

Regards sur le plan Rhône : de l'intérieur vers l'extérieur d'une politique de développement durable

Résumé :

Le Plan Rhône effectif depuis 2007 s'inscrit dans la perspective du développement durable. Comment cela se traduit-il en termes d'action publique ? Une analyse croisée entre géographie et sociologie, en se focalisant sur les discours produits par les acteurs institutionnels d'une part et sur les discours médiatiques d'autre part met en évidence la difficile application de la prise en charge transversale des multiples enjeux prégnants autour du fleuve.

Objectifs du projet et mise en contexte :

Le Plan Rhône, signé en 2007 prioritairement en réponse aux inondations de 2002 et de 2003, se présente comme une politique de développement durable, faisant du fleuve un trait d'union entre ses habitants et ses territoires. Six volets structuraient, durant la première phase, les actions entre les inondations, la culture et le patrimoine, la qualité des eaux, la ressource et la biodiversité, l'énergie, le transport fluvial et le tourisme financés pour un montant estimé à plus de 600 millions d'euros sur la période couvrant 2007 à 2013. Le deuxième Plan Rhône de 2015 à 2020 est structuré autour de trois axes : (I) la gestion multifonctionnelle des eaux, (II) le développement économique et (III) les dynamiques et innovations territoriales et sociétales. Une approche comparée de ces deux choix politiques semble alors digne d'intérêt.

La recherche entreprise questionne majoritairement la référence au développement durable : a-t-elle effectivement permis de dépasser les politiques sectorielles qui présidaient jusqu'alors autour du fleuve ? Peut-elle être considérée comme une rupture, c'est-à-dire comme le passage d'une politique aménagiste à une démarche plus intégrée ? La démarche appliquée entre géographie et sociologie propose de confronter « l'extérieur » et « l'intérieur » du Plan Rhône, en analysant d'une part, son élaboration et sa conduite et d'autre part, comment les actions réalisées en son nom ont été diffusées et médiatisées. Cette dichotomie entre interne et externe se double de deux approches, l'une instantanée dans les entretiens et l'autre rétrospective par les médias. L'objectif est d'interroger les décalages existants entre l'engagement des acteurs dans l'action publique et ce que les médias locaux en ont donné à voir et à en prendre connaissance. L'analyse de ces décalages permet de questionner la durabilité même de l'action publique, comment elle s'organise et se donne à voir dans des contextes administratifs et politiques changeants.

Contacts :

Carole Barthélémy – UMR 151 Laboratoire Population Environnement Développement, Aix Marseille Université.

Emeline Comby – UMR 5600 Environnement, Ville et Société, CNRS, Université de Lyon, ENS.

Méthodologies :

Deux méthodologies ont été articulées. La première repose sur une enquête par entretiens ($n=16$) entreprise durant l'année 2015 auprès de personnes qui représentent les principales structures œuvrant pour le Plan Rhône (services de l'Etat, collectivités locales, établissements privés). L'enquête s'est inscrite dans la finalisation de la préparation du « Plan Rhône 2 » qui s'étend de 2015 à 2020. En outre, l'évaluation de la première phase du Plan Rhône réalisée en 2010 avait souligné un déficit important en matière de communication. Ainsi, le deuxième protocole repose sur une étude des discours médiatiques de cette première période. Deux corpus de presse régionale (*Le Dauphiné Libéré et La Provence*) sont analysés de 2002 à 2013. Les analyses de contenu des entretiens et des médias sont ensuite confrontées.

Principaux résultats :

Le premier résultat concerne le profil des personnes impliquées dans la mise en œuvre du Plan Rhône. Seize personnes ont été rencontrées, représentant trois services de l'Etat, deux établissements public à caractère administratif, deux sociétés anonymes d'intérêt général au capital majoritairement public et quatre régions. 8 femmes et 8 hommes composent la population d'enquête. Deux profils se dégagent quant à leurs parcours scolaire et professionnel. Le premier majoritaire ($n=11$) réside dans une formation initiale en sciences sociales dont majoritairement, le droit et la géographie ; formation suivie, le plus souvent, par des concours administratifs. Le second ($n=5$) est celui de l'appartenance aux grands corps de l'Etat. Un fil conducteur entre une majorité de ces personnes réside dans leurs compétences à traiter des politiques contractuelles, mettant en place des fonds financiers européens et multi-échelons. Si les plus jeunes sont initialement formés, d'autres personnes ont fait leurs armes dans le domaine agricole avec les fonds européens agricoles pour le développement rural (FEADER) dans les services de l'Etat ou pour les collectivités locales.

Le Plan Rhône repose sur deux outils contractuels financiers : le FEDER (Fonds européen de Développement Régional) et le CPIER (Contrat de Plan Inter-Régions) lui assurant un financement d'environ 700 millions d'euros (Figure 1). Les personnes en charge du plan sont, en partie, recrutées quant à leurs compétences pour traiter ces politiques contractuelles dans le cadre de programmes environnementaux.

Programme Opérationnel Plurirégional POP Rhône Saône 2014-2020			
Fonds européens de développement régional FEDER Autorité de gestion : Région Rhône Alpes			
Axes prioritaires - 33 millions d'euros			
Faire face au risque d'inondation 9,22Metros	Soutenir le transport fluvial en respectant l'environnement 9,22Metros	Préserver et restaurer les milieux naturels 6,48MEuros	Patrimoine touristique 6,32MEuros
Contrat de Plan Interrégional Etat-Régions 2015-2020			
Axes prioritaires – 555 millions d'euros			
La gestion multifonctionnelle des eaux et des milieux du Rhône et de la Saône Inondations (259 MEuros) & Qualité des eaux, ressource et biodiversité (125MEuros)	Le développement économique Transports (129MEuros), Tourisme (160MEuros) Energie (72,5MEuros)	Les dynamiques et les innovations territoriales et sociétales 51,2 MEuros	

Figure 1 : Les instruments financiers du Plan Rhône

Le corpus de presse rassemble dans *Le Dauphiné Libéré* 1 594 articles dont 80 sur le Plan Rhône. Celui de *La Provence* rassemble 1 224 items dont 102 sur le Plan Rhône.

Trois configurations émanent des rapports sociaux évoqués entre les différents membres du Plan Rhône : la *négociation*, le *désaccord* et la *collaboration*.

1) La négociation

L'enveloppe financière du POP FEDER et du CPIER étant stabilisée, les négociations vont porter sur la ventilation du budget par thématiques prioritaires. Jugé trop segmentée lors du premier Plan Rhône, cette ventilation a été re-thématisée mais reste sujette à discussions. Par exemple, le volet Inondations est « seulement » financé par l'Etat et la région PACA remettant en cause, pour certaines personnes rencontrées, « le noyau historique » du Plan Rhône et la solidarité territoriale. Le projet Via Rhôna est, au contraire, présenté comme le projet fédérateur par excellence. La valorisation touristique et patrimoniale du fleuve est ainsi consacrée alors qu'elle n'était pas prioritaire pour l'Etat lors du premier Plan Rhône. La négociation n'efface pas une certaine spécialisation régionale : les inondations pour PACA, les transports pour Languedoc-Roussillon ou le tourisme pour Rhône-Alpes.

D'autres actions publiques ont interférés avec le montage du Plan Rhône, notamment le financement de la remise au gabarit du canal du Rhône à Sète et le projet Aquadomitia. Jugée « dure à la négociation », la région Languedoc-Roussillon n'a pas siégé durant un an aux réunions du Plan Rhône, en attente de la résolution de ces négociations dont l'issue se jouait sur d'autres scènes.

2) Le désaccord

« *Le fameux axe 3 qui est un peu l'Arlésienne* », selon un interviewé, va susciter un désaccord entre les différents acteurs impliqués. Cet axe nouvellement constitué porte sur « les dynamiques et innovations territoriales et sociétales », élaboré également comme une réponse à la segmentation du premier Plan Rhône. Or, son contenu cristallise une opposition entre deux visions. D'un côté, il s'agirait de financer des expériences localisées sur des secteurs avec des enjeux transversaux et de l'autre, il faudrait s'accorder sur une stratégie à l'échelle du fleuve afin de décliner, par la suite, des actions localisées. Faut-il penser un ou des territoires du Plan Rhône ? De quoi se désaccord est-il le nom ? Si certaines personnes rencontrées l'interprètent comme une différence de cultures professionnelles (entre celles des corps de l'Etat et des collectivités locales), il semble également résulter du contexte institutionnel qui organise les rapports sociaux au sein du Plan Rhône. Ainsi, la collaboration entre l'Etat et les régions hérite d'une histoire commune plus ancienne que 2007, depuis au moins les crues de 1993 et la volonté de ces dernières de compter autour du fleuve. L'appel du Grand Delta, porté par des élus en campagne électorale, en 2004 est un moment-clef de cette histoire. De manière symétrique, l'Etat s'est doté, depuis les années 1990, d'outils pensés à l'échelle du bassin versant ; le plan Loire, faisant office d'expérience pionnière. Enfin, la baisse des finances publiques oblige à la mutualisation et à la contractualisation, incitant à de nouvelles formes de collaboration administrative et politique.

3) La collaboration

Ce sont ces nouvelles formes d'action collective qui constituent, selon les interviewés, la plus-value certaine du Plan Rhône. La création d'un espace d'échanges est fortement appréciée. Cela est d'autant plus souligné pour les acteurs autres que l'Etat et les régions qui trouvent une assise à leurs propres dynamiques : « écologique » pour l'Agence de l'Eau ; « économique » pour les acteurs économiques du fleuve (tourisme, navigation, production d'électricité).

Les « oubliés » du Plan Rhône 1

La confrontation entre les entretiens et les articles de presse pointent deux décalages importants. Le premier est l'importance du traitement des inondations dans la presse, peu abordée dans les entretiens. Le second est la prise en compte des attentes et points de vue des riverains et des élus locaux qui suscitent peu de commentaires dans la gestion au quotidien du Plan Rhône.

Perspectives :

Une enquête auprès des élus régionaux, départementaux et locaux serait complémentaire à celle réalisée auprès des acteurs techniques.

L'articulation entre l'analyse des articles et celle des entretiens mérite d'être reconduite et approfondie pour stimuler des pistes de réflexion sur les temporalités de l'action publique.

Un article est en cours de rédaction et sera soumis en 2016.

Plus-value pour les praticiens :

L'analyse des textes médiatiques répond à l'insuffisance de communication qui a été reprochée au Plan Rhône 1. Elle met en évidence la difficulté pour les acteurs institutionnels de maintenir un lien avec l'échelon local, des élus et des riverains qui restent « attachés » au fleuve autour du risque inondations.

L'analyse sociologique permet de relativiser les situations conflictuelles et de les résituer dans l'histoire récente de la gestion du Rhône, notamment dans sa volonté de développement durable.

Si le partenariat financier est acté, la transversalité dans l'action a besoin de temps pour se réaliser.

Références :

E. Comby, 2015, *Pour qui l'eau ? Les contrastes spatio-temporels des discours sur le Rhône (France) et le Sacramento (Etats-Unis)*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'Université Jean Moulin Lyon 3.

Deux communications ont été présentées en 2016 (Séminaire scientifique "Le Rhône questionné par les sciences humaines et sociales au sein de l'OHM vallée du Rhône" le 17 mars 2016 avec une mise en ligne des présentations et Séminaire du LabEx DRIIHM à Toulouse le 24 mai 2016).

