nom des besoins de l'urbanisation et des exigences des activités agricoles et industrielles. Oubliées en raison aussi de la profonde évolution connue par les communautés riveraines qui, historiquement, avaient la charge de ces espaces. Dans la plupart des cas, en dehors des moments de crise, seuls quelques techniciens et services de l'État spécialisés connaissent et s'intéressent encore de près aux affaires du fleuve ou de la rivière.

C'est ce constat qui, depuis une vingtaine et plus sûrement une dizaine d'années, oriente l'intervention de l'État dans le domaine de la prévention des inondations. Un slogan résume l'objectif principal : retrouver la « culture du risque ». Cela signifie que ce n'est pas d'abord du côté de la nature qu'il faut chercher la résolution des problèmes d'inondations, à travers des mesures de lutte et de protection contre les crues. C'est surtout par un changement social qu'on peut espérer limiter les conséquences parfois dramatiques et économiquement coûteuses de ces phénomènes. Qu'il s'agisse des services de l'État, des collectivités locales, des habitants, il leur faut réapprendre à connaître les risques liés à l'occupation des zones inondables et adapter leurs pratiques en ce sens, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Un ensemble d'instruments d'action publique a été promu depuis les années 1980 par les gouvernements successifs dans cet objectif : des instruments de connaissance et d'expertise, des outils d'information et de pédagogie (comme les Atlas des zones inondables) et des dispositifs réglementaires (en particulier les Plans de prévention des risques – PPR – prévus par la loi du 2 février 1995 afin d'interdire ou de limiter les possibilités d'aménagement dans les zones à risques).

Dans quelle mesure les associations constituent-elles des acteurs de cette « nouvelle » politique publique ? Comment ces groupes organisés, que la théorie démocratique conçoit comme les représentants de la « société civile » et le signe de son dynamisme, se positionnent-ils par rapport à ce programme d'action et aux changements qu'il vise ? Ce questionnement sera le fil directeur de cette étude consacrée aux mobilisations associatives dans le secteur de la prévention des inondations. Il nous conduira à souligner des différences d'objectifs et d'orientations entre les divers types de groupements associatifs qui interviennent en ce domaine.

On peut considérer une association comme « la pointe émergée d'un mouvement social plus vaste qui la précède dans son existence et la soutient dans ses revendications »<sup>1</sup>. De ce point de vue, les associations mobilisées autour des problèmes d'inondations ne forment pas un ensemble homogène. Elles ne participent pas d'un même mouvement social, au sens d'une « action concertée en faveur d'une cause »<sup>2</sup>, aussi largement entendue soit cette dernière. Des causes *a priori* différentes voire opposées sont construites et défendues par les associations à propos des enjeux de prévention.

On s'intéressera, dans une première partie, aux associations de défense de l'environnement. On verra qu'elles constituent un pivot essentiel de la politique actuelle de prévention des inondations. Par leurs actions cognitives et leurs mobilisations contre les politiques hydrauliques classiques d'aménagement des cours d'eau, elles ont largement contribué à définir et à porter sur l'agenda politique un changement d'orientation de l'intervention publique. Elles ont promu une mise en cohérence et une alliance nouvelle entre les objectifs de prévention des inondations et ceux de protection de l'environnement. Elles constituent aussi un des principaux soutiens de la politique publique au niveau de sa mise en œuvre territoriale.

Les deux parties suivantes seront consacrées à un mouvement associatif émergent, mobilisé pour la défense des riverains inondables. Par leurs revendications, leur façon de définir les problèmes, les réseaux associatifs dans lesquels elles s'insèrent, les associations d'inondables apparaissent en effet comme un mouvement spécifique par rapport à celui des associations de protection de l'environnement. Elles prennent

---

1 Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politique*, Paris, La Découverte, 1994, p. 228 s.

2 Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1996, p. 10 s.

aujourd'hui une part importante dans les débats et les controverses à propos des enjeux de prévention. On verra que leur contribution, au sens large, dans ce domaine consiste dans la production et la défense d'un ensemble d'intérêts territoriaux qu'elles estiment négligés par la politique préventive actuelle. Mais leur apport est aussi de contribuer à la définition des intérêts d'un groupe social en formation, les habitants des « zones à risque », et de faire entendre leur voix auprès des pouvoirs publics. Le référentiel de la politique préventive actuelle attribue en effet aux riverains inondables une place et un rôle (une identité) que ceux-ci discutent, contestent et en tout cas s'efforcent de négocier, en s'organisant et en avançant des propositions d'actions alternatives.

Cette recherche s'appuie en premier lieu, dans sa partie consacrée aux associations d'inondables, sur une enquête réalisée dans la vallée de l'Oise (Oise et Val-d'Oise) auprès de représentants associatifs, mais aussi de diverses parties prenantes de la politique de prévention des inondations : élus locaux et responsables administratifs (préfectures, DDE, services de Navigation, DIREN). Huit entretiens ont été réalisés avec les responsables des principales associations de riverains de la vallée. Ces personnes nous ont aussi permis de consulter leurs archives constituées sur le dossier (comptes-rendus de conseils d'administration, courriers échangés avec les élus ou l'administration, coupures de presse, *etc.*).

Deux entretiens ont également été menés avec des responsables de l'UNALCI (Union des associations de lutte contre les inondations) qui fédère les principales associations locales de défense des riverains inondables, pour retracer l'histoire de cette structure et les actions engagées.

Les rapports des commissions d'enquêtes de l'Assemblée nationale et du Sénat consacrés à la politique des inondations (voir liste en bibliographie) constituent un matériau important pour l'étude des associations d'inondables et de défense de l'environnement. Les comptes-rendus des déplacements en régions et des auditions effectuées auprès des représentants associatifs recèlent de nombreuses données.

Le réseau Internet, enfin, est devenu pour les associations un outil essentiel à leur action, qui leur permet de faire connaître leur cause et de présenter leurs actions, de diffuser leur argumentaire et de mettre en commun avec d'autres mouvements des ressources en information. Les sites des associations (voir bibliographie) sont souvent très riches en contenu, comprenant un historique précis de la mobilisation et de nombreuses archives. Ils constituent aujourd'hui une source documentaire irremplaçable pour l'étude des associations.

Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont aidé au cours de cette enquête et nous ont permis d'accéder à la compréhension des situations étudiées. Cette recherche n'aurait pas été possible sans leur disponibilité et leur contribution.

## **Partie 1. Les associations de défense de l'environnement : de récents « propriétaires du problème » de la prévention des inondations**

Il est difficile d'analyser le rapport des associations de défense de l'environnement (ADE) au thème de la prévention des inondations en toute généralité, étant donné leur hétérogénéité et leur éparpillement<sup>3</sup>. On focalisera ici l'analyse sur l'intervention des associations « généralistes », c'est-à-dire les grandes associations régionales ou nationales défendant un intérêt pluridimensionnel et développant une approche transversale et non (exclusivement) localisée des enjeux d'environnement<sup>4</sup>. En raison de l'influence qu'elles exercent, ces associations peuvent être considérées comme assez représentatives du positionnement dominant des ADE face à un problème donné, en l'occurrence celui de la prévention des inondations : « d'une part, elles constituent des pôles de structuration pour les associations de moindre taille ; d'autre part, en raison de leur poids local et de leur compétence (par agréments et expériences cumulées), elles jouent un rôle de référent essentiel dans la menée des actions »<sup>5</sup>.

La prévention des inondations ne constitue pas en elle-même un domaine de préoccupation traditionnel pour les mouvements de défense de l'environnement. Par rapport à d'autres enjeux comme la protection des espèces et des milieux naturels ou la politique nucléaire par exemple, où les ADE ont joué un rôle essentiel dans la mise sur l'agenda et l'initiation de politiques publiques, il ne s'agit pas là d'un thème historique de revendication. Bien plus, l'objectif de la prévention des inondations a été longtemps

---

3 Pierre Lascoumes, « Les associations de défense de l'environnement. Pivots essentiels de la politique publique », dans *L'éco-pouvoir, op.cit.*, Partie III. En retenant comme critère de classement l'intérêt social défendu par les associations, l'auteur distingue quatre types d'associations de défense de l'environnement, selon qu'elles protègent : un intérêt local ponctuel (ex : action contre un projet immobilier) ; un intérêt focalisé (ex : protection d'une espèce protégée) ; un intérêt local diversifié (ex : action de défense générale d'une commune) ; un intérêt pluridimensionnel (ex : défense sur un plan régional des principales dimensions en matière d'environnement).

4 *ibid.*

5 *ibid.*

perçu comme antinomique avec celui de la protection de la nature. Les demandes de protection des activités économiques, des biens et des personnes formulées au niveau local ont longtemps servi de justification à des travaux lourds d'aménagement des cours d'eau. Comme le rappelle le WWF France, « *lorsqu'une catastrophe a eu lieu, les pouvoirs publics sont interpellés pour lutter contre les inondations. On réclame de grands barrages, des endiguements, des travaux lourds qui sont censés apporter des solutions définitives* »<sup>6</sup>. Cette orientation aménagiste a été confortée par la culture technique des ingénieurs d'Etat, considérant les inondations comme un problème avant tout hydraulique lié aux capacités d'écoulement des cours d'eau. L'objectif de prévention des inondations s'est longtemps traduit par la promotion d'actions structurelles sur les rivières afin d'optimiser leur fonction d'évacuation<sup>7</sup>.

Ces politiques d'aménagement, qu'elles soient menées au nom de la lutte contre les inondations ou d'autres objectifs économiques liés à la gestion de l'eau (satisfaction des besoins agricoles d'irrigation ou en eau potable), suscitent nombre de conflits entre aménageurs et ADE, qui dénoncent les conséquences néfastes de ces aménagements sur l'environnement. Il s'agit surtout de conflits localisés, se développant le plus souvent à propos de problèmes ponctuels (ex : lutte contre un aménagement donné : barrage, remblaiement) ou au nom de la défense d'intérêts focalisés (ex : protection de la faune menacée par la disparition de zones humides). Ces approches localisées ou focalisées n'ont pas permis aux associations de se doter d'un discours général sur les questions de prévention des inondations et de se voir reconnaître dans ce domaine une expertise et une légitimité. Un conflit en particulier a bouleversé cependant cette situation et a servi de révélateur et d'accélérateur à une formulation nouvelle des enjeux de lutte contre les inondations de la part des associations. Il s'agit de la politique d'aménagement de la Loire et des contestations associatives des projets de barrages de l'EPALA (l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents). Ce conflit et les prolongements qu'il a eus a permis aux associations de s'introduire durablement dans les négociations avec les autorités administratives et gouvernementales sur les questions

---

6 Auditions de Daniel Richard et Vincent Graffin, responsables de WWF-France par la Commission d'enquête parlementaire présidée par R.Galley sur les causes des inondations répétitives, séance du 13 juin 2001.

7 Pour des éléments sur l'orientation aménagiste des politiques locales de prévention des inondations avant la réforme initiée au plan national en 1994, cf. Jean-Pierre Le Bourhis, Cyril Bayet, *Ecrire le risque. Cartographies du danger et transformation de l'action publique de prévention des inondations*,

de prévention des inondations, de pénétrer dans le cercle des acteurs considérés comme habilités à gérer ce dossier, que J.Gusfield appelle les « propriétaires des problèmes publics »<sup>8</sup>.

### ***§ 1 - Le conflit de la Loire, ou l'ouverture d'un « forum dissident » de la politique hydraulique de lutte contre les inondations***

En février 1986, le gouvernement, l'Agence de bassin Loire-Bretagne et l'EPALA signent un protocole d'accord pour l'aménagement hydraulique du fleuve<sup>9</sup>. Quatre barrages sont envisagés, dont celui de Serre de La Fare sur la haute vallée de la Loire. Les objectifs affichés sont larges : écrêtement des crues, soutien des débits d'étiage et réserve d'eau pour l'irrigation. Ce projet d'aménagement est le résultat de la formation d'une vaste « coalition de cause »<sup>10</sup> en faveur du développement économique régional, rassemblant élus locaux, représentants agricoles, acteurs industriels. Le travail de lobbying des principaux promoteurs du programme auprès des administrations et du gouvernement, dont celui du président de l'EPALA Jean Royer, par ailleurs ancien ministre et maire de Tours, a permis l'obtention du soutien financier de l'Etat et de l'Agence de Bassin. La crue catastrophique de Brives-Charensac en 1980<sup>11</sup> a également facilité la tâche en créant un sentiment d'urgence et en permettant la réduction des clivages entre autorités locales des régions aval et amont.

---

Rapport pour le Programme Risque-Inondations, CNRS-Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2002.

<sup>8</sup> Joseph Gusfield, *Drinking-Driving and the Symbolic Order: The Culture ou Public Problems*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.

<sup>9</sup> L'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) rassemble les représentants des principales collectivités locales du bassin de la Loire : il réunit ainsi des élus de 6 Régions, 16 départements, 19 villes de plus de 30.000 habitants, et 10 syndicats intercommunaux représentants des communes de moins de 30.000 habitants. L'institution, créée en 1983 sous l'impulsion de Jean Royer, maire de Tours, et de Jean Auroux, maire de Roanne, a été précédée de plusieurs autres : le Comité de défense du bassin de la Loire créé en 1952, l'ANECLA en 1957, l'association LIGER en 1979. Ces organismes, dont les premiers ont été constitués dans un rapport de rivalité avec les autorités parisiennes, ont œuvré à la promotion de l'aménagement du fleuve et des affluents pour favoriser le développement économique régional. Pour un aperçu sur l'histoire de ces institutions, cf. Régis Thépot (directeur actuel de l'EPALA), *Les acteurs de l'aménagement du bassin de la Loire de 1950 à 2000*, publication de l'EPALA, 18 pages.

<sup>10</sup> Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview, 1993. Les auteurs désignent par là un réseau d'acteurs partageant des conceptions et des intérêts communs.

<sup>11</sup> Le 21 septembre 1980, une crue de la Loire tue huit personnes qui s'étaient postées sur le pont de la ville pour observer la montée des eaux et fait d'énormes dégâts matériels dans cette commune de la banlieue du Puy-en-Velay.



La décision de réaliser les barrages provoque une forte émotion dans certains segments de la population locale et parmi les associations de défense de l'environnement. Dès le mois de juin 1986, le comité « Loire Vivante » est créé à l'initiative de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature) pour s'opposer aux projets d'aménagement de l'EPALA. Cette structure, qui installe plusieurs antennes locales, cherche à jouer un rôle de liaison et de coordination des associations de protection de la nature sur l'ensemble du bassin. Elle reçoit le soutien de deux grandes associations nationales : le Fond Mondial pour la Nature (WWF France) et France Nature Environnement (FNE). A partir de 1988-1989, elle est coordonnée par un comité d'action basé au Puy-en-Velay (Haute-Loire), « SOS Loire Vivante », créé à l'origine contre le projet de barrage de Serre de La Fare pour lequel le préfet se prépare à signer la déclaration d'utilité publique.

Sous l'influence du WWF, SOS Loire vivante va rapidement se professionnaliser. Petit comité d'action local au départ, elle devient l'association la plus importante de Loire Vivante en nombre d'adhérents (3000 membres individuels, 220 associations adhérentes en 2002)<sup>12</sup>. Elle est dirigée par Roberto Epple, une figure européenne du combat associatif pour la protection des fleuves, envoyé par le WWF international comme « Campaign Officer » pour sept ans sur les bords de la Loire. Avec une équipe de permanents (8 salariés en 2002) alliant les compétences de l'expertise scientifique et du militantisme, il centralisera la campagne de SOS Loire Vivante.

Pour contester le projet de Serre de la Fare et, au-delà, la politique d'aménagement de l'EPALA, les associations de défense de l'environnement vont mobiliser à partir de 1989 un ensemble de ressources très diversifiées, jouant sur différents registres à la fois.

Un premier recours utilisé par les ADE pour se doter d'une légitimité consiste dans la construction et la mise en scène de leur représentativité. En réponse aux propos d'un Jean Royer déclarant que la construction de Serre de la Fare « *ne serait pas arrêtée par 10 imbéciles* », elles s'efforcent de constituer un public d'opinion favorable à leur cause et de donner à voir ce public. Elles organisent la prise de parole de ce public à travers de

nombreuses actions, faisant appel à des dispositifs de protestations classiques ou à des formes d'expression originales :

- Appel à s'exprimer dans les procédures d'enquêtes d'utilité publique<sup>13</sup> ;

- 1988 : « Près de 4000 dépositions défavorables au projet » de Serre de la Fare.
- 1993 : « SOS Loire Vivante recueillera près de 6800 dépositions défavorables au projet » de Naussac II.

- Lancement de pétitions, qui sont remises en délégation aux autorités publiques ;

- 1991 : « Rencontre de SOS Loire Vivante avec le préfet de la Haute-Loire. 10 000 signatures en faveur de la 4ème solution lui sont apportées dans une brouette ».
- 1993 : « SOS Loire Vivante envoie au préfet les 16 000 dernières pétitions contre Serre de la Fare. En 5 ans, la pétition a été signée par 160 000 personnes ».
- 1993 : « Campagne de pétition organisée par SOS Loire Vivante pour la démolition du barrage de Poutès ».

- Organisation de manifestations, qui visent à faire pression sur les centres de décision et à alerter les médias, notamment en construisant à leur intention des images symboles de la cause défendue ;

- 1988 : « Première manifestation, au Puy, contre le projet de Serre de la Fare. Cette « manif des poissons » rassemble 1000 personnes brandissant des poissons en cartons de toutes les couleurs qui deviendront un symbole du mouvement ».
- 1989 : « 29, 30 avril et 1er mai : Rassemblement européen au Puy : 10 000 personnes venues de France et d'Europe manifestent contre Serre de la Fare ».
- 1991 : « Manifestation du collectif Pour une Haute-Loire Vivante à Paris. La manifestation rassemble 400 personnes du département de la Haute-Loire. Une délégation est reçue au cabinet du Premier Ministre ».

- Occupation de sites, en particulier celui de Serre de la Fare, qui permet de démontrer la détermination des opposants et de souligner leur vigilance à l'égard des autorités publiques ;

- 1989 : « arrêt des premiers engins sur le site de Serre de la Fare et début de l'occupation du site avec l'aide du WWF et de Robin des Bois ».
- 1991 : « Fête de la victoire sur le site de Serre de la Fare. SOS Loire Vivante décide que l'occupation du site sera maintenue jusqu'à ce que l'EPALA rende aux paysans les terrains qui ont été achetés pour construire le barrage ».
- 1993 : « Février : 4ème anniversaire de l'occupation de Serre de la Fare. Le site est gardé nuit et jour ».
- 1994 : « Fin officielle de l'occupation du site après exactement 5 ans (1825 jours 24/24 h). Le site est nettoyé et rendu à la nature ».

---

<sup>12</sup> Source : site internet de SOS Loire vivante. Le site comporte en outre une chronologie très détaillée des actions menées par SOS Loire Vivante, que nous avons largement utilisée pour cette présentation.

<sup>13</sup> Les citations ci-dessous sont extraites de la chronologie établie par SOS Loire Vivante et publiée sur son site internet.

- Utilisation de sondages réalisés au niveau local, qui visent à mesurer et quantifier les soutiens de chaque « camp ». Ce procédé permet à Sos Loire Vivante d'objectiver l'existence de nombreux soutiens « silencieux », qui ne se mobilisent pas directement et ne participent pas aux manifestations, mais n'en sont pas moins favorables au mouvement ;

- 1989 : « Un sondage respectant strictement les règles de représentativité et mené sur 14 % de la population de Brives-Charensac révèle que la majorité des habitants de Brives sont plus convaincus par les critiques de SOS Loire Vivante que par les arguments de l'EPALA ».

- 1990 : « le ministère de l'Environnement publie un sondage favorable à SOS Loire Vivante. Un échantillon de la population de la Haute-Loire a été interrogé sur le projet de Serre de la Fare. La majorité des gens sont favorables à la 4ème solution. SOS Loire Vivante apparaît, parmi toutes les structures s'occupant de ce projet, comme celle à laquelle la population fait le plus confiance ».

- Présentation de candidats aux élections locales : si cela peut s'analyser comme une tentative pour changer « d'arène » (passage d'une arène de conflits à une arène électorale), la présentation que fait SOS Loire Vivante de ses succès électoraux inscrit aussi cette démarche dans une volonté de démontrer sa représentativité ;

- 1989 : « Avec 22% aux municipales du Puy, SOS Loire Vivante réalise le score écologiste le plus important en France lors de ce scrutin ».

- Enfin toute une série d'actions conduites par le Comité visent à publiciser sa cause auprès des médias et de l'opinion publique et à valoriser les succès obtenus :

- organisation de manifestations festives ;

- 1993 : « Concert de rock à Serre de la Fare. Pour la 4ème année, SOS Loire Vivante organise un concert de rock sur le site occupé avec des groupes locaux. Environ 400 personnes assistent à chaque concert. SOS Loire Vivante a par ailleurs organisé de nombreux autres concerts - au Puy – pour soutenir son action ».

- parrainage de son action par des personnalités ;

- 1988 : Visite de SAR le prince Philip d'Edimbourg, président du WWF International, au Bec d'Allier. Il lance le fameux « Vive la Loire sauvage ».

- « SOS Loire Vivante est soutenue par des artistes tels que Milan Kundera, Bernard Clavel, Claude Nougaro ou Renaud... » ;

- financement de campagnes publicitaires ;

- 1989 : « Première campagne publicitaire menée par SOS Loire Vivante. La Loire : « Sauvez-moi avant qu'il soit trop tard ».

- 1990 : « Deuxième campagne de publicité organisée par SOS Loire Vivante : « Loire, libre source de vie ».

- organisation d'opérations ponctuelles de sensibilisation ;

- 1989 : « *SOS Loire Vivante, avec l'aide d'associations locales de pêche et d'environnement, organise une journée de nettoyage des rives de la Loire près du Puy pour montrer l'importance d'une gestion écologique des bords de fleuves* ».
- 1989 : « *les Marcheurs de l'Eau : Les membres de Loire Vivante font une marche au bord de la Loire, de sa source à son estuaire, pour sensibiliser la population aux problèmes de la pollution et du gaspillage de l'eau* ».

- lancement d'une publication (« *SOS Loire Vivante infos. Rivières sauvages* ») et mise en ligne d'un site internet qui retrace l'histoire du comité et de son combat.

La force des associations de défense de l'environnement tient à leur capacité à investir, tout au long des quelques six années que durera le conflit, des registres d'expression diversifiés allant de la conduite d'actions protestataires – supposant un engagement physique de la part des militants et pouvant même s'avérer dangereuses (arrêt des engins de chantiers, occupation de sites face aux forces de l'ordre) à des formes d'expression plus institutionnelles (participation aux procédures d'enquêtes d'utilité publique, rencontre avec des responsables politiques et administratifs) en passant par de simples actions de communication (campagnes publicitaires).

D'un point de vue interne à ces organisations, on peut supposer que la diversité de ces interventions et surtout l'intensité émotionnelle de certaines d'entre elles (occupation de sites, concerts de rock) sont nécessaires pour maintenir un degré d'engagement soutenu de la part des militants tout au long du conflit. Elles permettent d'entretenir un investissement psychologique dans la mobilisation et de renforcer la cohésion et la détermination des opposants<sup>14</sup>.

D'un point de vue externe, la pluralité de leur mode de prise de parole garantit aux associations une présence forte et continue dans l'espace public. Les dirigeants associatifs témoignent d'un grand savoir-faire en matière de communication. La diversité et l'originalité des formes d'expression évitent la routinisation du conflit et permettent de préserver l'intérêt des médias à l'égard du mouvement. Vis-à-vis des

---

<sup>14</sup> Sur l'analyse des conditions de l'entretien de l'engagement militant par les organisations, voir Daniel Gaxie, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1977.

autorités publiques, les ADE montrent qu'elles constituent le porte-parole légitime d'un public nombreux, qu'il soit directement mobilisé ou qu'il soutienne la cause des associations de façon silencieuse. Il est à noter que la campagne des associations, notamment celle de SOS Loire Vivante comporte une dimension internationale. Les soutiens qu'elles mobilisent débordent du cadre local et même national. A travers le rassemblement européen du Puy organisé le 1<sup>er</sup> mai 1989 et les relations nouées avec des réseaux associatifs étrangers ou internationaux (le WWF, European Rivers Network, Solidarité Eau Europe ou la Deutsche Umwelt Hilfe), les ADE soulignent et mettent en scène l'existence d'un public international soutenant la cause de la lutte contre l'aménagement de la Loire.

L'acquisition d'une légitimité de la part des ADE représentées par SOS Loire Vivante ne tient pas cependant seulement à leur capacité à peser par le nombre de leurs soutiens et leur représentativité. Elles construisent leur légitimité à travers la confection d'un ensemble d'arguments, qui empruntent notamment au registre de l'expertise. Ces arguments ne constituent pas des discours élaborés *in abstracto*. Ils sont le produit du déroulement du conflit, de sa dynamique temporelle faite de confrontations avec les arguments des porteurs de la politique d'aménagement contestée. Les ADE s'efforcent de construire une revendication qui soit susceptible d'affaiblir l'argumentation de leurs adversaires et de résister elle-même à la critique<sup>15</sup>.

Ces arguments ne sont pas non plus sans effets sur l'action publique. En apportant des données nouvelles, qui n'avaient pas été prises en compte ni discutées par les promoteurs du projet, les associations modifient les termes du débat public. Elles provoquent l'ouverture d'un « forum dissident »<sup>16</sup> de la politique d'aménagement du fleuve et de prévention des inondations, c'est-à-dire d'un nouvel espace de débat où le bien-fondé, les attendus et les effets de cette politique vont être rediscutés.

Deux formes générales d'arguments sont déployées par les ADE pour critiquer la politique d'aménagement du fleuve promue par l'EPALA. Une première série

---

<sup>15</sup> Nous nous inscrivons ici dans les perspectives de recherche tracée en matière de sociologie de la critique par Luc Boltanski, *L'Amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Editions Métailié, 1990.

<sup>16</sup> La notion, inspirée des travaux de Bruno Jobert, est développée par Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999.

d'arguments consiste à « mettre en balance le bénéfice escompté par la réalisation du projet et les inconvénients qu'il entraînera »<sup>17</sup>. Les associations soulignent en ce sens que la politique de l'EPALA, menée au nom de la lutte contre les inondations et du développement local, met en cause d'autres formes de bien commun qu'elles jugent tout aussi précieuses. Ainsi, les projets de barrages menaceraient d'extinction certaines espèces animales comme les poissons migrateurs : en multipliant les obstacles sur le parcours de migration des saumons, ils mettraient en péril la survie de l'espèce sur le bassin de la Loire, alors même qu'elle en constitue un symbole. Plus largement, les barrages altèreraient gravement le fonctionnement écologique du fleuve et de ses affluents. Ils empêcheraient les zones humides (bras morts, marais, forêts alluviales) de jouer leur rôle de recyclage et d'épuration des eaux, avant que celles-ci regagnent les cours d'eau ou les nappes alluviales souterraines. Ils aggraveraient donc les problèmes de pollution – par les nitrates et les pesticides - ce qui aurait aussi des conséquences sur la qualité de l'eau au robinet pour le consommateur. Ces arguments supposent un travail d'administration de preuves. SOS Loire Vivante organise par exemple une campagne de mesure de la qualité de l'eau à différents endroits du bassin de la Loire pour montrer que les retenues existantes provoquent des problèmes de pollution et d'eutrophisation des milieux naturels.

Surtout, les associations dénoncent les atteintes représentées par les barrages au regard des paysages et de l'esthétique du territoire : la beauté et l'intégrité du site de la vallée de la Loire seraient irrémédiablement perdues. Les ADE invoquent à l'inverse la nécessité de conserver, de protéger, de maintenir en l'état cet espace, au nom de sa beauté, de la poésie qui s'en dégage ou plus largement de la qualité émotionnelle qui unit ici les hommes et le fleuve. Le slogan « *La Loire, dernier fleuve sauvage d'Europe* » résume cet argument. D'une part, il indique que c'est au nom de sa spécificité par rapport aux autres fleuves, de son caractère unique du fait de l'absence de lourds aménagements que la Loire nécessite d'être préservée.

« *Si les velléités d'aménagement qui s'étaient faites jour depuis les années 1960 avaient pu se réaliser, la Loire ce serait le Rhône aujourd'hui. On aurait créé des barrages tous*

---

<sup>17</sup> Danny Trom, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, 1999. C'est ce que l'auteur, s'inspirant de A.O.Hirschman, appelle la « thèse de la mise en péril », qui « consiste à affirmer que le changement, bien que souhaitable en principe, entraîne tels ou tels coûts ou conséquences inacceptables ».

*les vingt kilomètres, on aurait de la navigation avec des convois poussés de 700 tonnes. On serait sur la Seine ou sur le Rhône. Ce ne serait plus un fleuve, mais un canal. Ce ne serait plus cet échange entre l'eau, le ciel et l'homme »<sup>18</sup>.*

D'autre part, le fleuve y est décrit comme un patrimoine en danger, une richesse naturelle héritée du passé, qui mérite d'être transmis telle quelle aux générations futures.

*« C'est nous, maintenant, cette génération, qui va faire disparaître cette merveille de la nature. La Loire est un monument, elle coule libre depuis des milliers d'années, et voilà c'est nous cette génération qui va la faire disparaître. C'était ça l'argument [contre le barrage de Serre de la Fare] »<sup>19</sup>.*

La prise en charge de cet argument par les associations se traduit par la production de discours qui qualifient et décrivent ce patrimoine et le rapport subjectif que les hommes entretiennent avec lui<sup>20</sup>. Elle donne lieu également à des activités matérielles, telles que la conduite d'opérations de nettoyage des rives du fleuve ou de débroussaillage de sentiers de randonnée, destinées à restaurer et entretenir les qualités esthétiques du site. Cet argument esthétique, cependant, présente ses limites dans la perspective d'une contestation efficace de la politique de l'EPALA. Faisant appel aux compétences sensibles de chacun, il s'adresse davantage à un public large (« l'opinion ») qu'à celui des décideurs, hommes politiques ou administratifs<sup>21</sup>. Il se marie mieux avec des dispositifs d'expression orientés vers les médias et l'opinion publique (campagnes publicitaires, opérations médiatiques ou pédagogiques) qu'avec ceux orientés directement vers la négociation politique (participation aux réunions administratives, rencontres avec les responsables politiques et administratifs). Dans le cours du conflit, il ne vient que s'ajouter à un second type d'arguments développés par les associations, qui se placent sur le terrain de l'expertise pour critiquer les attendus des projets

---

<sup>18</sup> Interview d'un militant de SOS Loire Vivante dans Jacques Mény, « La Loire retrouvée », Documentaire Arte et On-Line, 2002.

<sup>19</sup> Interview d'un journaliste local, *id.*

<sup>20</sup> Cette production de discours passe notamment par des activités artistiques : peinture, poésie... Un exemple est constitué par l'organisation d'un programme d'éducation par SOS Loire Vivante en 1998, « Rivières d'images et fleuves de mots ». Celui-ci « vise à sensibiliser les enfants à l'environnement des rivières à travers l'art. L'opération prend la forme d'un concours de poésie et d'art plastique s'adressant aux écoles primaires et collèges de tous les horizons du bassin de la Loire. A l'aide d'un guide pédagogique, les enfants seront invités à explorer leur petit affluent, affluent ou petit coin de Loire et à nous en parler sous forme d'une œuvre collective poétique ou plastique. L'ensemble des œuvres formera la carte artistique du bassin... qui partira s'exposer au fil de la Loire et de ses affluents ». Source : site internet de SOS Loire Vivante.

<sup>21</sup> Jacques Lolive souligne dans le même sens la faible efficacité politique des arguments relatifs à la préservation du paysage dans les contestations associatives du TGV Méditerranée, cette approche se heurtant à l'insensibilité manifeste des hommes politiques. J.Lolive, *op. cit.*, p. 141.

d'aménagement et pointer leur inefficacité et leur dangerosité au regard des objectifs affichés.

Une seconde stratégie argumentative employée par les associations consiste en effet à montrer en quoi « les mesures envisagées produisent des effets qui contredisent les fins poursuivies par la partie adverse »<sup>22</sup>. Par ses projets d'aménagement hydraulique, l'EPALA prétend régler le problème des inondations et promouvoir le développement économique et agricole local. En mêlant ces deux objectifs et en soulignant leur complémentarité, l'institution a réussi à intéresser à sa cause une vaste coalition d'acteurs. La stratégie des associations consiste précisément à fragiliser la chaîne de « traduction »<sup>23</sup> - et partant des alliances qui la soutiennent - entre la réalisation des ouvrages, la lutte contre les inondations et le développement économique local. C'est tout particulièrement le lien établi par leurs adversaires entre la construction d'ouvrages et la prévention des inondations que les associations vont s'attacher à défaire, en s'efforçant d'investir ces questions au plan technique.

*« On s'est forgé une compétence sur la question de la gestion du risque naturel de crue. On a construit ça pendant des années. Et je crois qu'on a gagné une légitimité et une reconnaissance des pouvoirs publics, de l'État, qui a lui permis de comprendre qu'il y avait une issue autre que l'affrontement »<sup>24</sup>.*

Dans cette perspective, les associations soulignent que les aménagements prévus, tout d'abord, n'auraient qu'une efficacité limitée pour écrêter les crues. A supposé qu'ils puissent jouer ce rôle, ce qui est contradictoire avec leur fonction de soutien d'étiage, ils n'offriraient qu'un certain degré de protection contre les inondations. Faisant le parallèle avec la ligne Maginot<sup>25</sup>, elles décrivent les aménagements hydrauliques comme une stratégie de défense coûteuse, fondée sur l'illusion de la puissance de la technologie et vouée à l'échec. Les barrages s'avéreraient incapables de contenir les grandes crues. A titre de preuve, les associations rappellent les débits des crues exceptionnelles qui ont dévasté la vallée de la Loire à plusieurs reprises au XIXème

---

<sup>22</sup> Danny Trom, *art.cit.* Toujours à la suite d'Hirschman l'auteur appelle cet argument type « la thèse de l'effet pervers », selon laquelle « ce qui est fait dans l'intérêt général aboutit à des conséquences néfastes, désastreuses et contraires aux fins poursuivies ».

<sup>23</sup> Au sens de Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 1987.

<sup>24</sup> Interview d'un permanent de SOS Loire-Vivante, membre du WWF France, dans Jacques Mény, « La Loire retrouvée », *document cité*.



siècle, en 1846, 1856 et 1866 et dont le retour toujours possible excéderait largement la capacité des barrages. Surtout, loin de réduire les dommages liés aux inondations, les aménagements prévus risqueraient de les aggraver. En créant un sentiment de fausse sécurité, ils se traduiraient par une pression urbaine accrue sur les zones inondables. Les ouvrages envisagés par l'EPALA auraient en effet pour objectif véritable l'urbanisation des zones naturelles d'inondation, et non comme affiché la protection des secteurs déjà urbanisés.

*« L'aménagement de la Loire dans son ensemble aurait dû avoir comme effet qu'à Tours, là où la vallée est riche, où il y a une densité énorme, où les terrains sont chers, on puisse gagner de l'espace à bâtir. Ça n'était pas dit comme ça, mais c'était l'objectif peut être le plus important »<sup>26</sup>.*

La politique de l'EPALA conduirait ainsi paradoxalement à rendre les inondations davantage dévastatrices. En favorisant l'implantation d'activités et d'habitations dans les zones inondables, elle augmenterait les dommages provoqués par les crues exceptionnelles.

Face à un intérêt social aussi légitime que celui de la protection des personnes et des biens contre les inondations, dont la nécessité a été rappelée aux autorités publiques par la crue meurtrière de Brives-Charensac de 1980, les associations ne peuvent pas cependant s'en tenir à prôner l'inaction ou la non-décision. La contrainte qui pèse sur elles pour tenter de remettre en cause les projets de l'EPALA est de proposer une stratégie alternative de prévention des inondations. C'est de fait à la définition et la légitimation d'un véritable projet d'action publique concurrent de celui de l'EPALA que les associations vont s'atteler.

Elles mènent tout d'abord un travail de réflexion en faisant appel notamment à des experts extérieurs. Elles commandent au GRRM (Groupe de recherche sur les risques majeurs) composé d'universitaires grenoblois spécialistes de sciences sociales une étude sur les causes et conséquences socio-politiques de l'inondation de Brives-Charensac. Elles s'attachent également les services d'un bureau d'étude en hydrologie. SOS Loire Vivante formalise ensuite le résultat de ces travaux en publiant en juin 1990 un

---

<sup>25</sup> Audition de Daniel Richard et Vincent Graffin, responsables de WWF-France par la Commission d'enquête parlementaire présidée par R.Galley sur les causes des inondations répétitives, séance du 13 juin 2001.

document en forme de Livre Blanc intitulé « La quatrième solution »<sup>27</sup>. Par souci de parallélisme avec les objectifs affichés par l'EPALA, ce document présente un volet consacré à la sécurité et un autre au développement de la haute vallée de la Loire.

En matière de prévention des inondations, la « quatrième solution » propose des aménagements ponctuels (élargissements du lit de la Loire pour laisser passer les crues, suppression de certains obstacles), un meilleur entretien des berges, des mesures de non-constructibilité en zones inondables et l'amélioration du système d'alerte de crue. Ces propositions reposent sur l'idée que la responsabilité des dégâts causés par les inondations n'incombe pas au premier chef au fleuve et à ses excès, mais à l'absence d'anticipation de ces phénomènes de la part des autorités administratives et politiques. Il est nécessaire que tous les acteurs (élus locaux, État, habitants) apprennent à mieux « vivre avec le fleuve »<sup>28</sup> et prennent leurs précautions pour éviter que les crues – phénomènes naturels et quasi-inévitables - ne produisent des conséquences catastrophiques. Cela suppose de contrôler strictement l'urbanisation en zones inondables, de supprimer les obstacles mis en travers du lit majeur du fleuve (y compris en déplaçant des installations existantes) et de mieux informer les populations à travers l'amélioration des procédures d'alerte aux crues.

Dans le domaine du développement local, les associations opposent aux projets modernisateurs de l'EPALA une stratégie de développement « soutenable », qui préserve le tissu social et économique local et mette en valeur la spécificité des territoires. Elles proposent de promouvoir le tourisme « vert », prometteur d'emplois à leurs yeux, et de favoriser l'agriculture traditionnelle à travers la labellisation des produits locaux et la diversification des débouchés. C'est ainsi, par exemple, que SOS Loire Vivante soutient avec la Confédération Paysanne et le CIVAM (Centre pour l'information et la vulgarisation de l'agriculture et du monde rural) la création d'une nouvelle structure : « les Paysans de la Haute Vallée de la Loire », qui vise à développer la diversification agricole, le tourisme rural et à valoriser les produits locaux.

---

<sup>26</sup> Interview de Roberto Epple, président de SOS Loire Vivante, dans « La Loire retrouvée », *document cité*.

<sup>27</sup> Le titre fait référence aux différents projets de lutte contre les inondations qui ont été programmés par le passé sur le bassin de la Loire, qu'il s'agisse de ceux de l'EPALA ou des institutions qui l'ont précédé.

<sup>28</sup> Selon l'intitulé d'un colloque organisé par SOS Loire-Vivante au Puy en novembre 1990.

A la suite de la publication de « la quatrième solution », les associations organisent également sa diffusion. Elles s'efforcent de faire circuler les questions qu'elles posent au projet de l'EPALA et les contre-propositions qu'elles ont établies. Elles tiennent un colloque d'une semaine (novembre 1990) auquel elles convient des hauts responsables politiques et administratifs. Elles organisent au Puy-en-Velay une exposition (décembre 1990) qui présente à la population les projets de l'EPALA en parallèle avec leurs propositions à elles.

A travers l'ensemble de ces opérations, les ADE mettent en « crise » la politique définie par l'EPALA. Les contestations associatives installent en effet une situation où l'action publique ne peut plus s'en remettre aux seules justifications avancées par l'EPALA. Elles ont mis en évidence, en premier lieu, l'existence d'intérêts sociaux négligés par ces projets - la préservation des paysages et du cadre de vie, la protection des milieux naturels et de la qualité de l'eau - et ont montré que leur défense mobilisait un public nombreux. En convoquant un nouvel « actant »<sup>29</sup> dans les débats (le risque de crues exceptionnelles allant au-delà du dimensionnement des ouvrages), elles ont également affaibli l'argumentaire technique soutenant les projets de barrages. En définissant des stratégies d'action publique alternatives, elles ont enfin établi la possibilité de faire tenir ensemble les objectifs promus par l'EPALA (la sécurité, le développement local) avec ceux dont elles réclament la protection (la défense de l'environnement). Si ce travail opéré par les associations fragilise les chaînes de traduction existantes autour des projets de l'EPALA, il ouvre la voie dans le même temps à la constitution de nouvelles alliances.

Les contestations associatives favorisent la formation d'une « coalition de cause » concurrente de celle soutenant la politique d'aménagement hydraulique. Cette coalition rassemble les associations de défense de l'environnement fédérées par Loire Vivante et des organisations proches de son comité d'action, SOS Loire Vivante, telles que la Confédération paysanne. Mais les associations peuvent aussi se prévaloir du relais d'hommes et d'organisations politiques : partis écologistes (Les Verts) et certains élus locaux. En janvier 1991 se crée ainsi le CABLE, un comité interne à l'EPALA constitué par des élus membres de l'institution qui s'opposent à son président et affichent leur adhésion aux idées de Loire Vivante. La contestation associative, surtout, bénéficie du

---

<sup>29</sup> Au sens de Michel Callon et Bruno Latour, d'un acteur non-humain.

soutien du ministère de l'Environnement. Dans la configuration d'action publique initiale, où la coalition rassemblée autour de l'EPALA est dominante, le ministère de l'Environnement occupe une position marginalisée. Cette position n'a rien de spécifique à la politique d'aménagement de la Loire mais découle des faiblesses structurelles de ce ministère, bien mises en évidence par Pierre Lascoumes<sup>30</sup>. A l'intérieur de l'Etat, les questions d'environnement sont avant tout la propriété des grands corps techniques qui fonctionnent selon une logique corporatiste et demeurent rattachés à leur administration d'origine. Au sein de l'administration, la politique d'aménagement de la Loire est alors de fait essentiellement l'affaire du corps des Ponts et Chaussées<sup>31</sup>. En outre, dépourvu de véritables services extérieurs, le ministère de l'Environnement peut difficilement peser dans les jeux locaux et doit s'en remettre pour relayer ses positions aux administrations territoriales d'autres ministères (DDE, DDAF, DRIRE), qui sont souvent unies par des liens d'interdépendance avec leurs milieux d'intervention spécifiques (agriculteurs, collectivités locales, industriels).

Les contestations associatives des projets de l'EPALA offrent au ministère de l'Environnement l'opportunité de compter davantage dans la définition de la politique ligérienne. Elles permettent d'établir un contre poids face aux élus locaux, aux acteurs économiques et aux administrations techniques et d'introduire dans les débats des arguments environnementaux. Comme dans le cas du TGV Méditerranée, elles servent de « caisse de résonance » aux positions de l'Environnement<sup>32</sup>. Elles relayent ses préoccupations concernant la protection des milieux naturels, et de manière spécifique à la politique des inondations, ses positions sur la prise en compte des « risques majeurs » et la nécessité de contrôler l'urbanisation en zones inondables. Le rapprochement entre le ministère de l'Environnement et les associations contestataires se traduit par l'aide que celui-là apporte à ces dernières. Brice Lalonde à partir de 1989 puis Ségolène Royal reçoivent à plusieurs reprises des délégations de Loire-Vivante et Michel Barnier le fait peu de temps après sa nomination en 1993. Le ministère fournit en outre une aide matérielle, en finançant par exemple les études d'expertise réalisées par SOS Loire Vivante qui donneront lieu à la publication de la « quatrième solution ». Il accorde

---

<sup>30</sup> Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, op.cit.*

<sup>31</sup> Comme en témoigne l'influence qu'a eu le rapport Chapon, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, sur l'orientation de cette politique. Ce rapport est à l'origine de la création de l'EPALA et il a constitué la référence des projets d'aménagement hydraulique de l'institution. Cf. Régis Thépot (directeur actuel de l'EPALA), *Les acteurs de l'aménagement du bassin de la Loire de 1950 à 2000, op.cit.*

également son agrément à cette association, lui fournissant ainsi une reconnaissance officielle et une légitimité institutionnelle. Fin 1990, le secrétaire d'Etat à l'Environnement Brice Lalonde propose l'organisation d'un référendum local appelant les électeurs de Haute-Loire à trancher entre les projets de l'EPALA et les options défendues par les associations, proposition que repoussent les élus locaux.

En plus du travail de contestation décrit ci-dessus effectué par les associations, la coalition environnementale bénéficie en outre d'une conjoncture politique favorable, avec la montée en puissance des préoccupations d'environnement dans l'opinion publique et dans le champ politique à la fin des années 1980 et au début des années 1990. La promotion de Brice Lalonde du rang de secrétaire d'Etat à celui de ministre en 1991, à la suite de la nomination d'Edith Cresson comme Premier ministre, contribue également à renforcer le poids de l'Environnement au sein du gouvernement. Cette situation n'est sans doute pas étrangère à l'arbitrage effectué par Edith Cresson et annoncé conjointement avec Brice Lalonde le 31 juillet 1991 : plusieurs projets de barrages sur la Loire dont celui de Serre de la Fare sont provisoirement abandonnés, et le gouvernement décide de substituer au programme établi en 1986 des aménagements hydrauliques légers le long du fleuve et un dispositif d'information des populations concernées. Au cours des années suivantes, les options défendues par la coalition environnementale vont gagner en influence et, progressivement, en irréversibilité. En décembre 1992, la publication au Journal Officiel du rapport parlementaire relatif à l'aménagement de la Loire renforce les positions des acteurs environnementaux. Les parlementaires concluent qu'il convient de « *recourir à toutes les solutions possibles avant de décider la construction* » d'un barrage sur la haute vallée de la Loire : amélioration des systèmes d'alerte et de secours, strict respect de la non-constructibilité en zone inondable, voire déménagement des habitations et des usines situées dans les zones les plus exposées. L'arrivée de Michel Barnier au ministère de l'Environnement en 1993, à la suite du changement de majorité parlementaire, ne modifie pas la donne. La réforme de la politique de prévention des inondations et des risques naturels constitue au contraire aux yeux du ministre un des chantiers d'action principaux de son passage au ministère. Début janvier 1994, il annonce le lancement du « Plan Loire Grandeur Nature », qui entérine nombre d'options défendues par la coalition environnementale.

---

<sup>32</sup> Jacques Lolive, *op.cit.*, p. 124.

## ***§ 2 - Le Plan Loire Grandeur Nature et ses suites : les associations de défense de l'environnement comme principaux soutiens d'une politique renouvelée de prévention des inondations***

Le Plan Loire Grandeur Nature décidé par le gouvernement Balladur le 4 janvier 1994 représente d'abord un compromis entre les positions de la coalition aménagiste représentée par l'EPALA et celles de la coalition environnementale. Le souci d'équilibre politique du gouvernement est manifeste<sup>33</sup>. La programmation de deux ouvrages sur les quatre prévus par l'EPALA en 1986 - le barrage de Naussac II sur l'Allier et celui de Chambonchard sur le Cher, destinés au soutien d'étiage – est ainsi maintenue au nom des besoins économiques d'irrigation agricole<sup>34</sup>. Néanmoins, s'il ne constitue pas une rupture complète et brutale avec la politique ligérienne antérieure, le Plan Loire marque un net changement de cap de celle-ci, et les associations le fêteront comme une victoire. Il donne satisfaction à ces dernières sur des points symboliques, avec notamment l'abandon définitif du projet de barrage de Serre de la Fare. Mais il légitime surtout une nouvelle orientation de l'action publique pour l'aménagement du fleuve, en faisant des principaux enjeux soulevés par les associations de nouveaux « points de passage obligés »<sup>35</sup> de l'intervention publique.

La protection des milieux et des espaces naturels, tout d'abord, est reconnue comme un objectif désormais prioritaire de la politique ligérienne. Le troisième volet du Plan Loire consacré à « *la restauration de la diversité écologique du milieu* » prévoit « *le rétablissement de la libre-circulation des poissons migrateurs* » (à travers des aménagements à apporter aux ouvrages hydroélectriques et la suppression de barrages existants) et l'engagement d'un « *programme de reconstitution des milieux naturels* » qui s'appuie notamment sur un projet de restauration de zones humides initié par les ADE et financé par les fonds européens du programme LIFE. L'objectif de protection des paysages défendu par les associations fait lui aussi l'objet d'une reconnaissance

---

<sup>33</sup> Comme l'indique l'exposé des motifs, « *le gouvernement décide d'un plan global à 10 ans d'aménagement de la Loire visant à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique* », *Relevé de décisions du Comité interministériel Plan Loire du 4 janvier 1994* (c'est nous qui soulignons).

<sup>34</sup> Après de nombreuses tergiversations, dues notamment au soutien des élus locaux communistes de l'Allier à ce projet, le financement par l'Etat du barrage de Chambonchard sera finalement annulé par le gouvernement Jospin en 1999.

<sup>35</sup> M.Callon, « *Eléments pour une sociologie...* », *art. cit.*

politique. Le gouvernement annonce ainsi le lancement avec les collectivités locales d'une étude détaillée des paysages « *les plus typés et les plus menacés* » qui devra déboucher sur des « *chartes du paysage* », et sa décision de demander l'inscription d'une partie du Val de Loire à la liste des paysages culturels du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Parallèlement, le Plan Loire imprime une nouvelle orientation à l'action publique en matière de prévention des inondations, qui permet d'articuler cette dernière avec les objectifs de protection de l'environnement. Délaissant la priorité donnée aux aménagements hydrauliques, il promeut de nouveaux instruments d'intervention : l'identification des zones inondables, avec l'accélération de la réalisation de cartes de risques pour tous les vals de la Loire ; le contrôle réglementaire de l'aménagement dans les zones inondables, à travers la définition par l'Etat de nouvelles règles dans ce domaine auxquelles devront se conformer les documents d'urbanisme communaux ; l'information et l'alerte des populations, à travers un programme de modernisation du réseau de surveillance des crues et l'élaboration de plans d'évacuation des habitants au niveau local<sup>36</sup>. Ces mesures innovent en ce sens qu'elles traduisent un déplacement des problèmes que l'action publique cherche à traiter : la prévention des inondations ne vise plus en priorité à tenter de canaliser les débordements du fleuve, mais à mieux adapter les pratiques sociales à la possibilité des inondations. Les solutions adoptées ne consistent plus principalement dans la lutte contre les crues, mais dans la gestion des zones inondables ainsi que des populations qui y sont implantées. Comme l'exprime un élu local à propos du Plan Loire :

*« On accepte une fois pour toutes que la Loire est un fleuve sauvage, impossible à contrôler et on fait avec. Et à partir de là ce sont les populations qui s'adaptent à la Loire. Donc on ne construit plus dans les zones inondables et puis on accepte la Loire telle qu'elle est. Non seulement on l'accepte mais on la protège, on la préserve pour l'avenir »*<sup>37</sup>.

Le Plan Loire Grandeur Nature réalise ainsi une mise en cohérence et une alliance nouvelle entre les intérêts sociaux de la protection de l'environnement et ceux de la prévention des inondations. Ce « transcodage »<sup>38</sup> environnemental de la lutte contre les

---

<sup>36</sup> « La sécurité des populations face au risque d'inondation », point 1 du *Relevé de décisions du Comité interministériel Plan Loire du 4 janvier 1994*.

<sup>37</sup> Maire d'une commune du Val de Loire, interviewé dans « La Loire retrouvée », document cité.

<sup>38</sup> Selon le terme de Pierre Lascoumes, *L'Eco-pouvoir, op.cit.*

inondations, opéré pour le cas de la Loire sous la pression des associations de défense de l'environnement, est bientôt étendu au plan national. Profitant de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité représentée par la répétition de graves inondations dans l'Est et le Sud de la France au cours de l'automne et de l'hiver 1993, le ministre Barnier annonce en janvier 1994, à la suite du Plan Loire, le lancement d'une politique étatique renouvelée de prévention des inondations. Cette dernière, formalisée notamment dans la circulaire interministérielle du 24 janvier 1994, reprend les principales options du programme d'action ligérien. La circulaire précise que « *le gouvernement a arrêté une politique ferme en matière de prévention des inondations et de gestion des zones inondables. Cette politique répond aux objectifs suivants :*

- *interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne peut être garantie intégralement et les limiter dans les autres zones inondables ;*
- *préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval ;*
- *sauvegarder l'équilibre des milieux dépendant des petites crues et la qualité des paysages souvent remarquables du fait de la proximité de l'eau et du caractère encore naturel des vallées concernées »*<sup>39</sup>.

Ce texte, comme ceux qui l'ont complété par la suite<sup>40</sup>, confirme la traduction réalisée dans le Plan Loire. La prévention des inondations est définie avant tout comme un problème de gestion des zones inondables et d'aménagement du territoire. Elle suppose de protéger l'espace dédié aux cours d'eau par la nature, de préserver leur liberté d'écoulement et de divagation et d'axer l'intervention publique sur la limitation de la vulnérabilité sociale aux inondations.

Les associations de défense de l'environnement, en tout cas les plus grandes d'entre elles, ont joué en définitive un rôle essentiel dans l'évolution récente de la politique publique de prévention des inondations. Elles ont œuvré, en interaction avec les pouvoirs publics, à la construction d'un nouveau référentiel ou d'un nouveau transcodage des questions d'inondation, qui a reformulé en profondeur la définition des

---

<sup>39</sup> Circulaire interministérielle (Intérieur, Equipement, Environnement) du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables.

<sup>40</sup> Notamment la « loi Barnier » du 2 février 1995 créant les Plans de prévention des risques.



problèmes publics à traiter. Comme l'exprime un responsable de l'association Alsace Nature à propos du nouveau plan d'action contre les inondations du Rhin, décidé en janvier 1998 par les ministres de l'Environnement des pays concernés :

*« Ce qui est intéressant pour les associations environnementalistes, c'est que toutes ces mesures sont des mesures de reconquête des milieux naturels. Retrouver des zones inondables, retrouver un réseau hydraulique fonctionnel, désimperméabiliser (...), c'est ce que nous autres, nous réclamons depuis toujours »<sup>41</sup>.*

Le principal apport des associations de défense de l'environnement a été d'opposer aux approches sectorielles de lutte contre les inondations une vision élargie des problèmes. Elles ont rappelé aux pouvoirs publics des dimensions de l'intérêt général négligées par les politiques d'aménagement hydrauliques ; elles ont soulevé la question de l'efficacité à long terme de ces politiques ; elles ont enrichi les débats sur la manière de mieux articuler la poursuite d'objectifs économiques et sécuritaires et la prise en compte des enjeux environnementaux. Elles ont ainsi promu une gestion d'ensemble des problèmes d'inondation et ont incité à un effort de mise en cohérence des interventions publiques dans ce domaine.

Cette réussite de la part des associations a été rendue possible par un fonctionnement à base d'expertise technique. Elles ont su poser et investir les problèmes au plan technique. Leur contribution dans ce domaine a été d'agréger des conceptions et des résultats de recherches sur la prévention des inondations qui circulaient dans le champ scientifique pour les diffuser dans le champ politico-administratif. Sur la base de leurs investigations, elles ont réalisé des travaux d'études qui, comme « la quatrième solution » de SOS Loire Vivante, constituent de véritables dossiers d'aide à la décision qui montrent la possibilité de choix entre plusieurs options technico-politiques. Elles ont, ce faisant, dépassé les préoccupations naturalistes qui animaient la plupart d'entre-elles et justifiaient initialement leur opposition à la politique hydraulique de lutte contre les inondations pour inclure dans leurs analyses des dimensions techniques et économiques plus larges.

---

<sup>41</sup> J.Wencker, Alsace-Nature, intervention au séminaire « Risques, responsabilités et associations » organisé dans le cadre du programme Evaluation et prévention des risques, DIREN, Lyon, 17 février 2003.

La réussite des associations dans ce dossier tient conjointement à la capacité mobilisatrice dont elles ont pu faire preuve. C'est aussi leur capacité à organiser une résistance au plan politique et à contester les pouvoirs politiques et administratifs qui a assuré leur légitimité et la crédibilité de leur argumentaire. En ce domaine, les associations ont su mobiliser de nombreux soutiens et diversifier les modalités de prise de parole de ce public.

A la suite du conflit de la Loire et de l'engagement d'une nouvelle politique nationale de prévention des inondations, les associations de défense de l'environnement ont développé à propos de ces enjeux des activités davantage gestionnaires et participatives. Au moins en ce qui concerne les grandes associations généralistes, elles ont gagné dans ce domaine une nouvelle légitimité institutionnelle. SOS Loire vivante, qui a reçu l'agrément du ministère de l'Environnement, est intégrée à la mise en œuvre du Plan Loire Grandeur Nature, à travers notamment sa participation au programme européen LIFE. Alsace-Nature, membre de France Nature Environnement, a été nommée en 1997 par le gouvernement français comme représentante à la Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR) et intégrée dans les groupes d'experts de cette institution installée à Coblenz et chargée de définir et valider un plan d'action contre les inondations. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les causes des inondations répétitives constituée à la suite notamment des inondations de la Somme du printemps 2001 a fait également une place importante aux associations de défense de l'environnement. Alors que la précédente commission réunie sur le sujet en 1994 n'avait pas convié de représentants associatifs, les responsables de FNE d'une part et du WWF France d'autre part ont été associés cette fois aux travaux parlementaires.

Cette reconnaissance officielle de la place des associations traduit leur influence sur la définition d'une nouvelle politique étatique de prévention des inondations. Mais cela témoigne aussi du rôle qu'elles continuent de jouer dans sa mise en œuvre concrète. Comme dans d'autres sous-secteurs de l'environnement, elles représentent de fait un des principaux « milieux de soutien » de cette politique et un important relais de l'action administrative<sup>42</sup>. Elles constituent d'abord une instance de diffusion et de promotion de la politique défendue désormais par les autorités ministérielles et en particulier le ministère de l'Environnement. Leur présence sur le terrain, par le biais des associations

---

<sup>42</sup> Voir les analyses de Pierre Lascoumes dans *L'Eco-pouvoir, op. cit.*

locales, leur permet d'œuvrer à un travail pédagogique de justification des mesures préventives envisagées et de jouer en retour auprès des pouvoirs publics un rôle d'informateur sur les difficultés de mise en œuvre.

*« Gagner la lutte contre les crues est un problème très difficile sur le plan politique. Le travail politique consiste à laisser de l'espace au fleuve, à ne pas réparer une digue, à convaincre les paysans de laisser la nature reprendre ses droits parce que c'est de l'intérêt de la protection civile pour des millions de personnes à l'amont (...). La CIPR a bien compris que les seules capables de faire ce travail et d'apporter dans les groupes d'experts ce qui se passe au niveau local sont les associations, par leur réseau local, par leur présence sur le terrain »<sup>43</sup>.*

Les ADE exercent également un rôle de pression sur les autorités politiques et administratives locales. Elles font fonction de contrepoids face à la présence au niveau local d'intérêts politiques ou économiques réticents ou hostiles à la politique envisagée. Ainsi en est-il notamment à propos des mesures souvent considérées localement comme les plus coûteuses de la politique préventive : la cartographie des zones inondables et leur réglementation du point de vue de l'aménagement. Les associations peuvent investir dans ce domaine un rôle de surveillance de l'activité des services administratifs chargés de la mise en œuvre de ces actions. Elles peuvent contrôler les arbitrages effectués et dénoncer des compromis. Elles peuvent veiller à ce que les services de l'Etat ne se retirent pas dans une politique d'abstention, face aux enjeux politiques et économiques locaux.

*« Si l'Atlas des zones inondables [de la vallée du Rhin] a finalement paru, si les pages de l'Atlas ne sont pas restées blanches, c'est parce que nous, ONG, on était à Coblenche [dans la commission d'experts sur les inondations] et qu'on l'a réclamé haut et fort. Les services de l'Etat ne voulaient pas d'une cartographie qui apporte le démenti à ce que le service de navigation raconte avec EDF depuis 30 ans à la population : grâce à leurs aménagements nous avons la sécurité. Il y a très peu de gens en Alsace aujourd'hui qui savent qu'en amont de chaque barrage, le Rhin coule 10 ou 12 mètres au-dessus de la place du village. S'il y a eu une carte, c'est parce qu'on l'a exigé. On a frisé l'incident diplomatique mais en tout cas, aujourd'hui, elle existe. On a rempli notre rôle de veille »<sup>44</sup>.*

Ce rôle de suivi et de contrôle des autorités politiques et administratives territoriales est bien illustré par l'exemple d'une association locale de défense de l'environnement, Environnement Sarthe Nord, à propos de la mise en œuvre du Plan de Prévention des

---

<sup>43</sup> J.Wencker, intervention au séminaire « Risques, responsabilités et associations », *document cité*.

<sup>44</sup> J.Wencker, *id.*

risques inondations de la Haute Vallée de la Sarthe<sup>45</sup>. Dans le cadre de l'enquête publique de ce projet de PPRI, l'association adresse les observations suivantes<sup>46</sup> :

*« 1) Pour souligner que ce projet de PPRI a d'abord le grand mérite d'exister ! Notre association était intervenue à bien des reprises auprès des responsables politiques et administratifs pour demander que soient prises des mesures conservatoires (plus de permis de construire en zone inondable, par exemple) afin de résoudre, en partie au moins, les problèmes d'inondation que rencontre la haute vallée de la Sarthe : de ce point de vue, le projet de PPRI comporte des mesures de protection qui sont sans doute contraignantes, qu'il faudra peut-être revoir sur tel ou tel détail, mais qu'il faudra bien accepter pour la sécurité de tous, c'est à dire dans l'intérêt général (...).*

*2) Pour s'étonner cependant de voir ce projet de PPRI ne pas tenir compte d'un certain nombre de projets : - la RN12 à 2X2 voies en projet , dont le tracé passerait en zone inondable ce qui est pour le moins en contradiction avec le projet de PPRI (...).*

*3) Pour dénoncer : d'une part le laxisme avec lequel ont été jusqu'à il y a peu délivrés certains permis de construire [cas cités en exemple] ; d'autre part certaines pratiques dans l'entretien et l'exploitation de l'espace rural : recalibrages trop systématiques des fossés et rivières ; mises en culture de zones humides ; arrachages de haies ; drainages en zones peu argileuses...*

*4) Pour demander : que soit clairement intégré dans les zones inondables le ruisseau du Londeau ; qu'il soit prévu de déblayer à terme (et en tout ou en partie) certaines zones construites dont l'abandon est déjà effectif ou plus ou moins programmé : usine " Moulinex " (...); que soit déjà envisagée, dans le prolongement de ce PPRI, la mise en place d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Cela permettrait en particulier à la collectivité de se donner les moyens (y compris financiers) de voir mises en œuvre des pratiques favorables à la qualité et au contrôle des eaux ».*

Cette longue citation a le mérite de résumer les apports des ADE à la mise en œuvre de la politique préventive des inondations. Elles exercent à la fois :

- un rôle de vigilance et de pression à l'égard des autorités locales pour faire mieux appliquer la réglementation, comme en témoigne ici la participation de l'association au repérage des situations problématiques (mise en évidence de permis de construire accordés et de remblaiements effectués dans des zones inondables) et ses interventions successives auprès des maires et des services de l'Etat pour faire modifier les documents d'urbanisme communaux;

---

<sup>45</sup> Cette association est caractéristique de ce que Pierre Lascoumes appelle les associations de défense d'un « intérêt local diversifié », c'est-à-dire qui agissent sur un secteur géographique précis et qui se mobilisent pour la défense de l'ensemble des problèmes d'environnement qui concernent ce secteur. Créée en 1992 pour obtenir des pouvoirs publics des informations sur un projet autoroutier (l'A28), elle a élargi ses centres d'intérêts avant de s'affilier en 1996 à un réseau fédératif départemental, Sarthe Nature Environnement.

<sup>46</sup> Lettre du président de l'association au Commissaire enquêteur, site internet de l'association ([www.perso.wanadoo.esn](http://www.perso.wanadoo.esn)).

- un rôle de contrôle des expertises réalisées, des décisions prises et des arbitrages effectués par les responsables administratifs, comme le signalent les critiques de l'association à l'égard du contenu insuffisamment contraignant à ses yeux du PPRI ;
- un rôle prospectif visant une mise en cohérence de l'intervention publique (appel à prolonger le PPRI par un SAGE pour définir une politique plus globale d'aménagement et de gestion du cours d'eau).

On peut relever en conclusion le paradoxe apparent selon lequel les associations de défense de l'environnement, autrefois farouches opposantes à la politique de lutte contre les inondations, en sont devenues aujourd'hui un des ses principaux soutiens, au niveau national comme au niveau de sa mise en œuvre locale. Un retournement s'est en effet opéré dans ce domaine : alors que le thème de la prévention des inondations constituait (et peut constituer encore) un argument majeur pour les promoteurs des programmes d'aménagement hydraulique, il justifie désormais une politique de gestion écologique des cours d'eau et de préservation de leurs zones de débordement. Cette évolution, si elle est loin encore de se traduire dans toutes les décisions concrètes, est en grande partie le résultat du travail des associations de défense de l'environnement. Celles-ci ont su dépasser la logique des conflits ponctuels pour construire et porter au plan politique une conception renouvelée des problèmes de prévention des inondations, axée sur la nécessaire adaptation des acteurs sociaux, politiques et administratifs aux données et aux contraintes naturelles.

## **Partie 2. Un mouvement social émergent : les associations de défense des « inondables »**

Nous avons vu dans la première partie comment les associations de défense de l'environnement se sont mobilisées sur les questions de prévention des inondations, pour construire une cause et la défendre au plan politique. Elles sont parvenues à faire reconnaître la légitimité de leurs revendications et à imposer la protection de l'environnement comme une dimension essentielle de la politique publique.

Mais il est, dans le domaine de la prévention des inondations, d'autres « porteurs de causes » qui se battent également pour que leur voix soit entendue et écoutée par les pouvoirs publics. L'action des associations de défense de l'environnement ne rend pas compte en effet d'un autre type de mobilisation sociale, centrée sur ce qu'on peut appeler la défense des « inondables ». Sous cette désignation, nous faisons référence à un mouvement émergent que signale la constitution d'associations qui se donnent pour objet la défense des riverains exposés à des risques d'inondations. Ces associations sont aujourd'hui nombreuses dans certaines régions et se montrent pour la plupart très actives, intervenant souvent davantage dans les débats locaux que les associations de défense de l'environnement. Si les positions défendues sont parfois différentes d'une association à l'autre, si leur discours est moins bien établi et stabilisé que celui des associations de défense de l'environnement, le point commun de leurs revendications est la critique de l'action – et de l'inaction – des pouvoirs publics en matière de prévention des inondations du point de vue de la protection des riverains.

Dans cette partie, nous nous attacherons à caractériser ces mobilisations, dans leurs objets et leurs origines et nous étudierons la façon dont elles sont perçues et qualifiées par les pouvoirs publics. Nous analyserons ainsi en quoi la reconnaissance et la légitimité de ces mouvements sont entravées par des critiques en termes de NIMBY (*Not In My Back Yard*), qui réduisent les revendications au simple fait de dire : « Pas

d'inondation dans mon jardin » ou « Pas de PPR chez moi ». Nous verrons que si les riverains inondables se préoccupent effectivement de défendre des intérêts matériels, leurs mobilisations ne peuvent être réduites à cette seule explication. Trouvant leur origine dans des motifs d'ordre émotionnel et dans des facteurs politiques et culturels, elles posent à l'action publique de prévention des inondations un ensemble de questions relatives à ses aspects procéduraux et à l'acceptabilité socio-politique du cadre cognitif et normatif qui la sous-tend.

### ***§1 Associations de victimes des inondations et associations d'inondables***

Pour caractériser les associations d'inondables, il convient en premier lieu de les distinguer des associations de victimes ou d'aide aux victimes des inondations. Ces dernières ont pour objet l'assistance aux sinistrés. Elles se préoccupent essentiellement de demander ou d'aider à mettre en place, à la suite d'inondations, un soutien financier et matériel aux populations touchées. La loi du 13 juillet 1982 ayant instauré un système d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles par la voie assurantielle, la question de la réparation financière des sinistrés est aujourd'hui moins problématique qu'autrefois, dans la mesure où elle est d'emblée prise en charge par des dispositifs juridiques. Les revendications des victimes concernent surtout aujourd'hui les modalités de mise en œuvre des procédures d'indemnisation. C'est ainsi que de nombreuses associations se constituent au lendemain d'inondations pour organiser les démarches vis-à-vis des assureurs, pour assister les sinistrés dans leurs demandes et leurs relations avec les agents d'assurance et tenter d'accélérer les délais de traitement des dossiers. Le cas échéant, comme à Abbeville après les inondations de la Somme du printemps 2001, les associations peuvent également organiser, en relation avec les pouvoirs publics, des actions de remise en état des habitations ou de relogement des sinistrés. Ces associations de victimes des inondations entretiennent souvent des liens étroits avec les autorités locales. Elles reçoivent généralement l'aide des mairies ou des Conseils généraux sous forme de subventions. Il peut également parfois s'agir d'associations de type para-public, créées directement en liaison avec les municipalités.

Les associations d'inondables que nous étudions se différencient des associations de victimes dans la mesure où leurs préoccupations ne concernent pas principalement la

question de la réparation mais celle de la prévention<sup>47</sup>. Les « inondables » ne se mobilisent pas en tant que « victimes », au sens où leur action consisterait à solliciter un soutien face à un dommage appréhendé comme circonstanciel, comme le produit d'un événement malheureux. Leurs mobilisations ne visent pas à obtenir, par un appel à la solidarité, une compensation financière ou matérielle en échange de l'acceptation de leur situation. Elles visent à interroger les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics ainsi que celles à envisager dans l'avenir pour prévenir les risques. Se positionnant sur des enjeux de prévention, elles imputent aux autorités publiques une responsabilité dans ce domaine, et se tournent vers elles pour apporter par leur intervention une réponse à leur situation.

Parmi les associations d'inondables, on pourrait distinguer entre deux types. Celles d'abord dont l'objectif initial est d'obtenir des pouvoirs publics l'engagement d'actions de lutte contre les inondations pour protéger des secteurs, des villes ou des quartiers sinistrés. De telles associations se sont créées en grand nombre dans la période récente à la suite des inondations répétitives qui ont affecté certaines régions (la Bretagne, le Nord-Est, le Sud de la France). Les revendications concernent la sécurité des riverains, par des mesures de protection et d'alerte aux crues, et plus largement la réduction des phénomènes d'inondations.

D'autres associations, ensuite, se constituent au départ pour s'opposer aux actions préventives telles qu'elles sont envisagées par les pouvoirs publics. Dans les régions concernées, la mise en œuvre de procédures de cartographie réglementaire des risques d'inondations, sous forme d'Atlas des zones inondables ou de Plans de prévention des risques (PPR) donnent lieu ainsi à de très nombreux mouvements de contestation qui débouchent généralement sur la création d'associations. Les opposants aux PPR dénoncent ces mesures pour les contraintes qu'elles font peser sur les riverains et l'absence de « véritables » mesures de protection.

On pourrait considérer qu'il s'agit là de deux mouvements revendicatifs très différents. Dans les faits, une distinction tranchée entre associations de lutte contre les inondations

---

<sup>47</sup> Il faut se garder, cependant, de construire en ce domaine un clivage absolu. C'est ainsi que des associations de victimes d'inondations, créées au départ à propos d'enjeux d'indemnisation, investissent ensuite, une fois qu'elles ont obtenu satisfaction, le terrain de la prévention : elles interrogent les causes



et associations de contestation des PPR est cependant difficile à établir. En effet, la plupart des associations agissent successivement ou dans le même temps pour la défense de ces deux objectifs. La mise en relation de ces deux thèmes est facilitée par le fait que les PPR prescrits par les préfets de département ces dernières années l'ont été de façon privilégiée dans les secteurs qui ont subi de graves inondations. Mais le lien n'est pas seulement fortuit. Il y a aux yeux des associations une cohérence à réclamer des pouvoirs publics des mesures de prévention des inondations tout en dénonçant l'élaboration de PPR, qu'elles jugent iniques et inefficaces. C'est ainsi que nombre d'associations créées pour défendre des objectifs de lutte contre les inondations se mobilisent par la suite pour s'opposer à des PPR lorsque ceux-ci sont mis en œuvre par les services de l'Etat. À l'inverse, beaucoup d'associations se constituent initialement pour contester un PPR, et investissent ensuite la question des mesures de prévention alternatives à mettre en œuvre, élargissant ainsi progressivement leurs centres d'intérêts et leurs revendications. L'imbrication entre ces deux types de revendications se retrouve dans les statuts de beaucoup d'associations. Pour prendre l'exemple des associations d'inondables de la vallée de l'Oise, sur lequel nous nous appuyons souvent dans cette étude, le protocole d'accord de leur comité de coordination indique que ce dernier a pour but « *d'obtenir des pouvoirs publics la mise en place de moyens appropriés de prévision, de prévention et de protection contre les inondations ; de s'opposer à l'adoption de tout projet de PPR susceptible de porter atteinte aux droits acquis et aux intérêts légitimes des propriétaires et locataires de biens existants* ». Ces mêmes objectifs sont formulés en des termes plus généraux par l'assemblée générale constitutive de l'UNALCI (Union nationale des associations de lutte contre les inondations) : « *la réaction des pouvoirs publics [face aux inondations] a été jusqu'à présent essentiellement réglementaire, sous la forme de PPR. Or si ces plans présentent un certain intérêt pour gérer l'avenir, ils ne peuvent guère améliorer la situation des habitants établis actuellement en toute légalité dans des zones que les inondations menacent de plus en plus (...). Pourtant des actions concrètes peuvent être réalisées pour limiter l'ampleur des crues et leurs effets catastrophiques. De très nombreuses associations se sont donc formées localement pour définir et promouvoir ces actions (...)* »<sup>48</sup>.

---

de ces phénomènes, interpellent les pouvoirs publics pour mettre en place des solutions, etc., se transformant ainsi en ce nous appelons des associations d'inondables.

<sup>48</sup> Communiqué de presse annonçant la création de l'Unalci, 2 mars 2002.

Ainsi, si les associations que nous regroupons sous la catégorie « d'inondables » revendiquent auprès des pouvoirs publics des mesures de prévention des inondations, cet objectif ne suffit pas à les caractériser. On peut les définir de manière très générale en considérant que leur objectif est de promouvoir et à d'imposer leur propre définition d'une politique de prévention des inondations, une politique qui donne la priorité à l'objectif de la sécurité des riverains menacés et reconnaisse à ces derniers un certain nombre de droits. Cela se traduit par des mobilisations qui visent à la fois l'obtention de mesures de lutte contre les inondations et la contestation de certains aspects de la politique préventive mise en œuvre par les pouvoirs publics.

## ***§2 La faible légitimité des associations de défense d'inondables***

Les mobilisations d'inondables relèvent toutes, au moins au départ, de ce que Pierre Lascoumes appelle la défense d'un intérêt local ponctuel<sup>49</sup>. Il s'agit de mobilisations riveraines, qui rassemblent des groupes directement concernés par un problème, des habitants mécontents qui agissent pour la protection de leur cadre de vie immédiat. Le nom même des associations ou des collectifs constitués indique que les mobilisations s'effectuent initialement dans un cadre géographique restreint, le plus souvent à l'échelle d'une commune voire d'un quartier, et visent la défense d'intérêts bien cernés : « Association de défense des sinistrés et de protection des quartiers inondables du Mans », « « Somme inondée, plus jamais ça », « SOS Crues 35 », « Vivre au sec à Redon », « Vivre au bord de l'eau » dans la Vallée de l'Oise, « Préservons notre Habitat à Butry-sur-Oise », « Association de lutte contre les inondations du nord-Compiégnois », « Les inondables de Choisy », « Pour la Protection des Riverains et des Iliens (PPRI) » de Bry-sur-Marne, « Association de défense des riverains contre les inondations de la Meuse », *etc.*

Créées ou mobilisées en réaction à un problème local et ponctuel, défendant des intérêts spécifiques et peu étendus géographiquement, ces associations sont particulièrement exposées à la critique de la part des pouvoirs publics, et en particulier à la disqualification de leurs revendications en termes d'effets NIMBY. De manière

---

<sup>49</sup> P.Lascaumes, *L'éco-pouvoir, op.cit.*, p. 230 s.

générale, elles disposent d'une faible légitimité politique. C'est ainsi que les descriptions produites par des responsables administratifs et politiques caractérisent très souvent ces associations par la dimension égoïste ou particulariste de leurs objectifs, et décrivent les conflits locaux comme « un télescopage d'une forme de bien orienté vers l'intérêt public avec une forme de bien orientée vers l'intérêt privé »<sup>50</sup>. Avant d'examiner ces comptes-rendus, on peut montrer en quoi ce type de lecture est favorisé par le contexte socio-politique dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les mobilisations d'inondables. Leur faible légitimité découle en grande partie, de manière structurelle, du référentiel de la politique publique actuelle de prévention des inondations. Celui-ci attribue aux riverains inondables une place et un rôle qui coïncident mal *a priori* avec les revendications associatives.

### **1) Place et rôle des riverains inondables dans le dispositif actuel de prévention des inondations**

L'orientation des politiques est déterminée par une théorie de la responsabilité des problèmes publics<sup>51</sup>. La notion de responsabilité doit s'entendre d'abord dans son sens causal : quelle est l'origine du problème, en l'occurrence des risques liés aux inondations ? Il s'agit également d'une responsabilité au sens politique : que faut-il faire face à ce problème, et qui doit faire quoi ? Cette notion n'est pas très éloignée de celle de référentiel (ou de paradigme) développée par B.Jobert et P.Muller et qu'ils définissent comme « l'ensemble des normes et des images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique »<sup>52</sup>. Elle désigne les dimensions cognitives et normatives qui structurent une politique publique.

La théorie des responsabilités qui encadre aujourd'hui l'intervention publique en matière de prévention des inondations attribue, comme on va le voir, une identité particulière aux riverains inondables<sup>53</sup>. Cette théorie peut se résumer, d'abord, par l'idée

---

<sup>50</sup> Danny Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY... », *art.cit.*

<sup>51</sup> J.Gusfield *Drinking-Driving and the Symbolic Order : The Culture ou Public Problems*, *op.cit.*

<sup>52</sup> B.Jobert, P.Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987. Pour une actualisation de la notion, cf. A.Faure, G.Pollet, P.Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>53</sup> L'étude de la construction et de la mise en place de cette théorie des responsabilités déborde largement le cadre de cette étude. Nous nous permettons de renvoyer sur cette question à notre thèse : Cyril Bayet, *Une nature à risques. Les transformations de l'action publique de prévention des catastrophes naturelles en France*, thèse en cours à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. On peut simplement noter, comme

que les inondations ont un caractère inévitable. Elles constituent des phénomènes naturels, d'origine climatique, et sont ainsi toujours susceptibles de se reproduire. Si elles peuvent être aggravées par des facteurs anthropiques (imperméabilisation des sols, déforestation, mise en culture des sols par exemple), ces derniers ne sauraient avoir d'influence significative sur la formation des grandes crues. Les inondations, d'autre part, ont un caractère prévisible dans l'espace : si on ne peut pas empêcher qu'une inondation survienne, on peut connaître les « zones inondables », les secteurs qui sont susceptibles d'être touchés par un événement de probabilité donnée.

Dans la mesure où elle est contraignante et où elle est prévisible, la nature, par conséquent, n'est pas véritablement en cause dans le problème des risques d'inondations. Les responsabilités sont plutôt à rechercher du côté des pratiques et des comportements sociaux : la société est mal adaptée à ces contraintes naturelles, et elle y est aujourd'hui de plus en plus mal adaptée en raison des transformations qu'elle a connues dans le passé récent. Le pays serait passé en quelques décennies d'un type de société à un autre. Jusqu'aux années 1950, il s'agissait d'une société essentiellement rurale, faite de communautés locales où les gens avaient une connaissance intime de la nature et de ses dangers. Alors qu'il y avait traditionnellement des mécanismes sociaux de gestion des risques par les populations, ceux-ci se sont progressivement perdus avec la modernisation et l'urbanisation du pays. L'urbanisation croissante fait que l'on aménage des zones où l'on ne se risquait pas à construire auparavant ; elle entraîne également le remblaiement de nombreux champs d'expansion des crues, ces zones naturelles qui permettaient autrefois aux inondations de s'étaler et de perdre en intensité. L'urbanisation, en outre, a engendré des migrations de populations qui ont profondément modifié le rapport des habitants aux inondations. Les gens qui occupent aujourd'hui les zones inondables - parce que ce sont souvent de nouveaux arrivants, parce que la mémoire des catastrophes et des événements anciens tend à se perdre - n'ont plus la même connaissance des risques qu'autrefois et ne prennent plus les mêmes précautions, au moment de construire ou d'aménager leur habitation par exemple. Cette situation fait aussi que les inondations ne sont plus aussi facilement acceptées qu'auparavant, quand elles constituaient pour les riverains des événements normaux et intégrés aux pratiques sociales.

---

on l'a vu dans la première partie, le rôle important qu'a joué le conflit ligérien et l'action des associations de défense de l'environnement.

Dans ce récit, les responsabilités causales des risques d'inondations sont principalement des responsabilités sociales. Les inondations ne sont pas définies avant tout comme un problème de débordement des cours d'eau mais comme un problème socio-politique d'adaptation à la nature. Ces responsabilités causales sont partagées entre plusieurs acteurs : les pouvoirs publics, les aménageurs et les riverains. Tous auraient perdu la « conscience » ou la « culture du risque ». Les responsabilités politiques, par conséquent, sont elles aussi partagées : tous ces acteurs doivent réapprendre à s'adapter à la possibilité d'inondations, y compris d'inondations de grande ampleur. L'État, tout d'abord, a la charge de pallier l'oubli collectif des risques par la constitution d'une mémoire bureaucratique : il doit développer la connaissance administrative des zones à risques, collecter et produire des données sur les zones inondables. Il doit aussi « dire le risque », c'est-à-dire afficher et diffuser cette connaissance auprès des élus locaux et de la population, la rendre contraignante et inciter les communes à la traduire dans leur politique d'aménagement et d'urbanisme. Les citoyens et les acteurs privés, quant à eux, doivent adopter des comportements ajustés à la menace : se tenir prêt à évacuer ou déplacer leurs biens en cas d'alerte, prendre des dispositions pour réduire la vulnérabilité de leur habitation et, dans les zones les plus dangereuses pour les vies humaines, accepter l'expropriation.

Une caractéristique du référentiel de la politique de prévention des inondations est de faire porter une bonne part de la responsabilité (aussi bien causale que politique) des problèmes de risques sur les riverains. Les riverains installés en zones inondables constituent certes, aux yeux des pouvoirs publics, des victimes qui méritent secours au moment des inondations et réparations financières après (comme l'a reconnu la loi d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles de 1982). Mais en contrepartie de ces droits, ils ont également des devoirs en termes de prévention. Ils sont considérés, pour une part, comme responsables et comme devant assumer leur rôle dans le traitement du problème.

Cela ne signifie pas que les riverains ne se voient reconnaître de la part des pouvoirs publics aucun droit à la protection contre les inondations, mais ces droits sont limités. D'un point de vue réglementaire, même si ce cadre juridique est aujourd'hui reconnu caduc, la responsabilité et la charge des travaux sur les cours d'eau incombent

normalement aux seuls riverains. En pratique, les collectivités locales peuvent se substituer aux riverains défaillants, mais l'État, quant à lui, n'a aucune obligation en matière de protection contre les inondations, si ce n'est d'assurer l'entretien des cours d'eau pour ce qui concerne les rivières domaniales. De plus, les possibilités de travaux de protection (comme les digues, remblaiements, ouvrages de régulation des crues) sont normalement subordonnées au respect d'un ensemble de contraintes (non-aggravation des inondations en aval ou amont, préservation des milieux naturels).

Dans le dispositif actuel de prévention, la victime à protéger des inondations est d'abord la victime future ou la victime potentielle, celle qui est susceptible de s'installer en zones inondables et qu'il s'agit d'informer du danger ou de dissuader. Les riverains déjà installés doivent surtout être « responsabilisés » et acquérir une nouvelle « culture du risque » : à travers des mesures d'alertes, d'informations sur les risques (ce qui est l'objectif des Atlas des zones inondables, des PPR, des Dossiers communaux sur les risques majeurs), des mesures réglementaires relatives à l'obligation de mise en sécurité des habitations existantes (comme le prévoient aussi les PPR).

## **2) Des critiques en termes de « nimbyisme ». La lecture des mobilisations d'inondables comme signe de pathologie sociale ou défense d'intérêts bien compris**

A l'aune de cet objectif de responsabilisation des riverains, et plus largement des attendus cognitifs et normatifs de la politique étatique de prévention, les revendications associatives sont facilement disqualifiées par les pouvoirs publics. Qu'elles concernent une demande de protection et/ou la contestation de PPR, elles peuvent être rejetées comme particularistes et les conflits analysés sous la forme d'une simple opposition entre intérêt général et intérêts particuliers. Alors que l'intérêt général commanderait aux riverains de reconnaître les inondations comme inévitables et d'adapter leurs pratiques en ce sens, ceux-ci se contenteraient de s'écrier : « Plus d'inondation chez moi ! ». Alors que l'intérêt général nécessiterait d'objectiver les zones d'inondables, d'informer des risques les populations et notamment les acheteurs potentiels et d'imposer de nouvelles règles en matière d'aménagement et de construction, les riverains s'opposeraient à ces mesures au nom des menaces qu'elles feraient peser sur la valeur de leur patrimoine ou sur les conditions d'indemnisation en cas de sinistre.

Les contestations associatives des PPR font l'objet d'une explication très largement partagée au sein de l'administration. Les PPR, aux yeux des services de l'État, sont toujours et inévitablement conflictuels, dans la mesure où ils rencontrent – en plus des élus locaux – des propriétaires et des riverains défendant leurs intérêts bien compris et prompts à dénoncer toute forme d'atteintes à leurs biens.

*« Le PPR ne peut pas être une politique consensuelle, il ne recueille aucun suffrage. Les associations de protection de l'environnement vont fusiller l'Etat parce qu'il n'est pas assez restrictif. Et les associations de riverains vont fusiller l'Etat parce que c'est rien que des contraintes. Moi vis-à-vis des propriétaires et des associations de riverains, je n'ai aucun état d'âme »<sup>54</sup>.*

Quant aux revendications concernant des mesures de protection, elles peuvent donner lieu à différentes interprétations. Un premier type de critique souligne le caractère exorbitant des demandes sécuritaires des riverains. Ceux-ci réclameraient en fait un « risque nul », un droit inconditionnel à la sécurité. La garantie de protection due à leurs yeux par les pouvoirs publics contre les nuisances liées aux inondations passerait avant toute autre considération, technique ou économique. On serait en présence d'un « phénomène de société », relativement inquiétant, où les exigences de sécurité prendraient le pas sur le simple bon sens, en tout cas sur le sens de l'intérêt public.

Une interprétation proche rapporte en outre ces revendications aux caractéristiques sociologiques des riverains mobilisés. Les pouvoirs publics se heurteraient à des demandes de protection typiques d'un groupe social en particulier, celui des nouveaux arrivants. Attachés à des conditions d'existence de type urbaines, mais ignorants des réalités naturelles, ceux-ci concevraient les inondations comme une atteinte insupportable à leur confort et à leur cadre de vie.

*« Les PPR sont apparus aux yeux de certaines associations comme une sorte de fuite en avant de l'Etat devant le risque d'inondations, les services publics se contentant selon celles-ci de geler la situation immobilière pour avoir moins à se préoccuper des travaux de protection nécessaires. Cette manière de penser est caractéristique d'une nouvelle couche de riverains, en général originaires de l'agglomération parisienne et ne pouvant s'imaginer qu'aucune protection n'est possible contre les plus grandes crues. (Les pouvoirs publics) ont les plus grandes difficultés à leur faire comprendre le danger »<sup>55</sup>.*

---

<sup>54</sup> Entretien avec un fonctionnaire de la DIREN Ile-de-France, responsable de la mission « Oise-Aisne », mars 2001.

<sup>55</sup> Jean Dunglas (Ingénieur Général des Eaux et Forêts), *Rapport sur la coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise*, 1996.

Ce type d'explication propose une lecture pathologique des mobilisations. Elle leur reproche un fondement irrationnel. Les mobilisations d'inondables seraient le signe d'une sorte de dysfonctionnement social, les individus réclamant des pouvoirs publics des garanties tout simplement impossibles à satisfaire, sauf à donner à la protection une prépondérance absolue sur tous les autres buts collectifs.

Une autre forme d'interprétation explique plutôt les mobilisations comme étant le fait d'individus parfaitement conscients et calculateurs. Elles traduiraient de la part des riverains un refus d'assumer les coûts liés au fait d'habiter en zones inondables, et la volonté d'externaliser ceux-ci sur les pouvoirs publics. Les riverains auraient choisi de vivre là où ils sont, pour profiter des agréments liés à la proximité de la rivière. En contrepartie, il leur faudrait en accepter les inconvénients comme la possibilité des inondations. En réclamant des mesures de protection, ils ne feraient qu'essayer de reporter sur la collectivité la prise en charge des inconvénients d'une situation qu'ils ont choisie et dont ils tirent aussi des avantages.

*« Les gens ont toujours tendance à dire "c'est la faute de l'Etat". Mais ce n'est pas la faute de l'Etat, c'est la faute de leur irresponsabilité à eux, qui ne savent pas s'assumer quand ils ont construit ou acheté dans des zones inondables. Je crois que c'est vraiment de l'irresponsabilité de la part des habitants de prétendre subir des problèmes d'inondations quand ils savent très bien qu'ils sont implantés dans les périmètres des lits majeurs des rivières. Les gens veulent toujours une chose et son contraire. Donc ils veulent boire le Ricard ou le Whisky les jours de grande chaleur en regardant passer les bateaux parce que c'est merveilleux. Et dès que la rivière déborde un peu, ben ils veulent être protégés, ils cherchent à se faire indemniser, à refaire leur papier-peint et leur peinture, même si c'est pas justifié, par leur compagnie d'assurance, par le préfet, par le maire, par qui on voudra »<sup>56</sup>.*

Les revendications riveraines reflèteraient ainsi tout à la fois une méconnaissance des données naturelles, un repli sur des exigences sécuritaires et un refus d'assumer les coûts et les devoirs liés à l'implantation en zones inondables. Loin de mettre en cause l'objectif d'une plus grande responsabilisation des riverains et de leur apprentissage d'une « culture du risque », les mobilisations d'inondables en montreraient au contraire la légitimité et la nécessité.

---

<sup>56</sup> Entretien avec le conseiller général et maire d'une commune de 17.000 hab., Val-d'Oise.



Ces critiques affaiblissent les positions des riverains dans l'interaction avec les pouvoirs publics. Elles affectent la légitimité de leurs mouvements, la validité et la crédibilité de leurs revendications et, partant, leurs chances de se faire entendre des autorités publiques. Dans la troisième partie, nous analyserons les contraintes que cette situation fait peser sur les formes de mobilisations et les argumentations déployées. Nous verrons ainsi la manière dont les associations parviennent, ou non, à contrer ces critiques et à justifier leur engagement en référence à des revendications plus larges, plus « désintéressées » et plus légitimes que celles dénoncées par les pouvoirs publics. Auparavant, on s'attachera à discuter les explications couramment données aux mobilisations d'inondables et dont on a vu ci-dessus les principales formes.

### ***§3 Des mobilisations cimentées par les émotions***

La principale interprétation des mouvements de riverains inondables, si l'on met de côté pour l'instant celle pointant l'émergence inquiétante de revendications en termes de « risque zéro », propose de ces derniers une lecture de type utilitariste. Elle rapporte la mobilisation à l'existence d'individus rationnels, connaissant leurs intérêts bien compris et cherchant à les défendre auprès des pouvoirs publics. Il s'agit-là d'une conception largement partagée de la mobilisation. Elle repose sur l'idée qu'un groupe d'individus, s'il a une conscience suffisante de l'intérêt commun à ses membres, agira naturellement en vue de le promouvoir par une action collective de revendication ou de contestation. Or dans le cas des mobilisations d'inondables, qu'elles visent d'abord à réclamer des mesures de protection contre les inondations ou à s'opposer à un PPR, cette explication semble aller de soi. Ainsi, il est certain que les inondations sont susceptibles de forger un puissant intérêt à agir, en raison du cortège de nuisances qu'elles représentent pour des riverains.

*« Sur le plan humain [les conséquences des inondations] sont catastrophiques. À chaque alerte, c'est l'angoisse, la crainte jour et de nuit de voir surgir l'eau dans les maisons avec son cortège d'impossibilités de circuler librement, de pertes de patrimoine, de conséquences sur la santé, d'incidences psychologiques. De plus, à chaque fois, ce sont des travaux importants de mise hors d'eau des mobiliers, de*

*nettoyage, d'élimination de l'humidité, de restauration immobilière qui sont régulièrement à refaire* »<sup>57</sup>.

De même, la « capacité mobilisatrice » des PPR, si l'on peut dire, est forte. Les mesures de cartographie réglementaire des risques se caractérisent par le fait qu'elles sont génératrices à courtes échéances de coûts concentrés pour une minorité de la population locale, celle implantée dans les zones rouges ou bleues des PPR<sup>58</sup> (classement des propriétés en zones à risques, obligation pour les riverains de la zone bleue de réaliser des travaux de mise en sécurité de leurs habitations, *etc.*) et d'avantages diffus à plus long terme pour une frange large de la population (comme la réduction globale des dommages économiques dus aux inondations, l'amélioration des capacités d'écoulement des cours d'eau, la préservation des milieux naturels, *etc.*). Si les autorités administratives chargées de la mise en œuvre de ces mesures tendent à mettre l'accent sur les bénéfices collectifs à attendre à long terme, les riverains concernés sont naturellement sensibles aux inconvénients occasionnés pour eux.

*« Notre position va dans le sens de la défense de nos intérêts face à l'administration. (...) Les PPR sont des mesures qui vont à l'encontre de nos intérêts. C'est très très grave. On met en place une atteinte directe à nos biens, et en plus de ça on cherche à nous imposer des travaux »*<sup>59</sup>.

De nombreux travaux consacrés à la mobilisation ont bien montré cependant les manques de ce type d'explication. L'existence et la conscience d'intérêts individuels mais communs au groupe ne sont pas suffisantes pour susciter l'action collective. Du mécontentement à la mobilisation, du groupe latent au groupe mobilisé, il y a un pas souvent difficile à franchir. Comment expliquer sinon l'absence de mobilisation de la part de groupes sociaux – comme les chômeurs, par exemple - qui y auraient pourtant

---

<sup>57</sup> Audition de M. Michel Rioux, président de l'association de défense des sinistrés et de protection des quartiers inondables du Mans par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les causes des inondations répétitives présidée par Robert Galley, extrait du procès-verbal de la séance du 11 juillet 2001.

<sup>58</sup> Selon les textes d'application de la loi Barnier du 2 février 1995, les PPR peuvent définir à l'échelle d'une commune ou d'un groupe de communes, des zones « bleues » ou « rouges ». Les zones bleues sont les zones déjà urbanisées et où le risque d'inondation est évalué comme « moyen » ou « faible » (moins de 1 mètre d'eau en cas de crue centennale). Le règlement des PPR peut y imposer aux riverains propriétaires, à leur frais et à hauteur de 10% de la valeur des biens, des travaux de mise en sécurité des habitations qui peuvent consister par exemple dans la surélévation des installations électriques ainsi que du premier plancher habitable. Les zones « rouges » des PPR, où toute construction nouvelle ou reconstruction après sinistre sont normalement interdites, sont celles qui ne sont « pas ou peu urbanisées » (et considérées comme des « champs d'expansion des crues ») ainsi que celles déjà urbanisées où le risque est « fort » et considéré comme dangereux pour les vies humaines (plus d'un mètre d'eau en cas de crue centennale).

<sup>59</sup> Entretien avec le président du syndicat auversois des riverains de l'Oise, juin 2000.

un intérêt objectif ? Comme l'a montré A.O.Hirschman, face à une situation perçue comme problématique, les stratégies de « défection » ou de « loyauté » sont plus courantes que celles de « prise de parole »<sup>60</sup>.

S'appuyant sur les modèles de l'analyse microéconomique, Mancur Olson résume les obstacles à l'action collective sous la forme d'un paradoxe<sup>61</sup>. Pour des individus ayant des intérêts communs à défendre, la mobilisation est certes rentable. Mais au niveau de l'individu, elle représente des coûts et exige de sa part de l'argent, du temps, de la prise de risque. Ensuite, les bénéfices attendus de l'action collective sont toujours aléatoires, et ils profiteront à l'ensemble du groupe. C'est pourquoi il existe pour l'individu une stratégie plus rentable encore que l'action collective, celle qui consiste à regarder les autres se mobiliser. Cette logique du passager clandestin (free rider) aboutit, poussée à son terme, à rendre impossible la mobilisation. Les membres du groupe attendent la mobilisation des autres pour en profiter.

On sait que la réponse d'Olson à ce paradoxe repose sur la notion d'incitation sélective. Pour permettre la mobilisation, les groupes doivent être à même de déjouer les calculs rationnels des individus en compensant les coûts que représentent nécessairement pour eux une telle action. Il leur faut pour cela fournir des incitations sélectives, des rétributions susceptibles d'apporter des avantages aux individus mobilisés.

Si la thèse d'Olson est critiquable sur bien des points (*cf. infra*), elle a l'intérêt de souligner le fait que la mobilisation ne va jamais de soi, même pour un groupe directement concerné par un enjeu et clairement conscient de ses intérêts<sup>62</sup>. En outre, elle apporte un éclairage permettant d'appréhender certains aspects des phénomènes de mobilisation et du fonctionnement des organisations qui y sont engagées.

En ce sens, Olson invite d'abord à considérer les groupes mobilisés non seulement pour leur rôle en termes de représentation et de défense d'intérêts au plan politique, mais également en tant que fournisseurs de certaines prestations matérielles à leurs membres. Dans une certaine mesure, les associations d'inondables peuvent faire l'objet d'une telle

---

<sup>60</sup> A.O. Hirschman, *Défection, prise de parole et loyauté*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>61</sup> M.Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

<sup>62</sup> Comme le rappelle Eric Neveu, *Sociologie des mouvement sociaux*, op.cit., p. 51.

lecture. L'association ardennaise d'union des faubourgs et des arches (AUFA), par exemple, basée à Charleville-Mézières, n'a pas seulement une fonction revendicative. Elle a aussi pour objet de produire (bénévolement) pour les riverains concernés des informations dans le domaine de l'annonce des crues. En contact avec les services de la préfecture et de la DDE, disposant d'un registre sur les crues anciennes et bénéficiant de l'assistance d'un ingénieur en hydrologie, cette association fournit à ses membres, comme l'explique son président, « la meilleure information du département »<sup>63</sup>. Par ailleurs, la création de certaines associations peut simplement répondre, au moins en partie, à une logique de mutualisation des coûts individuels de la contestation. Le regroupement et la constitution en association d'un ensemble de riverains opposés à un PPR peuvent être motivés d'abord par la nécessité de faire appel par exemple à un expert-géomètre dans la perspective de contester les plans de zonage élaborés par l'administration ou, plus souvent, de s'offrir les services d'un avocat en vue d'un recours contentieux.

*« Seule la constitution en association permet au particulier injustement lésé de faire face à des frais de justice et d'expertise très coûteux face aux services de l'Etat »<sup>64</sup>.*

*« Si on a créé l'Union Oise, c'est pour pouvoir faire une action contentieuse. Parce que ça coûte cher, on s'est regroupé pour financer un avocat »<sup>65</sup>.*

La perspective olsonienne incite également, si on la prolonge, à porter attention aux sous-produits de la mobilisation, qui peuvent constituer en eux-mêmes des rétributions suffisantes pour susciter l'action collective. L'engagement dans l'action collective fait l'objet d'anticipations et d'investissements pluriels. Le thème qui revient très souvent est celui des ambitions politiques des responsables associatifs locaux. Il est vrai que nous avons constaté qu'une partie des dirigeants associatifs est constituée de personnel politique local : opposants au maire, conseillers municipaux d'opposition, ou à l'inverse personnes proches de l'équipe municipale en place. Indépendamment de la sincérité de l'engagement de ces responsables, ceux-ci peuvent escompter que la mobilisation sera rentable sur le plan politique : elle leur permettra de se construire une stature et une

---

<sup>63</sup> Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier présidée par Philippe Mathot, 1994. Compte-rendu du déplacement de la Commission dans les Ardennes, juin 1994.

<sup>64</sup> Association de défense des riverains de la Gazelle - ADRG (Puy-de-Dôme), site internet de l'association.

<sup>65</sup> Entretien avec la présidente d'Union-Oise 95, qui fédère des associations d'inondables du Val-d'Oise, novembre 2002.

image au niveau municipal, de les faire connaître des services de l'Etat et des édiles, de bénéficier d'un capital de sympathie auprès des habitants. Comme l'exprime, sur le registre de la dénonciation, cette responsable associative, les enjeux politiques locaux peuvent constituer des enjeux parallèles à ceux de la mobilisation.

*« Il y a des gens qui rentrent dans les associations pour se faire un nom et pour obtenir des responsabilités : politiques, locales, etc. Ceux-là sont prêts à certaines compromissions. Et puis il y en a qui s'en fichent, qui n'ont rien à faire de la carrière politique, de devenir maire ou conseiller général, qui ont leurs idées et qui les défendent sans faire de compromissions pour faire plaisir. Pour X ou Y [deux présidents d'association], être bien en vue à la préfecture, c'était quand même un plus. Les associations c'est un monde que j'ai découvert en 1995 et il y a de tout. Il y a des gens qui ont des objectifs qui ne sont pas ceux qui sont inscrits dans leurs statuts »<sup>66</sup>.*

Plus généralement, comme le souligne Philippe Garraud dans son étude sur les associations locales<sup>67</sup>, ces dernières constituent de longue date un des lieux de formation des « élites locales ». Le mouvement associatif, quels que soient par ailleurs les objectifs proclamés, permet d'accéder à des responsabilités qui conduisent à un apprentissage des mécanismes et des ressorts de la vie publique : connaissance des circuits administratifs et politiques de décision, identification des hommes, des institutions, des modes de financement locaux, etc. Par ailleurs, le fait d'exercer des responsabilités associatives confère généralement une certaine notoriété locale, dans la mesure où les associations servent de support à des réseaux de sociabilité et d'affinité. Aussi les associations – et les associations d'inondables n'échappent pas à la règle - servent-elles souvent de tremplin personnel en politique et fournissent un certain nombre de candidats aux élections locales du fait des connaissances et de la notoriété qu'ils ont acquises par la participation associative et l'exercice de responsabilités.

Pour heuristique qu'elle soit sur certains aspects, l'approche olsonienne a cependant l'inconvénient de proposer une lecture trop abstraite des phénomènes de mobilisation car trop liée au paradigme utilitariste qu'elle entend pourtant compléter et complexifier : l'action collective est pensée ici comme la résultante d'une multitude de choix, de calculs individuels orientés chacun en fonction de l'intérêt propre de l'individu. Cet individu est considéré comme un individu « raisonnable » qui se décide en fonction

---

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Philippe Garraud, « Les municipalités et les associations locales : de l'intégration au contrôle politique », *Annuaire des collectivités locales*, 1983, pp. 60-69.

d'un calcul rationnel fondé sur une estimation de son intérêt économique. Les analyses inspirées d'Olson donnent une image froide voire cynique de la mobilisation, qui réduit celle-ci à la recherche de la satisfaction d'intérêts privés. Elles ne permettent pas de restituer les motifs de l'engagement ou pour le moins la façon dont cet investissement est vécu. Elles ne rendent pas compte, en particulier, du poids des motivations d'ordre affectives et morales, et du fait que les raisons de l'engagement individuel dans l'action collective sont aussi médiatisées par les perceptions et les visions du monde des personnes concernées.

Malgré l'existence d'intérêts matériels communs, malgré l'existence de sous-produits de l'action collective, les mobilisations d'inondables ne sont en aucun cas réductibles à ces seules motivations. Les calculs de type économiques ne suffisent pas pour expliquer le caractère souvent massif et durable des mouvements. Près de dix ans après le début du conflit qui les oppose aux autorités publiques - à la suite de deux fortes inondations survenues à un an d'intervalle en décembre 1993 et janvier 1995 et du lancement de PPR par l'administration - beaucoup d'associations d'inondables de la vallée de l'Oise, par exemple, se montrent toujours actives. C'est l'existence d'un idéal, le sentiment de se battre pour une cause juste qui rend compte chez la plupart des riverains de l'investissement dans l'action collective et qui permet d'expliquer sa durée. L'émotion et même l'indignation devant une situation perçue comme particulièrement injuste jouent un rôle important dans le développement des mobilisations.

Dans le cas de la contestation des PPR, la mobilisation naît souvent de l'opacité qui entoure les décisions administratives et de la carence des services de l'Etat en matière d'information et de concertation. Les riverains s'étonnent et s'insurgent d'être placés par l'administration, sans information ni discussion préalables, devant des choix apparemment définitifs, alors même que ces derniers ont des incidences fortes sur leur situation. Le récit que font les riverains de la Gazelle du choc ressenti face à la découverte tardive et fortuite de l'existence d'un projet de PPR les concernant, procédure dont ils ignoraient jusque-là les fondements juridiques et la signification, témoigne du rôle de la surprise et du sentiment d'arbitraire dans le déclenchement de la contestation.

*« Romagnat, ville de 8268 âmes, dans la banlieue de Clermont-Ferrand est blottie au cœur d'une charmante vallée en pente douce. Bien que dans un village gaulois, les*

*habitants, s'ils avaient entendu parler de volcans, n'avaient jamais pensé que le ciel pourrait leur tomber sur la tête ! Pourtant, en octobre 2000, l'alerte fut donnée : la vente d'une villa venait d'échouer car elle était située « en zone rouge inondable ». Quelques Gaulois du village se mirent alors en quête de la cause. Une mer, une loi inconnue, un fleuve ignoré ?*

*La réponse fut énigmatique : La Gazelle !*

*Les anciens en avaient bien déjà entendu parler, les nouveaux ne l'avaient jamais aperçue. Et pour cause : il ne s'agissait pas d'un animal mais d'un petit ruisseau sans doute appelé Gazelle parce qu'en des temps lointains des gazelles et sans doute aussi des éléphants (ne vous étonnez pas de quelques exagérations puisque, comme la DDE, nous pouvons aussi avoir droit à des visions, il paraît que la vallée s'y prête) venait s'y désaltérer...*

*Bien que ce ruisseau soit ridiculement petit, visible uniquement en quelques rares endroits car presque totalement canalisé, il représentait une menace !*

*Plusieurs voisins se rendirent à la mairie : une carte y figurait, accrochée au mur des services techniques. La DDE avait colorié en rouge non seulement les abords d'une rivière dénommée " l'Artière " mais aussi les abords de notre petit ruisseau en tant qu'affluent de l'Artière. C'est ainsi que apprenons l'existence d'un arrêté préfectoral en date du 27 12 1999 prescrivant l'établissement d'un PPR Inondation.*

*Quelle logique dans tout cela ? Il fallait partir en quête de renseignements, d'explications, trouver des raisons »<sup>68</sup>.*

Dans cet exemple, la concertation préalable engagée par l'administration sur le projet de PPR est réduite aux seuls élus locaux ; la population découvre le projet de façon inopinée et n'en connaît ni n'en comprend la justification ; la carte des zones à risques élaborée par la DDE et épinglée sur le mur d'un bureau de la mairie accredit l'idée que le projet est « ficelé » et que les choix sont déjà faits. De fait, le sentiment d'être placé face à des choix autoritaires et mal fondés, le manque d'information et de concertation de la part de l'administration et sa difficulté aussi à fournir des justifications pertinentes et convaincantes à propos de la nécessité et du contenu des PPR alimentent la plupart des mobilisations riveraines.

*« Je pense que les gens auraient pu adhérer [au PPR]. Moi je comprends très bien qu'il faut limiter l'urbanisation, je crois que tous les gens peuvent le comprendre. Mais ils ne vont pas accepter si c'est un travail bâclé, fait, comme on nous l'a dit en toutes lettres, pour protéger le préfet. C'est ce qu'on nous expliquait, faute de pouvoir expliquer pourquoi on commençait les PPR dans le Val-d'Oise qui est déjà urbanisé : le préfet doit le faire, ça le met à l'abri des poursuites, donc nous on protège le préfet. Nous ce qu'on demandait ce n'est pas qu'on protège le préfet, c'est de nous protéger nous contre les inondations. Voilà les fautes qu'il y a eu à mon avis dans la présentation du PPR »<sup>69</sup>.*

---

<sup>68</sup> Site internet de l'association de défense des riverains de la Gazelle.

<sup>69</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95, novembre 2002.

Les lacunes dans les modalités d'informations, dans la justification des décisions administratives et dans les possibilités de discussion des projets de cartographie réglementaire déterminent souvent le basculement des riverains dans le conflit. Le sentiment que l'administration agit de façon arbitraire s'installe parmi les riverains. Cette perception des choses peut alors orienter l'interprétation de l'ensemble des événements et des mesures envisagées et la situation s'avérer difficile à rattraper pour les services de l'Etat.

*« Notre association a vu le jour - en catastrophe ! - en mai 2000 à Bry-sur-Marne quand nous avons découvert par hasard - car la concertation version Voynet ne vaut guère mieux que celle du lobby nucléaire qu'elle a tant critiqué - qu'un PPRI du Val de Marne allait être adopté. (...) Ce PPRI première manière était absurde. Il ne reposait sur aucune étude sérieuse et accumulait les erreurs et injustices (à situation égale du point de vue de l'eau, vous vous retrouviez par exemple en zone rouge ou orange selon la municipalité à laquelle vous apparteniez). (...) L'association PPRI s'est battue contre ce premier Plan et elle a fait reculer en partie les bureaucrates. (...) En fait, le risque demeure car la technocratie parisienne ne renoncera pas si facilement à faire payer à notre banlieue le prix de la protection (illusoire) de Paris »<sup>70</sup>.*

En plus de ces enjeux procéduraux, portant sur les modalités d'élaboration des décisions publiques, l'action collective contre les projets de PPR se nourrit de l'indignation suscitée par le sentiment d'une volte-face des autorités publiques à l'égard de la situation et des droits des riverains. Installés là où ils sont « en toute légalité », en ayant obtenu les autorisations administratives (permis de construire), les riverains perçoivent les projets de cartographie réglementaire comme une rupture de contrat, ou pour le dire en termes juridiques, comme une remise en cause du principe de non-rétroactivité des décisions publiques : comment peut-on les avoir autorisés voire même encouragés à s'installer (comme l'ont fait par exemple certaines municipalités à travers des programmes de construction de lotissements) puis décréter, en déclarant ces zones à risques, qu'ils ne devraient pas se trouver là, ou que leur présence est désormais conditionnée par l'acceptation de nouvelles contraintes ?

*« Quand l'administration arrive après (avoir accordé des autorisations de construire) la bouche en cœur pour dire : là vous êtes en zone bleue, là vous êtes en zone rouge, les gens ressentent ça très mal. Il faut avoir une cohérence quand on veut de l'autorité, il*

---

<sup>70</sup> Association « Pour la Protection des Riverains et des Iliens (PPRI) » (Val-de-Marne), site internet de l'association.



*faut être cohérent. C'est ça qui fait que les populations ne sont pas coopérantes comme elles devraient l'être»<sup>71</sup>.*

On verra dans la prochaine partie que la dimension controversée des PPR réside principalement dans les incertitudes nouvelles qu'ils font peser sur l'identité des riverains. Les mesures de cartographie réglementaire des risques font des riverains installés en zones inondables un groupe à l'identité instable et mal définie : sont-ils légitimes à habiter là où ils se trouvent ? Ou leur présence est-elle désormais indésirable ? Ou simplement tolérée par défaut d'autres solutions ? Les zones où ils sont implantés doivent-elles être considérées désormais comme des champs d'expansion des crues, ayant vocation à être inondés pour protéger d'autres secteurs ? Ce sont ces questions qui taraudent les riverains et c'est la volonté d'obtenir des réponses des pouvoirs publics qui déterminent très largement les mobilisations.

Les mobilisations concernant des demandes de protection contre les inondations peuvent faire l'objet d'une lecture comparable. Elles découlent des interrogations des riverains concernant leur identité socio-politique et leur place dans le collectif. Les inondations affectent, en premier lieu, la relation à l'environnement proche et familial. Les riverains sinistrés rendent compte de la survenue de ces phénomènes comme d'un « traumatisme ». La répétition des épisodes de crues bouleverse les formes d'attachement à l'univers familial et génère souffrances et inquiétudes à l'égard de l'avenir.

*« Les gens qui sont inondés dans leur maison, c'est un traumatisme très fort. C'est comme un cambriolage, comme un viol. La maison, c'est vrai que c'est comme un refuge. (...) J'ai entendu dans certaines réunions des gens dire : « mais les riverains sont aussi bien contents d'avoir des indemnités ! ». Là c'est complètement révoltant. Parce qu'il faut vraiment ne jamais avoir été inondé pour dire des choses comme ça. C'est vraiment des bureaucrates qui habitent au 25<sup>ème</sup> étage qui racontent des trucs comme ça. Chaque fois que j'entends dire ça, je proteste avec beaucoup d'énergie. Qu'il y ait un escroc par-ci par-là qui essaye de profiter, c'est comme partout. Mais 99,9% des gens qui sont inondés sont des victimes. Il faut essayer de les aider »<sup>72</sup>.*

Si elles sont l'expression d'une souffrance matérielle et psychologique, les revendications pour des mesures de protection sont également indissociables des investissements effectués par les populations sur les territoires concernés. Comme dans

---

<sup>71</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95.

<sup>72</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95.

la contestation des PPR, les pouvoirs publics font d'abord face aux conséquences de leurs pratiques et de leurs choix antérieurs, en matière d'urbanisme ou de travaux de défense notamment, et aux effets des alliances nouées autour de ces enjeux entre certains segments de l'État, élus locaux et riverains.

Si, on l'a vu, l'imputation aux pouvoirs publics de responsabilités en matière de protection des habitants peut être dénoncée comme excessive et décrite comme la revendication d'un « risque zéro », il faut noter d'abord que ces mêmes pouvoirs publics ne sont pas étrangers à la possibilité de telles attentes de la part des populations. Jusque dans un passé récent en effet, services de l'État et collectivités locales ont pu jouer opportunément du désir de protection des populations pour légitimer des politiques contestées et coûteuses d'aménagement des cours d'eau. Sur la Loire, le Rhin, la Seine, l'Oise, *etc.*, les promoteurs du commerce fluvial, de la modernisation agricole, des barrages hydroélectriques, du développement économique et urbain ont vu dans la fonction de défense contre les inondations le meilleur des arguments en faveur de leurs projets. Comme le déclare France Nature Environnement, si « *le risque zéro n'existe pas, malheureusement certains élus locaux ont utilisé cet argument, contribuant ainsi à l'accréditer* »<sup>73</sup>. Dans le cas de l'Oise, c'est sous l'angle de la prévention des inondations que, pour réduire les oppositions locales, les ingénieurs du service de Navigation ont présenté les importants travaux de canalisation de la rivière réalisés dans les années 1970, favorisant ainsi la croyance d'une maîtrise des risques de catastrophes.

*« Je me rappelle que quand j'ai voulu installer mon chauffage central en sous-sol en 1970-72, la mairie m'a répondu : pas de problèmes, il n'y aura plus jamais d'inondations à Butry. Je vous garantis que c'est vrai. On considérerait que parce qu'on avait dragué, on avait modifié l'hydrologie de la région, et qu'il n'y aurait plus d'inondations »*<sup>74</sup>.

Plus largement, les attentes des riverains en matière de protection doivent être analysées en relation avec un phénomène d'appropriation progressive du problème des inondations par les acteurs publics. Comme l'a bien montré Jean-Noël Rétière dans son étude de sociologie historique sur les inondations de la Loire, l'histoire des politiques d'inondations depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle s'apparente à celle d'une « lente dépossession

---

<sup>73</sup> Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les inondations de la Somme présidée par Marcel Deneux, Audition de Bernard Rousseau, président de FNE, 14 juin 2001.

<sup>74</sup> Entretien avec le vice-président de l'association « Préservons notre habitat à Butry-sur-Oise », octobre 2002.

des riverains sur les affaires du fleuve »<sup>75</sup>. Si les communautés riveraines constituaient par le passé le principal acteur de la gestion des inondations et des zones inondables, elles sont progressivement mises à l'écart au fur et à mesure que s'élargit et que se consolide le champ de compétences des services de l'État en matière d'annonce des crues, d'organisation des secours, de défense contre les eaux. La concentration entre les mains de l'administration de la connaissance et des savoirs sur le cours d'eau ainsi que des procédures de gestion des risques conduit les riverains à se désintéresser de la vie du fleuve et des espaces inondables et à déléguer ces questions aux « autorités ».

Au terme de cette évolution historique, les riverains se trouvent dépossédés de leur rôle dans la gestion des inondations ; ils sont évincés de la « scène du risque »<sup>76</sup>. Ils s'en remettent aux pouvoirs publics pour ce qui concerne leur propre sécurité. Cette confiance accordée aux autorités publiques résulte en grande partie d'un « discours de la maîtrise des risques »<sup>77</sup>. Ce discours est le fait des autorités locales alliées à des services de l'État qui se sont parfois publiquement engagés en faveur de la protection contre les inondations, du développement local, de la possibilité d'urbaniser certaines zones. Il est aussi objectivé par des institutions (services de Navigation et autres services de l'Etat, Etablissements publics de bassin), des ouvrages publics (digues, levées, barrages, travaux de canalisation), des documents et des autorisations d'urbanisme (anciens Plans des surfaces submersibles, Plans d'occupations des sols, Schémas directeurs, Permis de construire). Tous ces dispositifs définissent, à l'échelle d'un territoire, un contrat tacite sur le niveau de sécurité que les populations peuvent s'estimer en droit d'attendre des pouvoirs publics<sup>78</sup>.

Aussi, lorsqu'une catastrophe survient, lorsque de graves inondations se répètent à seulement quelques mois d'intervalle alors que les experts affirment qu'elles sont « centennales »<sup>79</sup>, il n'est pas illogique ni irrationnel que les riverains trouvent cela anormal et cherchent à comprendre ce qui arrive. S'ils avaient pu croire que les risques

---

<sup>75</sup> Jean-Noël Rétière, *Quand la Loire déborde...Pratiques et représentations, XIXème – XXème siècles*, rapport pour le Conservatoire Régional des Rives de la Loire et de ses Affluents, 1998.

<sup>76</sup> Selon l'expression de Geneviève Decrop, Christine Dourlens, Pierre Vidal-Naquet, *Les scènes locales du risque*, Grenoble, Rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes, 1997.

<sup>77</sup> Claude Gilbert, « Entre maîtrise et non-maîtrise des risques collectifs : propositions pour des analyses et politiques intermédiaires », Communication au colloque de Fontevraud, 8-11 septembre 1996.

<sup>78</sup> Pour des développements sur ce point, cf. les études de cas réalisées dans Jean-Pierre Le Bourhis, Cyril Bayet, *Ecrire le risque...*, *op.cit.*

<sup>79</sup> C'est-à-dire qu'elles se produisent en moyenne une fois tous les 100 ans.

étaient maîtrisés et qu'ils n'avaient à se soucier de rien, ils sont enclins à retirer leur confiance aux autorités publiques et à leur rappeler leurs discours et leurs engagements passés. Quand on leur assure en réponse à leurs interrogations qu'il est impossible de supprimer les risques et qu'il leur faut s'adapter aux inondations, ils s'insurgent contre ce qui leur apparaît à la fois comme un renoncement et un complet changement de cap. Ils veulent poursuivre les investigations et découvrir des solutions.

Dans quelle mesure les riverains mobilisés parviennent-ils alors à faire entendre leur voix ? Dans quelle mesure parviennent-ils à contrer les critiques en termes d'égoïsme et d'incompétence qui leur sont adressées et à construire des revendications légitimes ? Ce sont ces questions que nous aborderons maintenant.

### **Partie 3. Le déploiement des conflits et la contribution des associations d'inondables aux débats sur les politiques préventives (étude de cas)**

Les mobilisations des associations d'inondables se traduisent par des débats dans des arènes institutionnalisées (médias, conseils municipaux, enquêtes publiques) mais aussi par des conflits locaux parfois très âpres. Les associations peuvent recourir à toute une palette d'actions protestataires : pétitions, campagnes d'opinion, manifestations. On a vu plus haut le diagnostic que livrent *a priori* de ces conflits les acteurs des politiques publiques. Les pouvoirs publics se heurteraient à des revendications égoïstes et à des attentes irrationnelles. Celles-ci seraient le signe d'une opposition ou d'une incapacité à accepter des considérations dictées par l'intérêt général. Elles traduiraient également une méconnaissance des réalités naturelles et des données techniques ou économiques. Ces interprétations constituent en même temps des registres de justification disponibles pour des autorités administratives ou locales à la recherche d'interlocuteurs plus coopératifs<sup>80</sup>. Elles peuvent permettre de disqualifier des associations jugées encombrantes et de leur dénier un droit à l'écoute et à la concertation.

Notre propos ne consiste pas à décrire à l'inverse les associations d'inondables comme animées toujours et uniquement du souci de l'intérêt général et cherchant à défendre des causes généreuses et désintéressées. L'objectif est ici de comprendre à quelles conditions les associations parviennent ou non à invalider les critiques qui leur sont faites. Il s'agit d'étudier quelles ressources et quels registres argumentatifs elles mobilisent pour construire des revendications qui soient reconnues comme crédibles et légitimes et conduisent voire contraignent, les pouvoirs publics à les entendre et à les prendre en compte<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Cf. Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir*, *op.cit.*, p. 233.

<sup>81</sup> Pour une présentation générale de cette question de recherche, cf. Luc Boltanski, *L'amour et la justice comme compétence*, *op.cit.* Pour une application à l'étude des associations, cf. Danny Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY... », *art.cit.* Ce questionnement renvoie aussi à la problématique des « forums hybrides », c'est à dire à l'étude des controverses publiques et des situations combinant des incertitudes scientifiques, des stratégies divergentes d'acteurs et des mobilisations sociales. Cf. Pierre Lascoumes, « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise », *Les Cahiers de la sécurité*

Il faut noter au préalable qu'un tel questionnement axé sur l'étude des stratégies argumentatives déployées par les associations ne prétend pas rendre compte de toutes les formes d'actions investies par ces dernières. Revendiquer des mesures de protection contre les inondations ou contester efficacement un PPR ne nécessite pas forcément de « monter en généralité »<sup>82</sup>.

Certaines associations, ainsi, avancent d'emblée le caractère privé et égoïste de leur démarche et se situent d'elles-mêmes dans la logique d'une opposition entre l'intérêt général et la défense de leurs intérêts particuliers. Aux pouvoirs publics, elles se contentent d'opposer leurs intérêts de propriétaires, sinistrés par l'inondation ou « spoliés » par le PPR. Témoin les propos de ce responsable associatif :

*« J'ai lancé la création de cette association, au départ, parce qu'il y avait des problèmes d'indemnisation, il y avait des choses qui traînaient avec les assurances (...). Rapidement est arrivée la réflexion sur l'Atlas (des zones inondables), alors là j'ai dit : attention, attention, il faut qu'on réagisse, il ne faut pas qu'on se laisse faire, qu'on laisse appliquer des règlements qui viennent contrarier la valeur des maisons (...). Moi je ne fais pas de la politique. Si on veut rester fidèle à ce qu'on veut faire dans notre association, c'est qu'il n'y ait pas de dépréciation de la propriété individuelle. Ce qui m'intéresse, c'est la valeur du patrimoine local »<sup>83</sup>.*

Cette situation peut résulter du fait que les associations ne disposent pas des compétences (culturelles, politiques, techniques) nécessaires pour revendiquer autrement. Elle est rendue possible, surtout, par l'existence de plusieurs tactiques contestataires possibles. En effet, la confection d'arguments généraux n'est pas une contrainte absolue pour les associations. Quels que soient les objectifs défendus ou affichés par le mouvement, qu'ils soient définis de manière plus ou moins large et plus ou moins « désintéressée », d'autres moyens que la montée en généralité sont disponibles et utilisés pour tenter de se faire entendre.

Un recours possible pour les associations est de mettre simplement en avant leur « nombre » et donc leur représentativité, par des pétitions, la tenue de réunions

---

*intérieure*, n°38, 1999 ; Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

<sup>82</sup> C'est-à-dire de produire des arguments à validité générale, de telle sorte que la cause soutenue ne puisse être rapportée à la seule défense d'intérêts individuels.

<sup>83</sup> Entretien avec le président d'une association de riverains du Nord-Compiégnois (Oise), juin 2000.

publiques, le comptage de leurs adhérents et sympathisants. Pour signifier leur force aux autorités, les riverains de l'Oise et du Val-d'Oise organisent des manifestations devant les préfetures, en défilant en bottes ou cuissardes. Les associatifs peuvent s'inscrire aussi dans une démarche de lobbying et tenter de faire pression directement sur les responsables politiques et administratifs, en usant de leur capital de relations. Le dirigeant associatif cité ci-dessus, par exemple, est par ailleurs haut-fonctionnaire territorial et entretient des contacts étroits avec les élus locaux et le corps préfectoral de son département. Les interlocuteurs les plus facilement accessibles dans cette perspective pour les associations de riverains sont les maires. En rappelant ceux-ci à leurs « devoirs » d'élus, au besoin par des menaces électorales, elles peuvent escompter qu'ils s'aligneront sur leur position et la relayeront auprès des services de l'État et du préfet en particulier.

*« Pour les zones à risque, je suis d'accord seulement je ne peux pas l'admettre. Pour nous qui avons accepté les permis et que... ces gens se trouvent maintenant spoliés. Désolé, même s'il y a un risque, il faut régler le problème économique de ces gens-là, qui sont des gens qui votent pour nous aussi, hein. (...) Donc j'ai dit au préfet : le PPR c'est un vote négatif »<sup>84</sup>.*

Un autre ressort pour les associations est de déplacer les débats vers un autre espace, par le recours à une stratégie de juridicisation ou de technicisation des problèmes<sup>85</sup>. La contestation efficace d'un PPR, par exemple, s'opère aussi et d'abord sur le terrain technique. Elle passe par la remise en cause des études réalisées par les services de l'État. C'est ainsi qu'une grande partie des observations recueillies sur les registres d'enquêtes publiques des PPR concerne les erreurs supposées de l'administration dans le classement de telle ou telle parcelle de terrain ou telle ou telle propriété en zone « rouge » ou « bleue ». Dans la mesure où le zonage est fondé sur des critères objectifs (plus ou moins un mètre d'eau en cas de crue centennale, les hauteurs d'eau étant calculées en fonction des cotes NGF des terrains), il suffit d'apporter la preuve d'une erreur au plan technique (sous la forme de relevés de géomètres précisant les cotes de sa propriété, par exemple) pour contraindre l'administration à revoir sa décision.

De même, les associations ont bien compris que les moyens d'actions contentieux pouvaient être plus efficaces pour bloquer un PPR contesté que d'autres formes

---

<sup>84</sup> Entretien avec le maire d'une commune de 2.500 hab. (Val-d'Oise).

<sup>85</sup> Cf. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, Clefs Politique, 1994, p.112.

d'interventions, dans la mesure où les chances de succès dépendent ici d'arguments spécifiquement juridiques, notamment de forme<sup>86</sup>. C'est ainsi que de très nombreux projets de PPR font l'objet de leur part de recours devant les Tribunaux administratifs. Ces situations sont d'ailleurs productrices d'un certain nombre d'inégalités entre les opposants. Si certaines associations (ou certains particuliers, certaines communes) disposent des moyens de recourir à un expert-géomètre voire à un bureau d'études hydrauliques afin de faire modifier des plans de zonages, d'autres n'en ont pas la possibilité et leurs protestations sont alors de peu de poids face aux procédures de calculs appliquées par les techniciens des services de l'État<sup>87</sup>.

Pour autant, le recours par les associations d'inondables à ce type de ressources (le nombre, le lobbying, la contestation au plan technique et contentieux) ne suffit pas à expliquer le poids qu'elles acquièrent au niveau local et leur rôle souvent important dans les débats sur les politiques préventives. Pour les pouvoirs publics, le nombre de riverains mobilisés pour des mesures de protection et/ou contre un PPR peut être mis en rapport avec l'ensemble de ceux qui ne se manifestent pas. Le risque qu'il y aurait pour eux à ne pas entendre ces revendications peut être comparé aux coûts politiques et économiques de leur acceptation. De même, les contestations au plan technique et contentieux d'un PPR se traduisent pour l'administration par des retards et des coûts de mise en œuvre supplémentaires, mais ne menacent pas véritablement l'aboutissement du projet. Sur tous ces aspects, le différentiel de ressources est largement en faveur des pouvoirs publics.

Mais les modes d'action décrits ci-dessus ne rendent pas compte de l'ensemble de ce qui se joue dans les débats et les conflits locaux. Si les associations d'inondables peuvent réussir à faire entendre leur voix en dépit de leurs ressources limitées, c'est dans la mesure où elles parviennent, par leurs arguments, à représenter des intérêts sociaux qui vont au-delà de ceux des individus mobilisés, et à affaiblir ou invalider les accusations d'égoïsme et d'incompétence. À cette condition, il devient alors malaisé pour les pouvoirs publics de réduire les conflits à une opposition entre intérêt général et intérêts particuliers, entre techniciens et experts d'un côté et profanes de l'autre. Quels

---

<sup>86</sup> Eric Neveu parle à ce propos du « savoir protestataire » des associations, qui consiste notamment à « identifier les bons guichets, les procédures efficaces ». Cf *Sociologie des mouvements sociaux, op.cit.*, p.106-107.



sont les registres argumentatifs déployés par les associations et susceptibles de produire une telle évolution des rapports de force ? Quelles sont, par là même, les contributions des associations aux débats sur les politiques préventives, si l'on entend par là leur capacité à élargir le champ des questions débattues au-delà du problème des intérêts privés en cause ?

Pour traiter de ces questions, on prendra appui principalement sur le cas des associations d'inondables de la vallée de l'Oise. Après avoir présenté le contexte de la mobilisation (§1), on étudiera les processus par lesquels les associations s'efforcent de construire des revendications légitimes (§2) puis les effets de ces investissements sur l'action publique et les modes de résolution des conflits (§3).

### ***§1 Déclenchement et organisation de la mobilisation***

Le déclenchement dans la vallée de l'Oise, à partir de 1994, de fortes mobilisations sociales sur le thème des inondations peut être rapporté à une succession « d'évènements », c'est-à-dire de faits qui viennent bouleverser la manière dont une situation est perçue et qui, en l'occurrence, se renforcent mutuellement.

En décembre 1993, tout d'abord, survient dans la vallée de l'Oise une inondation de grande ampleur, comme la région n'en avait pas connue depuis 1926. Dans de nombreuses communes, le phénomène suscite de très fortes polémiques. Les riverains ne s'indignent pas parce qu'ils sont inondés, mais parce qu'à leurs yeux, plusieurs éléments sont venus aggraver la situation. Ainsi dans telle commune, les habitants dénoncent les remblaiements effectués par les aménageurs pour surélever et mettre hors d'eau un lotissement récent ou permettre l'extension d'une usine. Dans tel quartier, une association se crée pour s'opposer au projet du maire d'aménager sur remblais une nouvelle ZAC dont les riverains pensent qu'elle aura pour effet de renvoyer le trop-plein d'eau sur leurs habitations. Le Service de Navigation de la Seine (SNS), surtout, est le centre de toutes les critiques. Ce service est le principal gestionnaire du cours d'eau et il constitue aux yeux des habitants le véritable « propriétaire » de la rivière.

---

<sup>87</sup> Sur les modalités de fabrication des cartes et des zonages de risques et l'étude des stratégies de contestation, cf. Jean-Pierre Le Bourhis, Cyril Bayet, *Ecrire le risque...*, *op.cit.*

Cette situation découle de la multitude de compétences exercées par le SNS et ses subdivisions locales : il est chargé de la circulation fluviale et du maniement des barrages et des écluses ; il aménage et il gère les plates-formes portuaires ; il assure l'entretien du cours d'eau et notamment le dragage du lit mineur pour maintenir les conditions de navigation ; il a réalisé par le passé d'importants travaux d'aménagement pour mettre la rivière au « grand gabarit » et permettre le passage de convois de grande capacité ; il est chargé de l'annonce des crues, de la police de l'eau et donne un avis pour toutes les autorisations d'urbanisme à proximité du cours d'eau. C'est vers « la Navigation » que les élus, les riverains comme les autres services de l'État se tournent pour tout ce qui touche au cours d'eau. Au moment de l'inondation, le SNS est accusé de ne pas avoir rempli correctement ses missions en matière d'annonce des crues et d'entretien du cours d'eau. Il est rendu responsable, aussi, de plusieurs « anomalies » constatés par les riverains : il aurait ainsi autorisé la poursuite de la navigation jusqu'au plus fort de la crue, le passage des bateaux provoquant du même coup la formation de vagues qui auraient suffi à submerger des habitations jusque-là épargnées ; il aurait surtout, pour permettre là encore la navigation le plus longtemps possible, procédé à des lâchers d'eau au moment de la formation de la crue par le moyen des barrages. Pour certains riverains, ces pratiques auraient aussi, en réalité, un autre objectif : sur-inonder délibérément la vallée de l'Oise pour préserver les environs de Paris. Cette rumeur prend corps à la suite de la visite médiatique de François Mitterrand aux riverains sinistrés d'Auvers-sur-Oise le 31 décembre 1993 : comment expliquer que l'eau ait subitement baissé dans la nuit précédant la visite présidentielle ?

Les riverains, ainsi, ont le sentiment qu'il existe des responsables à l'inondation subie et à son ampleur. Pour certains, il s'agit d'une hypothèse et il faut chercher à savoir. Pour d'autres, c'est une certitude qui justifie leur colère. Celle-ci aurait pu, sans doute, céder la place à la résignation et au fatalisme puisqu'un an après la première inondation, en janvier 1995, survient un second épisode de crues encore plus fort que le précédent. Deux nouveaux événements, cependant, vont contribuer à l'inverse à renforcer la mobilisation.

Les riverains, tout d'abord, apprennent par l'intermédiaire des élus locaux qui ont été réunis en préfecture que les services de l'État s'appêtent à mettre en œuvre au long de la vallée des Plans de prévention des risques, précédés dans certaines communes d'Atlas

des zones inondables. Les préfets des départements du Val-d'Oise et de l'Oise ont vécu une crise ; ils sont soumis en outre à la pression très forte des autorités ministérielles qui viennent d'annoncer (en janvier 1994) une relance de la politique réglementaire de prévention : il leur faut donc agir vite. Lorsque les riverains et les associations déjà créées à la suite des inondations de 1993 comprennent la nature exacte des PPR - souvent après s'être informés d'eux-mêmes - les réactions sont vives. On leur annonce des mesures de prévention des inondations, or celles-ci n'auront pour effet que de « légaliser les crues » et, qui plus est, de pénaliser sans doute les habitants au plan financier. De nouvelles associations se constituent alors, tandis que d'autres plus anciennes –associations de quartier, syndicats de propriétaires des berges de l'Oise– se réactivent à cette occasion.

Un dernier événement, enfin, achève de faire basculer les riverains dans le conflit et de forger leur détermination face aux pouvoirs publics. Au lendemain de la deuxième inondation de janvier 1995, certaines communes touchées comme celle de Compiègne dans le département de l'Oise prennent les devants et décident d'engager des travaux de protection contre les crues. Les services techniques de la ville dressent d'imposantes levées de terre le long des berges et autour de la principale zone industrielle de la ville qui accueille plusieurs grandes entreprises. Sinistrées à deux reprises, celles-ci menacent de se délocaliser. Parallèlement, la ville propose un projet de digues aux autres communes de l'agglomération, pour permettre – comme prévu dans le schéma directeur - d'ouvrir à l'urbanisation certaines zones récemment inondées. Malgré la réticence des services de la DDE mais avec l'appui du préfet, ces travaux obtiennent l'autorisation du SNS, chargé de la police des eaux. La décision suscite de vives protestations dans les communes de l'amont. Les associations organisent des manifestations de protestation et se déclarent prêtes à bloquer, en représailles, les voies d'accès à l'agglomération en cas de nouvelles crues. La polémique déborde rapidement le cadre de la région compiégnnoise. Les associations de riverains de l'Oise comme du Val-d'Oise s'indignent de la situation : l'administration explique que les inondations subies sont inévitables mais admet des mesures de protection au seul bénéfice de la ville de Compiègne ; elle impose des PPR pour préserver les zones inondables, mais autorise des aménagements qui risquent d'aggraver les crues.

Deux thèmes principaux émergent de cette succession d'évènements et vont permettre de fédérer les mobilisations : l'opposition aux projets de PPR, l'obtention de mesures « concrètes » pour lutter contre les crues. Si les associations s'étaient créées au départ dans un cadre communal, elles se regroupent pour peser davantage et tenter de s'imposer comme des interlocuteurs auprès des pouvoirs publics. Les riverains de l'Oise créent l'Association de lutte contre les inondations du nord-Compiégnois. Dans le Val-d'Oise, les associations communales se réunissent au sein de la CARVO 95 (Coordination des associations de riverains et voisins de l'Oise dans le Val-d'Oise), devenue par la suite l'Union Oise 95. Elles espèrent initier la création d'une fédération des associations de riverains à l'échelle du bassin de l'Oise. Cependant, la logique des revendications associatives pousse à la départementalisation des conflits. À ce stade du mouvement, les intérêts ne sont pas forcément les mêmes entre riverains de l'amont (Oise) et de l'aval (Val-d'Oise). Surtout, les principaux représentants des pouvoirs publics (députés, conseillers généraux, mais principalement les préfets et DDE, qui sont chargés de la mise en œuvre des PPR) interviennent dans un cadre départemental, et c'est d'abord d'eux que les associations essayent de se faire entendre.

## ***§2 Des tentatives pour redéfinir l'intérêt général et revoir le partage entre spécialistes et profanes***

Comment les associations vont-elles procéder pour faire progresser leurs revendications ? Le regroupement des associations en fédérations au niveau départemental participe d'une montée en généralité du point de vue des intérêts défendus. Alors que « *chacun se battait dans son coin avec sa mairie* », comme le dit un responsable associatif, les associations sont incitées, pour espérer se faire entendre des services de l'État et constituer des interlocuteurs crédibles, à déployer des arguments plus généraux et à élargir les intérêts qu'elles représentent. Cette montée en généralité constitue en même temps un dispositif « d'enrôlement » dans la mobilisation<sup>88</sup>. Si « plus de six-cents personnes » participent à l'enquête publique sur le projet de PPR du Val-d'Oise (nombre inhabituel pour ce type de procédure), si une manifestation organisée dans l'Oise rassemble « près de 3000 personnes », si la grande majorité des maires

consultés sur les PPR émettent un vote négatif après avoir souvent affirmé leur accord dans un premier temps, si les « grands » élus de la vallée s'efforcent d'obtenir des rendez-vous auprès des autorités parisiennes pour leur exposer la situation, c'est aussi dans la mesure où les opposants, et au premier chef les associations de riverains, sont parvenus à construire une cause mobilisatrice.

Tous les arguments déployés dans cette perspective par les associations ne sont pas recevables au même titre par les autorités publiques et nous verrons plus loin que certains sont facilement écartés. Cependant, ils n'en constituent pas moins des formes de généralisation de la cause défendue qui viennent renforcer la mobilisation et alimenter la controverse.

### **1) La production d'enjeux territoriaux spécifiques en matière de prévention**

Une première forme de montée en généralité consiste dans la mise en évidence de spécificités territoriales négligées par la politique des services de l'Etat. Les associations s'attachent à montrer que la définition donnée par les pouvoirs publics de l'intérêt général ne prend pas en compte un certain nombre d'enjeux propres aux territoires concernés en matière de prévention. Les associations fabriquent, comme l'écrit Danny Trom, un « singulier général »<sup>89</sup>. Elles soulignent en quoi les revendications contre les PPR et pour des mesures de lutte contre les inondations sont légitimes *ici*, sur *ce* territoire, étant donné le contexte *spécifique* qui est celui de la vallée de l'Oise.

En enquêtant sur les textes et les discours ministériels et parlementaires, les associations s'efforcent ainsi de montrer en quoi des mesures comme les PPR n'apporteraient aucune réponse face aux enjeux locaux de prévention<sup>90</sup>. Le législateur, par exemple, aurait créé les PPR avant tout pour les communes dans lesquelles existent des risques pour les vies humaines. Or l'Oise n'est pas l'Ouvèze, comme Auvers-sur-Oise n'est pas Vaison-la-romaine. C'est une rivière de plaine, aux crues lentes et prévisibles, qui laissent la possibilité aux personnes de se mettre à abri et de monter leurs biens à l'étage. À la

---

<sup>88</sup> Au sens de M.Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *art.cit.*

<sup>89</sup> D.Trom « De la réfutation de l'effet NIMBY... », *art.cit.*

<sup>90</sup> Nous nous appuyons ici sur le *Livre Blanc* élaboré par les associations du Val-d'Oise en janvier 1996 au moment de la première enquête publique sur le projet de PPR, mais aussi sur les nombreux courriers adressés à l'administration, aux élus locaux, au ministère de l'Environnement ainsi que sur les comptes-rendus des conseils d'administration des associations.

définition « technocratique » du risque d'inondation qui serait celle de l'administration, les associations opposent celle des riverains locaux, basée sur l'expérience concrète de ces phénomènes.

Les PPR auraient aussi pour objet de préserver les zones inondables et les champs d'expansion des crues de l'urbanisation. Mais quelle est leur utilité lorsque, comme dans le Val-d'Oise la grande majorité des champs d'inondation ont disparu et sont déjà urbanisés ?

Les associations avancent, face aux PPR, des propositions d'action alternatives : pourquoi ne pas avoir recours, pour contrôler l'urbanisation et la construction en zones inondables, à une révision des documents d'urbanisme communaux ? Étant donné là-encore la situation locale, cette solution aurait les mêmes avantages que les PPR sans représenter les mêmes inconvénients. Les associations, en outre, pourraient exercer un rôle de surveillance sur le respect de ces contraintes par les élus locaux<sup>91</sup>.

C'est également en montrant la spécificité de la situation territoriale que les associations justifient les revendications locales en faveur de mesures de lutte contre les crues. Elles comparent la situation de la vallée de l'Oise à celle d'autres régions. Elles enquêtent sur les travaux qui ont été conduits ailleurs sur le bassin de la Seine, de la Meuse, du Rhône. Elles analysent les études menées par l'Entente interdépartementale Oise-Aisne de lutte contre les inondations, une institution financée par les Conseils généraux et créée dans les années 1970 pour réaliser un programme de barrages qui n'a jamais abouti. Elles mettent ainsi en évidence l'idée que la vallée de l'Oise, en dépit de son caractère urbanisé et de l'impact considérable qu'y ont les inondations, est aujourd'hui négligée par les pouvoirs publics du point de vue de la protection.

*« L'Oise c'est vraiment le parent pauvre du bassin de la Seine. L'Etat a travaillé sur l'Yonne, sur la Marne, mais l'Oise c'est une rivière relativement calme, qui est en aval de Paris, donc Paris n'est pas concerné. Donc elle a été complètement laissée de côté. Parce qu'autrefois il y avait très peu d'habitations, mais maintenant c'est très habité, donc il faudrait quand même reprendre un petit peu tout ça. Il y a une ville nouvelle qui*

---

<sup>91</sup> Les associations du Val-d'Oise écrivent ainsi dans leur *Livre Blanc* : « nous pensons que la solution consiste dans la révision des POS des vingt-deux communes afin de rendre non constructibles les zones inondables non urbanisées et de réglementer les constructions dans les zones inondables déjà urbanisées. Certes la révision des POS ne satisfait pas totalement les services de l'État qui ne peuvent l'imposer aux municipalités. Nous pensons que les dernières inondations et leurs conséquences sont suffisamment dans l'esprit de tous pour que le sens des responsabilités des élus ne soit pas suspecté d'avance. La révision des POS étant soumise à enquête publique, les services de l'État, mais aussi les riverains, auront la faculté de se prononcer sur cette révision afin de la rendre la plus opérationnelle possible ».

*est à deux pas. Donc il faudrait quand même considérer maintenant que le Val-d'Oise ce n'est plus rural comme c'était autrefois »<sup>92</sup>.*

Le travail des associations consiste ici à caractériser le territoire en question la vallée de l'Oise - par référence aux problèmes d'inondations. Les associations dessinent par leur discours les contours d'un espace spécifique du point de vue de la prévention des risques : il s'agit de crues de plaine qui ne présentent pas de véritable danger pour les vies humaines, d'une vallée fortement urbanisée dans sa partie avale où les zones inondables ne peuvent plus jouer leur rôle d'étalement des crues, d'une région délaissée par les pouvoirs publics en dépit de son poids économique et démographique. Ce sont ces dimensions qu'elles opposent à l'État, dont la politique, loin de répondre à des exigences d'intérêt général, peut alors être dénoncée comme technocratique, inefficace, inique.

## **2) La production d'intérêts collectifs propres au groupe social des riverains inondables**

Pour contester la politique de l'État en matière d'inondations, les associations se font progressivement les porte-parole d'un territoire. Mais, dans le cours du conflit, elles vont également s'efforcer d'apparaître comme les représentantes d'un groupe social spécifique, celui des habitants des zones inondables, dont les droits sont mis en cause et les demandes légitimes occultées par les pouvoirs publics.

Pour cela, les associations vont essayer en quelque sorte de déconstruire le discours ou la théorie des responsabilités causales et politiques qui sous-tend la politique préventive promue par l'État<sup>93</sup>. Dans un premier temps, elles soulignent les atteintes que cette politique représente au plan symbolique. Celle-ci pénalise les riverains non seulement d'un point de vue financier, mais aussi et surtout d'un point de vue moral.

*« Les conséquences morales ne se quantifient pas facilement, mais les associations ont pu mesurer les atteintes morales que subissent les riverains depuis le début de la procédure relative au PPRI de la vallée de l'Oise. Elles s'ajoutent aux conséquences directes des inondations et donnent aux victimes le sentiment qu'ils sont sacrifiés. Ces réactions et positions sont d'autant plus compréhensibles qu'elles expriment le dol*

---

<sup>92</sup> Entretien avec le vice-président de Préservons notre habitat à Butry-sur-Oise, octobre 2002.

<sup>93</sup> Cf. partie II, §2, « Place et rôle des riverains inondables dans le dispositif actuel de prévention des inondations ».

*qu'estiment subir les propriétaires de biens édifiés en application de réglementations définies par ceux-là même qui aujourd'hui modifient les règles »<sup>94</sup>.*

Les associations montrent que la politique des PPR a pour conséquence d'attribuer aux riverains une identité collective nouvelle et difficilement acceptable. Les cartes des zones inondables et les contraintes réglementaires attachées (interdiction de construire ou de reconstruire en zones « rouges », obligation de réaliser des travaux de mise en sécurité des habitations en zones « bleues ») peuvent se lire comme le signe du caractère illégitime de la présence des riverains dans ces zones.

*« Les PPR, ça crée une situation inconfortable pour les gens, c'est comme s'ils étaient montrés du doigt pour habiter en zones inondables. On devient en quelque sorte des délinquants. J'avais inventé une tribu d'indiens, c'était les « Y-z'avaient-qu'à-pas-être-là ». C'était un peu nous »<sup>95</sup>.*

Une seconde critique liée porte sur les responsabilités en cause dans la situation que les PPR prétendent traiter. La situation faite aux riverains est d'autant plus injuste qu'elle leur fait payer à eux le prix d'erreurs commises par d'autres. Ce ne sont pas d'abord les riverains, disent en substance les associations, qui ont manqué de « culture du risque », mais bien les responsables politiques et administratifs concernés.

*« Pourquoi, pendant un certain temps, l'architecte des bâtiments de France a refusé des permis de construire à des gens qui voulaient construire un petit peu en hauteur ? Il détestait les maisons en hauteur, il trouvait que ça faisait Mont Saint-Michel. Donc quand les gens déposaient leur permis de construire, ils n'étaient pas plus bêtes que d'autres, ils savaient très bien qu'il y avait l'Oise à côté, ils voulaient deux-trois parpaings en hauteur. Niet, refusé. Et pourquoi diable les compteurs électriques on nous les a tous installés au ras de la rue ? »<sup>96</sup>.*

Dans un second temps, les associations élaborent un discours qui consiste à relativiser la politique préventive conduite par l'État, à mettre en doute sa pertinence et sa légitimité en montrant qu'elle répond à une logique spécifique. Derrière l'objectif de la « culture du risque », derrière les PPR et le projet de réglementer les zones inondables, il y aurait d'abord des intérêts propres à l'État, aux collectivités locales et aux compagnies d'assurance. La logique de ces acteurs consisterait à se dédouaner de leurs responsabilités pour reporter en quelque sorte la charge politique et financière des

---

<sup>94</sup> CARVO 95, *Livre Blanc sur le projet de PPRI de la vallée de l'Oise*, janvier 1996.

<sup>95</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95.

<sup>96</sup> *Idem*.



problèmes d'inondation sur les riverains inondables. L'État allié aux assureurs voudrait reprendre par les PPR ce qu'il a donné avec la loi d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. C'est aux riverains que, dans le souci de limiter les montants d'indemnisation, on impose des travaux de mise en sécurité des habitations. C'est aussi aux riverains inondables que l'on fait payer, à travers l'augmentation des franchises d'assurance, la non-réalisation de PPR par les pouvoirs publics locaux<sup>97</sup>. Plus largement, c'est encore avant tout aux riverains que l'on entend inculquer la culture du risque et apprendre à s'adapter aux crues. Or à l'inverse des riverains, les collectivités locales par exemple seraient exemptes d'obligation en matière préventive, alors même que leur rôle possible dans la mise en œuvre de la « culture du risque » est sans commune mesure avec celui des particuliers.

*« Dans les PPR il y a quelque chose qui nous choque énormément. Il y a des prescriptions pour les particuliers, très bien. Mais les prescriptions pour les collectivités locales, elles sont accompagnées d'un bout de phrase : « en tant que de besoin ». Ça c'est vraiment moche. Parce que nous, après, on nous dit : mais c'est seulement « en tant que de besoin ». Et semble-t-il, il n'y en a pas besoin. C'est insupportable ça. Il faut qu'il y ait des mesures obligatoires pour les collectivités comme pour les particuliers. Moi je ne peux pas grand-chose contre une crue : je peux remonter ma table, je peux sauver ma voiture, je peux installer un revêtement étanche au sol, ça je peux le faire. Mais à part ça ? Rien. Par contre les collectivités, elles peuvent faire en sorte que les pompiers ne soient pas installés en zones inondables, déjà. Mais elles peuvent aussi aménager les berges, remonter les compteurs électriques, faire des choses comme ça, qui finalement retombent toujours à la charge des particuliers »<sup>98</sup>.*

L'argument sur la nécessité d'une plus grande culture du risque et d'une meilleure gestion des zones inondables serait aussi un paravent utile à l'État pour écarter une réflexion plus ample et des décisions plus volontaristes sur des mesures de prévention actives, centrées sur la réduction des crues. Parce qu'ils redouteraient d'avoir à assumer cette charge, les pouvoirs publics se contenteraient de tenir un discours fataliste face aux inondations.

---

<sup>97</sup> Cette dernière disposition a été instaurée plus récemment que la précédente (déjà présente dans la loi du 13 juillet 1982 créant les Plans d'exposition aux risques) par un arrêté du ministre de l'Économie et des Finances du 5 février 2000. Elle prévoit une augmentation des franchises d'assurance pour les particuliers et les entreprises dans les communes qui ont déjà fait l'objet depuis 1995 de deux arrêtés « cat' nat » (portant constatation de l'état de catastrophe naturelle et ouvrant droit à l'indemnisation) et où aucun PPR n'a encore été prescrit. L'augmentation peut aller jusqu'à un quadruplement de la franchise applicable au bout du cinquième arrêté cat' nat. Cf. *Journal Officiel* du 12 septembre 2000, p. 14300.

<sup>98</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95.

*« Nous on veut bien faire avec, mais il faut aussi qu'on fasse contre le risque. On n'est pas des fous, comme on l'a entendu dire, on sait très bien qu'on ne va pas empêcher une crue, mais on doit essayer de faire ce qu'on peut »<sup>99</sup>.*

Les associations procèdent ainsi à une seconde forme de montée en généralité. Elles essayent de montrer en quoi leurs revendications ne se réduisent pas à celles de propriétaires riverains inquiets des inondations ou de la valeur de leur patrimoine, mais renvoient beaucoup plus largement aux interrogations et aux attentes d'un groupe social. « Sacrifiés » et « culpabilisés » par les pouvoirs publics, les riverains inondables ne feraient que réclamer une place dans le collectif.

### **3) Des riverains qui essaient de se muer en experts**

Un autre aspect du travail de relativisation du discours étatique sur les inondations effectué par les associations porte sur la question de la nature de ces phénomènes et de leur caractère plus ou moins contraignant. Les associations ne s'en tiennent pas à réclamer des mesures de lutte contre les crues, mais cherchent à explorer des pistes, à mettre en avant des solutions. Leurs possibilités dans ce domaine sont cependant plus limitées que sur les questions juridiques et assurantielles, où elles ont pu mettre à profit les connaissances et les compétences de certains de leurs membres (assureurs, agents immobiliers ou responsables associatifs au fait des politiques et des procédures d'urbanisme). Elles procèdent ici en s'appuyant sur les données et les études qu'elles recueillent auprès de l'administration (services de Navigation, DDE, Entente interdépartementale Oise-Aisne, ministère de l'Environnement) et en opérant la critique des courriers ou des rapports qui leur sont adressés par les services de l'État en réponse à leurs questions.

Le rôle des associations consiste d'abord à essayer de rendre plus crédible le discours des riverains sur l'origine des inondations. Les accusations qui avaient émergé parmi la population locale à la suite des deux inondations subies avaient pu être en effet qualifiées de rumeurs par la presse et les pouvoirs publics.

*« Au début, il y avait un certain nombre de rumeurs en tout cas d'informations fausses qui circulaient. Alors ça ne donnait pas tellement de pertinence à nos propos. Donc ce qu'on a fait, c'est qu'on a dit : arrêtons de parler de choses sur lesquelles on n'est pas*

---

<sup>99</sup> Idem.

*sûr de la réalité de nos propos, on se documente, on va voir et on étaye nos arguments* »<sup>100</sup>.

Du fait de leurs compétences techniques limitées, les associations parviennent cependant difficilement à produire autre chose qu'un discours général, qui reprend les grands thèmes discutés dans le milieu des spécialistes de la lutte contre les crues. Elles pointent ainsi le manque d'entretien du cours d'eau et la fréquence insuffisante des campagnes de dragage effectuées par la Navigation. Elles soulèvent le problème de l'imperméabilisation des sols du fait de l'urbanisation et de son rôle dans l'aggravation des crues. Elles s'appuient sur l'exemple des aménagements de parkings sur les zones commerciales de la vallée qui n'ont pas été compensés par la construction de bassins de rétention des eaux de pluie. Elles soulignent l'influence négative très probable des pratiques agricoles. Le remembrement, l'arrachage des haies, le développement des cultures céréalières sont dénoncés comme autant de causes à la formation des grandes crues qu'a connues la région.

*« Entre les années 1950 et aujourd'hui, il y a eu un changement de paysage énorme. Le Vexin français, c'est une sorte de Minnesota maintenant. Ce sont des champs immenses, labourés avec des engins très lourds qui tassent la terre. Au premier orage qui vient, l'eau nous descend dessus. Il n'y a plus de haies, plus de fossés... Donc il y a un tas de mesures à prendre qui pourraient certainement avoir un effet très très important sur les crues »*<sup>101</sup>.

Mais sur certaines questions, les associations réussissent à aller plus loin dans les démonstrations techniques. Les associations du Val-d'Oise parviennent ainsi à accréditer une voie d'action précise pour limiter l'ampleur des crues, que les techniciens n'avaient pas envisagée. Elles vont enquêter, sur la base d'une étude technique, sur le rôle des nappes alluviales dans la formation des crues. Cette étude montrait que les crues ne constituent en grande partie que le trop-plein des nappes d'eau souterraines et elle émettait l'idée qu'on pouvait prévoir plusieurs semaines à l'avance la formation d'une crue en fonction du degré de remplissage des nappes<sup>102</sup>. Les associations s'emparent de cette idée, mènent leur propre enquête et formulent une solution : il serait possible à leurs yeux de prévenir la formation des crues par le moyen des barrages de navigation. Ces barrages en effet, comme le leur explique un spécialiste, contribuent à

---

<sup>100</sup> Entretien avec le président de l'association des riverains de l'Oise à Pontoise.

<sup>101</sup> Entretien avec le vice-président de l'association Préserveons notre habitat à Butry-sur-Oise.

<sup>102</sup> DDE du Val-d'Oise, cellule technique sols et sous-sols, *Fonctionnement des crues de l'Oise*, Chapitre 1 : Les réserves aquifères, véritables baromètres des cours d'eau, octobre 1995.

saturer les nappes : ils maintiennent en permanence un niveau d'eau élevé, même durant les mois d'été, lors de la période normale d'étiage. Les associations considèrent alors que la correction de ce phénomène contribuerait certainement à réduire les risques de crues. Auprès du service de Navigation, elles se procurent des données sur les barrages pour analyser leur rôle et leur fonctionnement. Elles pointent ainsi la possibilité d'abaisser les barrages durant la période estivale : cela permettrait de drainer les nappes et donc de dégager des capacités de stockage souterrain pour les eaux de pluies hivernales.

Les associations définissent donc une option qui va au-delà des possibilités établies et discutées par les spécialistes. Elles convoquent aussi un nouvel acteur dans les débats. Pour limiter les inondations, il faudrait que les services de Navigation gèrent autrement les barrages. Cette solution sera par la suite fermement contestée par les Voies Navigables de France (VNF), qui chapeautent le service de Navigation. Mais elle n'en devient pas moins un sujet de discussion obligée pour les services de l'Etat. VNF est contraint de prendre position et d'argumenter.

*«Les gens de VNF ne changent pas de position parce qu'ils considèrent que leur mission, donnée par l'Etat, c'est la navigation, ce n'est pas la lutte contre les crues. Tant qu'on n'aura pas modifié leurs missions par la loi, ils ne changeront pas. Quand on a signé la Charte Oise-Aisne en 2001, il y avait le directeur de la Navigation qui était là, il a dit qu'il était très sensible à nos problèmes mais qu'il ne pouvait faire que dans le cadre de ses missions »<sup>103</sup>.*

Si la piste des barrages est écartée dans un premier temps, un changement de contexte ultérieur permet néanmoins de la relancer. Avec l'arrivée d'un nouveau directeur des services de Navigation, les associations du Val-d'Oise obtiennent ainsi des services de l'État qu'ils reprennent la discussion. En septembre 2002, le préfet commande finalement une expertise au BRGM pour déterminer la faisabilité et l'efficacité d'un abaissement des barrages pour prévenir les crues. La solution mise en avant par les associations n'est donc pas finie d'être explorée.

En investiguant les questions au plan technique, les associations contribuent à réduire le fossé entre spécialistes et profanes, entre services de l'État et riverains dans le débat sur l'origine des inondations et les moyens d'y remédier. Si l'asymétrie reste forte, les

---

<sup>103</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95.

associations rendent les accusations d'incompétence qui pouvaient être adressées aux riverains plus difficiles à maintenir.

### ***§3 Effets des mobilisations et des critiques associatives sur l'action publique***

#### **Repères chronologiques sur l'étude de cas**

Devant la montée des mobilisations associatives contre les PPR et pour des mesures de lutte contre les inondations, bientôt relayées par les élus locaux, les pouvoirs publics cherchent à désamorcer les conflits. Le préfet du Val-d'Oise décide d'ajourner le premier projet de PPR engagé après les inondations de 1993 et de recommencer une nouvelle procédure (mars 1996). Des réunions d'information et de concertation sont organisées à la préfecture avec les représentants associatifs pour l'élaboration du nouveau projet de PPR. L'ordre du jour porte sur la future réglementation des zones inondables et sur la définition d'un « volet préventif » pour l'accompagner. Sont ainsi notamment présentés et discutés : la question des règles applicables en « zones bleues » en matière de mise en sécurité des habitations, les conséquences du zonage sur les conditions d'indemnisation, le problème de la gestion des champs d'expansion de crues et du contrôle des remblaiements, les améliorations à apporter au dispositif d'annonce des crues de l'Oise, la mise en place nécessaire d'une « solidarité de bassin » avec les régions de l'amont, *etc.*

Parallèlement, à la demande conjointe des préfets de département concernés et des députés de la vallée de l'Oise, le gouvernement charge une mission administrative, confiée à un ingénieur général des Eaux et Forêts, de faire des propositions en matière de lutte contre les inondations sur les bassins de l'Oise et de l'Aisne<sup>104</sup>. Ce dernier produit un document d'évaluation et de recommandation : le « rapport Dunglas »<sup>105</sup>. Une « mission Oise-Aisne » est créée en février 1997 pour sa mise en œuvre, pilotée par la DIREN Ile-de-France (en même temps DIREN de bassin). La tâche de cette structure administrative consiste à définir, en relation avec les principaux acteurs publics concernés, un programme d'action dans le domaine de la prévention des inondations. Une « Charte Oise-Aisne » est négociée à partir de 1997 et signée en 2001 avec un

---

<sup>104</sup> Lettre de mission du Premier Ministre Alain Juppé à Jean Dunglas, Ingénieur Général du Génie Rural et des Eaux et Forêts, 1<sup>er</sup> décembre 1995.

<sup>105</sup> Jean Dunglas, *La coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise*, 1996.

ensemble d'intervenants (les préfets et les services techniques de l'Etat, l'Agence de l'Eau, les Voies Navigables de France, les Conseils régionaux d'Ile-de-France et de Picardie et l'Entente-Interdépartementale Oise-Aisne qui réunit les Conseils généraux du bassin versant).

Le rapport Dunglas puis la Charte Oise-Aisne cherchent à promouvoir un contrat global entre l'État, les collectivités locales et les populations riveraines pour la politique des inondations. Celle-ci doit « concilier une meilleure sécurité des personnes et des biens, le développement économique et la protection de l'environnement »<sup>106</sup>. Le contrat promu entérine d'abord la nécessité d'une politique réglementaire pour contrôler l'urbanisation des zones inondables. Dans cette perspective, les PPR doivent être mis en place tout au long de la vallée et leur réalisation accélérée par les préfets de département. Un ensemble de solutions opérationnelles trouvent par ailleurs leur place en tant que volet d'accompagnement de l'action réglementaire. L'Etat doit ainsi améliorer le dispositif de prévision et d'annonce des crues à destination des populations, et plus généralement développer le système de connaissance et d'information autour des phénomènes d'inondation. Les services de Navigation et les Voies navigables de France sont invités à réfléchir sur les moyens de gérer différemment les barrages de navigation et la circulation fluviale en période de crue.

Un programme de travaux de lutte contre les crues est par ailleurs défini sous l'égide de la DIREN de bassin. Ces travaux doivent permettre, en respectant l'objectif de protection des milieux naturels, de reconquérir des champs d'expansion des crues à l'amont des régions urbanisées. Ils consisteraient à aménager des aires de « sur-stockage », permettant de diriger une partie des eaux excédentaires vers des secteurs moins vulnérables aux inondations : zones humides, zones agricoles, anciennes carrières de granulats. Un accord de financement est élaboré qui prévoit une participation de l'Entente Oise-Aisne, de l'Agence de l'Eau et des Conseils régionaux par le biais des contrats de plan État-Régions. Le débat se porte dès lors sur le nombre et les dimensions des aires de stockage à réaliser et les compensations financières à accorder aux agriculteurs propriétaires des zones concernées. Si les services de l'État et notamment la DIREN ont une conception plus restrictive des travaux à mettre en oeuvre, les élus locaux représentés par l'Entente Oise-Aisne plaident pour un programme ambitieux.

---

<sup>106</sup> *Charte Oise-Aisne pour la prévention des inondations*, introduction.

Tous les arguments déployés par les associations au cours de la controverse avec les pouvoirs publics ne font pas peser les mêmes contraintes sur l'action publique. Certains sont aisément disqualifiés par les représentants de l'Etat. Ainsi, par exemple, certaines critiques adressées aux PPR, que l'administration peut continuer à dénoncer comme intéressées ou « irresponsables » :

*« Les associations ont joué un rôle très important, en grande partie à cause du caractère extrêmement étayé de leur position... Mais il y avait des choses qui nous faisaient bondir. Par exemple quand elles venaient à critiquer le PPR, car il était un instrument inadapté au problème des inondations de plaine, estimant qu'il n'y avait aucun risque pour la sécurité des personnes. Là c'était irresponsable... Cet argument c'était juste pour dire « il n'y a pas besoin de PPR, parce qu'on ne veut pas être en zone rouge ». La notion d'information sur les risques leur était complètement étrangère »<sup>107</sup>.*

Les associations, de même, ne parviennent pas à détourner les préfets de la vallée de l'Oise de leur objectif principal : mener à bien des PPR. Leurs arguments restent de peu de poids face à la nécessité pour les représentants de l'Etat de répondre aux exigences gouvernementales en ce domaine. Néanmoins, les mobilisations associatives ont pour effet d'inaugurer un nouvel espace de débat à propos de la politique des inondations, et elles conduisent les pouvoirs publics à engager des actions spécifiques pour tenter de résoudre le conflit.

### **1) Les mobilisations associatives contraignent l'État à recadrer sa politique de prévention**

Les mobilisations associatives ont d'abord fait émerger un nouvel acteur collectif, doté d'une identité spécifique. Les habitants des « zones inondables » objectivées par les PPR n'apparaissent plus sous la forme d'individus isolés et abstraits, et auxquels l'État peut attribuer d'autorité une place et rôle dans la politique préventive. À travers les associations, les riverains s'organisent, se dotent de représentants et se définissent une autre identité. Ils contraignent les pouvoirs publics à reconnaître que leurs besoins ne consistent pas seulement à retrouver une culture du risque. Ils montrent que leurs revendications ne découlent pas d'un calcul égoïste et d'une méconnaissance des phénomènes d'inondation, mais qu'elles s'inscrivent dans une relation au territoire, à son histoire et à ses institutions. Ainsi, ils ne sont pas seulement des « particuliers » ou

---

<sup>107</sup> Entretien avec le directeur de l'Urbanisme et de l'Environnement de la préfecture du Val-d'Oise.

des « propriétaires » inquiets des inondations et de la valeur de leurs biens. Ils sont les habitants d'une région particulière où la prévention des inondations pose des problèmes spécifiques. Ils sont des citoyens victimes de la volte-face des pouvoirs publics à leur égard et préoccupés de défendre leurs droits. Ils sont des personnes soucieuses de comprendre ce qui arrive lorsque se produisent des inondations à répétition et capables de poser les problèmes au plan technique.

Le principal effet des mobilisations et du travail de critique de la politique préventive de l'État opéré par les associations est ainsi de modifier le sens de la situation d'action publique. Le conflit entre riverains et pouvoirs publics ne peut plus se lire aussi facilement comme une opposition entre intérêt général et entre intérêts particuliers ou entre spécialistes des inondations et profanes. Les tentatives de montée en généralité des associations leur ont permis, dans une large mesure, de satisfaire deux exigences : rendre légitimes leurs revendications d'une part, élargir la mobilisation d'autre part. En soulignant en quoi la politique de l'État laissait de côté les intérêts d'un territoire et ceux d'un groupe social dans son entier, les revendications associatives gagnent en légitimité et en audience. Dans le cours de la controverse, elles sont bientôt relayées par les élus politiques, maires, conseillers généraux, députés et sénateurs. Ces derniers se mobilisent en tant que représentants de collectivités locales qui ont des intérêts propres à défendre, le développement économique et l'aménagement urbain, intérêts que les PPR et les inondations menacent aux yeux de beaucoup d'entre eux. Mais ils interviennent aussi et surtout en tant que représentants d'un territoire et d'une population dont les associations ont dessiné les contours et identifié les intérêts. Convaincus par les arguments développés mais plus sûrement menacés dans leur monopole de représentation des intérêts locaux, les notables politiques se font rapidement les relais et les porte-parole des associations auprès de l'État, préfetures et ministères.

Le conflit, désormais, apparaît avant-tout comme un conflit politique. Il oppose des groupes sociaux organisés –associations de riverains et élus - à l'État. Il oppose aussi, dans une large mesure, des définitions concurrentes du bien commun. La politique de l'État en matière de prévention définit un « monde »<sup>108</sup> où les inondations sont contraignantes et prévisibles et où les acteurs locaux (administrations, élus, riverains)

---

<sup>108</sup> Au sens développé dans Pierre Lascombes, Michel Callon, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain...*, *op. cit.*



doivent s'efforcer de s'adapter à cette situation. Les associations soutenues par les élus locaux définissent quant à elles un monde où les inondations ne sont pas une fatalité et dans lequel, si les acteurs locaux doivent certes s'adapter à la nature, il faut également adapter la nature aux intérêts sociaux. Dans le langage de l'analyse des politiques publiques, on peut appréhender le travail des associations comme la production d'une nouvelle problématisation de la politique des inondations et les mobilisations comme un processus de mise sur agenda. Pour les services de l'État représentés par les préfets de département, le problème à traiter était de mieux contrôler l'urbanisation des zones inondables et aussi, voire surtout, de répondre aux injonctions venues des ministères. Les PPR, dans cette perspective, constituaient la solution. Les associations définissent un nouveau problème, celui des conséquences des inondations et des PPR pour les territoires et les populations concernés, et elles obligent les pouvoirs publics à se positionner par rapport à cette question et à prendre des décisions (qui peuvent éventuellement consister en des non-décisions).

Les décisions prises par les pouvoirs publics, à travers l'engagement de réunions de concertation avec les associations, la nomination d'une mission administrative et l'élaboration d'une Charte de prévention des inondations (*cf. supra*) sont de deux sortes : informer et justifier, c'est-à-dire reprendre (ou plutôt débiter) un travail d'explication et de mise en perspective de la politique poursuivie par l'État d'une part ; élaborer des compromis d'autre part, en négociant les mesures les plus contestées et en élargissant les objectifs de l'intervention publique.

Les services de l'État, tout d'abord, sont contraints de justifier leur politique et, à leur tour, de « monter en généralité ». Auprès des élus locaux et par ricochet des riverains, les préfets et les DDE avaient d'abord et dans un premier temps expliqué la nécessité des PPR en soulignant les risques - politiques mais surtout judiciaires - que les fonctionnaires comme les élus prendraient à ne pas les faire. Face aux mobilisations associatives, il leur faut produire un autre discours. Les réunions de concertation, le rapport Dinglas et les réunions publiques auxquelles sa préparation a donné lieu ainsi que la Charte Oise-Aisne ont d'abord pour objet de montrer en quoi véritablement les PPR constituent des instruments préventifs. Les PPR sont inscrits désormais par les représentants de l'Etat dans une perspective plus large. Ils visent à limiter pour l'avenir les dommages dus aux inondations en contrôlant l'urbanisation des zones inondables. Ils

visent aussi à stopper les erreurs qui ont été commises en matière de remblaiement et d'aménagement des champs d'expansion des crues et qui ont contribué à aggraver ces dernières. Ils visent également à fournir aux populations (riverains actuels ou acheteurs potentiels) une information légitime sur les risques auxquels elles sont exposées et les dispositions à prendre. Les PPR en outre, expliquent toujours les représentants de l'État, doivent être replacés dans « le triptyque prévention, prévision, protection » (3P). Ils ne constituent que le premier volet d'une politique plus globale de réduction des risques d'inondations qui est celle de l'État.

La deuxième contrainte que la mobilisation associative fait peser sur les pouvoirs publics concerne la façon dont ces derniers peuvent définir leurs intérêts. Devant le risque politique de conflits, l'administration est conduite à déplacer et élargir les objectifs qu'elle s'était fixés dans un premier temps. Elle veut certes faire des PPR, mais elle veut également désormais répondre aux demandes des riverains inondables en matière d'annonce des crues et de protection. Les réunions de concertation sur les PPR, le rapport Dinglas et la négociation de la Charte Oise-Aisne ont aussi pour objet d'adapter la politique des inondations aux spécificités du territoire et aux besoins des populations, comme la controverse a permis de les identifier. Certaines dispositions des PPR sont revues : les obligations de mise en sécurité des habitations par les riverains de la zone « bleue », par exemple, sont transformées en simples « recommandations ». Surtout, les services de l'État sont contraints de donner rapidement un contenu précis à ces deux autres « P », prévision et protection. Des propositions sont faites en ce sens, des études engagées et des financements négociés (*cf. supra*). Les objectifs de l'action publique se déplacent, et de nouveaux acteurs apparaissent. Il convient toujours aux yeux des pouvoirs publics de promouvoir une plus grande culture du risque auprès des riverains. Mais il s'agit aussi pour eux désormais de convaincre les agriculteurs des régions amont de prêter leurs terrains pour les sur-inonder, ou les Voies Navigables de France de gérer autrement les ouvrages de navigation... Les mobilisations associatives, dans l'ensemble, ont conduit à reconfigurer l'espace des débats autour de la politique des inondations.

## **2) Évolution dans les intérêts défendus par les associations d'inondables et création d'un réseau associatif spécifique au niveau national**

L'évolution de la situation locale d'action publique n'est pas sans produire des effets en retour sur les mobilisations associatives. La formulation d'une nouvelle politique des inondations pour la vallée de l'Oise ne débouche certes pas sur un consensus entre associations et pouvoirs publics. Certaines associations du Val-d'Oise dénoncent par exemple les réunions de concertation organisées par la préfecture comme de la simple légitimation et mettent en garde sur le risque que le fait d'y participer puisse être interprété comme une approbation des PPR<sup>109</sup>. Ce débat provoque même une scission au sein de la fédération des associations du Val-d'Oise. Alors que certains responsables associatifs entendent valider le projet de PPR remanié, d'autres s'y opposent et créent une nouvelle structure : l'Union Oise 95. Celle-ci déposera un recours contentieux contre le PPR du Val-d'Oise après son entrée en vigueur en août 1998.

S'il n'y a pas production d'un consensus, la gestion du conflit par l'État permet néanmoins l'émergence de points d'accord. Les positions défendues par les associations évoluent. Si l'État reconnaît les revendications associatives comme légitimes en partie, les associations font preuve également de leur capacité d'apprentissage, y compris les plus contestataires d'entre-elles. Elles admettent ainsi la nécessité qu'il y a à informer sur les risques et à réglementer les zones inondables.

*« La préservation des champs d'expansion des crues, la limitation et la réglementation de l'urbanisation dans les zones sensibles constituent des notions admises par les partenaires concernés, associations de riverains et élus »<sup>110</sup>.*

*« On comprend très bien qu'il faut arrêter d'urbaniser les fonds de vallée. (...) Je pense que donner une information (sur le risque), c'est pas mal. Parce qu'il y a des gens qui n'informerait pas sinon. Donc c'est sain »<sup>111</sup>.*

Les trajectoires que prennent les mobilisations à la suite du recadrage de la politique de prévention des inondations ne sont pas homogènes. Certaines associations cessent de fait leurs activités. Leur engagement dans la mobilisation était lié à la situation de conflit et elles se sont mises en sommeil lorsque celui-ci a perdu en intensité. D'autres, majoritaires, investissent essentiellement un rôle nouveau de surveillance des accords obtenus avec les pouvoirs publics. Cette surveillance s'exerce sur les acteurs publics chargés de la mise en œuvre du programme de travaux de lutte contre les crues. Le rapport Dinglas comme la Charte Oise-Aisne servent de point d'appui pour critiquer les

---

<sup>109</sup> Association « Vivre dans la Vallée de l'Oise », bulletin n°8, juin 1996.

<sup>110</sup> Courrier du CARVO'95 au sous-préfet de Pontoise, juin 1996.

<sup>111</sup> Entretien avec la présidente d'Union Oise 95.

retards et le manque de volontarisme. L'action des associations prend ici la forme d'un suivi assidu des débats et des études menées ainsi que d'une pression directe auprès des élus.

*« Les associations sont là pour montrer l'urgence. Les élus de l'Entente (interdépartementale Oise-Aisne), on les surveille, on les a à l'œil. Parce que ce sont de grands dormeurs : ils font des études de faisabilité, des projets historiques... On n'a pas droit à la parole au conseil d'administration, mais on est là, on écoute et on peut toujours intervenir auprès de nos conseillers généraux »<sup>112</sup>.*

Mais le contrôle exercé par les associations porte aussi sur la bonne application des PPR. Celle-ci ne doit pas s'envisager comme une mise en œuvre de type bureaucratique, les services de l'Etat se contentant d'appliquer mécaniquement aux aménageurs des règles déjà-là<sup>113</sup>. Les règlements des PPR autorisent un ensemble de marges de manœuvre et leur application donne lieu à des négociations. C'est d'ailleurs, paradoxalement, au nom du caractère insuffisamment contraignant du PPR du Val-d'Oise que l'Union Oise 95 obtiendra son annulation partielle par le Tribunal administratif de Versailles en 2001<sup>114</sup>. Les associations du nord-compiégnois, dans l'Oise, exercent elles-aussi une forte pression sur les services de l'État pour l'application du principe des « compensations hydrauliques ». Ces mesures sont prévues par les PPR en cas de travaux de remblaiement en zones inondables. Les services de l'État sont mis en cause pour autoriser ces travaux sans veiller par la suite à la réalisation des mesures compensatoires par les collectivités locales ou les entreprises concernées. Au nom de la lutte contre les inondations, les associations, ainsi, se réapproprient les mesures réglementaires et deviennent un acteur de leur mise en œuvre.

C'est ce type de processus qui conduit les associations locales à élargir progressivement leurs champs d'action et leurs centres d'intérêts. Ce n'est certes pas le cas de toutes,

---

<sup>112</sup> Entretien avec le vice-président de Préservons notre Habitat à Butry-sur-Oise.

<sup>113</sup> Comme le montre l'analyse sociologique de la mise en œuvre du droit à propos de nombreux domaines. Cf. notamment, sur le droit de l'urbanisme et la police de l'eau, Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Des 'passes-droits' aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, n°32, 1996.

<sup>114</sup> Les arguments invoqués par l'association portaient d'une part sur les conditions de l'enquête publique et d'autre part sur l'existence d'un règlement trop flou dans les « zones oranges ». Il s'agit de zones normalement « rouges » et interdites à l'aménagement, mais où moyennant des remblaiements devant donner lieu à des compensations hydrauliques, les collectivités locales peuvent conduire des projets d'urbanisation considérés comme essentiels pour le développement local. C'est le règlement de ces zones oranges qui a motivé la décision d'annulation du Tribunal administratif, considérant qu'il n'apportait pas de garanties suffisamment strictes sur la question des compensations hydrauliques à la charge des aménageurs.

certaines privilégiant une définition étroite de leurs préoccupations et de leur domaine d'intervention, qui reste centrée en particulier sur la question des ouvrages de protection à réaliser.

*« Notre ligne de conduite, c'est la prévention des inondations par des moyens techniques. Ce que nous demandons, c'est qu'on se préoccupe du problème des surplus d'eau et qu'on arrête de donner des traitements vraiment homéopathiques... Notre association n'a rien à voir avec une association de défense de l'environnement. Un problème d'inondation, c'est un problème d'inondation. On n'est pas là pour se mobiliser sur l'urbanisme et sur ceci ou cela »<sup>115</sup>.*

Mais d'autres associations et en particulier celles qui ont été les plus actives dans le conflit avec les pouvoirs publics se mobilisent aussi sur de nouveaux enjeux. Elles veulent explorer toutes les options possibles pour prévenir les inondations. Elles poursuivent leurs investigations sur des questions comme l'organisation administrative de la lutte contre les inondations ou le fonctionnement des procédures d'annonce des crues. Elles n'hésitent pas non plus à rentrer dans les contenus techniques pour proposer des solutions, concernant la modification des pratiques agricoles ou comme, on l'a vu, le fonctionnement des barrages de navigation. Le problème des inondations n'est plus perçu seulement à travers un enjeu ponctuel, la lutte contre les PPR ou l'obtention de travaux de lutte, mais à travers des enjeux diversifiés.

*« L'Union-Oise, ce sont des associations qui se sont formées presque toutes au moment des inondations de 1993 et 1995, pour obtenir des travaux pour protéger les riverains, et contre le PPR aussi... Et puis on s'est intéressé à tout ce qu'on pouvait faire pour améliorer la gestion de cette rivière... Et maintenant on a accru aussi nos objectifs à l'environnement des cours d'eau, comme les problèmes de l'agriculture »<sup>116</sup>.*

La quête d'informations (techniques, administratives, juridiques) dans laquelle se lancent les associations locales, les contacts noués progressivement à ce sujet entre leurs dirigeants - à travers en particulier la participation à des colloques, la création de sites Internet - a conduit à la création récente d'un réseau associatif national. À l'instigation d'un responsable ardennais, une centaine d'associations locales parmi les plus actives se sont fédérées en mars 2002 au sein de l'UNALCI (Union nationale des associations lutte contre les inondations). La mise en place de cette fédération répond à une logique de mise en commun des informations qui intéressent les associations locales : sur les

---

<sup>115</sup> Entretien avec le président d'une association du Nord-Compiégnois (Oise), juin 2000.

<sup>116</sup> Entretien avec la présidente d'Union-Oise 95.

PPR, l'annonce des crues et l'ensemble des moyens de lutte et de prévention « active ». L'UNALCI vise à « apporter son expérience et sa logistique » aux associations dans leurs actions autonomes<sup>117</sup>. Elle ne constitue pas un groupement en position hiérarchique, mais un relais d'informations et un réseau de compétence, qui veut fournir des ressources de contre-expertise dans les conflits locaux, sur les questions techniques et scientifiques, juridiques et administratives.

Mais en sens inverse, l'UNALCI veut être également une caisse de résonance des associations à l'échelle nationale. La création d'une structure nationale permet aux « inondables » de se poser en représentants d'un intérêt collectif organisé et donc en interlocuteurs crédibles auprès des pouvoirs publics et des médias nationaux. L'UNALCI a ainsi permis aux associations d'avoir accès plus facilement au ministère de l'Environnement, à l'Assemblée nationale et même à la Commission européenne, pour soulever la question des conséquences des pratiques agricoles sur les inondations. Une telle démarche témoigne aussi de ce que les problèmes d'inondation ne sont plus appréhendés par les riverains inondables uniquement à travers des enjeux locaux. L'UNALCI, par exemple, réclame la formation d'un secrétariat d'État aux inondations pour remédier au caractère éclaté et éparpillé de l'intervention publique et désigner un responsable unique de ces problèmes au niveau de l'État. Elle fait pression aussi pour que la question des inondations soit intégrée à l'amont des politiques et des décisions d'aménagement du territoire susceptibles d'aggraver les risques : remembrement agricole, aménagement de zones commerciales, création d'infrastructures de transports, *etc.*

Les associations d'inondables inaugurent peut-être ce faisant, à l'image des associations de défense de l'environnement, un nouveau « transcodage » des problèmes d'inondations. Dépassant la logique des conflits locaux, elles entendent rattacher la question de la prévention des inondations à de nouveaux enjeux politiques et institutionnels.

---

<sup>117</sup> L'article 10 des statuts de l'UNALCI évoque ainsi un « principe de non-ingérence » à l'égard des associations adhérentes, chacune conservant « toute son autonomie pour les questions relevant de son ressort ».

## Conclusion

L'étude des mobilisations associatives dans la politique de prévention des inondations conduit à souligner en premier lieu le caractère controversé et conflictuel de cette dernière. Si, en lui-même, l'objectif ne soulève pas de discussion, de nombreux débats et conflits se nouent à propos des principes et des moyens qui doivent guider l'intervention publique.

On a vu que les associations de défense de l'environnement, en interaction avec des acteurs publics comme le ministère de l'Environnement, ont joué un rôle essentiel dans la formulation et la mise sur agenda d'une politique centrée sur une meilleure prise en compte par les acteurs concernés (administrations, collectivités locales et riverains) des contraintes naturelles que sont les inondations. Cette politique, que l'on peut caractériser à travers l'objectif de la « culture du risque », marque une alliance nouvelle entre les intérêts de sécurité et ceux de préservation de l'environnement. Elle est le résultat de la formation d'une coalition d'acteurs qui, en grande partie, est parvenue à faire valoir ses valeurs et ses conceptions sur le secteur de la prévention des inondations, contre les tenants des politiques classiques d'aménagement hydraulique.

Si la politique de la culture du risque est défendue aujourd'hui par les autorités publiques comme la solution la plus urgente, la plus rationnelle et la plus économe, la plus respectueuse de l'environnement aussi, elle n'est pas, face aux risques d'inondation, la seule voie possible. Elle repose sur des éléments d'appréciation cognitifs et normatifs qui peuvent être concurrencés par d'autres. Elle privilégie certains intérêts sociaux au détriment d'autres. Des politiques alternatives, donc, peuvent être formulées.

La mise en œuvre de PPR, la survenue de graves inondations constituent, au niveau local, des « évènements » qui peuvent susciter la mobilisation ou la formation de groupes sociaux, qui estiment que leurs conceptions, leurs intérêts et leurs attentes sont

insuffisamment entendus et pris en compte par les autorités publiques dans le cadre de la politique préventive actuelle. Les associations de riverains inondables que l'on a étudiées, qui se battent contre des PPR et-ou pour réclamer des mesures de lutte contre les inondations, s'analysent de cette manière. Ces associations sont fréquemment qualifiées d'égoïstes ou d'irrationnelles : elles seraient seulement préoccupées de la valeur du patrimoine des habitants concernés ou réclameraient un risque zéro face aux inondations. Ces critiques sont opérées depuis un point de vue épousant les attendus et les objectifs de la politique de prévention promue par les autorités publiques. Elles ne rendent pas compte du fait que les mobilisations locales sont surtout le résultat d'une relation au territoire et à son histoire du point de vue de la politique des inondations.

Néanmoins, de telles critiques affaiblissent la légitimité et le poids des associations d'inondables dans l'interaction avec les pouvoirs publics. Du point de vue des associations, l'enjeu principal des controverses qui les opposent aux pouvoirs publics est de montrer en quoi leurs raisons d'agir et de revendiquer sont crédibles et justifiées. Elles le font en se faisant les porte-parole d'un territoire et d'un groupe social, celui des habitants des zones inondables. Elles le font également en se muant, dans certaines limites, en experts des questions techniques et juridiques relatives à la prévention des inondations.

Si les controverses soulevées par les associations d'inondables sont parfois perçues par les pouvoirs publics comme inutiles et surtout coûteuses, elles donnent pourtant lieu, de part et d'autre, à des processus d'apprentissage. Du côté des pouvoirs publics, elles les contraignent à justifier la politique préventive conduite, à l'adapter aux enjeux d'un territoire et parfois, également, à explorer des voies d'action possibles contre les risques d'inondations qui n'avaient pas été envisagés jusqu'alors. Du côté des riverains, elles les incitent à élargir leurs revendications et leurs centres d'intérêts initiaux, à étudier sous différents aspects la question de la prévention des inondations et finalement, alors qu'on croyait qu'ils s'en étaient définitivement écartés, à se ré-intéresser aux affaires du cours d'eau et de ses zones inondables.

Ces constats plaident pour une politique de culture du risque qui ne soit pas conçue sur le seul modèle de l'instruction publique décrit par M.Callon<sup>118</sup>, au sens où la tâche des

---

<sup>118</sup> Michel Callon, Des différentes formes de démocratie technique, Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°38, 1999.



pouvoirs publics consisterait uniquement à objectiver les risques puis à les expliquer et à en informer les populations, de façon à rapprocher les risques « perçus » des risques « objectifs ». Si les cartes des zones inondables, les Atlas et les PPR produisent de la culture du risque, ce n'est pas tant en eux-mêmes que par les débats et les controverses qu'ils suscitent et les processus d'apprentissage et de mise sur agenda qui en résultent.

# Bibliographie

## *Articles et ouvrages généraux*

Callon (Michel), « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. Éléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, 1987.

Callon (Michel), Des différentes formes de démocratie technique, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999.

Callon (Michel), Lascoumes (Pierre), Barthe (Yannick), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

Chibret (René-Pierre), *Les associations écologiques en France et en Allemagne. Une analyse culturelle de la mobilisation collective*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris I – Panthéon Sorbonne, décembre 1991.

Decrop (Geneviève), Dourlens (Christine), Vidal-Naquet (Pierre), *Les scènes locales du risque*, Grenoble, Rapport au contrat de plan Etat-Région Rhône-Alpes, 1997.

Faure (Alain), Pollet (Gilles), Warin (Philippe) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Garraud (Philippe), « Les municipalités et les associations locales : de l'intégration au contrôle politique », *Annuaire des collectivités locales*, 1983.

Gaxie (Daniel), « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1977.

Gusfield (Joseph), *Drinking-Driving and the Symbolic Order : The Culture ou Public Problems*, University of Chicago Press, Chicago, 1981.

Hirschman (Albert O.), *Défection, prise de parole et loyauté*, Paris, Fayard, 1995.

Lafaye (Claudette), Note de lecture sur Jacques Lolive, *Les contestations du TGV-Méditerranée*, *Politix*, n°51, 2000.

Lascoumes (Pierre), *L'éco-pouvoir. Environnements et politique*, Paris, La Découverte, 1994.

Lascoumes (Pierre), « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999.

Le Bourhis (Jean-Pierre), Bayet (Cyril), *Ecrire le risque. Cartographies du danger et transformation de l'action publique de prévention des inondations*, Rapport pour le Programme Risque-Inondations, CNRS-Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2002.

Lolive (Jacques), *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Actes du séminaire « Risques, responsabilités et associations », *programme Evaluation et Prévention des Risques*, DIREN, Lyon, 17 février 2003.

Neveu (Erik), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1996.

Offerlé (Michel), *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchestien, coll. Clefs Politique, 1994.

Olson (Mancur), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

Rémy (Elisabeth), « Apprivoiser la technique : un débat public autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, n°31, 1995.

Rétière (Jean-Noël), *Quand la Loire déborde...Pratiques et représentations, XIXème – XXème siècles*, rapport pour le Conservatoire Régional des Rives de la Loire et de ses Affluents, 1998.

*Revue FORS – Recherche Sociale*, « Développement de la vie associative du secteur de l'environnement », n°127, 1993.

Sabatier (Paul), Jenkins-Smith (Hank), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview, 1993.

Trom (Danny), « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°1, 1999.

Vilain (Jean-Paul), Lemieux (Cyril), « La mobilisation des victimes d'accidents collectifs. Vers la notion de groupes circonstanciels », *Politix*, n°44, 1998.

### ***Documents consultés***

Assemblée nationale, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier*, Président Philippe Mathot, Rapporteur Thierry Mariani, 1994 ([www.assemblee-nat.fr](http://www.assemblee-nat.fr)).

Assemblée nationale, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries*

*afin d'établir les responsabilités, d'évaluer les coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation*, Président Robert Galley, Rapporteur Jacques Fleury, 2001 ([www.assemblee-nat.fr](http://www.assemblee-nat.fr)).

Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN), *Compte-rendu de la journée d'échange « Mesures de prévention des inondations, témoignages d'associations »*, Orléans-la-Source, Agence de l'eau Loire-Bretagne, 3 juillet 2001.

Jean Dunglas, *Rapport sur la coordination de l'activité des services administratifs dans la lutte contre les inondations sur les bassins de l'Aisne et de l'Oise*, 1996 ([environnement.gouv.fr](http://environnement.gouv.fr))

Jacques Mény, *La Loire retrouvée*, Documentaire Arte France et On-Line, 2002.

*Rapport de la mission d'expertise sur les crues de décembre 2000 et janvier 2002 en Bretagne*, 2001 ([www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)).

Régis Thépot, *Les acteurs de l'aménagement du bassin de la Loire de 1950 à 2000*, publication de l'EPALA, 2000.

Sénat, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les inondations de la Somme*, Président Marcel Deneux, Rapporteur Pierre Martin, 2001 ([www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

Site Internet de l'association Loire-Vivante : [www.rivernet.org/loire/loirevivante](http://www.rivernet.org/loire/loirevivante)

Site Internet de l'association Environnement Sarthe Nord : [www.perso.wanadoo.esn](http://www.perso.wanadoo.esn)

Site Internet de l'Association de défense des riverains de la Gazelle - ADRG (Puy-de-Dôme) : [membres.lycos.fr/adrg](http://membres.lycos.fr/adrg)

Site Internet de l'Association de sauvegarde des riverains de la Garonne - ASIRG : [membres.lycos.fr/bommalbi](http://membres.lycos.fr/bommalbi)

Site Internet de l'association Pour la protection des riverains et des iliens - PPRI (Val-de-Marne) : [membres.lycos.fr/ppri](http://membres.lycos.fr/ppri)