

D'une gestion des risques à une gestion intégrée des fleuves ? Une comparaison entre le Rhône (France) et le Sacramento (Etats-Unis)

From Risk Management to Integrated River Management? Comparing the Rhône River with the Sacramento River

Emeline Comby¹, Yves-François Le Lay² et Hervé Piégay²

¹ University of Lyon, UMR 5600 EVS, Université Jean Moulin Lyon 3, site ENS de Lyon, auteur correspondant : emeline.comby@ens-lyon.fr

² University of Lyon, UMR 5600 EVS, ENS de Lyon

RÉSUMÉ

A l'heure où une gestion intégrée des cours d'eau est promue par les lois sur l'eau, différents acteurs tentent de concilier des objectifs environnementaux avec les besoins des sociétés. Les fleuves Rhône (en France) et Sacramento (aux Etats-Unis) présentent une valeur productive et écologique, tout en étant centraux pour des pratiques récréatives. Cette multifonctionnalité soulève des enjeux de gestion pour mettre en place des politiques conciliant des représentations contrastées de l'environnement. Cette communication développe une méthodologie pour appréhender la complexité des interactions entre sociétés et hydrosystèmes : l'approche rétrospective et diachronique des discours médiatiques tenus sur des fleuves permet de mieux comprendre comment émergent et évoluent les problèmes jugés comme majeurs. A travers une analyse quantitative de contenu, le basculement d'une gestion des risques à une gestion plus intégrée est questionné. Les politiques à l'égard des cours d'eau évoluent à l'échelle d'une décennie sous l'effet d'évènements tantôt externes tantôt internes. A la lumière du cadre conceptuel de l'*Advocacy Coalition Framework*, plusieurs types d'évènements sont questionnés : les déclencheurs sont mis en parallèle de politiques vues comme tantôt descendantes et tantôt ascendantes.

ABSTRACT

Different water Acts (e.g., the European Water Framework Directive) and stakeholders involved in aquatic affairs have promoted integrated river basin management over recent decades. Environmental objectives have attempted to reconcile environmental potential with human needs. The Rhône River (France) and the Sacramento River (USA) have an ecological value, but also some productive and recreational functions. The involvement of stakeholders in policy-making should constructively address different public perceptions of river corridors. This study aims at investigating potentialities and constraints of a textual data source in order to analyse temporal variability in public perceptions towards rivers and environmental issues. Thanks to a retrospective approach, we try to understand the temporal evolution of major social problems. The media coverage was investigating using a content analysis. We assess the changes in river management while using newspaper coverage to understand the shift in human-river relationships from risk management to integrated river management. Over the last decade, major changes have occurred in the way that environments are managed. The Advocacy Coalition Framework (ACF) is used to understand the process of policy change: a set of factors (called external and internal factors) may imply either a top-down policy or a bottom-up policy.

MOTS CLES

Discours, gestion intégrée, média, politique publique, risque.

1. INTRODUCTION ET CADRE CONCEPTUEL

La multifonctionnalité du Rhône et du Sacramento soulève des enjeux en termes de gestion pour faire dialoguer des acteurs aux prérogatives distinctes et pour mettre en place des choix conciliant des objectifs plus ou moins compatibles. Si ces « fleuves-ressources » induisent une diversité d'intérêts et de pratiques, tous les thèmes ne font pas l'objet d'une même acuité politique. Cette structuration autour de sujets phares rappelle la définition du problème social considéré comme « une condition ou une situation présumée qui est conçue comme un problème dans les arènes de discours ou de l'action publics » (Hilgartner et Bosk 1988, p. 55). La reconnaissance par les sociétés de problèmes, notamment environnementaux, reposent sur les discours et l'action publique. Les choix politiques impliquent des valeurs hiérarchisées ainsi que des visions des problèmes et de leurs différents dispositifs de régulation. Le cadre conceptuel s'appuie sur l'*Advocacy Coalition Framework* (abrégé ACF) qui invite à aborder des périodes de l'ordre de la décennie pour comprendre de potentiels changements dans les politiques publiques. Le sous-système politique est fondé sur des « coalitions de cause » définies comme une grande diversité d'acteurs partageant des représentations et voulant mettre en œuvre une politique publique (Sabatier 1998). Ce sous-système politique est en interaction avec les paramètres vus comme stables et des événements externes. Les premiers correspondent aux caractéristiques biophysiques de l'hydrosystème, à la ressource en eau ou aux organisations socioéconomiques. Les derniers favorisent le changement : ils influencent le sous-système politique. Cette contribution vise à (a) proposer une méthodologie d'évaluation rétrospective, à travers des discours, des débats publics et des choix politiques à l'égard de deux fleuves, à (b) étudier comment des événements tantôt internes tantôt externes génèrent des changements en termes de gestion et à (c) analyser comment au sein d'un même corridor cohabitent des discours contrastés vus comme de potentiels freins à l'intégration spatiale des différents enjeux.

2. MATERIEL ET METHODE : L'OBSERVATION RETROSPECTIVE DES DISCOURS MEDIATIQUES

Le problème existe uniquement quand il est qualifié comme tel dans les discours publics. La compréhension *a posteriori* doit alors se positionner temporellement face à la vie du problème pour mieux évaluer son apparition, son ampleur, sa phase actuelle et les processus contemporains. Beaucoup de problèmes ne dépassent pas l'émergence : leur affirmation comme problème majeur s'effectue essentiellement via les discours. « La *political ecology* porte ainsi une attention particulière aux analyses de discours, notamment en ce qui concerne l'histoire des relations entre les sociétés et leurs environnements [...]. Ce qui est dit ou écrit est considéré par cette approche comme un objet d'analyse et une source de preuves possibles » (Gautier et Benjaminsen 2012, p. 14). Les discours s'avèrent alors des reflets de représentations sociales et des moteurs de leurs constructions. Le signal discursif choisi est le message médiatique (plus particulièrement son contenu) afin de s'émanciper de certains biais de l'observation diachronique par entretiens ou questionnaires (filtre de la mémoire, difficulté d'accès aux acteurs...). L'analyse diachronique et rétrospective repose sur une étude intra-système des enjeux rhodaniens à travers trois quotidiens (*Le Progrès* pour la métropole lyonnaise, *Le Dauphiné Libéré* pour la Drôme et l'Ardèche et *La Provence* pour l'aire urbaine avignonnaise). Les inondations du Rhône de 2002 et de 2003 apparaissent dans les discours comme les phénomènes à l'origine du Plan Rhône, signé en 2007, qui promeut une gestion intégrée du fleuve tant spatialement qu'en termes d'enjeux. Le travail d'archives commence en 2002. La comparaison est aussi inter-système, en mettant en parallèle le Rhône français et le Sacramento (à travers *The Sacramento Bee* à partir de 2005, année de Katrina à la Nouvelle-Orléans). Le début du dépouillement rhodanien se fonde sur un événement interne, quand le californien s'ouvre sur une catastrophe survenue sur un autre hydrosystème états-unien. Les articles numérisés sont référencés dans une base de données et traités à travers une analyse de contenu sous le logiciel d'analyses statistiques R.

3. QUELQUES RESULTATS

3.1. Les logiques temporelles et leurs déclencheurs externes

La catastrophe de Katrina favorise une prise de conscience accrue du risque inondation pour le Sacramento : « New Orleans had better flood protection than Sacramento, and still it was overwhelmed. "Clearly this is a wake-up call," said Sacramento Mayor Heather Fargo, "not only to get flood insurance, but to continue to work hard to strengthen our levees and improve flood control." » (*The Sacramento Bee*, 31/08/2005). Cette découverte n'est pas nouvelle, mais réactive des craintes. Cette logique externe se retrouve pour le Rhône avec le parallèle entre la Camargue et la catastrophe

de Xynthia : « Epargnée par Xynthia [...], la Provence n'est pas pour autant à l'abri de tempêtes exceptionnelles » (*La Provence*, 02/03/2010), expliquant en partie un pic de médiatisation en 2010.

3.2. La comparaison intra-système : un événement interne, les inondations

Les inondations ne bénéficient pas de la même couverture médiatique tout au long du linéaire rhodanien : discrètes dans la métropole lyonnaise, elles sont très représentées dans le Rhône médian et aval (figure 1). Néanmoins, des différences se font jour : dans le Rhône médian, les inondations de 2002 sont surreprésentées, quand dans le Rhône aval ce sont celles de 2003.

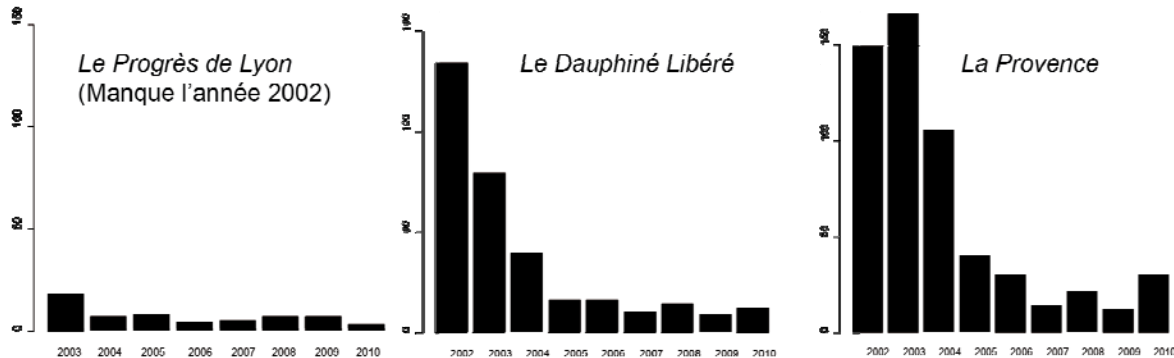


Figure 1. Une médiatisation contrastée des inondations dans le Rhône lyonnais, médian et aval

Des dynamiques environnementales rapides comme les inondations présentent des temporalités beaucoup plus longues en termes de représentations sociales. Malgré une absence de crues notables entre 2004 et 2007, l'écho médiatique des inondations reste fort, entre procédures et politiques.

4. ELEMENTS DE DISCUSSION : DU RISQUE A UNE INTEGRATION ?

Initialement, l'ACF considérait que seules les perturbations exogènes étaient suffisamment fortes pour faire évoluer certaines croyances marquées par une forte stabilité (Sabatier 1998). En effet, une prise de conscience de situation similaire dans différents endroits du pays favorise le développement de mesures à une échelle nationale, puis appliquée localement, selon une logique dite descendante. Katrina questionne le rôle joué à l'échelle fédérale par la FEMA : « FEMA faces a structural problem in its dual responsibility to prepare for both terrorist attacks and natural disasters. Right now, the balance weighs heavily toward defending against terrorism. [...] Too little time, they confided, was spent worrying about a Sacramento-San Joaquin Delta flood » (*The Sacramento Bee*, 11/09/2005). Mais ce modèle conceptuel de l'ACF tend à évoluer en considérant une seconde voie, plus endogène, qui peut générer des changements : une situation d'impasse, vue comme inacceptable, implique différents acteurs et leurs représentants dans la recherche d'un consensus à travers des échanges et un relais politique. Pour le Rhône français, les inondations sont citées comme le point de départ d'une gestion plus intégrée du corridor. Or ce moment ne génère pas la même couverture sur tout le corridor : dans la métropole lyonnaise, non touchée par les inondations, la mise en scène médiatique du phénomène reste faible. Il peut apparaître difficile de fédérer autour d'un événement externe : le Plan Rhône est médiatisé, dans *Le Progrès*, le 10 février 2005, à travers les enjeux récréatifs, la restauration de bras morts et le transport fluvial. De plus, si les discours initiaux (notamment politiques) insistent sur une unité de l'enjeu initial (l'inondation), les crises de référence semblent différentes. Enfin, la nécessité de gérer tout le corridor peut générer des incompréhensions en termes de priorités ou des concurrences : le président du syndicat des digues de la Barthelasse, île avignonnaise, « déçu par le plan Rhône qui a assuré une protection du delta au détriment des îles situées en amont » (*La Provence*, 23/12/2012). Ainsi, le Plan Rhône s'est fondé sur une rupture temporelle médiatisée et un risque, mais il doit ensuite parvenir à convaincre à travers une politique de long terme et une gestion multifonctionnelle du fleuve. Un événement interne au système peut tout-à-fait générer un changement politique à une échelle régionale, tout en bénéficiant de soutiens à l'échelle (inter)nationale.

BIBLIOGRAPHIE

- Gautier, D. et Benjaminsen, T.A. (2012). *Environnement, discours et pouvoir: L'approche Political ecology*. Editions Quae, Versailles.
- Hilgartner, S. and Bosk, C.L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53–78.
- Sabatier, P. A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.