

Quelles échelles optimales de l'action publique pour prévenir et gérer les inondations ? Deux siècles de retours d'expérience dans quatre cités fluviales en France et en Espagne

What are the optimal scales of public action to prevent and manage floods? Two centuries of experience feedback in four river towns in France and Spain

Sylvain Dournel, Albert Santasusagna

Département de Géographie, Université d'Orléans, 10 rue de Tours, BP 46527, 45065 Orléans cedex 2, France (sylvain.dournel@univ-orleans.fr)
Département de Géographie, Université de Barcelone, Carrer de Montalegre 6-8, 08001 Barcelone, Espagne (asantasusagna@ub.edu)

RÉSUMÉ

En France comme en Espagne, les réformes territoriales engagées depuis deux décennies engendrent de profondes évolutions en termes d'aménagement et de gestion des milieux fluviaux et humides. Ces deux champs d'action sont d'ailleurs marqués par un nombre croissant d'interlocuteurs et une diversification de leurs périmètres d'investigation. Dans ce contexte se pose la question des échelles de l'action publique à l'égard de ces entités, notamment pour prévenir et gérer les inondations. Optant pour une démarche géohistorique et diachronique, notre démonstration s'appuie sur deux siècles de retours d'expérience (du début du XIX^e siècle à aujourd'hui) de quatre cités fluviales contrastées, émanant des deux pays : Amiens (Somme), Lleida (Segre), Orléans (Loire) et Terrassa (ramblas). Dans chacun des cas, cette démarche fait ressortir des processus non pas linéaires et complémentaires mais cycliques et antagonistes, révélés par une grande diversité d'acteurs, d'outils et de modes de conception en matière de prévention et de gestion des inondations. L'enjeu consiste, pour chaque site étudié, à repérer l'échelle d'action publique optimale et, par ce biais, le système de gouvernance ainsi que le schéma d'aménagement et de gestion associés.

ABSTRACT

In France as in Spain, the territorial reforms initiated two decades ago are generating profound changes in terms of development and management of river and wetlands. These two fields of action are also marked by a growing number of interlocutors and a diversification of their research areas. In this context, the question arises of the scales of public action with regard to these entities, in particular to prevent and manage floods. Opting for a geohistorical and diachronic approach, our demonstration is based on two centuries of experience feedback –from the beginning of the 19th century to today– from four river cities: Amiens (Somme) and Orléans (Loire) from France, and Lleida (Segre) and Terrassa (ramblas) from Spain. In each case, this approach brings out processes that are not linear and complementary, but cyclical and antagonistic, revealed by a wide variety of actors, tools and design methods in flood prevention and management. The challenge is, for each site studied, to identify the optimal scale of public action and, through this, the system of governance as well as the associated development and management plan.

MOTS CLES

aménagement, géohistoire, jeux d'acteur, inondation, système de représentation

Les politiques de prévention et de gestion des inondations en France et en Espagne se caractérisent par une pluralité d'acteurs, chacun intervenant sur des périmètres et des champs précis, avec autant de réglementations et d'outils en lien. L'enjeu consiste alors à cerner les rouages de cette situation complexe et d'en comprendre les mécanismes en se référant aux réformes territoriales en cours. En complément, il s'agit de reconsidérer cette situation dans la perspective de deux siècles d'expériences de quatre cités fluviales en termes d'intégration et de traitement des crues. Le croisement de ces deux approches vise à repérer, face à la diversité des cas rencontrés, les échelles optimales de l'action publique pour prévenir et gérer les risques d'inondation.

1 PRÉVENIR ET GÉRER LES INONDATIONS, À QUELLES ÉCHELLES ET À QUELS ACTEURS SE FIER ? APPROCHE RÉFLECTIVE ET ADMINISTRATIVE

1.1 Une démultiplication de formes d'appropriation et de gestion des zones inondables en France

Soutenue depuis les années 1990, l'action réglementaire de l'État conditionne le devenir des zones inondables en exerçant un rôle prépondérant dans la prévention des crues. L'instauration d'outils d'aménagement et de planification (PPRI, PAPI, TRI, etc.) en est une illustration. Conjointement, et de façon plus ou moins paradoxale, l'État engage et responsabilise les acteurs locaux dans la communication et la gestion des risques (DICRIM et PCS) tout en cherchant à satisfaire leurs demandes d'appropriation et de valorisation des espaces associés, ce qu'incarne notamment la récente compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI).

1.2 Une décentralisation progressive et conflictuelle en Espagne

L'évolution de la réglementation dans le domaine de l'eau a permis, lors de la consolidation démocratique de l'État, le transfert de pleins pouvoirs (y compris la gestion des crues) aux régions (communautés autonomes) dans le cas de bassins fluviaux exclusivement compris dans leur territoire. En revanche, les districts hydrographiques interrégionaux restent du ressort de l'État. Dès lors, la présence de districts hydrographiques intra et interrégionaux dans une même région conduit à la coexistence de compétences différenciées. À cet égard, la Catalogne dispose de pleins pouvoirs sur une partie de son territoire (Agence catalane de l'eau) mais est exposée à la prédominance de l'État par l'intermédiaire de la Confédération hydrographique de l'Èbre.

1.3 Enseignements à la lumière des deux expériences nationales

En France comme en Espagne, on note à la fois une prise en main, un contrôle et un désengagement de l'État dans la prévention et la gestion des inondations, parallèlement à une entrée en scène et une affirmation des collectivités régionales et locales dans ces deux domaines. Cette situation complexe peut refléter un stade transitoire dans l'action publique voire certains tâtonnements dans les réformes territoriales en cours. Cette situation complexe peut aussi révéler des rapports de force entre acteurs, à l'instar des conflits historiques entre la Catalogne et l'État espagnol pour le contrôle exclusif de l'eau. Face à de tels paradoxes, il est utile de recourir au temps long pour éclairer la question des échelles de l'action publique à l'égard de milieux d'eau, dans la prévention et la gestion des inondations.

2 DEUX SIÈCLES DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES INONDATIONS : APPROCHE DIACHRONIQUE DANS QUATRE CITÉS FLUVIALES

2.1 La Somme à Amiens

Les crues majeures recensées sur les 200 dernières années (1820, 1841, 1859, 1994, 2001) sont assez variées. En achevant en 1825 la canalisation du fleuve pour la navigation, l'État s'affirme dans sa régulation hydraulique. Or, la Somme et ses zones humides sont aussi des lieux d'expression de l'artisanat, du maraîchage, de la pêche, du tourbage... La moindre crue est ainsi source de tensions, cristallisées dans l'entretien des milieux et la gestion des inondations. Au XX^e siècle, l'affaiblissement des rapports socio-économiques à l'eau et le désengagement de l'État sur la Somme, combinés aux événements de 1994 et 2001, poussent le Conseil départemental à en assumer d'abord la gestion avant d'en acquérir la propriété. La collectivité tente aussi de fédérer les responsables locaux.

2.2 Le Segre à Lleida

Quatre épisodes de crues majeures sont identifiés au cours des deux derniers siècles (1853, 1907, 1937, 1982). L'État était systématiquement aux commandes dans la gestion de ces crues, y compris les dernières car la ville est située dans le bassin de l'Èbre. La réponse aux trois premières se concentre sur la réparation des ponts et la construction de digues pour protéger les quartiers riverains. La réponse à la quatrième est la plus sévère avec la canalisation intégrale du fleuve dans la ville. Les acteurs locaux demandent à l'État que la canalisation permette également la construction d'un parc fluvial associé. Cette demande locale est essentielle pour comprendre la reconquête récente du front d'eau à Lleida.

2.3 La Loire à Orléans

Considérant la chronologie des crues majeures (1827, 1846, 1856, 1866, 1907, 2003, 2016), Orléans est le théâtre de positionnements variés vis-à-vis des inondations, entre maîtrise, oubli et acceptation. En dépit de brèches et de surverses récurrentes, l'État privilégie le confortement et l'exhaussement des digues en place plutôt que l'aménagement de déversoirs réguliers. Ainsi cloisonnés, les vals sont moins souvent inondés mais sont en proie à des systèmes agricoles et des formes urbaines de plus en plus vulnérables (Dournel, 2016). Récentes, les deux dernières crues interpellent l'État et les acteurs locaux. Ensemble, ils s'activent dans la prévention et la restauration d'annexes hydrauliques.

2.4 Las ramblas torentielles à Terrassa

Les grandes crues historiques (1893, 1930, 1943, 1962) se situent toutes à des périodes où l'État avait la maîtrise de la gestion des crues puisque le transfert de compétences a commencé dans les années quatre-vingt. Face aux crues, la construction de barrages et de murs est privilégiée. Cependant, la crue qui a le plus grand impact social et économique est la dernière, en raison de la croissance urbaine explosive de la zone inondable due au phénomène migratoire interne pendant le régime franquiste. La réponse est tournée vers la protection intégrale de la ville : détournement, enfouissement et canalisation des *ramblas*. Des projets de renaturation ont été réalisés dans les années 1990 ; des projets sont encore en suspens sur certains *ramblas* aujourd'hui.

3 RETOURS D'EXPÉRIENCES ET ENSEIGNEMENTS

À l'exception du cas amiénois, l'approche diachronique met en relief, dès le début du XIX^e siècle, la prééminence de l'État dans la gestion des cours d'eau et de leurs annexes humides. Seulement, le récent mais grandissant désintérêt de cet acteur pour ces entités appelle l'émergence de nouveaux interlocuteurs, ce que traduisent les réformes territoriales en cours. Dans ce contexte, tenant compte des réalités socio-économiques et environnementales de chaque ville, l'échelon communal ou intercommunal s'avère incontournable dans la décision publique. En retour, il s'agit de coordonner les revendications locales autour d'une politique générale ajustée aux caractéristiques de chaque hydrosystème. Ainsi, l'approche diachronique souligne à la fois le rôle déterminant de l'état pour la Loire, celui de la région pour le Sègre et *las ramblas* et celui du département pour la Somme.

Par ailleurs, la diversité des interlocuteurs rencontrés fait ressortir d'importants enjeux de gouvernance. Les questions de coopération, de coordination et de subsidiarité se posent pour permettre à l'action publique de gagner en efficacité à toutes les échelles. L'approche diachronique montre aussi la diversité des réponses apportées par les schémas d'aménagement adoptés. À la défense contre les crues que matérialisent des travaux d'endiguement et de canalisation, pas toujours efficaces, apparaissent des mesures alternatives de restauration de milieux et de création de zones de rétention. L'enjeu consiste alors à articuler l'ensemble, de manière systémique et multiscale.

BIBLIOGRAPHIE

- Dournel, S. (2016). La vulnérabilité d'un territoire, un héritage complexe à révéler. Démonstration à travers l'étude géohistorique du risque d'inondation en Val d'Orléans (France). *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(3), <https://vertigo.revues.org/18040>
- Santanusagna, A. (2020). Décentralisation administrative et conflits interrégionaux dans la gestion de l'eau par bassin versant. L'Espagne comme étude de cas. *Geo-Eco-Trop*, 44(4), 585-594. http://www.geoecotrop.be/uploads/publications/pub_444_06.pdf