



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Programme de recherche « Eaux et Territoires »

Convention de subvention n° 2100-214-674

Projet TERIME

Les territoires de l'eau et la gestion métropolitaine du risque d'inondation.
Du bassin amont de la Seine au Grand Paris

Gilles HUBERT, José-Frédéric DEROUBAIX, Silvia BRUZZONE, Emilie RIOUST

Rapport final

Février 2015



Le projet TERIME a été réalisé entre 2010 et 2014 par une équipe composée de membres du LEESU et de l'Académie de l'Eau. Les personnes suivantes ont contribué à la recherche :

- *Pour le Laboratoire Eau Environnement et Systèmes Urbains :*

- *ARNAC Romain*
- *BRUZZONE Silvia*
- *DEROUBAIX José-Frédéric*
- *HUBERT Gilles*
- *MOULIN Elodie*
- *RIOUST Emilie*

- *Pour l'Académie de l'Eau :*

- *DARTOUT Richard*
- *GORIAUX-PERAI Claire-Marine*
- *OLIVER Jean-Louis*
- *ROECK Ute*
- *WENGER Edith*

La recherche a été menée en partenariat avec :

- *L'Etablissement Public Territorial de Bassin Seine-Grands-Lacs, représenté par :*

- *GACHE Frédéric*
- *RIZZOLI Jean-Louis*
- *THEPOT Régis*

- *La Direction des Services de l'Environnement et de l'Assainissement du Conseil Général du Val-de-Marne, représentée par :*

- *TELLIER Mélinda*

Que l'ensemble des personnes ayant pris part aux réflexions conduites dans le cadre de ce projet soient remerciées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
ETUDES DE CAS	
Villeneuve-Saint-Georges et son projet « centre-ville » : une occasion manquée pour l'intégration des risques d'inondation dans l'aménagement urbain.	11
Quelle intégration du risque d'inondation dans l'aménagement de la vallée de la Bièvre ?	39
Le projet d'aménagement de la Bassée, révélateur des oppositions entre le rural et l'urbain.	67
Lac de la forêt d'Orient ou la construction d'un projet de territoire	89
Le Grand Londres face aux risques d'inondation	111
DISCUSSION	141
BIBLIOGRAPHIE	151
ANNEXES	
Annexe 1 Actes de la journée de réflexion du 6 novembre 2013 autour de l'idée d'un service public territorial de gestion du risque d'inondation	
Annexe 2 Rapport d'expertise sur les infrastructures vertes et les services éco systémiques pour la gestion des crues	

INTRODUCTION

L'objet de cette recherche est de comprendre de quelle manière l'inondation fabrique du territoire et à quelles conditions la métropolisation de la région parisienne est une opportunité pour une gestion intégrée du risque d'inondation. Deux types d'inondations sont considérés dans cette recherche : celles qui sont liées aux débordements de cours d'eau (on parlera de risque fluvial) et celles qui sont dues au ruissellement des eaux pluviales et aux débordements des réseaux d'assainissement (on parlera de risque pluvial).

Cette gestion intégrée du risque renvoie à des questionnements multiples. Le recours à cette idée conduit en effet à s'interroger sur la coordination des actions et des dispositifs de gestion du risque pluvial et fluvial. L'idée d'intégration suggère ensuite de questionner la cohérence entre les mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité, de gestion des catastrophes et de retour à la normale. Elle peut par ailleurs amener à se questionner sur l'intégration des ouvrages de protection dans les territoires environnants. De manière plus globale, elle doit conduire à poser le problème de l'incorporation des pratiques de gestion du risque dans les pratiques d'urbanisation des zones inondables et d'aménagement du territoire.

Pour rendre compte des différentes facettes de cette gestion intégrée (ou au contraire segmentée), il faut donc :

- mettre en évidence les différences et les similitudes entre risque pluvial et fluvial ;
- montrer les dynamiques spatiales par lesquelles la gestion de ces risques se déploie ;
- identifier les systèmes d'acteurs qui prennent en charge ces risques et caractériser les coalitions d'acteurs qui portent des projets de gestion du risque ;
- décrire la connaissance du risque et les instruments que ces coalitions développent pour intégrer le risque dans des projets d'aménagement ou de développement.

Parallèlement aux réformes des institutions locales qui se succèdent depuis plusieurs décennies, la sociologie de l'action publique pointe une transformation des modes d'action publique marquée notamment par une territorialisation grandissante des politiques publiques, c'est-à-dire une prise en compte des spécificités, des contraintes et des opportunités locales. Ce processus, qui fait que le territoire devient une catégorie d'action à part entière, favoriserait une intervention publique s'inscrivant dans des espaces fonctionnels. Le risque est un élément autour duquel des collectifs se constituent et des territoires se dessinent.

On peut se demander de quelles manières ces collectifs et ces territoires du risque sont affectés ou non par le processus de construction métropolitaine à l'œuvre ces dernières années. On peut également s'interroger sur les effets de la mise en place d'une gouvernance métropolitaine de Paris et de sa région, à la fois agent et résultat d'une transformation des pouvoirs urbains et des politiques publiques (Lefèvre, Roseau, Vitale, 2013) : modifie-t-elle sensiblement et durablement la façon dont les acteurs du risque et de l'aménagement territorialisent le risque d'inondation ? On peut enfin s'interroger sur les impacts de cette métropolisation en termes d'intégration des échelles d'aménagement et de gestion du risque (le quartier, la ville, le bassin versant,...) ; des plans

d'aménagement et de gestion milieux aquatiques et des projets d'aménagement urbain ; des types de risques et des outils de protection, de prévention et de gestion de crise.

Telles sont les principales questions auxquelles l'analyse territoriale du risque ici proposée permet d'apporter des éléments de réponse. Cette analyse est fondée sur une série d'études de cas, géographiquement inscrites dans le bassin amont de la Seine. Elle est mise en perspective à travers l'étude des modalités de gestion du risque d'inondation du Grand Londres.

Lier le risque d'inondation pluvial au risque d'inondation fluvial

Le point de départ de notre réflexion sur l'intégration du risque d'inondation (et la possibilité d'en faire un objet de gestion métropolitaine) est une volonté de comparer deux manifestations distinctes du risque tant du point de vue physique qu'en termes de gestion. L'inscription sur l'agenda politique, les instruments de politiques publiques mobilisés sont effet très différents d'un cas à l'autre. L'hypothèse qui a sous-tendu la recherche était donc que nous serions amenés à rencontrer sur le terrain des logiques très variées de spatialisation et de traitement du risque dans les projets d'aménagement.

Les deux systèmes peuvent être saisis comme deux ensembles de pratiques qui s'exercent par l'intermédiaire d'artefacts techniques, des dispositifs normatifs et opérationnels, assez dissemblables.

Les eaux pluviales sont longtemps restées cantonnées à des rapports de voisinage avant d'être rattachées à une problématique d'assainissement (Hubert, Deroubaix, Barroca, 2010). Elles ne sont devenues un champ de l'action publique à part entière que très récemment avec des services, un patrimoine et un budget dédiés (Le Nouveau, Deroubaix, *et al.*, 2014) .

Les actions menées font généralement le lien entre prévention des inondations et protection des milieux aquatiques. Une forme originale de régulation des impacts de l'imperméabilisation des sols liée à l'urbanisation a été trouvée avec l'intégration dans les projets urbains de solutions de contrôle à la source des eaux pluviales.

Le caractère local des problématiques et des réponses à apporter a été reconnu par le législateur qui, par le biais de la réglementation sur les zonages pluviaux, a incité les collectivités à définir des zones où des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise des débits de ruissellement. La réglementation locale fixant des débits de fuite à la parcelle (ou plus rarement des volumes de stockage) a conduit à un développement très important de techniques de rétention des eaux à la source (Petrucci, Deroubaix, 2013).

Dans le cas du risque d'inondation par débordement de cours d'eau, la problématique et la logique d'action publique sont radicalement différentes. La gestion du risque d'inondation par débordement de cours d'eau est une prérogative de l'Etat. Son exercice est lié à une définition des zones inondables et à une pratique de mise en carte du risque qui permet d'imposer des contraintes d'urbanisation aux collectivités qui, demeurent maîtresses de leur urbanisation, mais se voient obligées de respecter un grand nombre de prescriptions lorsqu'une partie de leur territoire est inscrite dans un Plan de Prévention des Risques d'Inondation (Le Bourhis, Bayet, 2002) .

Cependant, les collectivités et les aménageurs ont appris à composer avec cet urbanisme réglementaire, contribuant finalement à augmenter la pression urbaine en zone inondable sans réellement chercher à internaliser les effets externes de l'aménagement. Le volet prévention a été largement oublié au profit du volet protection et les aménagements en zones inondables, bien que réalisés au-dessus de la ligne des plus hautes eaux connues, n'ont cessé d'accroître la vulnérabilité globale des systèmes urbains (Moulin, Deroubaix, Hubert, 2014). Ceux qui construisent en zones inondables ne contribuent pas davantage que les autres acteurs urbains aux mesures de protection que leurs aménagements impliquent. Tout au plus, la puissance publique exige-t-elle des aménageurs de ne pas aggraver l'aléa en respectant un principe de transparence hydraulique.

Parallèlement à cet outil réglementaire (les premiers Plans de Surfaces Submersibles, ancêtres des Plans de Prévention du Risque d'Inondation, datent des années 30), l'Etat et les collectivités ont développé (et continuent de développer) un grand nombre de mesures structurelles (digues et barrages) dont l'intégration territoriale est de plus en plus source d'opposition et de mobilisation (Blanc et Bonin, 2008).

Deux systèmes d'acteurs et deux logiques d'action très différentes sont donc à l'œuvre. Notre parti-pris est d'étudier la manière dont, chacun de ces systèmes s'approprie le risque, lui donne forme et le traite, en mobilisant certains types d'acteurs et d'outils. Cette approche par les acteurs et les outils mobilisés à l'occasion de projets d'aménagement et d'urbanisme permet *in fine* d'observer et de caractériser la manière dont se fabriquent des territoires d'action. Comme on le verra dans la présentation du matériau, le choix des études de cas qui sous-tendent l'analyse était guidé par une volonté de croiser des territoires d'action propres à la gestion des deux types de risque, à des échelles différentes, mais aussi d'analyser des cas limites dans lesquels les territoires de risque pourraient se superposer.

Cette approche suppose que l'on définisse au préalable, de manière succincte, ce que l'on entend par territoire, territorialisation et possibilité de construire une « interterritorialité » à l'échelle de la métropole.

De l'analyse territoriale du risque à l'analyse du territoire de risque.

Le territoire constitue une notion intéressante pour étudier les risques naturels car il permet de dépasser la simple analyse de l'aléa pour prendre en compte les dimensions sociales, économiques et politiques du risque (Beucher, 2007). Le territoire est à la fois un produit et un facteur d'interaction entre des acteurs divers qui développent des connaissances, des actions et des comportements particuliers. Il comporte aussi une dimension temporelle qui rend compte du temps de mise sur agenda de l'action, mais aussi des dynamiques territoriales générées par l'action et de l'influence de l'action sur les conditions de réalisation du risque.

Le territoire désigne donc les espaces physiques et les constructions politiques mobilisées dans les processus d'aménagement. Un territoire est (selon nous) constitué à la fois d'une série d'objets physiques (un bassin versant hydrographique, une zone d'expansion de crue...), d'objets techniques (un réseau d'assainissement, un bassin de rétention ou d'infiltration, une zone d'expansion des crues, une digue, un barrage...) et d'objets organisationnels (un service, une institution spécialisée, un aménageur public ou privé, une association de riverains, une commission locale de l'eau...).

L'aménagement et l'action publique fabriquent du territoire. C'est le projet qui fait territoire et non l'inverse. Nous verrons en revanche que le risque ne fait pas toujours territoire. Mais lorsqu'il devient un enjeu, il est capable de générer une dynamique d'action qui se territorialise pour faire système. Le territoire peut être transitoire ou stable, en fonction de la solidité des coalitions d'acteurs qui se forment mais aussi en fonction des moyens mobilisés pour agir. La question des limites et des frontières au-delà desquelles le risque n'est plus moteur d'un processus de territorialisation fait partie de l'analyse. Cette question implique de porter une attention particulière aux discontinuités entre les espaces. Elle donne à voir des territoires multiformes et multiscalaires qui prennent naissance autour de projets de nature très différentes.

Les territoires du risque constituent des portions de l'espace géographique auxquels, à un moment donné, certains acteurs ont attribué des limites qui servent à construire des projets, dont ensuite découlent des formes d'action et des modalités de gestion. Ces territoires du risque peuvent intégrer de manière plus ou moins extensive, non seulement les périmètres touchés mais également les espaces qui participent à son aggravation (Hubert, 2014)

Territorialisation de l'action publique, coalition et territoire de projet

Le concept de territorialisation a d'abord été utilisé par les géographes puis par les spécialistes des politiques publiques. Pour Alain Faure (Faure, 2004), la territorialisation se construit en réponse à des politiques publiques essentiellement sectorielles, ignorant les spécificités de chaque territoire et décrivant l'action publique en secteurs fonctionnels, en volets d'action. Dans le « meilleur des mondes possibles », la territorialisation correspond donc à l'adaptation d'une politique publique aux réalités d'un territoire. Parler de territorialisation des politiques publiques suggère que la conduite de l'action peut être exercée en dehors d'un cadre unitaire et que l'adaptation au territoire permet d'atteindre un gain de cohérence. La territorialisation du risque favoriserait le dépassement des formes traditionnelles de gouvernement des villes pour définir une gouvernance globale et cohérente des risques sur un territoire donné.

Le projet TERIME teste cette hypothèse en prenant comme point de départ le risque territorialisé et en le confrontant au territoire du risque imaginé et construit par les acteurs.

Le risque territorialisé est un risque où s'entremêlent des intérêts contradictoires entre des acteurs hétérogènes (industriels, élus, techniciens, riverains, associations...) notamment autour des questions d'urbanisme (Galland, 1998). Il fait référence au territoire passif, celui sur lequel se développent les événements dommageables et à partir duquel les acteurs vont chercher à construire une action visant à contrôler ce risque.

Par opposition *le territoire du risque* renvoie à une dimension active du risque, une « fabrique locale du risque » faite de l'ensemble des représentations et des pratiques des acteurs face au danger. La construction de connaissances nouvelles relatives aux territoires, l'élaboration de normes et de techniques de protection, de prérogatives et d'obligations juridiques, d'une cartographie des zones à gouverner et à gérer sont autant de prises sur les territoires (Le Bourhis, Bayet, 2002). Ces territoires sont certes en mutation permanente et leur vulnérabilité résulte d'interactions croisées entre des processus d'urbanisation et de densification et un ensemble de décisions, de savoirs et de pratiques relatives à la gestion des risques (Barocca et Hubert, 2008 ; Reghezza-Zitt, 2010).

On ne peut dès lors envisager la fabrique de ces territoires du risque sans analyser sociologiquement le travail de définition des problèmes et des solutions effectué au sein de *coalitions d'acteurs* qui portent les projets de gestion des inondations et d'aménagement urbain. Ce terme désigne le réseau d'acteurs impliqués dans la gestion de ce qui est construit comme un problème public (Sabatier et Jenkins-Smith, 1994). Sur un territoire donné, une coalition d'acteurs supporte une conception spécifique du problème des inondations (par exemple et de manière caricaturale une gestion « structurelle » à l'aide d'ouvrages de régulation hydraulique « traditionnels », ou au contraire une réduction de la vulnérabilité individuelle à l'aide de mesures non-structurelles comme une réforme du système assurantiel).

L'approche en termes de *coalition de cause* permet de questionner la solidité de ces réseaux d'acteurs, des connaissances qu'ils mobilisent et des pratiques qu'ils construisent et cherchent à imposer aux autres acteurs sociaux. Ce réseau peut être relativement unifié, ou au contraire constitué de plusieurs cercles d'acteurs aux intérêts partiellement contradictoires et adhérant plus ou moins aux représentations et aux pratiques d'un noyau central d'acteurs. Le travail de construction de la coalition de cause peut générer des contre-coalitions, porteuses ou non de solutions alternatives.

L'analyse des coalitions d'acteurs qui portent le risque et structurent sa territorialisation permet, d'une part, de prendre en compte la diversité des échelles de gestion du risque et de définir la manière de les articuler (ou pas), d'autre part, d'envisager la multiplicité des stratégies à l'œuvre au sein d'un espace, la cohérence ou l'absence de cohérence des perceptions et des pratiques de gestion ainsi que les possibilités d'évolution. Lorsque nous parlons de territorialisation, nous désignons donc des territoires construits pour l'action publique et non des territoires façonnés par les usages ou par des identités socio-économiques ou culturelles. Elle produit des territoires de tailles différentes, selon la nature et l'ampleur du risque sur un territoire donné, et reposant sur des coalitions d'acteurs qui se forment à l'occasion d'un projet. Le projet est donc un « moment décisif » pendant lequel se construisent des « collectifs territoriaux » qui prennent différentes formes et tiennent plus ou moins longtemps.

Ces collectifs territoriaux et ces territoires d'action peuvent être plus ou moins indépendants ou interdépendants¹. S'il y a de fait une interdépendance hydraulique entre les territoires physiques de ces études de cas, on verra que l'interdépendance entre les territoires d'action de ces différents projets demeure problématique.

Tenter de mettre en évidence une dimension métropolitaine dans la gestion du risque d'inondation consiste bien sûr à rechercher une articulation entre ces territoires ; non pas une interdépendance qui soit une répartition hiérarchique des compétences entre des échelons institutionnels et décisionnels, mais une interdépendance faite de liens entre des actions susceptibles d'être conduites à tous les niveaux de collectivité et de compétence existants.

¹ Toutes nos études de cas sont situées dans la partie amont du bassin versant de la Seine : trois exemples sont des territoires situés dans le corridor de la Seine, le quatrième correspond au territoire d'un affluent de la Seine.

Inter-territorialité et métropolisation du risque

La métropolisation peut être appréhendée comme une inter-territorialité, définie comme un processus de construction d'un système de valeurs et de connaissances partagé sur les territoires, relatif à la manière de les articuler pour répondre à des enjeux communs (Vanier et Lorens, 2011). Cette inter-territorialité est d'ailleurs revendiquée par certains acteurs tels que les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin comme un espace pour une nouvelle légitimité politique, celle de la coordination.

La métropolisation est un changement d'échelle, inscrit dans le temps long, qui n'est pas seulement d'ordre démographique ou économique. Elle fait émerger d'autres questions, proprement politiques, telles que la transformation des infrastructures, des équipements, des réseaux, permettant de répondre aux projets de développement. Le processus de construction de la métropole parisienne est marqué par une prégnance et une récurrence des débats sur des questions de gouvernance, de transfert de compétences et de transformation des systèmes d'acteurs. Ces débats donnent à voir sous un nouveau jour les rapports entre centre et périphérie, et la question des frontières de la métropole. En ce sens considérer que l'inondation est un enjeu métropolitain induit de faire de ce phénomène naturel un problème politique pris en charge à l'échelle du bassin amont de la Seine.

Certes, force est de constater que cette inter-territorialité s'inscrit dans un contexte où les initiatives pour la construction d'un Grand Paris sont restées jusqu'à maintenant d'une vacuité remarquable en ce qui concerne la prise en compte des inondations. La ressource en eau est un enjeu pour les acteurs du Grand Paris lorsqu'il s'agit de traiter les effluents domestiques de l'agglomération ou de garantir l'alimentation en eau potable². Le fleuve est un élément structurant du paysage urbain qu'il faut intégrer dans les stratégies d'aménagement en ce qu'il offre une source inégalable d'aménités urbaines. Le risque d'inondation n'est en revanche qu'un paramètre technique encore rarement mentionné³.

Il n'en demeure pas moins que d'importantes réformes institutionnelles sont en cours qui peuvent sensiblement changer la gouvernance des risques d'inondation à toutes les échelles : de l'échelle municipale à l'échelle régionale en passant par celle du syndicat de rivière.

Parmi ces réformes on peut citer la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui crée, à compter du 1^{er} janvier 2016, une nouvelle compétence pour les collectivités : La Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations. Elle affirme le rôle central des collectivités dans ces domaines, pose par ailleurs la question de l'intercommunalité et met en avant l'intérêt de l'échelle métropolitaine dans la gestion de l'eau et du risque d'inondation. Elle annonce ou confirme deux créations institutionnelles : l'Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) en tant que maître d'ouvrage

² Note de la Préfecture de Région Ile de France sur l'eau et le Grand Paris, septembre 2012.

³ Sur les projets des dix équipes d'architectes engagés dans le « *Grand Pari de l'Agglomération Parisienne* », en ce qui concerne l'eau et l'aménagement des milieux aquatiques seules trois mentionnent le risque d'inondation. L'équipe d'Yves Lion y fait référence ; l'équipe LIN propose une série de mesures d'ordre général pour limiter le risque ; l'équipe Studio 09 avance quant à elle la notion de ville poreuse en proposant différentes stratégies en fonction des niveaux d'eau afin de « vivre avec l'inondation ».

et les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en tant qu'ensemblier à une échelle de grand bassin.

La compétence GEMAPI établit un lien explicite entre la Directive Cadre sur l'Eau et la Directive Inondation. L'application de cette dernière conduit à la création de nouveaux « territoires d'enjeux » avec notamment la création de nouveaux périmètres d'action prioritaires : les Territoires à Risque Importants d'Inondation (TRI), qui précèdent les Plans de Gestion du Risque d'Inondation (PGRI).

C'est dans ce contexte juridique que se construit la Métropole du Grand Paris (MGP), accompagnée par le développement des Opérations d'Intérêt National (OIN) qui posent la question de l'urbanisation des zones inondables et de l'intégration du risque d'inondation dans l'aménagement.

C'est également dans ce contexte qu'intervient la reconnaissance de l'Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine (IIBRBS) comme Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB). Rebaptisée Seine Grands Lacs, l'institution est en quête de légitimité et diversifie ses modes d'action. Elle porte une nouvelle génération d'ouvrages de protection davantage intégré dans le territoire et s'engage dans un Programme d'Action et de Protection contre les Inondations (PAPI) qui prend la suite du Plan Seine.

Matériau et méthodes

Pour considérer les conditions de territorialisation du risque d'inondation à l'échelle du bassin amont de la Seine et les possibilités ouvertes par le processus de métropolisation à l'œuvre en région parisienne, nous avons procédé par étude de cas (1). Chaque exemple a fait l'objet d'investigations particulières en fonction de la nature du terrain considéré (2). Une analyse transversale des études de cas a ensuite été menée, à l'aide de la méthode des regards croisés (3). Enfin des investigations complémentaires ont été réalisées afin de mettre en perspective nos résultats (4).

1. Quatre études de cas

Chaque étude de compte des relations qui s'organisent sur un espace donné entre différents acteurs pour intégrer le risque d'inondation dans l'aménagement du territoire en général et dans l'urbanisme en particulier.

Quatre études de cas ont été sélectionnées en fonction des types d'inondations, des échelles et de la nature plus ou moins urbaine des territoires, des projets et des fonctions territoriales. Il s'agit :

- De l'opération de requalification du centre ancien de Villeneuve-Saint-Georges. Si l'enjeu principal n'est pas la protection contre les inondations mais la lutte contre l'habitat insalubre, il s'avère que l'espace concerné par ce projet urbain est à la fois sensible au risque pluvial et fluvial.
- De la Vallée de la Bièvre, qui fait l'objet d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux sur un périmètre qui dépasse le bassin versant, car il intègre à la fois les caractéristiques du réseau hydrographique et celle des réseaux d'assainissement. Les réflexions ainsi menées dans le cadre du SAGE portent sur les deux types de risques. Elles seront déclinées le cadre d'un atelier participatif organisé autour de l'aménagement du centre-ville de Jouy en Josas.

- Du Lac de la Forêt d'Orient, propriété de Paris et des départements de la petite couronne. Cet ouvrage construit pour participer à la lutte contre les inondations de la Seine et au soutien des étiages s'est intégré à son territoire avec le temps. Il est aujourd'hui l'élément central d'un Parc Naturel Régional.
- De la Plaine de la Bassée, dont une partie fait l'objet d'un projet de de sur-stockage et de lissage des crues de la Seine et de l'Yonne. Pendant la recherche, cette opération a été soumise à la procédure du débat public, en même temps qu'un autre projet programmé dans le même secteur (la mise à grand gabarit de la petite Seine) a priori contradictoires dans leurs effets hydrauliques

2. Des méthodes d'enquête diversifiées

Chaque étude de cas constitue un espace où le risque d'inondation devient un problème public et fait émerger des territoires qui ne correspondent pas nécessairement à une circonscription administrative ou politique. Sur ces cas d'étude, les méthodes d'enquête sont multiples et fonction de la nature des terrains investigués. Si des entretiens et de l'analyse documentaire sont conduits dans tous les cas, d'autres démarches d'analyse sont développées pour certains exemples.

Dans le cas de la Plaine de la Bassée, on observe principalement des débats publics (projet mise à grand gabarit de la « Petite Seine » et projet de sur-stockage de la Bassée). Dans celui de la vallée de la Bièvre, un « atelier participatif » a été organisé autour de l'aménagement du centre-ville de Jouy-en-Josas dans la vallée de la Bièvre). Des « séminaires opérationnels » permettent de mettre en débat les résultats de la recherche.

3. Une analyse transversale à l'aide de la méthode des regards croisés

Cette accumulation de cas ne vise pas une évaluation ou une comparaison terme à terme des territoires de risque(s) étudiés mais une caractérisation des diverses formes de territorialisation du risque et à une compréhension des possibilités de ou des difficultés à construire des inter-territorialités. Pour ce faire, nous avons développé une méthode qualifiée de *regards croisés* pour mettre en évidence un ensemble de raisons d'agir (ou de préférer l'inaction) et accéder à une vision panoptique de l'intégration du risque dans l'aménagement du bassin amont de la Seine.

La méthode des regards croisés est avant tout une démarche par étude de cas, une casuistique qui permet de restituer les multiples facettes mais aussi les lignes de force de la gouvernance dans le bassin amont de la Seine.

Elle répond à une volonté de « traverser les échelles », de la plus petite, celle du quartier à la plus grande, celle du bassin amont de la Seine. Elle nous est apparue comme la seule à même de pouvoir saisir l'imbrication des territoires du risque et les possibilités d'une métropolisation de la gestion des risques d'inondation. C'est donc bien par nécessité qu'il nous a fallu inverser le principe méthodologique souvent utilisé pour élaborer, à partir de ce qui est connu, un modèle théorique et

choisir parmi différentes solutions possibles. Ce principe stipule qu'entre deux explications d'un même phénomène, on choisira en première analyse la plus simple⁴.

La méthode des regards croisés n'est ni une comparaison, ni une juxtaposition de cas mais une exploration des lieux dans lesquels se construisent les différentes formes d'intégration du risque dans l'aménagement des zones inondables. Ces lieux doivent être entendus comme des topiques⁵ plus que comme des espaces physiques. Ils sont à géométrie variable, impliquant des acteurs dont le périmètre d'action est plus ou moins élargi. Les observations et les analyses de terrain nous ont conduits à envisager plusieurs de ces topiques dans une même étude de cas : on ne peut ainsi comprendre ce qui se joue à l'échelle du centre-ville de Jouy-en-Josas qu'en ayant une idée précise de ce qui se négocie à l'échelle du bassin versant élargi de la Bièvre dans le cadre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Bièvre. On ne comprend les options d'aménagement du centre-ville de Villeneuve Saint-Georges qu'à la lumière de ce qui se passe au sein de l'Opération d'Intérêt National Orly-Rungis-Seine-Amont (OIN-ORSA) ou en prenant en considération le partage des tâches et des territoires entre la commune, l'Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine-Amont (EPA-ORSA) et le Syndicat mixte pour l'Assainissement et la Gestion des Eaux du bassin versant de l'Yerres (SyAGE).

La première de ces topiques est le projet d'aménagement de la zone inondable, sa logique d'élaboration et de mise en œuvre. L'analyse des coalitions de projet à l'échelle de la zone inondable à aménager est ensuite complétée par une étude des contextes territoriaux et institutionnels dans lesquels aménageurs et acteurs du risque se coordonnent : territoires stratégiques dits d'intérêt national ou bassins versants « cohérents » construits dans le cadre de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Enfin la troisième topique est celle au sein de laquelle se joue le passage à l'échelle métropolitaine. L'analyse de cette dernière topique suppose un changement de focale. Comprendre les opportunités engendrées par le processus de métropolisation implique en effet de saisir les modalités de l'inscription territoriale des infrastructures jouant, à l'échelle du bassin amont de la Seine, un rôle structurant dans la protection de Paris.

4. Des investigations complémentaires pour une mise en perspective des analyses de terrain

Ces approches par études de cas ne peuvent toutefois suffire quand il s'agit de penser, non pas ce qu'est mais, ce que pourrait être une gestion métropolitaine du risque d'inondation conciliant les

⁴ Le principe du rasoir d'Occam est souvent synthétisé dans une phrase : « La pluralité ne devrait pas être posée sans nécessité », attribuée au moine franciscain et penseur du XIV^{ème} siècle, William d'Occam. (Occam était le village du comté de Surrey où il était né).

⁵ On parle ici de topique par analogie à l'emploi que la linguistique ou la psychanalyse fait de cette notion. En linguistique, il s'agit du lieu où se manifeste syntaxiquement une transformation, eu égard à un programme narratif donné, défini comme une transformation entre deux états narratifs stables. En psychanalyse, cela désigne le système théorique d'organisation du psychisme en fonctions hiérarchisées de caractères différents (du type : inconscient, préconscient, conscient, ou : ça, moi, surmoi) envisageant la personnalité et la conduite sous l'angle de ces trois groupes de motivations et d'actions, en général opposées dans le conflit. Pour davantage de détails, voir les définitions proposées par le CNRTL : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/topique>, consulté le 2 février 2015-02-03

impératifs de l'aménagement avec ceux de la protection et de la prévention des inondations. Trois dispositifs complémentaires ont été développés pour répondre à cet objectif prospectif.

Un travail d'enquête a été réalisé sur le cas du Grand Londres. L'intention était de comprendre de comment le risque d'inondation était devenu une préoccupation métropolitaine et de quelle manière il était pris en charge par les autorités locales. Sachant que le système anglais (et a fortiori londonien) considère sur le même plan l'ensemble des inondations (quelle que soit leur origine), notre objectif était aussi d'évaluer a priori la faisabilité d'une gestion intégrée du risque d'inondation à l'échelle d'une métropole. Cette enquête s'est limitée à une analyse des formes organisationnelles dans le but de déterminer si un travail de mise en cohérence des problématiques inondations fluviales et pluviales est bien à l'œuvre dans le cas du grand Londres et quelles formes de subsidiarité sont promues entre l'échelle de la métropole et les échelles inférieures.

Un séminaire associant chercheurs, élus, techniciens de l'eau et de l'assainissement, associations de sinistrés, représentants de l'Etat... visant à interroger la pertinence d'un service public dédié à la gestion des risques et à lui donner un contenu substantiel (voir Annexe 1).

Enfin, une expertise sur les fonctions écologiques assurées par certaines infrastructures de protection existantes (Lac de la Forêt d'Orient) ou envisagées (l'aménagement de la plaine de la Bassée) sur le bassin de la Seine a été réalisée (voir Annexe 2).

Le rapport de recherche présente les analyses effectuées sur chacune des quatre études de cas, du bassin amont de la Seine, ainsi que sur l'exemple du Grand Londres. Enfin, en guise de conclusion, nous proposons une discussion qui correspond une analyse croisée des résultats de nos investigations.

VILLENEUVE SAINT GEORGES ET SON PROJET « CENTRE-VILLE ».

UNE OCCASION MANQUEE POUR L'INTEGRATION DES RISQUES D'INONDATION DANS L'AMENAGEMENT URBAIN.

« Balcon sur la Seine et l'Yerres, entouré de nombreux espaces verts, Villeneuve-Saint-Georges offre une situation bucolique en première couronne parisienne..... Avec ses ruelles à flanc de coteau, son urbanisme en dédale hérité du XVII et XVIII^{ème} siècle et sa remarquable diversité architecturale, le centre ancien parachève la carte postale de cette commune d'un peu plus de 30 000 habitants»¹.

Cette description quasi idyllique est loin de refléter la réalité d'un territoire en partie « *exposé au risque d'inondation et au bruit de l'aéroport d'Orly* » et dont le centre-ville « *souffre d'un habitat fortement dégradé* »².

C'est dans ce contexte qu'un vaste projet de requalification du centre-ville est engagé pour d'une part, lutter contre un habitat insalubre et une sur-occupation de l'espace et d'autre part, trouver des réponses à des situations sociales préoccupantes (paupérisation de la population, présence de marchands de sommeil). Il porte sur un territoire qui rassemble 3600 habitants.

Il est retenu en 2009 par l'Etat dans le cadre du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD). L'opération est pilotée conjointement par la commune et l'Etablissement Public d'Aménagement Orly Rungis Seine Amont (EPAORSA)³.

En reconstituant le processus de décision, depuis la préparation du dossier de candidature au programme PNRQAD jusqu'aux premières réalisations sur le terrain, nous montrerons comment s'est construite la prise en compte du risque d'inondation dans le projet. Mais auparavant, nous apporterons quelques informations sur cette commune du sud du Val de Marne.

1. Un territoire singulier

Villeneuve Saint Georges, commune de 30 000 habitants, est localisée dans le sud du Val de Marne. Son territoire de 875 hectares est étiré le long de la Seine (5,5 km de long et 1,8 km de large) et traversé à son extrémité sud par un affluent : l'Yerres. Il est composé d'une zone de plateau qui culmine à 90 mètres et d'une zone de plaine qui occupe le lit majeur de la Seine à 30 mètres d'altitude. De par cette géographie, le centre-ville est soumis à la fois aux inondations par débordement de la Seine et/ou de l'Yerres et par ruissellement durant des épisodes pluvieux exceptionnels.

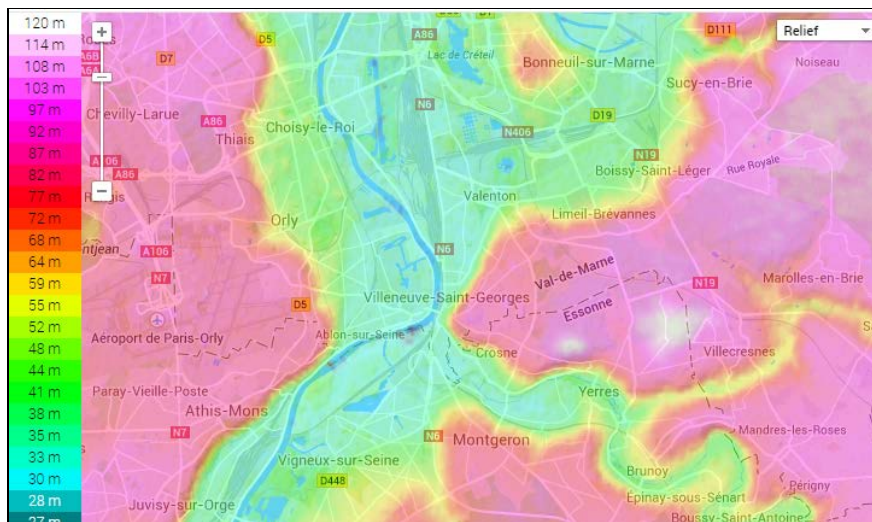
¹ « *Villeneuve-Saint-Georges : le centre-ville prépare son renouveau* » in Grand Paris Développement, numéro spécial sur le territoire Orly Rungis-Seine Amont, 2014, p 21.

² EPA ORSA (2009). Projet Stratégique Directeur – Synthèse de juin 2009, p 52.

³ L'EPA-ORSA, créé en 2007, conduit une Opération d'Intérêt National sur un espace de 71 km², situé au sud de Paris de part et d'autre de la Seine. Il associe l'Etat, la Région Ile-de-France, le Conseil général du Val-de-Marne et les 12 communes inscrites dans le périmètre. Il intervient en priorité sur des périmètres stratégiques mais aussi sur d'autres secteurs à la demande des communes. Tel est le cas pour Villeneuve Saint Georges où l'EPA assure l'ingénierie stratégique et opérationnelle de ce grand projet.



Vue aérienne de Villeneuve-Saint-Georges, en rive droite de la Seine
(Source : EPAORSA)



Topographie du territoire
(source : Topographic-map.com)

2. L'inondation : phénomène connu et reconnu sur Villeneuve Saint-Georges

Avec son centre-ville installé dans une « cuvette », enserrée entre un coteau et des infrastructures de transport qui longent la Seine, Villeneuve Saint Georges est sensible à la fois au ruissellement pluvial urbain (sans doute sous-estimé jusqu'à présent) et au risque de débordement des cours d'eau (Seine et Yerres). Les études réalisées à l'occasion du projet urbaines soulignent bien ce risque soulignent que la concomitance de pluies intenses sur la commune et d'une crue de la Seine peut générer des dommages importants au centre-ville.

2.1 Un diagnostic partagé

Les connaissances relatives à la vulnérabilité de Villeneuve Saint Georges aux inondations ont été actualisées grâce à deux études commanditées par l'EPAORSA dans le cadre du projet de requalification du centre-ville :

- une étude urbaine préparatoire au dossier de PNRQAD (2009 – 2010)⁴ ;
- une étude complémentaire réalisée lors du passage à la phase de maîtrise d'œuvre du projet (2011)⁵.

Elles portent sur le double risque hydrologique auquel est soumis le centre-ville (inondations par débordement de cours d'eau et/ou par ruissellement et dysfonctionnement des réseaux d'assainissement). Elles soulignent aussi une méconnaissance du fonctionnement de la nappe d'accompagnement de la Seine (les inondations par remontée de nappe semblent ne pas être quantifiables).

En revanche, ces deux études ne portent pas sur les crues de l'Yerres, dont les manifestations font l'objet d'une attention particulière de la part du Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SYAGE)⁶.

Une autre étude réalisée à l'occasion de l'instauration de l'OIN apporte également des informations vis-à-vis du risque d'inondation, mais cette fois à l'échelle du territoire ORSA⁷.

L'ensemble de ces investigations fournit une information récente et convergente sur les caractéristiques des phénomènes en jeu sur Villeneuve Saint-Georges. Nous en reprendrons ici les éléments les plus significatifs.

Le risque d'inondation de la Seine

Villeneuve Saint Georges entretient un lien ténu avec son fleuve du fait de la coupure physique créée par des infrastructures lourdes : une route nationale (RN6) et un faisceau de voies ferrées (une partie des berges de la Seine est occupée par un parking de 380 places) qui font office de digue. C'est ainsi que les eaux de la Seine peuvent envahir le centre-ville de manière indirecte. Les inondations surviennent de plusieurs manières :

- par des remontées de la nappe d'accompagnement de la Seine (non quantifiées) ;

⁴ Etude réalisée pour le compte de l'EPA ORSA par : Makan RAFATDJOU, Hélène SAUDECERRE, Composante Urbaine, Polyprogramme, ID Cité, J.M.VIGUIER. Etude intitulée : *Relancer le centre-ville de Villeneuve Saint Georges* (rapport de la phase 3, 14 p.), 2010.

⁵ Etude réalisée pour le compte de l'EPA ORSA par : Atelier PRANSLAS DESCOURS, Atelier DOTS, TERO, SEPIA Conseils, SLH VRD, Y. VERNOT. Etude intitulée : *Opération PNRQAD de requalification du centre-ville de Villeneuve Saint-Georges. Prise en compte du risque d'inondation* (note de 4 p.), 2011.

⁶ www.syage.org

⁷ Etude réalisée par le CETE Méditerranée pour le compte de l'EPAORSA et intitulée : « Approche de la vulnérabilité du territoire Orly Rungis et Seine Amont aux risques d'inondations », mars 2010, 65 p.

- par la mise en charge des réseaux d'assainissement des eaux pluviales et remontée des eaux de la Seine via ces exutoires (au nombre de 6) ;
- par le déversement direct des eaux de la Seine en centre-ville via des points bas le long des berges.

Plus de la moitié du territoire (59% de la surface communale, soit 470 ha) est sensible aux inondations de la Seine, dont les caractéristiques en termes de surface et de volume sont présentées dans le tableau suivant.

	Aléa 1 Hauteur d'eau inférieure à 1 mètre	Aléa 2 Hauteur d'eau comprise entre 1 et 2 mètres	Aléa 3 Hauteur d'eau supérieure à 2 mètres
Surface inondable	70 ha	340 ha	60 ha
Volume d'eau	0,7 million de m ³	de 3,4 à 6,8 millions m ³	de 1,2 à 1,8 million de m ³

*Estimation des surfaces inondables et des volumes d'eau sur la commune de Villeneuve Saint Georges
(source : CETE Méditerranée, 2010)*

Le tableau ci-après présente les niveaux de crue de la Seine en centre-ville, qui peuvent être mis en regard des niveaux altimétriques des exutoires des eaux pluviales dont les seuils de débordements varient entre les cotes 32,68 NGF et 35,77 NGF.

Référence	Cote NGF
Niveau de la retenue normale	29,65
Crue 10 ans	32,68
Crue 20 ans	33,44
Crue 50 ans	34,48
Crue 100 ans	35,71

*Niveaux de crue de la Seine en centre-ville
(source : Rafatdjou et al., 2010)*

Le centre-ville est protégé des crues dont la période de retour est comprise en 10 et 20 ans, grâce à une station anti-crue réalisée dans les années 1970 par le département du Val de Marne mais gérée par le SYAGE⁸. Lorsque le fleuve atteint le seuil de 32,92 NGF, un système de porte étanche permet d'isoler le centre-ville du fleuve. Lors de la fermeture du dispositif, l'évacuation des eaux pluviales en Seine est maintenue grâce à un système de pompe automatique, qui est géré par le SYAGE.

⁸ Le SYAGE gère le réseau d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) de la commune de Villeneuve Saint-Georges, par délégation de compétence. Il s'agit en sorte d'un héritage. A l'origine, la structure syndicale avait été créée pour l'assainissement de la région de Villeneuve Saint-Georges.

De toute évidence, le risque de dysfonctionnement de cette station anticrue ne peut être exclu (problème de fermeture de la porte, de fonctionnement de la pompe). Sa dernière mise en route date de 2005⁹.

Selon l'étude réalisée par Composante urbaine (équipe de Makan RAFATDJOU), le centre-ville de Villeneuve Saint Georges n'est pas touché par une crue cinquantennale. En revanche, il est très sensible à une crue centennale.



Le centre-ville lors de la crue de 1910

(source : site internet de la commune – rubrique : galerie d'images)



La Place de la gare durant la crue de la Seine de 1910

(source : site internet de la commune – rubrique : galerie d'images)

⁹ RAFATDJOU M. et al (2010), p 5.

Le risque pluvial

Les études hydrologiques menées dans le cadre du projet de requalification du centre ancien soulignent que, compte tenu des caractéristiques du territoire, le principal risque d'inondation en centre-ville est lié aux eaux pluviales. Les fortes pentes du coteau, combinées à l'imperméabilisation des sols, sont à l'origine de phénomènes de ruissellement qui surviennent lors des épisodes de pluies intenses. Le risque peut être accentué par la résurgence de sources, dont le cheminement naturel a été détourné. Le centre-ville forme une sorte de cuvette où viennent s'accumuler les eaux pluviales dont l'évacuation est compromise lorsque la Seine est en crue.

L'importance du risque pluvial est liée à deux facteurs essentiels :

- les propriétés du sol : présence d'un substrat sablonneux et argileux ;
- un système d'assainissement sans pente, très vite saturé en cas de pluie¹⁰.

L'évacuation gravitaire des eaux pluviales vers les exutoires en Seine (6) n'est possible que lorsque le fleuve est à la cote NGF de 29,65 mètres.

Les crues de l'Yerres

L'Yerres, affluent rive droite de la Seine, a un bassin versant qui s'étend sur un peu plus de 1000 km². Mais Villeneuve Saint Georges n'est traversée par l'Yerres qu'au niveau de son dernier bief.

La rivière, longue de 97 km, traverse sur les trois quarts de son territoire des zones agricoles et des espaces forestiers. Les zones urbanisées, concentrées sur l'aval¹¹, sont sensibles aux inondations, comme l'explique Alain CHAMBARD, président du SYAGE : « *Le territoire du SYAGE est exposé au risque d'inondation. Risque d'inondation pluviale - comme l'on démontré à plusieurs reprises les violents orages du mois de juin 2013 - et risque d'inondation fluviale, même si depuis 1978, date du dernier grand débordement de l'Yerres, celle-ci a pu endormir la vigilance de ses riverains en leur laissant croire qu'il en irait toujours de même* »¹².

La portion aval de l'Yerres, qui traverse **le quartier Belleplace-Blandin** avant de se jeter en Seine, est particulièrement sensible aux débordements. Selon Christian SAINT GEALME¹³, la construction d'un talus SNCF de 5 à 6 mètres de haut parallèle à la Seine au milieu du XIX^{ème} siècle aurait accentué la sensibilité du quartier : « *Au lieu d'avoir une crue de quelques centimètres inondant la prairie du Blandin tous les ans, avec ce talus on a eu des crues moins fréquentes mais avec des hauteurs d'eau plus importantes sur le quartier rendu inhabitable 2 mois sur 12* ».

Dans une période récente, l'évènement le plus notable sur l'Yerres date de 1978, comme l'explique Loïck GUESDON du pôle rivière du SYAGE : « *Les recherches que nous avons faites, aussi bien dans les*

¹⁰ Dans les études consultées, on parle de réseau expérimental.

¹¹ <http://www.syage.org>

¹² L'eau n° 67. Magazine du SYAGE - Dossier inondation, p 3.

¹³ Entretien du 15 juin 2011

archives que chez les gens, montrent que 1978 reste l'évènement pour lequel on a le plus d'information. La crue de 1910 concerne davantage la Seine.... C'est le débordement de la Seine qui impacte le dernier bief de l'Yerres. Sans crue de la Seine, la montée des eaux est limitée. En cas de concomitance, il y a un risque très important compte tenu de la configuration en col de cygne de l'Yerres au niveau de sa confluence avec la Seine ».

Suite au passage de la tempête de décembre 1999, qui a généré une montée des eaux de la Seine et de ses affluents, le quartier Belleplace-Blandin a été inondé par débordement de l'Yerres¹⁴.

2.2 Des évènements qui rappellent le risque et des témoignages que le confirment

Si l'on s'en tient uniquement aux Arrêtés CAT-NAT, en lien avec le risque d'inondation sur Villeneuve Saint-Georges, nous recensons¹⁵ :

- 8 arrêtés CAT-NAT depuis 1982 concernant les phénomènes « inondations et coulées de boues » (2 en 1983, 1 en 1984, 1 en 1993, 1 en 1995, 1 en 1996, 1 en 1998, 1 en 2002) ;
- 1 arrêté CAT-NAT en 1999 pour « inondations, coulées de boues et mouvements de terrains ».

L'encart tiré du journal municipal (Magazine de Villeneuve Saint Georges n° 30, juillet 2013, p. 5) montre non seulement que le risque est bien connu des pouvoirs publics locaux, ainsi que le dispositif d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles.

Etat de catastrophe naturelle exceptionnelle : Suite aux précipitations et inondations du 8 et 19 juin 2013, Madame le Maire a demandé que Villeneuve Saint Georges soit inscrit en état de catastrophe naturelle.

Plusieurs témoignages recueillis dans le cadre de la recherche attestent également de cette connaissance du risque inondation, quelle que soit son origine.

Cyril GITTON, chef de service au pôle assainissement du SYAGE, souligne l'importance du risque dit pluvial : « Il faut savoir qu'à Villeneuve Saint Georges, les zones à problèmes se situent dans le centre-ville où le réseau est particulièrement vulnérable. En cas de fortes pluies des rues et des caves sont inondées.... Généralement les riverains alertent la mairie qui nous met ensuite la pression pour que l'on règle tel ou tel problème de débordement dans la rue. Sur les 2 ou 3 dernières années, on a connu des pluies décennales chaque année. Notre objectif est de rendre notre réseau capable de supporter une crue décennale. Le président du syndicat mixte s'est engagé pour atteindre cet objectif d'ici 2015»¹⁶.

A propos des crues de l'Yerres, Christian SAINT-GEALME, maire adjoint lors de la précédente mandature et habitant du quartier Belleplace-Blandin, évoque les conséquences sur la gestion de crise : « En théorie, il n'y a pas de coupure d'électricité car les transformateurs sont installés au

¹⁴ <http://www.ina.fr/video/PA00001259880>

¹⁵ Source : macommune.prim.net/gaspar

¹⁶ Entretien du 4 juillet 2011

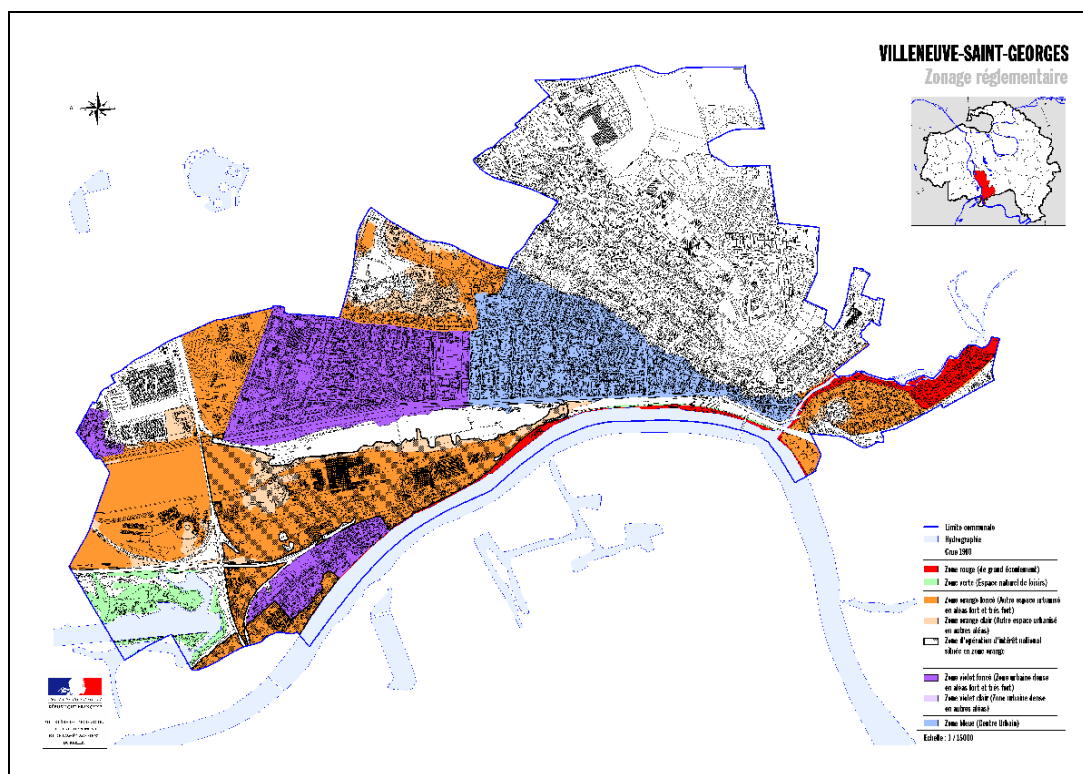
niveau du seuil optimum des crues connues. L'approvisionnement en eau est l'un des plus gros problèmes. Dans le cas présent, l'eau potable est plus importante que l'énergie »¹⁷.

A propos de ce quartier, le responsable du service de l'urbanisme de Villeneuve Saint Georges souligne quant à lui que : « C'est un secteur en zone rouge (du PPRi), malgré l'habitat existant »¹⁸.

2.3 Une cartographie réglementaire qui affiche un type de risque : l'inondation par débordement

D'un point de vue réglementaire, Villeneuve Saint Georges est concerné par le PPR « inondation par débordement de cours d'eau », établi par les services de l'Etat à l'échelle du département du Val de Marne et décliné à l'échelon communal. Il porte sur la Seine dans sa traversée de la commune et au niveau de sa confluence avec l'Yerres. Le dernier bief de l'Yerres (quartier Belleplace Blandin) est inscrit dans ce PPRi.

Prescrit en avril 2003 et approuvé par arrêté préfectoral du Val de Marne en novembre 2007, le PPR de la Marne et de la Seine dans le département du Val de Marne établit un zonage en référence à la crue de la Seine de 1910.



Le zonage du PPRi de la Seine à Villeneuve Saint Georges

(source : Préfecture du Val de Marne, 2007)

¹⁷ Entretien du 15 juin 2011.

¹⁸ Entretien du 19 mai 2011.

Le territoire considéré pour le projet urbain réalisé sur Villeneuve Saint Georges est classé en zone bleue (sur l'ensemble du centre-ville) et en zone orange foncé ou rouge (pour le quartier Belleplace Blandin).

La zone bleue correspond au centre urbain, quels que soient les aléas. La zone orange foncée correspond aux espaces urbanisés situés en secteurs d'aléas forts ou très forts. La zone rouge est un espace de grand écoulement exposé à la fois à des hauteurs d'eau importantes (supérieures à 1 mètre) et à des vitesses d'écoulement supérieures à 0,50 m/s.

Les règles d'urbanisme, issues de ce zonage, sont synthétisées dans le tableau ci-après.

Nature des servitudes	Zone Bleue	Zone orange foncé	Zone rouge
Interdictions	Construction de sous-sols, à l'exception d'un usage pour stationnement		Construction de nouvelle extension de bâtiment
Autorisations sous conditions	<p><u>Pour l'habitat</u> : premier niveau habitable au-dessus de la cote de crue 50 ans + 20 cm.</p> <p><u>Pour les activités, services, équipements publics</u> : niveau fonctionnel à la cote la plus haute entre celle de la voirie et celle du terrain naturel</p>	Renouvellement urbain sous réserve d'une étude hydraulique	Reconstruction après sinistre, extension d'habitations existantes
Mesures compensatoires vis-à-vis de la crue	Tout remblaiement ou réduction de la capacité de stockage des eaux de la crue de référence devra être compensé par un volume égal de déblais pris sur la zone d'aménagement		
Recommandations	Construire les planchers habitables ou fonctionnels au-dessus des Plus Hautes Eaux Connues.		

Principales règles d'urbanisme du PPRi en vigueur

(source : SEPIA conseils, 2011)

Le centre-ville est dans une cuvette dont la topographie oscille entre 33 et 36 mètres, avec :

- à l'ouest, les emprises des voies ferrées et routières qui créent une coupure physique avec le fleuve ;
- à l'est, les coteaux qui dominent à 85 mètres d'altitude ;
- au sud, le dernier bief de l'Yerres dont les rives sont classées en zone rouge (grand écoulement) ou en zone orange foncé (aléa fort et très fort) du PPR ;
- au nord, une zone urbaine dense classée au PPR comme étant à aléa est fort et très fort.

Cette situation d'enclavement est problématique en cas d'inondation, compte tenu de la dynamique des crues de la Seine (isolement du quartier).

Le PPRi de la Marne et de la Seine a fait l'objet d'une étude spécifique sur le quartier Belleplace Blandin afin de prendre en compte les impacts conjugués de l'inondation de l'Yerres et de la remontée des inondations de la Seine (pour la crue centennale) dans le cours d'eau de l'Yerres. Cette étude a montré que l'impact de la remontée de la crue de 1910 de la Seine dans l'Yerres était plus important sur Villeneuve Saint Georges que l'impact de la crue centennale de l'Yerres¹⁹.

Comme le fait remarquer Loïck GUESDON du pôle rivière du SYAGE : « *Le fonctionnement du dernier bief de l'Yerres dépend du bassin de la Seine et des manœuvres des ouvrages des Grands Lacs de Seine* »²⁰.

Le Plan de Prévention du Risque d'Inondation de la vallée de l'Yerres en Essonne et en Seine et Marne, approuvé par arrêté interpréfectoral le 18 juin 2012, ne concerne pas la commune de Villeneuve Saint Georges. Ce découpage « administratif » entérine le fait que sur un plan hydraulique, le dernier bief de l'Yerres fonctionne avec la Seine et est déconnecté de son bassin versant. Il renforce la segmentation de la gestion du risque.

On notera enfin qu'un PPR « inondation et coulée de boue par ruissellement en milieu urbain » a été prescrit pour la commune par arrêté préfectoral en juillet 2001. La démarche n'a pas abouti à ce jour.

3. Le projet de renouveau du centre-ville

Le périmètre de projet s'inscrit totalement dans la plaine alluviale de la Seine en longeant la N6 sur environ 800 mètres. Il comprend le cœur historique et son extension au nord, où se trouvent la mairie, la gare de RER et plusieurs équipements publics. Il se prolonge au sud pour atteindre les berges de l'Yerres (au niveau du quartier Belleplace-Blandin). La revitalisation du centre ancien dégradé s'inscrit dans un projet urbain plus global.

3.1 De l'opération cœur de ville

La réhabilitation du centre ancien démarre en 2009 lorsque Villeneuve-Saint-Georges devient lauréate du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)²¹. La candidature de Villeneuve Saint Georges fait partie des 40 projets retenus en France (sur 87 dossiers). « *Une chance historique pour Villeneuve-Saint-Georges qui fait partie des 5 communes d'Île de France où les quartiers sont les plus dégradés* » reconnaît le service d'urbanisme de la commune²².

¹⁹ Préfecture de l'Essonne, de Seine et Marne et du Val de Marne (2012). Note de présentation du PPRi de la vallée de l'Yerres, page 18.

²⁰ Entretien du 22 juin 2011

²¹ Instauré par la loi du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le PNRQAD a pour but de lutter contre l'habitat insalubre. Il vise à engager des actions de refonte globale d'espaces urbains dégradés en permettant la concentration de moyens pour la réhabilitation de logements anciens, production de nouveaux logements (sociaux), développement de services et d'équipements, aménagement des espaces publics,....

²² Entretien du 25 juin 2011

Les principaux objectifs assignés au projet sont l'éradication de l'habitat insalubre, l'amélioration du parc de logement et la redynamisation du centre-ville (grâce à la relance des activités économiques et un réaménagement des espaces publics). Christian SAINT-GEALME ajoute « *L'objectif est aussi d'abattre les immeubles squattés ou non fonctionnels et ceux possédés par les marchands de sommeil qui sévissent en ville* »²³

L'opération est menée conjointement par la commune et l'EPAORSA. Un protocole répartit les missions entre les deux acteurs. Une convention pluriannuelle, signée en 2011 avec l'ANRU²⁴ et l'ANAH²⁵, précise les modalités de mise en œuvre opérationnelle. Cette convention est valable jusqu'en 2017, c'est-à-dire au moment des premières livraisons.



Le projet de renouveau du Centre-ville dans un contexte urbain plus global
(source : plaquette de l'EPAORSA, décembre 2003)

²³ Entretien du 15 juin 2011

²⁴ Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

²⁵ Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

Le processus conjugué trois types d'intervention :

- Une Zone d'Aménagement Concerté sur 3 ha répartis en 5 secteurs (ZAC multi sites) ;
- Une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) qui porte sur 330 appartements anciens ;
- Un Dispositif Coordonné d'Intervention Immobilière (DC2I) qui concerne une trentaine de logements²⁶.

C'est la ZAC qui concentre les principales opérations réalisées sur le périmètre du PNRQA. Elle compte 470 logements neufs, 330 logements réhabilités, 14 000 m² de surface d'activités et de commerce et 1300 m² d'équipements (dont la création d'un jardin public au bord de l'Yerres).

Le coût de l'opération est estimé à **80 millions d'Euros**, dont 59 millions d'aide publique répartis entre les partenaires suivants :

- L'Etat : 26,3
- Villeneuve Saint Georges : 13,7
- Conseil Général du Val de Marne : 12
- Conseil Régional d'Ile de France : 7

Cette opération peut être replacée dans le contexte du Grand Paris et de la gestion des flux de transports (routiers en lien avec la RN6²⁷, ferrés avec un projet de gare TGV en lien avec le pôle d'Orly). Elle constitue le premier maillon d'une transformation plus profonde du territoire. Elle est aussi présentée comme une occasion pour reconnecter la ville à ses cours d'eau : la Seine et l'Yerres.

3.2 A la reconquête des berges de l'Yerres

L'intégration des berges du dernier bief de l'Yerres, dans le périmètre du projet, est une occasion pour mener une opération que l'on qualifiera de « trois en un ».

Pour comprendre ce dont il s'agit, reprenons les propos de Christian SAINT GEALME, Adjoint au maire durant la précédente mandature, retraçant l'histoire du quartier Belleplace-Blandin²⁸ : *« Ce quartier est né du morcellement d'un grand domaine au moment de la construction de la ligne SNCF Paris-Lyon-Marseille au milieu du XIX^{ème} siècle. Les cheminots, venus de la région lyonnaise, de Macon et du Creusot, qui se sont installés à Villeneuve Saint Georges souhaitaient recréer leur cadre de vie, avec un jardin potager et un poulailler. Ils ont acheté ces terrains marécageux et inondables.... C'est une zone d'expansion des crues de l'Yerres et de la Seine »*

²⁶ Le DC2I est utilisé pour les immeubles très dégradés ayant une valeur patrimoniale pour lesquels une intervention par le privé n'est pas envisageable. Avec ce dispositif, l'EPAORSA acquiert les biens immobiliers « emblématiques du patrimoine local », les restructure/réhabilite puis les revend après une période d'exploitation d'une quinzaine d'années.

²⁷ « Il faut savoir que 55 000 véhicules traversent chaque jour Villeneuve Saint Georges. Le contournement de la RN6 est depuis très longtemps dans les cartons » précise Olivia JEAN de l'EPAORSA (entretien du 29 juin 2011).

²⁸ Entretien du 15 juin 2011.

Au fil du temps, ces terrains inconstructibles ont connu un processus d'urbanisation mal contrôlé : « *On a des terrains occupés plus ou moins légalement selon les cas. Certaines parcelles ont été bâties avec un permis de construire, d'autres sans. Il y avait au départ une cabane en bois, transformée ensuite avec des parpaings, puis on y mettait un toit en béton.... La municipalité ne réagissait pas suffisamment vite pour signifier au propriétaire qu'il était dans l'illégalité. S'il réussissait à prouver que la construction avait plus de trois ans (en fournissant des factures d'eau, d'électricité,...), la construction restait en l'état même sans permis de construire* ».

C'est ainsi qu'en l'espace de trente ans, « *cet appendice de la commune, coincé entre l'Yerres et la voie de chemin de fer, est devenu le symbole de l'anarchie urbaine et de l'abandon des pouvoirs publics. Les terrains laissés vacants ont été pris d'assaut par les caravanes des gens du voyage qui se sont peu à peu sédentarisés. Rattachements sauvages aux réseaux d'électricité ou rejet des eaux usées dans l'Yerres, en l'espace d'une génération, l'ancien domaine du château Belleplace est devenu une zone de non-droit. A vue de nez, la municipalité estime le nombre de caravanes à 200, réparties sur une cinquantaine de terrains* »²⁹.

Depuis plusieurs années (2009), la municipalité s'est attaquée au problème en nommant un adjoint spécial chargé du quartier et en engageant un processus de recensement et d'expulsion des familles implantées illégalement. En 2010, les berges de l'Yerres ont été classées en Espace Naturel Sensible.

La question de la lutte contre les inondations de l'Yerres dans ce quartier devient également un argument pour justifier la démarche. Ce n'est pas le zonage du PPRi qui est mis en avant pour agir mais une question de la responsabilité juridique, comme l'explique Christian SAINT GEALME : « *En cas de forte crue et si des vies humaines sont en jeu, on dira merci à madame le maire d'avoir interdit les constructions dans cette zone* »³⁰.

Mené conjointement par la municipalité et le SYAGE, l'aménagement des berges de la partie aval de l'Yerres apparaît comme un moyen pour résoudre « *un problème d'occupation abusive des berges et de constructions illicites sur certaines parcelles* »³¹, tout en permettant une renaturation du site et une reconquête du champ d'expansion des crues.

Ce que confirme Loïck GUESDON du pôle rivière du SYAGE : « *Le projet de réaménagement du dernier bief de l'Yerres tient compte de la faune et de la flore, au même titre que des inondations. Il n'y a aucune incompatibilité entre restauration de la continuité écologique et réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation* »³².

²⁹ Extrait de l'article du Parisien du 18 janvier 2010 intitulé : « *La mairie veut reprendre le quartier Blandin en main* ». Source : <http://www.leparisien.fr/val-de-marne-94>

³⁰ Entretien du 15 juin 2011

³¹ Entretien du 19 mai 2011 avec le responsable du service de l'urbanisme de Villeneuve Saint Georges.

³² Entretien du 22 juin 2011

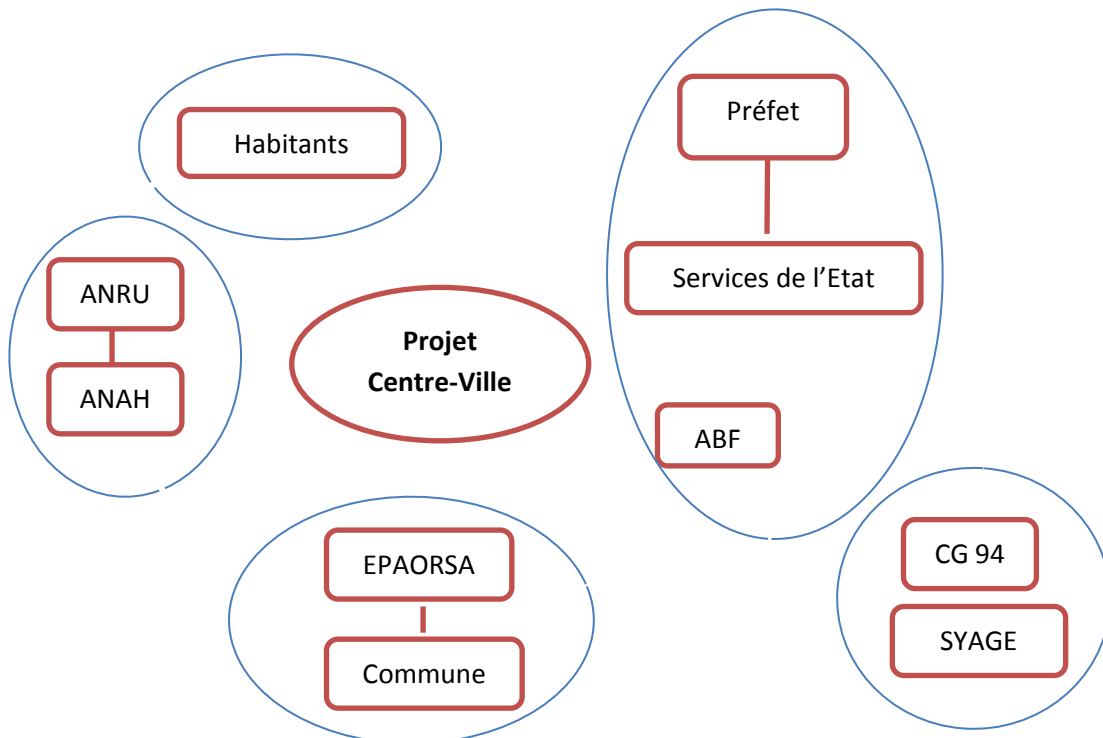
4. L'inscription du risque d'inondation dans le projet « Cœur de ville »

Le projet de requalification du centre-ville de Villeneuve Saint Georges, de par son ampleur et les enjeux qu'il recouvre, mobilise des moyens en termes d'organisation et d'expertise. Ce projet a été l'occasion de mettre à jour les connaissances sur les risques d'inondation. Les conditions semblent réunies pour intégrer au mieux ce phénomène dans la programmation urbaine. Son inscription effective relève d'un processus au cours duquel on assiste à une forme de sélection des connaissances disponibles sur les risques. Piloté par l'EPAORSA, en partenariat avec la commune, ce processus implique prioritairement certains acteurs et ne favorise pas l'expression de l'ensemble des points de vue. La place que prend le risque d'inondation dans le projet résulte donc de ce processus que nous allons décrire au travers de la présentation des acteurs qui gravitent autour de l'opération.

La figure ci-après montre les principales catégories d'acteurs concernés (directement ou indirectement par le projet), regroupés en sous-ensembles. Nous considérerons, en fonction du degré de mobilisation :

- Acteurs de premier rang : l'EPAORSA et la commune ;
- Acteurs de second rang : l'Etat et ses services, ses établissements publics (ANRU et ANHA) et les Architectes des Bâtiments de France (ABF) ;
- Acteurs de troisième rang : le Conseil Général 94 et le SYAGE

Dans notre système, l'habitant occupe une place à part. Cela sera abordée à l'occasion de la présentation du rôle de la commune dans le dispositif.



4.1 L'EPAORSA, acteur dominant

Créé en 2007, l'établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine Amont (EPAORSA) est chargé de conduire une Opération d'Intérêt Général (OIG) sur un espace de 71 km², situé au sud de Paris de part et d'autre de la Seine. L'ambition de développer ce territoire prioritaire, inscrit dans la dynamique du Grand Paris, passe par l'identification de périmètres stratégiques qui deviennent le support d'opérations (13 km²). Tel est le cas du centre-ville de Villeneuve Saint Georges.

L'EPA ORSA est une structure partenariale qui associe l'Etat, la Région Ile-de-France, le Conseil général du Val-de-Marne et les 12 communes inscrites dans le périmètre. L'ensemble de ces acteurs est représenté au sein d'un conseil d'administration de 26 membres (8 représentants de l'Etat, 3 de la Région, 3 du Conseil Général et 1 représentant par commune) qui décide des actions à mener. Le financement de l'établissement est réparti en quatre parts entre l'Etat, la Région, le Département et les communes (au prorata de leurs moyens).

L'EPA « assure à la fois la gouvernance politique et l'ingénierie stratégique et opérationnelle de ce grand projet »³³. En d'autres termes, son équipe pilote les opérations urbaines décidées par le conseil d'administration.

De par ses moyens, en ingénierie et expertise, il occupe une position dominante dans le système. Olivia JEAN, en charge du suivi du PNRQAD à l'EPAORSA au moment de la recherche, l'explique ainsi : « A Villeneuve Saint Georges, il n'y a pas eu de projet de grande ampleur depuis une vingtaine d'années. La mairie n'a par conséquent pas d'expérience en la matière. Elle assure plus un portage politique du projet. Chaque décision est d'abord approuvée par le conseil municipal de Villeneuve Saint Georges, puis par le conseil d'administration de l'EPA. Nous avons la maîtrise d'ouvrage mais on co-pilote ce projet avec la mairie »³⁴.

Le territoire d'intervention de cet établissement public d'aménagement, articulé autour de la Seine, est en partie soumis aux inondations. Différentes opérations de renouvellement urbain sont d'ailleurs programmées en zone inondable. Cette situation conduit les équipes à porter un regard particulier sur ces phénomènes, comme le confirme Olivia JEAN : « L'inondation est une problématique générale à la zone ORSA... Mais en la matière, la position de l'EPA est claire : l'inondation ne doit pas empêcher de s'adapter et de prendre en compte un certain nombre de mesures ».

Elle ajoute à propos de la commune : « Il faut comprendre que le risque d'inondation est dû à un cumul de facteurs : remontée de nappe, ruissellement des eaux pluviales, débordement des réseaux... Il faut savoir que sur Villeneuve Saint Georges on ne peut éviter le risque.... ».

³³ <http://www.epa-orsa.fr/L-etablissement-public-d-amenagement/L-etablissement-public-d-amenagement/L-essentiel>

³⁴ Entretien avec Olivia JEAN de l'EPAORSA, le 29 juin 2011.

Cette problématique conduit l'établissement public d'aménagement à réunir **un groupe d'experts** en 2008 pour mener une réflexion spécifique sur le sujet et apporter un regard neuf sur l'urbanisation en zone inondable à l'échelle du territoire de l'OIN³⁵.

En reprenant la chronologie des faits, il s'agit maintenant de montrer de quelle manière l'ensemble de ces éléments contextuels participe à une inscription du risque dans le projet.

La préparation du dossier de candidature au PNRQAD

En 2008, l'EPA en collaboration avec la ville engage une étude urbaine dont l'objectif est de « *stopper la déréliction du centre-ville en s'appuyant sur les qualités patrimoniales et identitaires des lieux* »³⁶. Elle a pour vocation de « *faire entrer l'opération d'aménagement dans le PNRQAD* »³⁷.

Le Cahier des Clauses Techniques Particulières de l'étude urbaine souligne que « *la présence de risques et de nuisances lourds, massifs et durables, constitue l'une des particularités du territoire de l'OIN* ». Il ajoute que « *le développement de ce territoire passe forcément par la réduction de sa vulnérabilité et de son exposition aux nuisances, et par l'amélioration de sa résilience* »³⁸.

Cette étude urbaine est suivie par deux structures, mises en place par l'EPA pour l'occasion :

- un comité de pilotage qui regroupe des représentants de la Région, du Conseil Général, de la ville de Villeneuve Saint Georges, de l'EPAORSA, de la Direction Départementale des Territoires et d'un urbaniste conseil ;
- un comité technique qui rassemble des représentants de la ville, de l'EPA, du Conseil Général, de la Région et de Seine Grands Lacs.

En septembre 2009, l'équipe retenue pour réaliser cette étude urbaine est invitée à présenter les résultats de ses premières investigations (diagnostic de la situation et principes d'aménagement retenus) au groupe d'experts³⁹.

Un diagnostic sur les risques confirmé par le groupe d'experts

L'équipe d'étude indique que le centre-ville est sensible aux inondations en période de crue de la Seine et/ou durant des épisodes pluvieux exceptionnels. Les inondations liées à des phénomènes de

³⁵ Le groupe d'expert compte entre 8 et 10 membres provenant d'horizons différents : enseignants-chercheurs, consultants et représentants de différentes structures (Institut d'Aménagement Urbain de l'Île-de-France, Seine Grand Lacs, Direction départementale des Territoires, Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation).

³⁶ EPAORSA (2008). Cahier des Clauses Techniques Particulières pour un schéma de principe : relancer le centre-ville de Villeneuve Saint-Georges, 23 p.

³⁷ EPAORSA (2008). Op.cit.

³⁸ EPAORSA (2008). Op.cit., p 4.

³⁹ L'équipe d'étude est pilotée par Makan RAFATDJOU, architecte urbaniste. Pour le risque hydrologique, elle a fait appel au bureau d'étude « Composante Urbaine ».

remontée de nappe sont mentionnées mais ne sont pas prises en compte par l'étude, car difficilement quantifiables. Celles de l'Yerres ne sont pas étudiées⁴⁰.

Elle montre que la protection du centre-ville passe par une combinaison d'actions. Elle fait prendre conscience que les inondations liées au ruissellement des eaux pluviales et aux résurgences de sources sont susceptibles de provoquer des dysfonctionnements majeurs.

Les échanges avec le groupe d'expert conduisent à une validation des hypothèses retenues par l'équipe d'étude qui poursuit alors ses investigations, dont les résultats sont remis à l'EPAORSA en mars 2010⁴¹.

Des propositions de mesures structurelles pour tenir compte des deux types de risques

Partant des origines des inondations sur le centre-ville et considérant les mesures de protection existantes, de nouvelles actions sont proposées. Leurs avantages et inconvénients respectifs sont évalués à travers trois scénarios :

- La Seine en crue par temps sec (pas de précipitation sur Villeneuve-Saint-Georges) ;
- La Seine sans crue mais en temps de pluie (des précipitations sur Villeneuve-Saint-Georges) ;
- La Seine en crue et par temps de pluie.

• Pour lutter contre les inondations provoquées par la Seine, trois solutions sont présentées dans l'étude urbaine.

La première porte sur une fermeture des accès à la Seine (6 points de contact par où l'eau peut gagner le centre-ville au moment des crues). Cette mesure retarde seulement l'inondation car les eaux peuvent trouver un autre chemin en aval et envahir le centre-ville. En outre, la fermeture des accès met en pression les exutoires et exerce une contrainte sur les remblais sur lesquels reposent les infrastructures de transport. Elle est contraire aux préconisations du PPR.

La seconde solution s'appuie sur le principe de compensation retenu par le règlement du PPR qui dit que les mouvements de terrains effectués dans le cadre d'un aménagement (un remblai) doit être compensé par la création d'une capacité de stockage (un déblai) à proximité de l'aménagement. Il est ainsi proposé de construire des parkings souterrains inondables et d'intégrer des zones de déblai excédentaires au sein des espaces publics ou privés (modèle de terrain).

La troisième solution porte sur les formes urbaines et les mesures architecturales au bâti. Elle concerne la création d'un front bâti en bordure de la route nationale avec un accès hors d'eau. Derrière ce front, il est suggéré d'aller plus loin que le règlement du PPRi (qui prévoit que toute nouvelle construction ait un accès au premier plancher habitable qui soit au moins à la cote de la crue de la Seine de 1924, rehaussée de 20 cm). Il est proposé ici de créer un niveau complet habitable au-dessus du niveau de la crue centennale (aménagement du rez-de-chaussée d'habitation en duplex).

⁴⁰ Implicitement, on considère que le périmètre d'étude correspond au découpage retenu pour le Plan de Prévention des Risques d'Inondation en vigueur sur Villeneuve Saint Georges, où le dernier bief de l'Yerres fonctionne avec la Seine.

⁴¹ RAFATDJOU M. et al. (2010). Op.cit.

- Pour lutter contre les inondations consécutives à des pluies exceptionnelles, il est proposé de mettre en œuvre des dispositifs de maîtrise du ruissellement de surface en créant des cheminements pour les eaux de pluie depuis le plateau jusqu'à la Seine et des espaces de rétention sur l'ensemble du centre-ville (en profitant de la requalification des espaces publics et privés). L'idée est de mettre à profit ses mesures pour créer une trame bleue en cohérence avec la requalification urbaine projetée.

Les promoteurs de cette mesure (Composante Urbaine) soulignent sa conformité avec la loi sur l'eau de 1992 (qui demande que les aménagements nouveaux compensent leur impact sur le ruissellement des eaux pluviales) et avec le règlement d'assainissement du SYAGE (qui impose une contrainte de rejet des eaux pluviales au réseau public de 5 l/s/ha).

Le retour du PPRi comme référence

En juillet 2010, un groupement est désigné pour assurer la maîtrise d'œuvre de l'opération PNRQAD. Une nouvelle étude est alors réalisée et ses résultats sont présentés en 2011. Elle comporte un volet consacré au risque d'inondation⁴². S'opère alors un recentrage autour de l'idée suivante : comment satisfaire aux règles du PPRi à l'échelle des îlots concernés par le projet ?

Les mesures qui en découlent portent sur l'habitat. Deux d'entre elles sont relativement classiques : avoir le premier niveau habitable à la cote de la crue centennale, construire des parkings inondables. Mais la troisième ouvre sur une dimension intéressante : imposer ou recommander fortement aux futurs acquéreurs privés la réalisation d'un plan de réduction de la vulnérabilité incluant un plan de gestion de crise (système d'alerte et d'action à mener avant, pendant et après le pic de crue).

L'ensemble de ces mesures fait l'objet d'une sélection par le maître d'ouvrage. Progressivement, le champ d'intervention se resserre autour du PPRi en vigueur qui, rappelons-le, porte uniquement sur l'inondation fluviale.

Olivia JEAN explique ces choix : « *SEPIA Conseils*⁴³ nous avait fait des propositions. Cependant leur coût était faramineux. Donc elles ont été automatiquement abandonnées Ce qui nous pose problème c'est que l'ensemble du centre-ville est en zone bleue du PPRi. Pour le moment, notre approche est de construire dans la ZAC des parkings inondables semi-enterrés ».

Concernant la non prise en compte du risque lié au ruissellement pluvial, elle souligne que : « *Pour la gestion des eaux pluviales, on ne peut strictement rien faire et ce n'est pas de notre compétence. En plus, elle doit se faire à grande échelle alors que notre territoire d'intervention porte sur 3 hectares*⁴⁴ ».

Quant à la réalisation d'un plan de gestion de crise, l'abandon de cette mesure est justifié ainsi : « *La gestion de crise n'est pas de notre ressort. C'est la municipalité qui est en charge de cette*

⁴² Atelier PRANSLAS DESCOURS, et al. (2011). Op. Cit.

⁴³ Dans le groupement de maîtrise d'œuvre, SEPIA Conseils est le bureau d'étude qui a étudié le volet risque d'inondation et fait les propositions à ce sujet.

⁴⁴ Les 3 hectares mentionnés correspondent au périmètre de la ZAC multi sites programmée dans le cadre du projet de renouveau du centre-ville.

problématique qui se gère à une plus grande échelle que celle du centre-ville. Le syndicat de l'Yerres pourrait y jouer un rôle ».

4.2 La commune, acteur latent

Pour le projet de requalification de son centre-ville, la commune dépend en grande partie des moyens et des compétences de l'EPAORSA. Elle accompagne l'opération PNRQAD (deux personnes dédiées). Elle organise la concertation avec la population pour répondre aux questions de relogement générées par le projet mais pas pour mettre en débat le risque d'inondation. Cette dimension est peu présente dans les discours des acteurs de la municipalité, ni dans les documents réalisés pour présenter le projet. Sur le site internet de Villeneuve Saint Georges, des informations concernant l'inondation sont cependant disponibles. On peut y télécharger le PPRi et une plaquette d'information sur les risques majeurs.

Très récemment (avril 2014), Villeneuve Saint Georges a engagé une démarche pour l'élaboration d'un **Plan Communal de Sauvegarde** :

« Villeneuve-Saint-Georges est impactée par les risques naturels (inondation, mouvements de terrain) et les risques technologiques (onze ICPE recensées toutes non Seveso, lignes électriques Très Haute Tension et Haute Tension). Elle possède trois sites aux sols pollués ou potentiellement pollués selon l'inventaire historique des sites industriels et activités de service, BASIAS. Aussi, au vu de cette forte exposition aux risques et en vertu de l'article L.2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et selon l'article 14 de la loi de modernisation de la Sécurité Civile du 13 Août 2004, le Maire de Villeneuve-Saint-Georges qui a l'obligation de réaliser un « plan communal de sauvegarde » (PCS), recherche un prestataire pour l'accompagner dans cette démarche..... La date de soumission des candidatures est fixée au 12 mai 2014 »⁴⁵.

Le journal municipal de l'été 2014 a proposé un dossier intitulé : « **L'eau, la Seine, un bien commun à préserver** » dans lequel figure un encadré sur le risque d'inondation, où l'on peut lire ce qui suit⁴⁶.

Capricieuse et fragile, la Seine mérite notre attention : Le Val de Marne fait partie des départements franciliens les plus exposés au risque d'inondation. A la confluence de la Seine et de la Marne, sa situation géographique le rend vulnérable et les chiffres parlent d'eux-mêmes : 20 des 47 villes val-de-marnaises sont classées inondables, soit 25000 habitants directement concernés. L'urbanisation progressive des vallées inondables au siècle dernier et les évolutions récentes des modes de vie ne sont pas étrangers à cette vulnérabilité grandissante. Pourtant, le risque d'inondation reste méconnu d'une grande partie de la population et des acteurs publics qui rencontrent souvent des difficultés à s'organiser en cas d'alerte. C'est pourquoi le département a décidé d'agir en amont afin de limiter l'impact qu'une crue pourrait avoir sur le terrain. Dans le cadre du Plan Bleu du Val de Marne, le Conseil Général propose des actions pour développer une culture du risque et une gestion intégrée de celui-ci. A Villeneuve Saint Georges, il s'agit principalement de reconquérir les zones d'expansion des crues : « La sensibilisation au risque d'inondation est décisive. L'explication des règles d'urbanisme et l'information lors des crues permettent au villeneuvois de mieux vivre leurs rivières. La prévention doit aussi jouer un rôle important pour assurer leur protection grâce à un espace naturel sensible, une zone d'expansion des crues et des règles plus prescriptives dans les zones de forte exposition au risque » souligne Sylvie ALTMAN.

⁴⁵ Source : www.pavillon-orange.org - Blog PCS et Résilience – consulté le 8 septembre 2014.

⁴⁶ Magazine de Villeneuve Saint Georges, n° 36, juillet-août 2014, p. 17.

Dans cet encart, Sylvie ALTAM (maire de Villeneuve Saint-Georges depuis 2008 et réélue en 2014), souligne l'importance de la sensibilisation et de l'information sur les risques. Ce discours n'est pas suivi de faits. Plusieurs occasions se sont pourtant présentées :

- Lors de la préparation de la candidature au PNRQAD, où trois réunions publiques ont été organisées entre avril et juillet 2009 ;
- Au moment de la concertation préalable à la création de la ZAC multi sites qui s'est tenue entre le 1 septembre et le 1 octobre 2010 (avec une exposition, deux réunions publiques et trois ateliers thématiques);
- Durant l'enquête publique préalable à la délimitation des secteurs de rénovation urbaine dans la zone de bruit C du Plan d'Exposition au Bruit (PEB) de l'aéroport d'Orly.

Une Maison des Projets a été inaugurée le 13 juin 2014. Elle permet aux habitants de découvrir le programme d'action mais aussi de rencontrer l'équipe de Maitrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) qui accompagne les actions de relogement et l'équipe de suivi de l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Elle n'est pas un espace où l'on prend connaissance de l'exposition au risque d'inondation du centre-ville.

En fait, le risque d'inondation n'apparaît pas comme un enjeu pour le territoire de centre-ville. La concertation est seulement l'occasion de parler de patrimoine, d'identité urbaine, de relogement et de cadre de vie.

Le responsable du service de l'urbanisme de Villeneuve Saint Georges résume bien la situation : « *En centre-ville, les enjeux sont sociaux. On doit lutter contre l'insalubrité, respecter des normes acoustiques et thermiques et assurer le relogement des habitants concernés.... Par rapport au risque d'inondation, on répondra aux exigences du PPRi* »⁴⁷.

Il évoque plus facilement le caractère inondable du quartier Belleplace-Blandin au bord de l'Yerres, car dans ce cas il y a une coalition de causes qui se dégage : « *Ce secteur présente des terrains en zone rouge du PPR. Il est occupé par des gens du voyage qui se revendent les terrains entre eux. Il peut y avoir des occupations abusives et des constructions illégales.... Le projet de réhabilitation des berges, mené conjointement avec le syndicat de l'Yerres, est là pour redonner à ce territoire son caractère de champ d'expansion des crues, pour créer un espace de promenades et protéger les personnes présentes.... Nous constituons un dossier pour obtenir des fonds afin d'acquérir des parcelles dans le cadre d'une opération de renaturation* ».

4.3 Les acteurs de second rang

Cette famille rassemble des acteurs qui interviennent dans le processus de suivi administratif du dossier et/ou dans le contrôle de la légalité de l'opération vis-à-vis de contraintes réglementaires.

⁴⁷ Entretien du 19 mai 2011

- La Préfecture du Val de Marne, en lien avec le service instructeur du PPRi, s'intéresse au respect de la cartographie réglementaire en vigueur sur ce territoire. Elle ne joue pas de rôle d'animation des réflexions autour du risque pour aller au-delà du PPRi.
- L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) sont en charge de l'instruction du dossier, du suivi et de l'évaluation des opérations réalisées. Elles interviennent pour le compte de l'Etat, tout au long du processus.

Concernant la sélection de la candidature de Villeneuve Saint Georges au PNRQAD, Didier BRAVACCINI, de l'ANAH indique que : « *La ville rassemblait tous les critères pour être retenue : un habitat fortement dégradé, une précarité sociale du quartier, des logements énergivores, un quartier soumis à des nuisances* »⁴⁸.

A propos de ce dernier critère, le dossier semble avoir mis davantage l'accent sur le bruit des avions que sur les risques d'inondation. Le périmètre du projet de renouveau du centre-ville est en effet inclus dans la zone C du Plan d'Exposition au Bruit de l'aérodrome Paris-Orly⁴⁹, où des secteurs de renouvellement urbain peuvent désormais y être délimités⁵⁰.

Didier BARAVACCINI précise ceci : « *Dans mon souvenir, je n'ai vu à aucun moment le risque d'inondation mis en avant dans le dossier. La seule mention faite prône uniquement le respect du PPRi* ».

Il confirme par ailleurs, le caractère omnipotent de l'EPAORSA et la nécessité d'intervenir dès le départ pour organiser une gouvernance du projet plus équilibrée : « *Au moment de la négociation de la convention qui lie les acteurs du projet, l'EPA voulait tout piloter. L'Etat, l'ANAH et l'ANRU ont souhaité que la municipalité puisse jouer un rôle de maîtrise d'ouvrage pour les actions concernant la réhabilitation de l'habitat privé* »⁵¹.

- L'Architecte des Bâtiments de France (ABF) est impliqué dans le projet car le centre historique, ses extensions (de la fin du XIXème et du début du XXème siècle) et les berges de la Seine et de l'Yerres sont classés en Aire de Mise en Valeur du Patrimoine⁵². Cette servitude d'utilité publique est opposable aux différents travaux affectant l'utilisation des sols. Le projet de requalification du centre-ville est donc soumis à l'avis de l'ABF. L'équipe en charge de la maîtrise d'œuvre de l'opération est donc amenée à travailler en étroite collaboration avec ce dernier pour que les interventions urbaines soient acceptées.

⁴⁸ Entretien du 25 juin 2011.

⁴⁹ Le PEB est un document réglementaire qui permet de limiter l'urbanisation à proximité d'aéroports en fonction d'un zonage : zone A (bruit très fort), B (bruit fort), C (gêne modérée), D (bruit plus faible). Le PEB de l'aérodrome Paris-Orly a été révisé par arrêté inter-préfectoral (Essonne, Val-de-Marne) en décembre 2012.

⁵⁰ Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

⁵¹ Entretien du 25 juin 2011.

⁵² L'AMVP est issue de la loi du 12 juillet 2010 (dite Grenelle II). Elle remplace la Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU).

Soulignons que la mise en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité (qu'elles soient liées au PPRi ou complémentaires à celui-ci) peut entrer en conflit avec le classement en AMVP. Dans le périmètre urbain concerné, ce classement se traduit par le maintien des espaces publics dans leur gabarit (rues, places, passages, impasses), la conservation de la volumétrie traditionnelle des bâtiments,

Ce classement concerne aussi les berges. Il impose de conserver tous les éléments construits (perrés, murs de soutènement, quais d'amarrage de péniches, rampes et escaliers d'accès à l'eau), ainsi que les sections présentant un aspect naturel. L'articulation avec des actions relatives à la gestion des risques et à la gestion des eaux est moins difficile à trouver.

4.4 Le SYAGE, un porte-parole du risque non invité au débat

Sur la commune, le Syndicat mixte pour l'assainissement et la gestion des eaux du bassin versant de l'Yerres (SYAGE) est gestionnaire du réseau d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) et de la station anti-crue (associée au réseau et construite au niveau de l'un des exutoires en Seine). A l'échelle du bassin versant, il gère la rivière et les milieux aquatiques.

Dans sa configuration actuelle, il regroupe 85 communes et 19 EPCI sur les départements de l'Essonne, du Val de Marne et de la Seine et Marne⁵³.

Il est né en 1952, sous forme de syndicat intercommunal, pour intervenir sur l'assainissement la région de Villeneuve Saint Georges (sur un territoire rassemblant 9 communes)⁵⁴. Depuis cette date, il exerce cette mission (collecte et transport des eaux usées, stockage et dépollution des eaux pluviales), mais sur un périmètre plus étendu. Il gère désormais 1300 km de réseaux (eaux usées + eaux pluviales). Depuis 1964, il assure la gestion hydraulique de l'Yerres et de son principal affluent (le Réveillon) via des ouvrages hydrauliques. Depuis 1973, il intervient dans l'entretien du lit et des berges. En 2011, il change de statut pour devenir syndicat mixte et assurer la mise en œuvre du **SAGE** du bassin de l'Yerres qui vient alors d'être approuvé⁵⁵.

Concernant la lutte contre les inondations de l'Yerres, les principales mesures structurelles mises en œuvre par le SYAGE sont consécutives à un évènement majeur survenu en mars 1978. Le syndicat a alors engagé la construction d'ouvrages de régulation, le renforcement de seuils existants et la mise en place d'un dispositif de télégestion. Comme le précise Loick GUESDON du pôle rivière du SYAGE : *« Les ouvrages hydrauliques télé-gérés sur l'Yerres permettent d'évacuer en moyenne 60 m³/s. Globalement, cela nous permet de gérer les crues décennales de la rivière. Mais au-delà, on va peut-être pouvoir retarder l'échéance mais c'est tout... »*.

⁵³ <http://www.syage.org>

⁵⁴ Depuis cette période, Villeneuve Saint Georges est membre du SYAGE. Actuellement, elle possède deux sièges au Syndicat mixte (2 titulaires et 2 suppléants).

⁵⁵ SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Issu de la loi sur l'eau de 1992, ce document de planification est élaboré de manière collective (via une Commission Locale de l'Eau) sur un périmètre hydrographique cohérent. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau (source : <http://www.eaufrance.fr/>). Son élaboration et sa mise en œuvre nécessitent une structure porteuse (maître d'ouvrage). Dans le cas présent, le SYAGE a été choisi pour assurer ce rôle.

Ces actions se sont par la suite inscrites dans une politique plus globale, combinant mesures structurelles et non structurelles. La prévention des inondations fait désormais partie des missions explicites du syndicat mixte, qui a pris trois engagements pour les 10 prochaines années⁵⁶ :

- Réduire l'exposition aux risques d'inondation de la population du bassin de l'Yerres (tout en veillant à maintenir l'attractivité et la compétitivité du territoire) ;
- Réduire le délai de retour à la normale des territoires sinistrés ;
- Développer une culture du risque d'inondation auprès de toutes les parties prenantes, collectivités et habitants, responsables de l'aménagement du territoire.

Le syndicat a mis en place depuis 2002 un système d'information des riverains de l'Yerres pour les alertes de crues (SIRYAC). Il compte actuellement 1000 abonnés (soit 50% des personnes concernées) qui reçoivent les messages d'alerte produit par le SYAGE⁵⁷.

Il faut mentionner une action originale qui se met en place via une collaboration entre le SYAGE et l'ENSOP (Ecole Nationale Supérieure des Officiers Sapeurs-Pompiers) pour élaborer un jeu de rôle permettant d'évaluer, lors d'exercices de crues, les procédures et les réflexes des pompiers de l'Essonne, des agents du SYAGE et des services techniques des mairies concernées par les inondations de l'Yerres⁵⁸.

Suite aux orages violents de juin et juillet 2013, le SYAGE a renforcé son intervention vis-à-vis des inondations dites pluviales. Il s'est fixé trois priorités :

- Mettre en place et entretenir les réseaux d'eaux pluviales ;
- Instaurer si besoin des ouvrages de stockage ou d'infiltration ;
- Développer une politique ambitieuse et volontariste d'infiltration à la parcelle.

En tant que gestionnaire du réseau d'assainissement sur Villeneuve Saint Georges, il a notamment mis en œuvre de techniques alternatives d'assainissement en centre-ville : construction d'un bassin de rétention et réalisation d'une chaussée réservoir.

Avec le SAGE du bassin de l'Yerres, approuvé en octobre 2011, le SYAGE a renforcé ses interventions concernant la maîtrise du ruissellement et l'amélioration de la gestion des inondations. Trois objectifs sont poursuivis :

- Restaurer et préserver les zones inondables, dans une optique de solidarité amont-aval ;

⁵⁶ Exposé du SYAGE devant le club des « SAGE » le 16 octobre 2012.

⁵⁷ Il y a trois niveaux d'alerte : du niveau 1 pour les crues « courantes » au niveau 3 pour celles qui atteignent les PHEC (plus hautes eaux connues). Les riverains disposent en moyenne de 3h pour s'organiser.

⁵⁸ L'eau n° 67. Magazine du SYAGE de septembre 2013 – Dossier inondations, p. 4.

- Gérer les eaux pluviales, prévenir le ruissellement et en limiter les impacts ;
- Optimiser la gestion des crues et améliorer l'information aux populations.

Le dispositif **PAPI** a été choisi pour concrétiser les actions liées à ces objectifs. Le SYAGE a ainsi déposé dans un premier temps un PAPI d'intention, labellisé en octobre 2012, avant d'engager la mise en place d'un PAPI complet⁵⁹. Les axes d'intervention sont les suivants :

- Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque ;
- Surveillance, prévision des crues et des inondations ;
- Alerte et gestion de crise ;
- Prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme ;
- Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens ;
- Ralentissement des écoulements ;
- Gestion des ouvrages hydrauliques.

« Parmi les actions programmées dans le cadre du PAPI figurait la modélisation des crues de l'Yerres pour différentes périodes de retour (5 ans, 10 ans,...). Puis on a alimenté les services de l'Etat pour l'élaboration du PPRi de l'Yerres », indique Loïck GUESDON du pôle rivière du SYAGE, avant d'ajouter : *« Sur la partie amont agricole, il y a la volonté de restaurer les zones d'expansion des crues en Seine et Marne, où il y a actuellement des digues en remblais »*⁶⁰.

Dans le cadre du PAPI projeté et du SAGE en cours de mise en œuvre, le syndicat mixte poursuit des objectifs de mise en cohérence de deux politiques publiques : la prévention des inondations (en lien désormais avec la Directive Inondation) et l'atteinte du bon état des eaux ainsi que la restauration de la continuité écologique (en lien avec la Directive Cadre sur l'Eau).

Pour Sabine FOUREL du pôle prospective et bilan du SYAGE, c'est loin d'être évident : *« On doit articuler deux logiques : celle de la rétention et celle de l'écoulement. L'Agence de l'Eau (Seine-Normandie) nous pousse à enlever nos ouvrages pour assurer la continuité écologique... En 2010, on a fait un essai d'abaissement d'ouvrages qui a provoqué de vives réactions des riverains comme des pêcheurs... Au moment de la crue de l'Yerres du 24 décembre 2012, on a abaissé des ouvrages et il n'y a pas eu de débordement sur l'aval. Fin janvier, les ouvrages n'ont pas été remontés... Il n'y a pas de réaction particulières »*⁶¹.

L'opération concernant le dernier segment de l'Yerres s'inscrit dans cette démarche. C'est finalement autour de cette action que l'on voit apparaître concrètement une alliance entre Villeneuve Saint Georges et le SYAGE. De sa solidité dépendra l'aboutissement de ce projet complexe, où il ne s'agit

⁵⁹ PAPI : Programme d'Action de Prévention des Inondations. Créé en 2003, il vise à réduire les conséquences des inondations sur les territoires à travers une approche globale du risque, qui est portée par un partenariat entre les services de l'Etat et les acteurs locaux (source : <http://cepri.net>). Les dossiers préparés par les maîtres d'ouvrages sont examinés par une commission nationale (commission mixte inondation) en charge de leur labellisation. Le PAPI dit « d'intention » correspond à une préfiguration d'un PAPI dit « complet ». Il propose un programme d'étude destiné à établir un diagnostic de territoire en préalable à l'établissement d'une stratégie et d'un programme d'action associé.

⁶⁰ Entretien du 22 juin 2011.

⁶¹ Entretien du 12 mars 2014.

pas seulement de s'attaquer à l'occupation illégale de terrains riverains de l'Yerres grâce à une opération de reconquête des berges et restauration de la zone d'expansion des crues. Ce tronçon de rivière est aussi classé au titre des sites et des paysages. « *On doit pouvoir peindre le site comme l'a fait Gustave Caillebotte en son temps. L'architecte des bâtiments de France exige d'avoir un plan guide d'aménagement et d'entretien sur la partie aval de l'Yerres* », explique Sabine FOUREL.

Compte tenu de la politique globale qu'il développe mais aussi de son rôle de gestionnaire de l'assainissement sur Villeneuve-Saint-Georges, on peut s'étonner que le SYAGE ne soit pas invité à participer au projet de centre-ville. Son absence confirme que les inondations par ruissellement pluvial sont mésestimées.

4.5 Le Conseil Général du Val de Marne, un acteur très discret

Membre du conseil d'administration de l'EPAORSA et associé au suivi de l'opération de requalification du centre-ville⁶², le Conseil Général est partie prenante des discussions sur les risques d'inondation à Villeneuve Saint Georges. Pourtant son point de vue ne transparait pas⁶³.

Comme pour le SYAGE, cette situation est sans doute préjudiciable pour la recherche de solutions d'intégration du risque dans l'aménagement, dépassant la seule règle du PPRI.

Le Conseil Général organise depuis plusieurs années des exercices de gestion de crise pour que les agents de différents services se forment et acquièrent les réflexes d'intervention et d'organisation d'urgence pour faire face à une crue majeure (mise en place de batardeaux, colmatage de brèches, installation de motopompes, organisation d'un PC de crise opérationnel,...). Cette expérience peut être utile dans le cas présent.

La question de la prise en compte du risque d'inondation dans les aménagements urbains en Val de Marne est actuellement au centre des préoccupations du Conseil Général qui vient de lancer une étude (septembre 2014) sur le sujet afin de l'aider à définir une « posture » en la matière.

5. Conclusion

Villeneuve Saint Georges est un territoire de contraintes, soumis à des risques et des nuisances multiples (bruit et pollution liés aux transports terrestres et aériens, phénomène de retrait/gonflement des sols argileux, risques d'inondation par ruissellement et par débordement de rivière).

En focalisant notre analyse uniquement sur les risques d'inondation, nous illustrons le morcellement des politiques publiques et les difficultés de mettre en œuvre des approches multirisques sur un même projet.

⁶² Lors de la préparation du dossier de candidature au PNRQAD, l'EPAORSA en collaboration avec la ville ont mis en place un comité de pilotage et un comité technique qui ont suivi les études urbaines. Le Conseil Général était membre de ces deux comités.

⁶³Le fait que le Conseil Général n'intervienne pas dans la gestion du réseau d'assainissement de Villeneuve Saint Georges, contrairement au reste du département, ne peut à lui seul justifier cette situation.

En centrant notre regard sur un territoire de projet potentiellement exposé aux inondations, nous mettons en exergue la question des échelles spatiales de gestion des risques. Le recours au PPRi de la Seine, décliné au niveau du périmètre de projet, entretient le morcellement des territoires de gestion du risque. Sa traduction en formes urbaines permet au maître d'ouvrage de réaliser son programme et évite de s'intéresser au renforcement des mesures de protection vis-à-vis des crues de la Seine. Par ricochet, cela prévient également les impacts hydrauliques vers l'aval (c'est-à-dire vers Paris). A sa manière, le recours au PPR entretient ici la relation territoire servant/territoire servi, déjà observée à d'autres échelles (voir le cas de La Bassée). Le Conseil Général du Val-de-Marne dénonce d'ailleurs cette forme d'iniquité territoriale lui interdisant d'améliorer son niveau de protection vis-à-vis des débordements de la Seine, au nom de la préservation du niveau de risque à l'aval⁶⁴.

Mais le projet « cœur de ville » de Villeneuve Saint Georges suggère également d'autres remarques. Il se déroule en effet dans un contexte favorable pour conduire une démarche innovante d'intégration des risques d'inondation à l'urbanisme. Il constitue une réelle opportunité pour développer un savoir-faire notamment en matière d'adaptation de l'urbanisme existant aux risques d'inondation. Il mobilise des moyens importants (en termes de compétences, d'organisation et de financement). Il bénéficie de la présence de l'EPAORSA dont l'expérience en matière d'urbanisme en zone inondable s'affirme au fil des opérations dont il a la charge.

Cet ensemble de facteurs favorables n'est malheureusement pas mis au profit de l'opération.

Les démarches engagées par l'EPAORSA sur d'autres territoires de l'OIN ne bénéficient pas à Villeneuve Saint Georges. Sur les Ardoines (Vitry sur Seine), où deux ZAC sont en cours de réalisation depuis 2011, l'EPAORSA mène depuis 2009 une réflexion pour « relever le défi du renouvellement urbain en zone inondable ». Cette réflexion, conduite d'abord avec l'aide du groupe d'experts (voir 4.1) et maintenant en lien avec les aménageurs et les services de l'Etat, arrive à la conclusion suivante : les questions d'accessibilités et de continuité de services urbains pendant les inondations sont un levier essentiel pour un urbanisme résilient (Creton-Cazenave et al., 2014).

Dans le cas des Ardoines, cette idée amène les acteurs de l'aménagement à intégrer la problématique de la gestion de crise dans le processus de conception urbaine. Elle n'est pas reprise pour le cas de Villeneuve Saint Georges, alors que le contexte s'y prête.

Du fait de l'intérêt qu'ils portent au sujet et de leurs compétences en la matière, le SYAGE comme le Conseil Général auraient pu être des relais pour placer la question des risques d'inondation au cœur des discussions. Tel n'est malheureusement pas le cas.

Au cours du processus de décision du projet, on observe un phénomène de sélection des connaissances. Celles qui sont produites en phase de préparation sont peu mobilisées ensuite. C'est ainsi que la question du risque liée au ruissellement, considérée comme essentielle lors des études, est mise de côté. L'absence du SYAGE dans le processus de décision et le non aboutissement du PPR ruissellement pluvial sur la commune (prescrit en 2011) sont des éléments explicatifs.

⁶⁴ Dans le département du Val-de-Marne, les murettes anti-crue construites le long de la Seine (14 km) et de la Marne (16 km) sont calées par rapport aux crues de type 1924 et 1955 (Source : intervention de Melinda Tellier - DSEA du CG94 – à l'atelier PREVIRISQ n° 3 sur les stratégies départementales de prévention des inondations. Paris : PREVIRISQ, septembre 2010.

Finalement les réponses urbaines apportées pour faire face au risque s'organisent autour du respect pur et simple du PPRi en vigueur, qui porte sur les débordements de la Seine. L'utilisation de la cartographie réglementaire introduit un raisonnement à l'échelle de la parcelle mais pas en termes de projet de territoire. Le PPR agit ici à la fois comme un garde-fou et comme justificatif pour le projet.

A Villeneuve Saint Georges, le risque d'inondation ne semble pas constituer un enjeu majeur. Sans lien visuel avec la Seine, en l'absence d'évènements majeurs récents et avec le sentiment d'être protégé par des infrastructures de transport sur talus, les habitants du centre-ville sont loin d'imaginer les conséquences d'une inondation sur cet espace enclavé (donc difficile à évacuer).

Le centre-ville rassemble en effet plus de 10% de la population de la commune (3600 habitants sur 30 000). Entre les démolitions, les rénovations et les constructions prévues dans le programme, on attend un accroissement net de 366 logements. Si l'opération menée permet de lutter efficacement contre l'habitat insalubre et d'améliorer la qualité de la vie urbaine dans le centre-ville, elle produit aussi de la vulnérabilité supplémentaire (compte tenu de la fragilité sociale des habitants qui y vivent).

L'opération de requalification du centre ancien n'est aucunement l'occasion de communiquer sur le risque, d'informer et de sensibiliser les personnes exposées. D'une certaine manière, les connaissances sur le sujet sont « confisquées » par la sphère technique qui opère une sélection. On ne fait pas du risque un objet de la politique urbaine.

Pourtant les propos de Sylvie ALTMAN, maire de la commune, laissent penser le contraire quand elle déclare que : « *La sensibilisation au risque d'inondation est décisive. L'explication des règles d'urbanisme et l'information lors des crues permettent au villeneuvois de mieux vivre leurs rivières....* »⁶⁵.

Cet exemple illustre le découplage important qui existe entre politique d'urbanisme et politique de prévention des risques naturels. Le PPR semble être le seul outil à disposition pour créer une passerelle entre les deux. Mais il joue davantage un rôle de garde-fou et est considéré comme une contrainte par les aménageurs et un générateur de surcoût.

Cette étude de cas montre également les limites de la territorialisation de l'action publique lorsque les projets urbains sont « formatés » par une cartographie réglementaire que l'on cherche à appliquer partout de la même façon.

⁶⁵ Magazine de Villeneuve Saint Georges, n° 36, juillet-août 2014, p. 17

QUELLE INTEGRATION DU RISQUE D'INONDATION DANS L'AMENAGEMENT DE LA VALLEE DE LA BIEVRE ?

Pour rendre compte des formes de territorialisation du risque d'inondation dans les zones inondables urbanisées ou à urbaniser de la vallée de la Bièvre, notre enquête s'est déroulée en deux temps correspondant à deux échelles d'analyse : la première est celle de la vallée dans son ensemble ; la seconde celle d'un quartier, le centre-ville de Jouy-en-Josas, pris comme terrain d'expérimentation pour une concertation autour des formes d'aménagement et de gestion des risques pluvial et fluvial dans les zones inondables de la vallée.

A l'échelle de la vallée, nous sommes partis de l'observation du processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Bièvre. Au sein de la Commission Locale de l'Eau, nous sommes particulièrement intéressés au groupe de travail consacré à la « maîtrise des ruissellements », animé par le président d'une association de sinistrés, constituée à la suite de débordements récurrents dans un quartier de Fresnes. En élaborant, de manière assez globale et intégrée, un diagnostic des risques dans la vallée et en cherchant à construire des parades en termes de protection et de prévention, ce groupe de travail s'est constitué en coalition d'acteurs. Au travers de l'analyse du travail mené par cette coalition et par chacune de ces composantes, nous montrons quels territoires de risque ont été construits.

C'est l'objet d'une première partie dans laquelle est également présentée brièvement la géographie du bassin versant et les principaux événements relatifs aux dernières inondations.

A l'échelle du quartier, notre méthode a consisté à réunir un collectif d'acteurs intéressés à l'aménagement et à la protection des zones inondables dans la vallée et à les « inviter » à construire collectivement des scénarios d'aménagement et de gestion du risque dans ces zones. Cet exercice de construction collective était complété par une évaluation par chacun des participants des scénarios. L'objectif final de la concertation était non seulement d'évaluer les préférences de chacun des participants et du groupe pour certaines formes d'aménagement et de protection mais aussi et surtout d'essayer de repérer des représentations convergentes ou divergentes du risque.

La deuxième partie présente la démarche prospective adoptée pour rendre compte de la manière dont un système d'acteurs, mobilisés à l'échelle d'un projet, peut intégrer le risque dans l'aménagement. Nous exposons et discutons ensuite les résultats de la mise en œuvre de cette démarche.

1. Analyse des territoires de risques d'inondations dans la vallée de la Bièvre

La vallée de la Bièvre est sujette aux inondations par crues de rivière et par débordement de réseaux d'assainissement. Le tableau suivant permet d'identifier les acteurs et les instruments de gestion par échelle de territoires mobilisés dans la gestion de ces inondations.

Echelle de territoire	Acteurs clés	Instruments
Métropole	Région Ile-de-France Etat	SDRIF Opérations d'Intérêt National dans le cadre du Grand Paris
Bassin versant	Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Bièvre Commissions du SAGE	SAGE
Départemental ou interdépartemental	Etat : DRIEE, DRIEA, UTEA Conseil Général 94 : DSEA	Évaluation préliminaire des risques d'inondation, DDRM, PPR ruissellement, Schéma d'assainissement
Communal ou intercommunal	Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Vallée de la Bièvre Association « Sauvegarde Et Cheminement Des Eaux de Fresnes »	Conventions de débits Plan de gestion de crise de Fresnes

Echelles, acteurs, procédures et matériaux mobilisés dans l'étude de cas sur la Bièvre

La Bièvre prend sa source au Hameau de Bouviers sur la commune de Guyancourt, qui se situe dans le département des Yvelines. Elle traverse cinq départements (Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Paris), cinquante communes et onze intercommunalités avant de se jeter dans la Seine au sud de Paris, au niveau du XIII^{ème} arrondissement. Elle est longue de 36km qui se décomposent en : 20km à ciel ouvert, 11km où la rivière coule dans des canalisations souterraines, et 5km où elle circule sous des remblais pouvant atteindre une dizaine de mètres de profondeur par rapport au niveau de la chaussée (dans Paris). Le bassin versant naturel représente 20 000 ha de surface. La Bièvre possède divers affluents : les rus de Saint Marc, de Vauhallaan, des Gains et de Rungis en rive droite ; et ceux de la Sygrie, des Godets, des Morteaux et des Blagis en rive gauche.

En raison des pentes de la rivière principale, des affluents qui l'alimentent, du profil très encaissé des thalwegs et du dénivelé important, la vallée de la Bièvre a une très forte réactivité aux événements pluvieux. Les débits de la rivière sont fortement et rapidement influencés par la pluviométrie et sont d'ailleurs régulés par de nombreux équipements (vannes, pompes, bassins de stockage), surveillés en temps réels grâce à des automates sur plusieurs sections, et sont régis par des conventions entre collectivités.

Les crues de la rivière dues aux fortes pluies ne sont pas très fréquentes mais peuvent engendrer des dégâts importants. A l'amont de la vallée, la dernière crue importante date de 1982 (dégâts estimés de 6,36 millions de Francs 1982 pour les communes de Bièvres et Jouy-en-Josas). La cote de submersion alors atteinte à Jouy-en-Josas a été ultérieurement considérée comme centennale (arrêté n°07-084 du 2 novembre 1992). L'évènement de 1982 a d'ailleurs conduit à renforcer la protection via la construction de plusieurs ouvrages de stockage et de régulation des débits de la rivière.

A l'aval de la vallée, les inondations sont très fréquentes (on compte 218 arrêtés de catastrophes naturelles pour inondation par ruissellement depuis 1982) et sont davantage liées à l'urbanisation qu'aux crues de la rivière elle-même. Dans ce secteur, la Bièvre est canalisée et interconnectée avec des réseaux d'assainissement communaux, intercommunaux, départementaux et interdépartementaux. Les inondations sont alors liées au ruissellement urbain qui engendre des débordements de réseaux. L'orage de la nuit du 6 au 7 juillet 2001 a provoqué à Fresnes des inondations importantes dont les dommages ont été estimés à 1 200 000 € par les assureurs. Ces inondations, qui ont fait l'objet d'une enquête interministérielle et d'un contentieux, étaient directement liées au ruissellement urbain et aux débordements des réseaux et non à la Bièvre elle-même (Inspection Générale de l'Administration, 2006). Cependant, la rivière, même enfouie, reste sujette aux crues.

Aujourd'hui, la pression démographique qui pèse sur la région Ile-de-France fait de cette vallée et du versant de la Bièvre un territoire convoité et qui, d'après les documents de planification, doit être dédié à l'expansion urbaine. La vallée est présentée dans le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France comme un territoire permettant de rééquilibrer l'Est et l'Ouest de la métropole, en termes d'emplois, de logements et de réseaux de transports. Une grande partie de la vallée de la Bièvre est considérée comme un "site stratégique" pour dynamiser la métropole parisienne (SMBVB, 2012). Cette expansion doit intégrer des objectifs de « développement durable » qui se traduisent en l'espèce par une augmentation des aménagements urbains censés limiter l'imperméabilisation des sols et l'augmentation des débits ruisselés.

Peut-on, dans ce contexte, identifier une coalition qui porterait la cause de la prévention et de la protection contre les inondations ? Selon quelles modalités les acteurs qui composent cette coalition sont-ils organisés et quels territoires du risque mettent-ils en place pour porter leur cause ?

Le noyau central structuré autour du bassin versant de la Bièvre.

Le noyau central de la coalition est composé d'ingénieurs et de techniciens des services d'assainissement intercommunaux (dans le département des Yvelines) et départementaux (Val-de-Marne) ou chargés de l'entretien et de l'aménagement des cours d'eau dans le cadre de syndicats intercommunaux. Ces ingénieurs portent la cause de la maîtrise hydraulique de la rivière, supposant de combiner des systèmes de régulation dits « structurels » (bassins de rétention), un contrôle de l'urbanisme à l'échelle du bassin versant et la restauration du cours d'eau et de ses affluents. La principale difficulté à laquelle sont confrontés ces acteurs concerne justement la faible reconnaissance des relations entre des problématiques d'assainissement et d'urbanisme. Leur cause

peut être résumée en ces termes : il résulte de cette faible reconnaissance, une urbanisation qui favorise les phénomènes d'inondation et menace la sécurité des populations.

Pour ce noyau central d'acteurs, le SAGE constitue, dans cette optique, un instrument privilégié. L'état initial produit dans le cadre du SAGE témoigne d'un travail d'appropriation de l'histoire de la Bièvre et de son artificialisation. Cette artificialisation est aujourd'hui vécue comme totale puisque le « système Bièvre » est inscrit dans un bassin versant dont les contours naturels ont été modifiés. Dans sa partie aval, la Bièvre « envoutée », devenue collecteur d'assainissement, reçoit en effet les apports des « sous bassins » d'assainissement pluvial (Fresnes, Choisy, Villejuif...). Pour éviter les débordements, une partie de ses eaux sont évacuées en station d'épuration et en Seine via le collecteur Fresnes-Choisy. L'état initial du SAGE est également caractérisé par un grand nombre de données relatives à l'augmentation de la population et la densification des villes de la vallée de la Bièvre. Même si les inondations dans cette vallée sont séculaires, il apparaît évident pour tous les acteurs rencontrés que les phénomènes d'urbanisation et de métropolisation dont la vallée a fait et fait toujours l'objet ont conduit à aggraver le risque d'inondation.

C'est en prenant toute la mesure de cette histoire et de la relation qui unit les inondations et l'aménagement de la vallée que les auteurs de l'état initial du SAGE Bièvre concluent que les projets d'aménagements du plateau de Saclay et d'une partie du Val-de-Marne doivent faire l'objet d'une grande vigilance : « *Le projet d'aménagement du plateau de Saclay, avec un vaste programme de logements, demandera de bien se soucier de l'évacuation des eaux pluviales. A l'aval, La Bièvre envoutée doit recevoir tout ce qui arrive de son bassin versant amont, ce qui suppose de limiter les débits et de contrôler les qualités des rejets.* » (SMBVB, 2012).

Cette représentation historique du risque territorialisé conduit à formaliser des territoires du risque tout à fait originaux : cette construction territoriale peut en effet se lire dans le choix du périmètre du SAGE et des différents secteurs retenus pour l'action.

En raison de l'urbanisation dense et de l'interconnexion des réseaux d'assainissement présents à l'aval, une dizaine de communes situées hors du bassin versant naturel de la Bièvre ont été intégrées dans le périmètre du SAGE. Il concerne cinquante sept communes (et non cinquante pour le bassin naturel) et prend en considération les territoires qui aggravent les ruissellements : le plateau de Saclay représentant un apport potentiel d'eaux significatif vers le bassin de la Bièvre, et l'ensemble des communes dont les eaux pluviales sont drainées par le collecteur Fresnes-Choisy (Orly et Choisy-le-Roi), et par le collecteur de Villejuif. Au total, le territoire du SAGE couvre **246 km²** et concerne plus de 1 100 000 habitants (SMBVB, 2011).

Le découpage de la vallée en secteurs d'inondations témoigne également de l'histoire de l'urbanisation et des aménagements hydrauliques et des pratiques de gestion conventionnelle entre les collectivités de la vallée. L'état initial du SAGE présente les différents territoires du risque de la façon suivante :

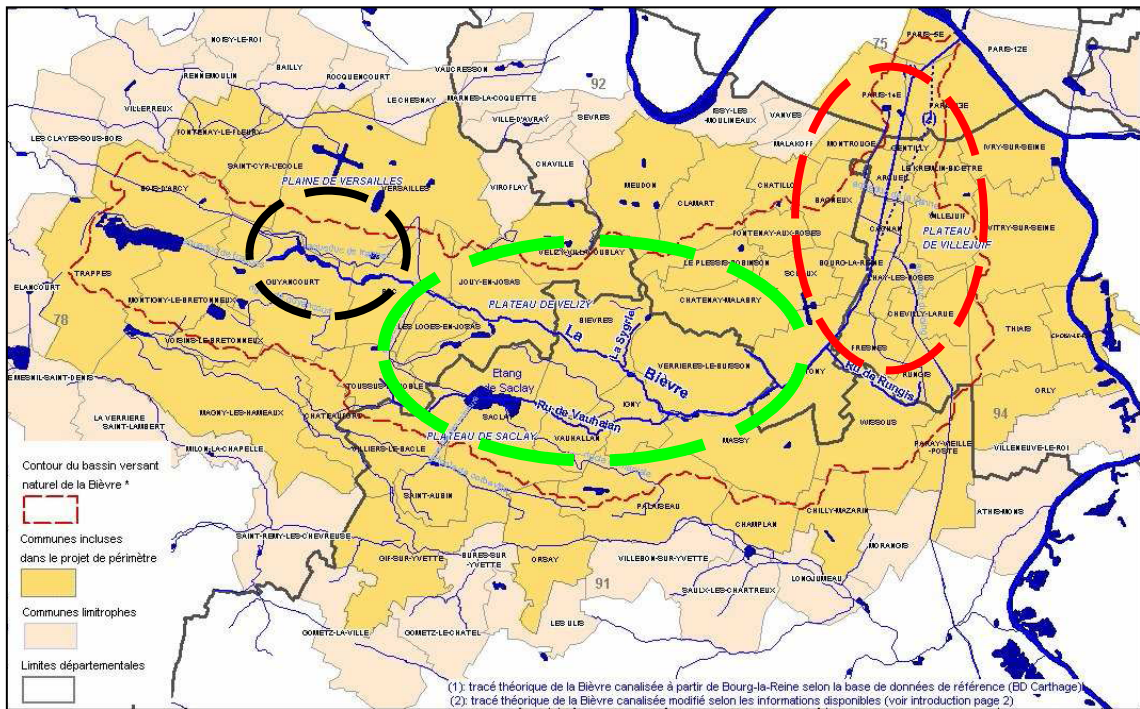
Le secteur amont : on trouve peu de traces de crues sur ce plateau qui est, par définition, peu exposé. Ce secteur a en outre été historiquement pourvu de systèmes de drainage et de stockage des eaux pluviales permettant l'alimentation du domaine de Versailles via l'aqueduc de Trappes (les

premiers étangs ont été créés dès 1678). La forte urbanisation liée à la construction de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines a conduit à la création de nombreux bassins de retenue et de stockage des eaux pluviales afin de limiter les ruissellements et de protéger l'aval contre les crues. La création de ces bassins débute en 1972 soit par creusement, soit par extension de bassins existants. Le volume de stockage utile (environ 3 millions de m³) a été dimensionné pour une protection vis-à-vis d'une pluie d'occurrence cinquantennale voire centennale (le débit de ruissellement équivalent étant de 0,5 l/s/ha). Ce chiffre peu élevé est représentatif d'une zone naturelle à faible pente.

Le territoire du SIAVB ou « secteur centre » : la crue de référence sur ce territoire demeure celle occasionnée par l'orage de la nuit du 21 au 22 juillet 1982. Cet orage a rapidement provoqué un ruissellement très important sur la vallée de la Bièvre moyenne, notamment à Jouy-en-Josas dont toute la zone urbaine a été submergée. La cote de submersion à Jouy-en-Josas a été ultérieurement considérée comme centennale mais ne constitue pas une période de retour pertinente pour les gestionnaires du SIAVB qui rappellent la difficulté d'en définir une pour les inondations liées aux événements pluvieux intenses. C'est pourquoi l'état initial du SAGE reprend les données relatives à la lame d'eau précipitée cette nuit là (la plus forte enregistrée sur 50 années d'observations), aux débits de pointes reconstitués apparaissant comme étant cinquantennaux à partir des Arcades de Buc. Les auteurs ajoutent que l'effondrement du remblai de la voie ferrée et la formation d'embâcles à l'entrée des galeries souterraines sont également à prendre en compte pour appréhender les hauteurs d'eau d'une inondation.

Le secteur aval : les événements pluvieux importants sur la Bièvre aval sont ici de nature à causer des submersions très importantes et de longue durée. Ces submersions sont liées à la saturation des collecteurs pluviaux et unitaires dont la capacité est devenue progressivement insuffisante du fait de l'imperméabilisation croissante de la zone. Les saturations, même locales, provoquent une mise en charge des réseaux qui se répercute en remontant vers l'amont et parvient à soulever les bouches d'égout. Les eaux débordées envahissent alors les rues et les habitations adjacentes parfois situées en contrebas des chaussées, causant des dégâts non seulement en raison de l'importance des volumes en jeu mais aussi de leur qualité. Il faut bien noter que ces submersions ne sont que très rarement le fait d'une saturation directe du collecteur Bièvre : c'est pourquoi il convient de ne pas parler de crues de la Bièvre, mais bien de submersions liées à la saturation des réseaux d'assainissement. Deux événements pluvieux ont récemment causé d'importants désordres et sont fréquemment utilisés dans des études d'impact ou de dimensionnement d'ouvrages. L'orage de la nuit du 6 au 7 juillet 2001 et l'orage du 7 août 2008, l'orage du 14 juillet 2010.

Pour ces acteurs du noyau central de la coalition, le territoire du risque d'inondation peut donc être décomposé en trois types de secteurs (voir la figure de la page suivante). Ce découpage du territoire fait directement référence aux territoires d'actions des syndicats intercommunaux ou des services départementaux d'assainissement dans le Val-de-Marne, propriétaires et gestionnaires des réseaux, des infrastructures de stockage et de délestage, des vannes et automates utiles à la régulation des flux.



Les secteurs de gestion des inondations

(Source : SMBVB, 2012)

L'histoire des aménagements et de l'urbanisation du territoire permet en outre de comprendre une autre forme de régulation hydraulique entreprise par les services d'eau et d'assainissement des collectivités et qui implique de nouveaux acteurs dans la gestion hydraulique. Les limitations de débits ne se font pas uniquement au niveau des réseaux et des conventions de débits entre collectivités. Elles se font également et de plus en plus « à la surface » du territoire par le biais des normes de limitations des ruissellements. Ces normes se traduisent en pratique par l'installation de techniques d'infiltration et de stockage des eaux pluviales. Ces techniques (bassins, noues, puits d'infiltration...) sont diverses et mises en œuvre au sein d'espaces publics (bordures de voirie, parcs, terrains de sport) ou dans les propriétés privées (bassins aériens ou enterrés, cuves de récupération des eaux de toitures...). Ces techniques sont intéressantes du point de vue de la territorialisation de la gestion de l'eau parce qu'elles combinent des actions individuelles mises en œuvre à l'échelle de la parcelle et des actions collectives qui fonctionnent en lien avec des réseaux (communaux, intercommunaux, départementaux et interdépartementaux). En sus de ces changements d'échelle dans l'action, de nouveaux acteurs se trouvent intégrés aux processus de gestion. Il s'agit par exemple des aménageurs et des promoteurs immobiliers qui doivent intégrer ces techniques à leurs diverses constructions. Cette gestion de surface des eaux pluviales permet à la fois de favoriser l'infiltration et/ou le stockage des eaux de ruissellements, et de valoriser des démarches de « développement durable ».

Nous avons isolé, dans notre description du noyau central de la coalition qui porte la cause de la gestion des inondations, la catégorie des ingénieurs et des techniciens des services d'assainissement de la collectivité. Il faut cependant ajouter à cette catégorie, celles des élus locaux et des services de l'Etat sans lesquels cette construction des territoires de l'inondation serait impossible.

A cet égard, il faut noter que le projet de SAGE Bièvre existait déjà dans les années 1990. L'élément qui le relança fut certainement l'événement dramatique survenu dans la nuit du 6 au 7 juillet 2001. La dynamique générée par cet événement catastrophique fut sans conteste entretenue par les missions d'inspection des services de l'Etat et les services de la Préfecture. Les systèmes de régulation hydraulique et les réglementations de contrôle à la source élaborées et mises en œuvre par les services d'eau et d'assainissement des collectivités rencontrent par ailleurs l'aval des élus. La conjonction de ces deux types de politiques donne à voir la capacité d'action des collectivités et de leurs représentants en matière de maîtrise des inondations engendrées par l'urbanisation passée et de contrôle des impacts de l'urbanisation future.

Le premier cercle à l'échelle interdépartementale

Autour de ce noyau central des services d'eau et d'assainissement des collectivités, organisé sur le territoire du bassin versant de la Bièvre (intégrant des segments du réseau d'assainissement interdépartemental), un deuxième cercle d'acteurs peut donc être identifié. Il regroupe à l'échelle interdépartementale deux types d'acteurs historiques en matière de gestion des réseaux et du risque d'inondation : pour les collectivités, le Syndicat Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) et pour l'Etat, l'UTEA du Val de Marne (Unité Territoriale de l'Environnement et de l'Aménagement). Le développement par ces acteurs de nouvelles formes d'intervention sur la question des inondations est ici étudié car elles correspondent à de nouvelles façons de se représenter le territoire du risque.

La première action non structurelle mise en place par les experts est gérée par le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP). Il s'agit d'un système d'alerte (« ALERT ») qui a pour fonction d'anticiper les désordres hydrauliques pouvant être occasionnés lors d'événement pluvieux importants qui conduisent à la mise en charge du réseau d'assainissement. Ce système d'alerte est à destination des communes riveraines de la vallée de la Bièvre (Bourg-La-Reine, Cachan, L'Hay-les-Roses, Fresnes, Antony, Gentilly, Arcueil, Sceaux) et aux préfetures du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Ces alertes sont émises lorsqu'un dépassement du seuil de hauteur d'eau toléré sur le réseau du SIAAP est signalé, susceptible de se traduire par des débordements des réseaux départementaux ou (inter)communaux. Ce système d'alerte peut être utile pour cinq secteurs particulièrement vulnérables. Le terme « secteur » est utilisé pour traiter des parties du territoire sur lesquelles il est possible d'agir grâce à des infrastructures techniques. Ainsi, les communes riveraines de la Bièvre, concernées par ce système d'alerte, sont regroupées en secteurs d'action. Il s'agit de : (a) Fresnes, Antony-Fresnes, Bourg-la-Reine, (b) Cachan, (c) L'Hay-les-Roses, (d) Gentilly, (e) Arcueil et Sceaux. Ces secteurs sont identifiés à partir des points bas submergés lors des épisodes pluvieux de 2001 et 2008 (pour les communes d'Antony et Fresnes). Cette façon de procéder est en elle-même une innovation tant la connaissance des dysfonctionnements du réseau reposait jusqu'à présent sur une démarche de modélisation du réseau, permise par les données des capteurs installés dans le réseau. Des seuils de déclenchement et de fin d'alerte sont définis sur 19 points de contrôle répartis sur le réseau du SIAAP. Ce système est particulièrement intéressant parce qu'il résulte d'une coordination locale des services de l'Etat et de plusieurs collectivités locales (Val-de-Marne et Hauts-de-Seine), ainsi que l'action directe du SIAAP sur des secteurs locaux. En outre, elle témoigne d'un nouveau mode d'action du SIAAP qui, sur un

secteur particulier de l'agglomération parisienne, développe davantage une approche en termes de gestion de crise que de réduction des conséquences de l'aléa.

Une autre forme d'action interdépartementale, partagée entre les services de l'Etat et les collectivités, est actuellement en cours de développement sur le territoire de la Bièvre aval. Il s'agit de la conception d'un plan interdépartemental de prévention du risque d'inondation (PPRI) par ruissellement. D'après l'Unité Territoriale de l'Environnement et de l'Aménagement du Val-de-Marne (UTEA 94), il s'agirait de la première création d'un PPRI urbain interdépartemental. Les services de l'Etat (UTEA) et les services techniques des collectivités (DSEA) se réunissent au sein d'un comité de pilotage ayant pour charge de définir ce PPRI. L'idée est que les inondations par ruissellement urbain et débordements de réseaux soient gérées par secteurs, et non par « zone » comme pour les inondations par crue de fleuve et de grande rivière. La différence est importante même si secteurs et zones correspondent aux parties du territoire les plus exposées au risque. La notion de secteur sous-tend l'idée que des aménagements et infrastructures techniques permettent d'agir directement sur les « désordres hydrauliques ». La notion de « zone » fait quant à elle plutôt référence aux parties du territoire qui sont « naturellement » inondables et sur lesquelles il est difficile d'agir directement. La zone est « naturellement déterminée » alors que le secteur est « techniquement construit ». Ainsi les actions à mener sur les zones et les secteurs ne sont pas identiques, même si elles sont certainement transférables.

Les actions de prévention et de protection sur les zones inondables correspondent le plus souvent à des interdictions de construction ou à des prescriptions particulières pour les habitations à construire. Sans qu'on en ait une idée parfaitement stabilisée, les actions de prévention et de protection dans les secteurs inondables correspondent plutôt à la mise en place de systèmes d'alerte, de normes de limitation des ruissellements à la surface et de contrôle des débits et potentiellement à des prescriptions pour la protection et la réduction de la vulnérabilité des bâtiments. Dans le PPRI ruissellement interdépartemental, il s'agit tout à la fois de faire interagir les collectivités entre elles (pour les systèmes d'alerte, les conventions de débits et les limitations de ruissellement) de définir des secteurs inondables (une rue peut être déclarée inondable mais pas la rue qui lui est parallèle), et de demander aux aménageurs et habitants d'équiper les bâtiments.

On assiste donc depuis une dizaine d'années à une nouvelle forme de territorialisation du risque. Elle se met en place à des échelles qui ne correspondent plus seulement à des échelles administratives. Les territoires et les formes de l'action évoluent: il ne s'agit plus de construire des infrastructures lourdes, mais de réguler de manière optimale les infrastructures existantes et de prendre en compte l'inscription du risque à la surface des territoires. La coalition de cause ne cherche plus uniquement à gérer les flux dans le réseau, elle se construit désormais autour d'une volonté de maîtriser les apports des réseaux et des ruissellements de surface. Les services de l'Etat ne se contentent pas par ailleurs d'arrêter un périmètre de zone inondable, ils entrent dans une réflexion, au côté des services techniques des collectivités, pour agir directement sur les stratégies des aménageurs, des services techniques et des habitants. Cette nouvelle forme de territorialisation du risque se traduit par une augmentation des interactions des services de l'Etat avec les autres acteurs du territoire. Parmi ces autres acteurs du territoire, on trouve les sinistrés et l'on peut faire l'hypothèse que cette nouvelle forme de territorialisation des acteurs du premier cercle résulte au moins pour partie de leur mobilisation.

Le second cercle à l'échelle du quartier.

Un troisième type d'acteurs prend désormais part à la coalition qui porte la cause de la prévention et de la protection contre les inondations. Regroupés en association, les sinistrés des inondations à Fresnes se mobilisent pour la reconnaissance de leur état de victime et pour un changement dans l'action publique¹. L'association SECDEF (Sauvegarde Et Cheminements des Eaux à Fresnes) demande depuis plus de dix ans qu'un bassin de stockage des eaux pluviales soit construit afin de soulager le collecteur Fresnes-Choisy. Ce bassin permettrait d'éviter les refoulements des réseaux d'assainissement dans les points bas de la vallée, comme c'est le cas à Fresnes. Le président de l'association a également intenté et gagné un procès devant le tribunal administratif afin de faire reconnaître la responsabilité des services d'assainissement du Val-de-Marne (TA de Melun, arrêt du 22 janvier 2010). Les événements du 7 juillet 2001 ne constituent pas, d'après le Tribunal Administratif de Melun un cas de force majeure qui pourrait exonérer le Val de Marne de sa responsabilité parce que *"leur violence n'était pas imprévisible"*, même si *"leur importance, leur intensité et leur durée exceptionnelles"* sont reconnues. Un événement pluvieux dont on sait qu'il a une période de retour supérieure à 100 ans à Fresnes est donc exceptionnel, mais pas imprévisible, dans la mesure où cette commune a *"connu de 1994 à 2001 onze inondations dont sept ont été classées en catastrophes naturelles"*. Le Val de Marne est donc jugé responsable mais le paiement de la condamnation est réparti entre les différentes collectivités responsables d'ouvrages qui ont une incidence sur le fonctionnement des ouvrages mis en cause : le SIAAP à hauteur de 70%, la communauté d'agglomération du Val de Bièvre, le Département du Val de Marne et celui des Hauts de Seine à hauteur de 10% chacun.

La responsabilité de l'Etat (également appelé en garantie par le Conseil Général du Val de Marne) n'a finalement pas été mise en cause parce qu'aucun lien de causalité n'avait été démontré entre les inondations et le fait que l'Etat n'ait pas construit de réservoirs pour les eaux de ruissellement de l'autoroute A6.

Ces sinistrés de Fresnes s'expriment *via* un journal trimestriel (« Orages sans désespoir ») ainsi que dans des réunions publiques au cours desquelles les habitants témoignent de leur expérience du risque et diffusent leurs revendications.

Pour autant, l'association SECDEF n'a pas, à ce jour, obtenu gain de cause. Même si plusieurs études de faisabilité du bassin ont été réalisées, aucune solution de financement d'un bassin, estimé à 50 millions d'euros, n'a été arrêtée entre les collectivités potentiellement contributrices (Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine, SIAAP).

En revanche, la mobilisation de SECDEF et les actions du président de l'association ont permis à ce dernier de se positionner comme l'un des acteurs incontournables dans la politique locale de l'eau sur ce territoire. Cette personne est en effet connue de tous les acteurs en charge de l'assainissement ou de la gestion des risques naturels à l'aval de la vallée, ainsi que des acteurs de la

¹ *Fresnes a fait l'objet de dix arrêtés de catastrophe naturelle pour inondations par ruissellement et coulées de boues depuis 1982, soit en moyenne un tout les trois ans.*

commission locale de l'eau du SAGE Bièvre. Il a également été élu président, par ces mêmes acteurs, de la commission « ruissellement » au sein de la Commission Locale de l'Eau.

A l'échelle du quartier, l'association a contribué à la définition d'un plan de gestion de crise communal (qui à ce jour n'a pas été finalisé sous la forme d'un Plan Communal de Sauvegarde au sens de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile), qui définit les « équipes d'habitants » capables d'intervenir auprès des habitants les plus vulnérables en cas d'inondation. Cependant aucune mesure de ce plan de gestion ne vise à structurer et/ou à généraliser les initiatives individuelles développées par les habitants exposés au risque. Une enquête de terrain auprès des sinistrés nous a permis en effet de distinguer trois types de mesures de protection individuelle :

- Les mesures « domestiques » mises en place à l'intérieur des maisons pour éviter les dégâts ou pour faciliter le retour à la normale. Il s'agit principalement de mesures d'aménagement des sous-sols (les meubles sont surélevés, certains sous-sols condamnés) et de la mise à disposition de matériel de nettoyage.
- Les mesures « d'étanchéisation » correspondent aux techniques visant à éviter que les réseaux d'assainissement débordent à l'intérieur des maisons. Un grand nombre d'habitants sinistrés ont mis en place de manière permanente ou temporaire des parpaings ou des palplanches (on constate des modèles « maison » et des modèles « professionnels »). Il s'agit également de clapets anti-retour ou de techniques similaires « bricolées » par les habitants eux-mêmes, ou encore de dispositifs visant à condamner des exutoires (scellée des plaques d'égouts, bouchage des puits...).
- Les mesures de « drainage » plus rares correspondent à l'installation de pompes dans les sous-sols, et à la mise en place de drains dans les sous-sols et sur les terrains.

Ainsi, les sinistrés de Fresnes, à l'échelle d'un quartier, développent à la fois des mesures individuelles de protection des bâtiments, des mesures collectives de gestion de crise et des mesures individuelles et collectives de lobbying.

L'analyse de la coalition qui porte la cause de la prévention et de la protection contre les inondations dans la vallée de la Bièvre révèle un double processus de territorialisation du risque. Au niveau local, la gestion du risque est désormais l'affaire des syndicats intercommunaux, des services d'assainissement départementaux et interdépartementaux et des habitants. Ces acteurs se saisissent du territoire en établissant un lien entre urbanisation et risque : l'imperméabilisation et les débits qu'elle génère sont aujourd'hui au centre de leurs préoccupations. Cette territorialisation conduit à définir de nouvelles frontières pour la gestion de l'eau : des systèmes d'alertes s'appuyant sur la notion de secteurs à risque au contrôle à la source des eaux pluviales à l'échelle de la parcelle. Cependant, en tant que site stratégique pour l'expansion de la métropole, le territoire du bassin versant de la Bièvre est soumis à une logique d'aménagement qui prend *a priori* peu en compte le problème des inondations. L'Opération d'Intérêt National du plateau de Saclay pourrait constituer à terme une menace pour les équilibres négociés au sein de la coalition de cause. Les vallées de l'Yvette et de l'Orge sont en effet les seuls exutoires des eaux pluviales du plateau ; plateau sur

lequel on ne peut envisager de mesures d'infiltration sans risque d'affaissement ou d'effondrement des coteaux. Cette problématique de gestion des eaux pluviales se double par ailleurs d'une problématique de gestion des eaux usées. En effet la région Ile de France cherchant à favoriser une gestion décentralisée de l'assainissement, les effluents des éventuelles stations d'épuration décentralisées sur le plateau seront autant de capacités soustraites au réseau hydrographique Bièvre ou Yvette.

L'Etablissement Public d'Aménagement a mis en place un comité technique de suivi d'une étude chargée de faire la synthèse des données sur les possibles conséquences hydrauliques de l'aménagement du plateau. Ce comité regroupait des représentants des services de la région, des départements, des agglomérations, de l'agence de l'eau, de l'Office Nationale de l'Eau et des Milieux Aquatiques, ainsi que les animateurs des SAGE Orge-Yvette et Bièvre. Au moment où nous conduisons l'entretien avec le responsable du développement durable de l'Etablissement Public Paris Saclay (EPPS), devait statuer sur l'aléa de référence à adopter. La règle qui semble faire consensus en ce qui concerne la vallée de la Bièvre 0,7 l/sec/ha pour des pluies de période de retour 50 ans. Les solutions de stockage envisagées par l'EPPS sont des infrastructures intégrées dans des plans masses de type « parc ways », permettant des transitions hydrauliques et paysagères douces vers les vallées (l'urbanisme se développant de façon dense le long des vallons et rigoles existantes) et des casiers de sur-stockage en zones agricoles pour les événements exceptionnels.

En résumé, la vallée de la Bièvre se caractérise par :

- Une gestion partiellement conflictuelle entre sinistrés et services d'assainissement des collectivités autour du risque d'inondation par débordement de réseaux et de l'aménagement en zones inondables (contentieux associations / collectivités). Sinistrés et services d'assainissement s'opposent notamment sur la notion de pluie de projet et de période de retour des événements.
- Une gestion multi-scalaire par les collectivités. Il existe des conventions de rejets entre les différents segments institutionnels et techniques, et une politique d'optimisation des infrastructures de protection par la mise en place de systèmes d'alerte et de gestion en temps réel).
- Un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux qui fonctionne comme procédure de cadrage des interactions entre les acteurs de la gestion du risque. Des ajustements sont partiellement atteints au travers notamment de la réglementation de débits à la parcelle ; à l'échelle d'un bassin versant « hybride » (pour ne pas aggraver la vulnérabilité).
- Une gestion mise en danger par l'Etat aménageur (les projets OIN-ORSA et SACLAY)

La coalition d'acteurs qui se déploie porte :

- des projets de valorisation du cours d'eau (découverte de la Bièvre) intégrés aux projets urbains mais déconnectés des projets de maîtrise des inondations

- des projets d'aménagement hors d'eau dans lesquels il n'est pas exclu de penser la protection individuelle et la gestion de crise.

2 Analyse prospective des formes d'intégration des risques dans l'aménagement des zones inondables

La recherche sur les dispositifs et les politiques de gestion du risque d'inondation s'est longtemps concentrée sur le développement de stratégies de prévention et de protection contre les inondations. Elle s'est polarisée ces dernières années autour de la notion de résilience entendue comme « la capacité d'un système de protection / d'une communauté / d'une société à réagir et à se remettre des dommages engendrés par la réalisation d'un risque » (Samuels, Gouldby, 2009). La finalité de l'atelier organisé autour de l'aménagement de la vallée de la Bièvre était de construire collectivement un nombre limité de stratégies permettant d'articuler des tactiques de protection et de prévention du risque d'inondations et des tactiques de gestion des événements catastrophiques. Ces stratégies devaient prendre en compte différentes échelles, de la parcelle au quartier et à la ville, permettre de coordonner des mesures dites « structurelles » (mesures de protection impliquant généralement un génie civil important et permettant de réduire l'aléa et la vulnérabilité collective tels que les digues ou les bassins de rétention) et des mesures « non structurelles » (mesure de protection et de prévention n'impliquant pas ou peu de génie civil et permettant de réduire la vulnérabilité individuelle telles que les mesures d'adaptation du bâti ou la transformation des « modes d'habiter » des résidents). Enfin, elles devaient permettre de dire quels aménagements étaient, dans le futur, souhaitables / acceptables pour les zones inondables.

Cet atelier s'adressait aux différents acteurs de la gestion du risque ainsi qu'aux décideurs dont l'action ou les pratiques sont susceptibles d'être impactées par les inondations. Les réflexions conduites au cours de cet atelier concernaient l'ensemble de la vallée de la Bièvre. Il était cependant convenu que ces réflexions seraient conduites sur la base d'un exemple : celui de la ville de Jouy-en-Josas et de son projet d'aménagement de centre-ville. La ville de Jouy-en-Josas a en effet connu des dommages importants lors de la dernière grande inondation de 1982, conjugaison d'un débordement de la Bièvre et de ruissellements générés par des pluies intenses. A la suite de cet événement, d'importantes mesures structurelles ont été mises en œuvre par le Syndicat Intercommunal de la Vallée de la Bièvre consistant notamment en des bassins de rétention gérés en temps réel. La municipalité de Jouy-en-Josas souhaite aujourd'hui urbaniser un territoire situé en plein centre-ville, autrefois propriété de Réseau Ferré de France. Le projet d'urbanisation consiste en un ensemble de bâtiments de logements et d'un parc urbain. Bien que les conditions d'urbanisation soient strictement encadrées par un arrêté préfectoral ayant valeur de Plan de Prévention des Risques (autorisant seulement les constructions au-dessus de la ligne des plus hautes eaux connues dans le respect du principe de transparence hydraulique), le projet de requalification de la friche fait l'objet d'une mobilisation de la part d'associations de riverains et de protection de la nature et de l'environnement.

L'atelier s'est déroulé en trois temps. Le premier moment consistait à construire collectivement un diagnostic de la situation existante (quelles sont les données existantes qui permettent de caractériser une situation de référence ? Quels objectifs peut-on assigner à une gestion « résiliente » des inondations ?). Le deuxième temps était celui de l'élaboration des scénarios prenant autant que pos-

sible en compte les évolutions possibles ou probables des conditions hydrauliques, des conditions d'urbanisation et, des possibilités d'équipements des bâtiments. Le troisième temps devait être celui du choix des critères et de l'évaluation des scénarios identifiés précédemment. Le but final n'était pas de dire le scénario optimal mais d'identifier les scénarios divergents et convergents et de comprendre les facteurs d'entente et les points de discordance dans l'intégration du risque dans les projets urbains. Nous avons prévu un exercice collectif de notation par les participants des différents scénarios élaborés. Nous n'avons pu mener, faute de temps, cet exercice à son terme. Nous sommes malgré tout parvenus à construire collectivement une série de critères susceptibles d'objectiver la notation de chacun des scénarios par chacun des participants. Par ailleurs, si les notes manquent au final, les participants ont également pu proposer des pondérations pour chacun des critères imaginés et retenus. Ces critères et ces pondérations permettent de reconstruire un espace des positions de ces acteurs de l'aménagement et de comprendre ce qui permet ou interdit de penser des solutions alternatives, soit à une urbanisation « au fil de l'eau du PPRI », soit à une sanctuarisation des zones inondables.

Le récit de cet atelier de concertation et son analyse se décompose en trois parties. La première est l'occasion de présenter les participants et la méthodologie mise en œuvre ainsi que les ajustements auquel nous avons dû procéder (« 2. Méthodologie de l'atelier »). Nous détaillons dans une deuxième partie les scénarios développés par les participants et donnons un aperçu des discussions soulevées par les différentes options d'aménagement et les stratégies de protection et de gestion de crises possibles (« 3. Les produits de l'atelier »). Enfin nous présentons dans une troisième partie les critères proposés pour évaluer les scénarios et les pondérations de ces critères propres à chaque participant (« 4. Critères d'évaluation et modalités d'intégration du risque »).

2.1 Méthodologie de l'atelier

2.1.1 Les participants

Les participants envisagés étaient des représentants :

- des structures intercommunales en charge de l'assainissement et de l'entretien du cours d'eau ;
- des entreprises (situées dans le territoire du SIAVB) ;
- des associations de sinistrés et de protection de l'environnement ;
- des municipalités (élus et techniciens) ;
- des services de l'Etat ;
- des services techniques des conseils généraux en charge de l'assainissement.

Parmi l'équipe d'animation, on comptait des sociologues ainsi qu'un ingénieur du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), spécialiste de la protection contre les inondations. La participation, parmi les acteurs opérationnels, a eu tendance à s'amenuiser au fil des sessions, certains participants se faisant par ailleurs remplacer par un de leurs collègues d'une session à l'autre. En raison du manque de temps mais aussi pour limiter ces problèmes d'absentéisme, il a été décidé de programmer deux réunions rapprochées lors de la troisième session afin que les scénarios construits puissent être correctement évalués.

2.1.2 Trois sessions (quatre réunions)

Ainsi qu'indiqué en introduction, trois sessions ont été organisées; les deux premières d'une durée de trois heures chacune, la troisième nécessitant deux réunions de trois heures.

Session n°1 : Elaboration de l'état des lieux sur le risque et sa gestion

Cette session impliquait une présentation préliminaire assez longue, d'une part des inondations et des dommages correspondants dans le bassin de la Bièvre, d'autre part des mesures structurelles actuellement mises en œuvre et des mesures non structurelles disponibles.

Cette présentation avait pour objectifs, d'une part de « mettre à niveau » l'ensemble des participants et, d'autre part, de servir de base à une discussion faisant apparaître d'éventuelles divergences dans les perceptions du risque et des moyens de s'en prémunir. La présentation consistait en :

- Un diagnostic territorial comprenant (a) une description de l'urbanisme existant et de la sociologie des habitants de Jouy-en-Josas, (b) une description du risque d'inondation à partir des données administratives existantes, (c) une description des projets d'aménagement.
- Un diagnostic des mesures de protection et de réduction de la vulnérabilité aux inondations. Ce diagnostic mettait l'accent sur les possibilités d'articuler les mesures structurelles et non structurelles. Les mesures structurelles actuellement développées dans le bassin de la Bièvre ont fait l'objet d'une présentation par le SIAVB. Quant aux mesures non structurelles, l'équipe d'animation a présenté les conditions dans lesquelles elles peuvent prescrites, leurs performances, leur coût et l'intérêt qu'il y a à essayer de les lier entre elles à l'aide de systèmes dits « intelligents », qu'il s'agisse d'un système d'alerte des habitants ou d'une modélisation hydraulique des phénomènes de débordements et de ruissellements permettant de (se) représenter les effets d'un ensemble de mesures.

Au terme de la première session, les participants devaient avoir identifié le ou les événements de référence et convenu de niveaux de protection.

Session n°2 : L'élaboration des stratégies de gestion

La deuxième session de cet atelier de concertation était celle de l'élaboration des scénarios d'aménagement et de protection/prévention prenant autant que possible en compte les évolutions possibles ou probables des conditions hydrauliques, des conditions d'urbanisation et, des possibilités d'équipements des bâtiments. Des exemples de techniques de protection individuelles, de mesures non structurelles et de pratiques d'urbanisme résilient furent présentés à cette occasion.

Session n°3 : L'évaluation des stratégies

Le troisième temps était celui du choix collectif des critères d'évaluation des scénarios précédemment identifiés et de leur pondération par chacun des participants. Le but final n'était pas de dire le scénario optimal mais d'identifier les scénarios divergents et convergents et de comprendre les facteurs d'entente et les points de discorde dans l'intégration du risque dans les projets urbains. Nous sommes parvenus dans le cours laps de temps imparti (2 réunions d'une demi-journée pour cette session) à construire collectivement des scénarios et une série de critères susceptibles d'objectiver les préférences de chacun des participants pour l'un ou l'autre des scénarios. Les participants ont également pu proposer des pondérations pour chacun des critères imaginés et retenus. Les préférences de ces participants, exprimées en fonction de critères construits collectivement et individuellement pondérés permettent de reconstruire un espace des positions de ces acteurs de l'aménagement et de comprendre ce qui permet ou interdit de penser des solutions alternatives soit à une urbanisation « au fil de l'eau du PPRI », soit à une sanctuarisation des zones inondables.

2.1.3 Que faut-il entendre par scénario et stratégie?

Une stratégie est un ensemble de mesures de protection cohérentes avec un scénario de développement urbain.

Afin de construire collectivement les scénarios de développement urbain et les stratégies correspondantes, les animateurs ont conviés les participants à se positionner sur les formes de construction souhaitables dans les zones inondables (a) et hors des zones inondables (b) ainsi que sur la définition des niveaux de risques et des niveaux de protection (c), les moyens de protection individuels et collectifs à mettre en œuvre (d), les procédures de gestion de crise à développer (e).

Pour chacune de ces thématiques, les participants se sont livrés à un exercice de maïeutique visant à préciser les conditions auxquelles un parti-pris d'urbanisation ou une politique de protection ou de gestion de crise est envisageable.

Afin de garantir autant que possible le caractère réaliste des stratégies proposées, il était demandé aux participants de préciser quel(s) acteur(s) devaient prendre en charge la mise en œuvre des mesures de protection. La condition *sine qua non* pour l'élaboration convenable de ces stratégies et de ces scénarios est une écoute et une discussion bienveillante des opinions et des arguments de chacun des participants

2.1.4 Que faut-il entendre par critère et poids?

Les critères d'évaluation de ces stratégies désignent l'ensemble des éléments censés intervenir dans la détermination des choix des participants. Il a été demandé aux participants de s'entendre sur une série de critères. Les participants étaient dans un second temps invités à formuler leurs préférences en pondérant « à leur manière » chacun des critères collectivement construits. Pour définir ces critères, les participants étaient, en amont, invités à proposer des valeurs (comme par exemple la solidarité ou le respect). Une fois ces valeurs déclinées en critères, il était demandé aux participants de « traduire » ces critères en indicateurs plus ou moins quantifiables.

2.2 Les produits des ateliers

2.2.1 L'état des lieux

Un consensus a été construit sur la base des données présentées par l'équipe d'animation de l'atelier en ce qui concerne :

Les événements catastrophiques dans la vallée et à Jouy-en-Josas

L'évènement de référence est la crue occasionnée par l'orage de la nuit du 21 au 22 juillet 1982. Les dommages avaient été estimés à l'époque à 5,1 millions de Francs pour la commune de Jouy. Cet orage avait rapidement provoqué un ruissellement très important sur la vallée de la Bièvre moyenne, notamment à Jouy-en-Josas dont toute la zone urbaine a été submergée. On estime que 10 millions de m³ d'eaux de ruissellement avaient inondé la vallée, notamment Jouy-en-Josas, Bièvres et Igny. Sur Jouy, en raison du coteau, il a été rappelé l'aggravation de l'aléa hydrologique.

Si tous les participants s'accordaient sur le caractère exceptionnel de cet événement, il leur était cependant difficile de définir sa « période de retour ». Les participants retiennent les éléments suivants pour caractériser cet événement :

- la lame d'eau précipitée au niveau du pluviographe de Vélizy-Villacoublay (96,2 mm en une heure, 115,5 mm sur les 7h de l'épisode) est la plus forte enregistrée sur 50 années d'observation ;
- le débit de pointe reconstitué semble décennal à l'entrée de Buc, mais cinquantennal à partir des Arcades de Buc ;
- la cote de submersion à Jouy-en-Josas a été ultérieurement considérée comme centennale (il faut noter l'effondrement du remblai de la voie ferrée et la formation d'embâcles à l'entrée des galeries souterraines qui ont pu contribuer à rehausser la ligne d'eau).

Depuis, 3 arrêtés de catastrophe naturelle pour inondations et coulées de boues sont parus au Journal Officiel (JO du 20/10/1999, 30/12/1999, 18/01/2002). Le SIAVB a mis en place une politique de gestion des eaux de ruissellement dont les principaux volets sont la construction et la gestion de bassins de stockage (4 bassins, capacité de 274 000 m³) et la limitation des débits de ruissellements (0.7l/s/hect).

Le contrôle de l'urbanisation

L'arrêté préfectoral de 1992 « vaut PPRI » : les plus hautes eaux connues, constatées suite à l'orage de la nuit du 21 au 22 juillet 1982, sont représentées par une zone bleue dans le "Plan Local d'Urbanisme. Tous les pétitionnaires doivent fournir une note pédologique et hydrologique pour toute construction située dans la zone bleue.

Les représentants de la ville de Jouy-en-Josas font cependant valoir que la dernière modélisation hydraulique de datant de 2008 (Hydratech, 2008) a été réalisée pour une pluie type de 1982, toutes réserves pleines, en prenant en compte les prescriptions de limitation de ruissellements, mais sans prise en compte de l'évolution de l'urbanisation. Cette dernière étude fait apparaître des « poches rouges » d'inondation de dimensions réduites en comparaison de la zone bleue délimitée par l'arrêté préfectoral. Il a été rappelé que le Préfet « reconnaît que le risque délimité par l'arrêté de 1992 n'est pas exact mais demande quand même de le respecter ».

Il a par ailleurs été rappelé que la période de retour d'un évènement dommageable est une notion théorique qui ne permet pas de garantir un niveau de protection parfaitement défini. Il est possible de connaître les périmètres des inondations (des ruissellements), mais pas les hauteurs d'eau atteintes. C'est pourquoi il a été rappelé qu'il est plus utile de traiter de pluies réelles que de pluies de projets pour avoir une meilleure idée de la réalité de la survenue des inondations.

Les missions du SIAVB

Le syndicat a des compétences en matière d'assainissement, d'entretien des espaces verts et de dépollution des espaces limitrophes de la rivière ; il conduit des projets de réouverture de la Bièvre (un « bras » de la rivière en parallèle des canalisations) et, assure la gestion des flux hydrauliques. Les équipements du SIAVB permettent de mettre en alerte les gestionnaires des réseaux d'assainissement, les maires et les préfets, ainsi que de réguler les flux dans les réseaux et les bassins de stockage.

Sur les processus d'alerte

En 1982, il n'y avait pas de système d'alerte. Aujourd'hui, le SIAVB s'est doté du système CALAMAR qui permet de disposer des prévisions de météo France et de les calibrer avec les pluies enregistrées dans les pluviographes répartis sur le territoire (6 sur le territoire du SIAVB). A noter que l'orientation des pluies a un impact sur le ruissellement sur les bassins versants. En 2008, un orage exceptionnellement orienté Sud-Nord a été repéré (l'orientation est plus traditionnellement Ouest-Est ou Nord-Sud).

Ce système permet d'alerter les services d'assainissement, les maires et les préfets, 2 à 3 heures à l'avance de la survenue du risque d'inondation. A Jouy-en-Josas, le lancement de l'alerte donne lieu à la constitution d'une cellule de crise réunissant trois élus. Le rôle de cette cellule n'est pas clairement établi si ce n'est de servir de relais aux instructions des services préfectoraux. Le détail des procédures de gestion de crise mises en place par les services de la Préfecture restent méconnues des participants y compris des représentants de la municipalité.

Ce système CALAMAR permet également de configurer le réseau et les bassins de stockage pour faire passer l'évènement « le mieux possible ». Il ne permet pas d'alerter la population, d'autant que le risque de « fausse alerte » n'est pas négligeable. Il a également été souligné qu'en banlieue parisienne, une alerte « en journée » ne toucherait pas beaucoup de riverains.

De son côté, le SIAAP a mis en place un système d'alerte nommé ALERT destiné aux communes situées en aval de la Bièvre (Bourg La Reine, Cachan, L'Haÿ-les-Roses, Fresnes, Antony, Gentilly, Arcueil, Sceaux) et aux préfectures du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Le SIAAP doit déclencher l'alerte. La procédure semble pour l'instant demeurer « théorique », les remarques générales concernant le système d'alerte CALAMAR étant également valables (risque de fausses alertes, difficulté de prévenir la population sur son lieu de travail...).

Sur la gestion de crise

Le SIAVB gère la rivière et les élus et les préfets gèrent la sécurité des personnes. En 1982, les élus de Jouy-en-Josas se sont réunis en cellule de crise pour faire face aux événements. Aujourd'hui, le SIAVB dispose d'un système d'astreinte avec 4 personnes maximum. La Bièvre, ses retenues et ses affluents sont gérés par un système de télégestion. La décision de remplir les bassins de retenues est prise à partir du moment où les débits maximums autorisés sont atteints à 50%.

La logique de gestion est la suivante : on remplit d'abord les bassins et on utilise ensuite la rivière et ses canalisations (le milieu naturel est protégé dans la mesure des capacités des bassins). Les ouvrages permettent de gérer une pluie théorique de période de retour de 20 ans (des pluies théoriques de période de retour de 30 ans ont également pu être gérées).

La gestion des ouvrages est optimisée par un système de télégestion. Les équipements de la gestion automatisée sont secourus par un groupe électrogène. Normalement pour une pluie de période de retour de 20 ans, le SIAVB ne doit pas envoyer un débit théorique de plus de 12m³/sec en aval dans la Bièvre.

Sur l'impact des prescriptions des limitations de ruissellement

Une étude a été lancée afin d'évaluer l'impact de 15 ans de politique de prescriptions des limitations des débits de ruissellements. Le SIAVB devrait pourvoir disposer, d'ici un an, de résultats sur les volumes de stockages réellement gagnés grâce à la politique de contrôle à la source des eaux pluviales.

Sur les vidanges des bassins de stockage et les pics de crues

Il a été rappelé qu'il convient de prendre en considération le moment du remplissage des bassins de stockage et le moment de vidange de ces bassins ; le moment de vidange ne devant pas survenir au moment où le pic de crue est atteint. Afin d'améliorer la gestion des bassins, il a été précisé que des études de modélisation permettraient de mieux gérer le moment de vidange des bassins.

Sur la possibilité d'imaginer des systèmes résilients de protection contre les inondations

Les technologies qui permettent d'étanchéifier les bâtiments ou d'améliorer leur isolation ne peuvent être véritablement efficaces que si elles sont intégrées à un système de gestion des inondations qui comprend des mesures de protection à l'échelle du bassin versant, de la ville, du quartier. Elles peuvent également prendre en compte des systèmes de nettoyage, des systèmes d'alertes, etc.

Il a été rappelé par le représentant du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment qu'on ne peut pas durablement éviter à l'eau de rentrer dans les bâtiments, et que les solutions « durables » peuvent passer par le fait de laisser entrer l'eau dans les bâtiments en mettant en sécurité les biens les plus importants. En effet, la pression de l'eau sur les bâtiments peut endommager sa structure. Pour le bâti existant la solution « céder » ou « laisser entrer l'eau » est bien souvent la solution la moins dommageable. En outre, il ne faut pas privilégier de techniques résilientes nécessitant du temps pour être mises en place (« s'il faut 3 heures pour poser des barrières vraiment étanches et qu'on ne dispose réellement que d'une heure devant la montée des eaux »...). Enfin, les bâtiments amphibiens sont les seuls qui présentent une véritable transparence hydraulique.

Il a été précisé, par les organisateurs de l'atelier, l'intérêt de définir des systèmes résilients et pas uniquement de « sélectionner » des techniques résilientes pour les bâtiments. Il s'agit de concevoir de façon collective des chaînes d'actions de protection, de gestion de crise et d'alerte, de l'échelle du bâtiment à l'échelle de la ville ou du bassin versant. Dans ce cadre, les options en termes d'aménagement doivent être clairement définies. Il conviendrait de pouvoir simuler à l'aide de modèles les apports d'eau liés au ruissellement générés par l'occupation des sols. Ces modélisations permettraient alors de simuler différents scénarios d'urbanisation du bassin versant retenu et certaines options de protection des bâtiments sous le risque. Il a été rappelé par les représentants de la municipalité que le coefficient d'occupation des sols tel que stipulé par le Plan Local d'Urbanisme - devant être pris en compte dans toute opération d'aménagement à Jouy-en-Josas - est au maximum de 0,5.

Sur les niveaux de vulnérabilité « consentis »

Le représentant de l'association des sinistrés de Fresnes a rappelé que les particuliers doivent être conscients de leur vulnérabilité et doivent s'en protéger. Cependant, ils ne peuvent se protéger que pour un certain niveau de risque. Par exemple, le particulier peut installer un batardeau de 40 cm de hauteur, mais si l'eau dans les rues dépasse ces 40 cm, la protection individuelle n'a plus aucune utilité. Les propriétaires des réseaux d'assainissement doivent alors tout mettre en place pour que la solution apportée par le particulier conserve son efficacité. Cependant, un niveau de protection « certain » ne peut être assuré. Il s'agit alors de concevoir en connaissance de cause des systèmes résilients qui combinent les mesures de protection collectives et individuelles.

Sur les évolutions « certaines- incertaines » à prendre en compte

Il a enfin été soulevé l'idée que toutes les informations révélées sur le risque d'inondation à Jouy-en-Josas lors de la réunion proviennent de données passées mais que l'environnement de Jouy-en-Josas est en constante évolution (urbanisation, changement climatique...). Un défi majeur réside alors dans

la capacité à projeter les changements à venir et à faire des suppositions crédibles pour envisager l'organisation d'une gestion résiliente du risque d'inondation.

2.2.2 Les scénarios envisageables

Quatre scénarios d'aménagement des zones inondables intégrant une stratégie d'amélioration de la protection et de réduction de la vulnérabilité ont été construits au fil des sessions. Rappelons que les zones soumises au risque d'inondation sont celles exposées à des phénomènes de ruissellement (que les participants désignent comme des thalwegs) et celles exposées à des débordements de la Bièvre (que les participants qualifient de fond de vallée).

Des options d'aménagement et d'urbanisation graduelles

Les scénarios se présentent d'abord comme des options graduelles d'aménagement de la zone inondable, de l'absence de construction (option 0) jusqu'à la possibilité de construire de nouveaux logements (option 4). Dans tous les cas de figure, les participants se refusent à autoriser quelque forme d'urbanisation que ce soit dans les zones soumises à un risque de ruissellement important (zones identifiées comme des thalwegs). L'urbanisation n'est possible qu'en fond de vallée. De même on peut noter que, dans toutes les solutions d'urbanisation imaginées par les participants, les contraintes réglementaires fixées par l'arrêté préfectoral doivent être respectées (absence de construction en zones d'aléa fort et très fort, construction au-dessus de la PHEC).

Outre l'option 0, consistant à préserver les zones inondables vierge de tout aménagement, 4 options ont donc été envisagées :

- Dans l'option 1, l'aménagement « d'aménités urbaines » tels qu'un parc ou des équipements sportifs est possible ;
- L'option 2 ne prévoit d'autoriser que certains « équipements collectifs » (dont la cessation d'activité est sans grande conséquence pour la collectivité) ;
- Dans l'option 3, les bâtiments dédiés aux activités (« non sensibles »), sont autorisés. En revanche les constructions ne doivent comporter aucun sous-sol ;
- Dans l'option 4, la possibilité d'édifier toutes sortes de bâtiments y compris de nouveaux logements est malgré tout assortie d'une contrainte de ne pas construire d'infrastructures accueillant des personnes vulnérables (une structure hospitalière par exemple ou même une maison de retraite) ou permettant de stocker des marchandises « stratégiques » ou dangereuses (comme par exemple une station essence).

Des stratégies de protection qui privilégient les solutions structurelles

Chaque scénario est accompagné d'un éventail de mesures empruntées à quatre grandes stratégies possibles. La stratégie 0 n'est pas à proprement parler une stratégie mais d'avantage un prérequis puisqu'elle consiste à définir collectivement un aléa de référence. Tous les acteurs se sont entendus

sur « l'aléa réglementaire » en matière d'inondation fluviale (période de retour centennale). En revanche, l'absence d'aléa réglementaire en matière de ruissellement et de débordement des réseaux a posé un problème à l'ensemble des participants. L'association des sinistrés de Fresnes a proposé de retenir la pluie historique en reconnaissant un gros problème d'imprécision des données liée à la distribution spatiale du phénomène. Tous les participants s'accordent pour dire que cet aléa de référence ne doit pas être seulement fondé sur une grandeur statistique mais également sur des hauteurs d'eau observées.

La stratégie 1 concerne le « contrôle du ruissellement et de la conditionnalité de l'urbanisation en zones inondables ». L'imposition de débits de fuite à la parcelle est envisagée comme la panacée en matière de contrôle des ruissellements. A l'échelle du bassin de la Bièvre la généralisation de ces réglementations est en cours et les participants ne soulèvent comme problème que la question des contrôles (sur les plus grosses opérations) de la conformité des prescriptions a posteriori (des permis de construire). En matière d'urbanisme réglementaire dans le cadre des PPRI, les participants sont d'accord avec la règle de la transparence hydraulique et vont même un peu plus loin puisqu'ils demandent une compensation complète par les aménageurs non seulement des volumes mais aussi des surfaces occupées par les aménageurs. Ils se posent également la question du respect par les usagers des « constructions sous conditions » en zones inondables. Pour éviter des mésusages de ces parkings semi-enterrés sous la ligne des plus hautes eaux connues (PHEC), ils proposent par exemple des contrôles aléatoires tout au long de la vie des ouvrages.

La stratégie 2 consiste à optimiser des capacités de stockage existantes et dans la construction de capacités de stockage supplémentaires. La mise en œuvre d'une telle stratégie est pour le moins problématique : seuls des ouvrages dits de « dérivation », c'est-à-dire à la limite du lit majeur, supposant un système de pompage et respectant le principe de continuité écologique, sont aujourd'hui envisageables ; par ailleurs l'optimisation des capacités existantes est aujourd'hui quasiment accomplie suite aux travaux et à la mise en place d'une gestion en temps réel assurée par le SIAVB. Cette stratégie est pourtant plébiscitée par les collectivités.

La stratégie 3 regroupe un ensemble de mesures de protection individuelles couplées à des systèmes d'alerte et à une série d'actions de formation et d'information des acteurs socio-économiques et des habitants. Les acteurs locaux présents autour de la table reconnaissent une certaine ignorance des procédures d'alerte, de gestion de crise et protection individuelle. Les procédures de gestion de crise doivent donc être explicitées, faire l'objet d'un apprentissage et être régulièrement répétées.

Les possibilités de généraliser les mesures de protection à la parcelle ont été largement discutées. Les associations de sinistrés et de protection de la nature et du cadre de vie ont fait valoir qu'elles étaient sans objet au-delà d'un certain niveau de risque. Les collectivités, et surtout l' élu de Jouy-en-Josas en charge de l'urbanisme, craignent un mésusage de ces outils de protection par les habitants. En outre ce genre de mesures suppose pour les participants de développer un système d'alerte qui ne peut malheureusement pas être adossé à des prévisions dépassant les 2 ou 3 heures pour des événements éclairs semblables à celui de 1982.

Au-delà des difficultés techniques de mise en œuvre de ces protections, l' élu local et ses services techniques, ont semblé gênés par la « visibilisation » du risque que ces protections occasionnent. En

effet, ces techniques contribuent, surtout lorsqu'elles s'adressent à des particuliers, à publiciser le risque. De par les politiques d'incitation qu'ils pourraient développer, les acteurs politiques et administratifs locaux deviendraient des propriétaires et des gestionnaires du risque au même titre que l'Etat et ses services déconcentrés. Cette propriété suppose une responsabilité politique et éventuellement juridique que les élus locaux et leurs services ne veulent pas assumer car, du fait des interactions avec leurs administrés, ses contours restent éminemment flous. A un service (ou un ensemble de services) dédié à la gestion de crise, avec des missions et des tâches clairement établies, correspond une responsabilité que les élus sont prêts à assumer. A une politique de protection municipale dans laquelle les habitants sont amenés à endosser un rôle clé correspond pour les élus une responsabilité fortement aléatoire.

Ces réticences ont conduit les participants à cibler des groupes ou des populations sur lesquels faire porter les actions de formation et d'information concernant les procédures de gestion de crise et les techniques de protection individuelles. Ces populations et ces groupes cibles sont plutôt des acteurs socio-économiques (comme par exemple des syndicats à même de sensibiliser les directions et les salariés des entreprises), des ménages nouveaux arrivants sur le territoire (des locataires pour lesquels le porter-à-connaissance laisse à désirer), ou des habitants vulnérables (sans que l'on sache très bien quels critères permettent de définir la vulnérabilité, plusieurs dimensions de la vulnérabilité ont été évoquées : une mobilité réduite, une santé précaire, une situation d'isolement social...). Dans le même ordre d'idées, des alertes automatiques sont à installer mais seulement sur certains bâtiments, les bâtiments dont les sous-sols se trouvent sous la ligne des PHEC et les bâtiments collectifs équipés de dispositifs de protection individuelle semi-automatiques. Au fil de la discussion, on s'est aperçu du caractère finalement très restrictif des mesures de sensibilisation et de protection préconisées. Il ne s'agit en fait pour chaque acteur que de les appliquer à son propre patrimoine ou, pour les services de l'Etat, à des bâtiments ou à des activités « sensibles ».

En ce qui concerne l'organisation des secours, elle ne pourrait se limiter ici encore qu'à la localisation par les services des collectivités et à l'évacuation par les services de sécurité civile des personnes vulnérables.

Enfin, tous les participants s'accordent pour décréter la nécessité d'aider (physiquement) les riverains à la remise en état de leur logement.

La stratégie 4 concerne plus spécifiquement les bâtiments déjà existants. Elle est le fruit de discussions assez étonnantes sur la part de responsabilité restant à charge des habitants sous le risque. Les participants ont en effet fait un distinguo entre les habitants se trouvant sous le risque « à leur corps défendant » et ceux qui « décident » d'habiter une zone exposée « en toute connaissance de cause ». Les nouveaux habitants appelés à s'installer dans les zones inondables ne peuvent aujourd'hui méconnaître le risque auquel ils s'exposent. En revanche certains sinistrés, et notamment ceux regroupés au sein du SECDEF, sont aujourd'hui exposés du fait d'une urbanisation dont ils ne peuvent être tenus pour responsables. Le risque de ruissellement et de débordement des réseaux résulte d'une urbanisation excessive et mal contrôlée. Ce sont ces habitants, et seulement ceux-là, qui doivent donc être aidés financièrement. Les mesures de protection à la parcelle doivent être subventionnées par la puissance publique dans ces cas là, même si les participants s'accordent pour conditionner le subventionnement à la réalisation d'aménagements à l'intérieur des logements qui restent à la

charge des propriétaires (pose de clapets anti-retour et l'installation des bouches d'aération au-dessus de la ligne des PHEC). Les scénarios élaborés, il restait à les évaluer. Cette opération d'évaluation supposait de choisir collectivement des critères permettant d'objectiver la notation. La dernière partie du rapport rend compte de ces critères de choix

2.3 Critères d'évaluation et modalités d'intégration du risque

Dix critères ont été proposés et validés par les participants.

- Le critère financier : il s'agit ici de prendre en considération le coût des investissements liés aux stratégies de protection/prévention individuelles et collectives. Dans ce critère, le montant du coût doit être pris en compte mais également l'identité de l'acteur qui va avoir à le supporter.
- Le critère de dommages aux usagers, c'est-à-dire la nature des dommages qui peuvent être immobiliers, mobiliers ou sanitaire et psychologique.
- Le critère de sécurité des personnes, c'est-à-dire la mise en danger (ou la protection) de l'intégrité physique des personnes.
- Le critère hydraulique, soit le libre écoulement des eaux et la capacité de stockage qui peuvent être entravées ou au contraire favorisés par un certain type de constructions.
- Le critère environnemental qui se traduit par une plus ou moins grande continuité écologique (une libre circulation des eaux et des sédiments) et un affaiblissement ou un renforcement de la biodiversité (permis par des continuités écologiques transversales).
- Le critère de fonctionnalité, c'est-à-dire la capacité d'un aménagement à garantir ou limiter une fonction urbaine telle que la mobilité, l'approvisionnement, les communications.
- Le critère de multifonctionnalité, c'est-à-dire la compatibilité des fonctions urbaines remplies par l'aménagement avec une fonction de stockage.
- Le critère de recueil et de validité des données, c'est-à-dire la facilité ou la difficulté pour les acteurs en charge de l'aménagement et surtout de la gestion du risque de recueillir les données (météorologiques, sociologiques...) nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie.
- Le critère de temporalité, soit le temps disponible suite à l'alerte.
- Le critère de complexité institutionnelle, soit le degré d'implication et de coopération entre des acteurs locaux (associations, élus locaux et services techniques) et son inscription dans des procédures et des documents de planification comme le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

N°	Nature du critère
1	Financier
2	Dommages aux usagers
3	Sécurité
4	Hydraulique
5	Environmental
6	Fonctionnalités urbaines
7	Multi-fonctionnalités
8	Collecte et validité des données
9	Temporalité
10	Complexité institutionnelle
11	Choix de l'option d'aménagement

Les pondérations de ces critères par les participants sont présentées dans le tableau suivant.

Numéro du Critère et Acteur	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Adjoint au maire de Jouy-en-Josas	4%	20%	30%	20%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	Option 0 ou 4
Représentant de l'INRA	10%	13%	25%	8%	13%	13%	8%	5%	7%	6%	Option 4
Ingénieur du Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Bièvre	10%	15%	25%	6%	9%	10%	10%	5%	5%	5%	Option 2
UTEA du Val-de-Marne	4%	10%	30%	10%	10%	20%	4%	4%	4%	4%	Option 3
Représentante de Jouy-Ecologie	25%	25%	2%	13%	25%	2%	2%	2%	2%	2%	Options 0 et 1
Ingénieur du SIAVB	0%	10%	40%	10%	30%	10%	0%	0%	0%	?	Option 4
Total critère et rang	53 (5)	93 (2)	152 (1)	67 (6)	91 (3)	59 (4)	28 (7)	20 (10)	22 (8)	21 (9)	

Pondération des critères permettant de juger une stratégie de protection et préférences des participants pour une option d'aménagement

Les critères de sécurité et de dommages sont ceux qui apparaissent les plus importants pour l'ensemble des participants et ce quel que soit leur choix concernant l'option d'aménagement. Ceci est vrai à une exception près : la représentante de l'association de protection de la nature et de l'environnement n'accorde qu'un poids très faible au critère de sécurité ; ce critère est d'après elle « auto justifiant » car il revient à justifier toutes les stratégies extrêmement coûteuses de protection et de mitigation du risque qui sont mises en place pour accompagner les constructions en zones inondables.

Les principaux critères pour juger d'un scénario sont donc avant tout pour cette militante, et de loin, les critères de coûts financiers occasionnés par les stratégies de protection et de dommages potentiels pour les usagers ainsi que celui de l'impact écologique. On comprend bien que seules les options d'aménagement 0 et 1 sont, selon cette pondération, acceptables. La « sanctuarisation » (option 0) ou la « quasi sanctuarisation » (option 1) des zones inondables sont les seules options qui permettent de maximiser ces trois critères.

L' élu local, adjoint à l'urbanisme de la ville de Jouy-en-Josas, accorde une importance très forte aux critères de sécurité d'une part et d'autre part de protection des biens et de maintien de l'hydraulique du cours d'eau. La valeur de ces critères est selon lui maximisée, soit par l'option d'aménagement 0, soit par l'option 4. Cette dernière respectant les contraintes de l'arrêté préfectoral, permet de garantir une absence de risque pour les personnes et une vulnérabilité réduite des ménages et de leurs logements. Les autres critères sont pondérés de manière égale. L' élu local attribue ainsi un même niveau d'importance relativement faible à la préservation des fonctionnalités urbaines ou aux questions de temporalité. Cette priorisation est cohérente avec l'intérêt relatif que l' élu a témoigné pour la gestion de crise durant les réunions. De même la complexité institutionnelle qui peut exister dans la coordination de certaines mesures de protection et de prévention (structurelles et non structurelles) ou la difficulté de collecter des données précises sur les caractéristiques sociologiques et urbaines ou météorologiques nécessaires à la mise en œuvre des stratégies 3 ou 4 sont des critères que l' élu prend en compte sans pour autant leur accorder une importance fondamentale. Cette répartition des pondérations témoigne d'une logique de prise en compte du risque à l'échelle de la parcelle qui est aussi celle de l'arrêté préfectoral. La vulnérabilité que l' élu se doit de réduire est celle des bâtiments construits dans le cadre d'une urbanisation nouvelle en zone inondable. La vulnérabilité de la ville comprise comme système urbain n'est pas du ressort de l' élu local et une telle « prise de compétence » pourrait même engager dangereusement sa responsabilité.

Le représentant du monde socio-économique opère une répartition relativement égale des poids sur chaque critère avec une sensibilité particulière pour les questions de sécurité. Cette préoccupation est très certainement liée à sa fonction au sein de l'entreprise à laquelle il appartient. On est cependant frappé de constater que le critère des dommages ne soit pas un critère plus lourdement pondéré. Le risque « patrimonial » n'est finalement pas plus structurant dans le jugement que porte cet acteur que le critère environnemental ou le critère de maintien des grandes fonctionnalités urbaines. La préférence de cet acteur s'est portée sur l'option d'aménagement n° 4. La pondération relativement égale des différents critères doit permettre de juger que le scénario (option d'aménagement 4 et stratégie 3) a bien été mis en œuvre selon « les règles de l'art ».

Les représentants des deux syndicats (SMBVB et SIAVB) ont procédé à des choix assez contrastés dans la pondération des critères retenus. Deux critères sont essentiels et cumulent 70% du poids total pour le représentant du SIAVB tandis le représentant du SMVB est un des participants qui répartit le plus uniformément le poids sur les différents critères retenus (avec le représentant de l'INRA). Les structures des poids révèlent des représentations relativement antagonistes des fonctions et des finalités des zones inondables. Pour le représentant du SIAVB, dont le choix se porte sur l'option d'aménagement n°4, la zone humide est un espace que l'on peut dédier à l'urbanisation moyennant des aménagements qui privilégient la sécurité des personnes sous le risque (et accessoirement la protection de leurs biens). Cette fonction urbaine n'est pas incompatible avec un haut niveau de protection et de valorisation de l'environnement. Pour le représentant du SMBVB, qui a retenu l'option d'aménagement n°2, les zones inondables ne peuvent être que très partiellement appropriées. Cet aménagement limité de la zone inondable est l'option qui permet d'équilibrer l'ensemble des critères retenus et notamment les critères financiers (de coût de stratégies de protection) et de préservation des grandes fonctionnalités urbaines et de la capacité de stockage de ces zones.

Le représentant des services de l'Etat a choisi de concentrer 50 % de sa pondération totale sur 2 critères : la sécurité des personnes et le maintien des grandes fonctionnalités urbaines. Ce choix est cohérent avec les fonctions de protection et de sécurité civile qui sont celles de l'Etat en matière de gestion du risque d'inondation. Il est cependant étonnant de voir le poids assez relatif accordé à la protection et à la préservation de la dynamique hydraulique du cours d'eau. Ce choix est d'ailleurs cohérent avec le poids faible également accordé à la possibilité de conjuguer grandes fonctionnalités urbaines et capacités de stockage. L'important n'est pas tant de respecter un principe de transparence hydraulique que de limiter les dommages, le risque pour les personnes et de pouvoir continuer à faire fonctionner la ville. L'option d'aménagement n°3 (sans sous/sols) est dans la logique de cette pondération de critères. Dans cette option, l'aménagement en zones inondables est possible et souhaitable (surtout dans le contexte du Grand Paris) mais les sous-sols et les parkings ne sont pas envisagés comme une opportunité de stockage (ainsi que l'autorise la « doctrine PPRi ») mais une source de dysfonctionnement du système urbain (« Comment fait-on pour évacuer plusieurs niveaux de parkings en cas d'inondations » ?)

Globalement les participants accordent un poids plus faible aux critères de collecte et de validité des données, de temporalité et de complexité institutionnelle. Ces critères relatifs aux questions d'évolution du système hydraulique sous contrainte d'urbanisation et de changement climatique, d'efficacité des parades de protection face à l'événement catastrophique et de gestion de la crise sont donc relégués au second plan.

3 Conclusion

Les acteurs de l'aménagement et de la gestion des inondations réunis dans le cadre de cette expérience de concertation ont fait preuve d'une très grande capacité à construire collectivement des scénarios d'aménagement et de protection des zones inondables. Pourtant, si aucune combinaison de mesures structurelles et non structurelles n'est a priori écartée, il n'en demeure pas moins que les participants montrent une nette préférence pour les mesures structurelles collectives qui permettent

de réduire la vulnérabilité individuelle (les nouveaux stockages et l'optimisation des capacités existantes) et pour les outils réglementaires.

Le « cadre réglementaire PPRI » existant en matière d'intégration du risque d'inondation fluviale dans l'urbanisation des zones inondables est jugé parfaitement adapté à la situation de la Bièvre. Il existe par ailleurs un très large consensus pour limiter l'aggravation du risque d'inondation pluviale en recourant à une stricte réglementation des débits engendrés par les nouvelles constructions.

Les mesures et les actions souhaitées s'arrêtent en fait à cet éventail de solutions structurelles collectives ou réglementaires. La promotion des protections individuelles n'est, selon les participants, pas souhaitable car ces dispositifs peuvent être mal mis en œuvre. Il n'est pas du ressort de la collectivité de protéger individuellement des habitants qui ont fait le choix de s'installer dans les zones soumis au risque d'inondation fluviale.

Deux principes assez paradoxaux de sélection des actions souhaitables se dégagent ainsi des discussions ayant présidé à l'élaboration des stratégies de protection et de gestion du risque :

- Les mesures de protection collective qui permettent de réduire la vulnérabilité individuelle sont de la responsabilité de la collectivité ;
- Les mesures de protection individuelle qui permettent d'améliorer la vulnérabilité collective (ou si l'on préfère la résilience) ne relèvent pas d'une responsabilité de la collectivité et ne doivent pas faire l'objet d'une incitation collective.

Les préférences en matière d'aménagement et de protection, qu'on a pu évaluer au travers de la pondération que les acteurs font des critères permettant de juger de la performance d'un scénario, témoignent ensuite de visions fondamentalement différentes de la zone inondable. Les fonctions qu'il convient d'attribuer à la zone inondable dans le fonctionnement du système urbain sont différentes et bien contradictoires selon qu'il s'agit du riverain, de l' élu, de l'entrepreneur, du fonctionnaire d'Etat ou de l'ingénieur travaillant pour un syndicat de rivière. On peut même dire que pour l'ingénieur du syndicat de rivière, tout dépend de l'échelle de territoire qui est celle du syndicat.

Tentons pour finir de résumer quelques une de ses visions irréconciliables de la zone inondable. Si pour le riverain, la zone inondable doit être sanctuarisée, c'est qu'elle est un bien collectif, qui remplit des fonctions environnementales et ne peut être appropriée par quelques-uns au prix de politiques de protection onéreuses supportées par l'ensemble de la collectivité. Si pour l' élu ou l'ingénieur qui gère des ouvrages de régulation hydraulique, la zone inondable est urbanisable, c'est qu'elle est un territoire fondamental pour le développement local et que son aménagement peut intégrer le risque, garantir tout à la fois sécurité et protection des biens, préservation et valorisation des fonctions environnementales du cours d'eau (par des actions de classement d'espaces naturels et de « renaturation » de segments de cours d'eau artificialisés). Enfin si certains, comme l'ingénieur travaillant à l'échelle du bassin versant ou le fonctionnaire d'Etat, envisagent la zone inondable comme un espace qu'il convient d'aménager de manière limitée, c'est que cet espace est avant tout une zone d'expansion de la crue qu'il faut préserver tant pour garantir la sécurité des individus à l'échelle du bassin que pour permettre une continuité de l'activité en temps de crise.

L'expérience de concertation conduite sur la vallée de la Bièvre et le centre-ville de Jouy-en-Josas montre ainsi les limites de la gouvernance locale du risque d'inondation. Le contexte institutionnel et organisationnel est pourtant propice à une intégration des politiques de gestion du risque dans les processus d'aménagement. Ce contexte est en effet marqué par l'existence d'un SAGE dont les limites administratives permettent de prendre en compte le bassin versant fluvial et même des zones contributrices au ruissellement pluvial dans la vallée. Au sein de ce SAGE, l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de la gestion du risque se côtoient et échangent sur les stratégies possibles.

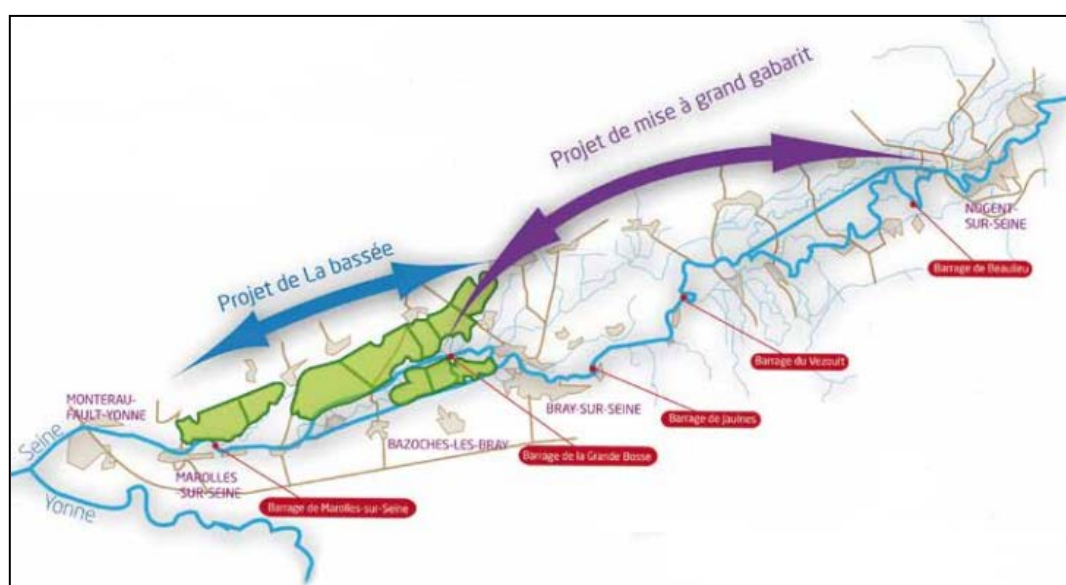
Pour autant, à l'échelle locale, la mise en discussion des projets d'aménagement conduit à écarter rapidement certains outils de protection individuelle pour de mauvaises raisons de responsabilité des pouvoirs publics ou d'injustice dans le traitement des inondés. Cette mise en discussion des projets d'aménagement révèle par ailleurs la pluralité des représentations de ce que peut être et doit être une zone inondable. Ce consensus sur les mesures non souhaitables et cette opposition sur ce qu'est une zone inondable, ce à quoi elle sert ou peut servir, rend ainsi impensable d'une part, la protection de ceux qui sont déjà sous le risque et, d'autre part des formes d'aménagement qui intègrent les conditions de la gestion de crise en situation extrême.

LE PROJET D'AMENAGEMENT DE LA BASSEE REVELATEUR DES OPPOSITIONS ENTRE LE RURAL ET L'URBAIN

La Bassée est le nom donné à une vaste plaine alluviale de la Seine, délimitée à l'amont par sa confluence avec l'Aube et à l'aval par sa confluence avec l'Yonne. L'opération qui est envisagée, sur une partie de la plaine, vise à améliorer la protection de la métropole parisienne contre les inondations, non pas en construisant un nouveau barrage mais en procédant au stockage temporaire d'un certain volume d'eau qui est restitué au fleuve après la crue. On parle aussi de « ralentissement dynamique » pour désigner une telle opération qui repose sur l'utilisation du comportement hydraulique du bassin versant et en particulier celui de la Seine et de l'Yonne. La Bassée est une « cuvette » idéalement placée pour procéder à ce type de manipulation.

La portion du territoire de la Bassée qui fait l'objet de cette action de sur-stockage nécessite d'être réaménagée pour lui redonner des fonctions de « zone naturelle d'expansion des crues ». Le projet est porté par Seine Grands Lacs, reconnu Etablissement Public Territorial de Bassin par arrêté du Préfet de région du 7 février 2011. Ce statut permet à l'institution de bénéficier de nouvelles compétences et lui confère un rôle d'animation et de coordination des différentes collectivités qui agissent sur le bassin amont de la Seine.

Compte tenu de son importance, le projet a été soumis à la procédure du débat public institutionnalisée par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Coïncidence des calendriers, ce débat public s'est déroulé conjointement à celui d'une autre opération programmée également dans la plaine de la Bassée : la mise à grand gabarit de la Seine entre Nogent-sur-Seine et Bray-sur-Seine, dont le maître d'ouvrage est Voies Navigables de France (VNF). C'est pourquoi l'analyse du projet d'aménagement destiné à lutter contre les inondations est réalisée en regard de l'opération consacrée au développement du transport fluvial.



Les projets de Voies Navigables de France et de Seine Grands Lacs dans la plaine de la Bassée

Source : dossier du maître d'ouvrage sur la mise à grand gabarit de la Seine, p 43.

Le débat public s'est tenu entre novembre 2011 et février 2012. Ses réunions ont permis de mieux comprendre les enjeux environnementaux, économiques et sociaux dont est porteur le territoire de projet, les controverses qui peuvent émerger et les coalitions d'acteurs qui se forment au fil des discussions ou se consolident à cette occasion. Le projet d'aménagement de la Bassée est en effet la première opération de cette nature qui est réalisée aux portes de l'Île-de-France, sur un territoire où se fait sentir l'influence du futur Grand Paris. Aussi met-il en exergue la question clé de la solidarité amont-aval, mais aussi aval-amont. En proposant d'opérer une forme de redistribution de l'exposition au risque d'inondation sur le bassin amont de la Seine, il révèle aussi l'absence d'une véritable gestion métropolitaine du risque d'inondation¹.

Après une présentation la plaine de la Bassée (section 1), nous déclinons les deux projets d'aménagement qui touchent ce secteur (section 2), pour nous attacher ensuite à l'organisation du débat public concernant l'action de sur-stockage (section 3). Puis nous analyserons les coalitions d'acteurs qui apparaissent à travers ce débat (section 4), avant de conclure sur ce qu'il dévoile en matière de territorialisation du risque à la fois au plan local mais aussi à une échelle métropolitaine (section 5).

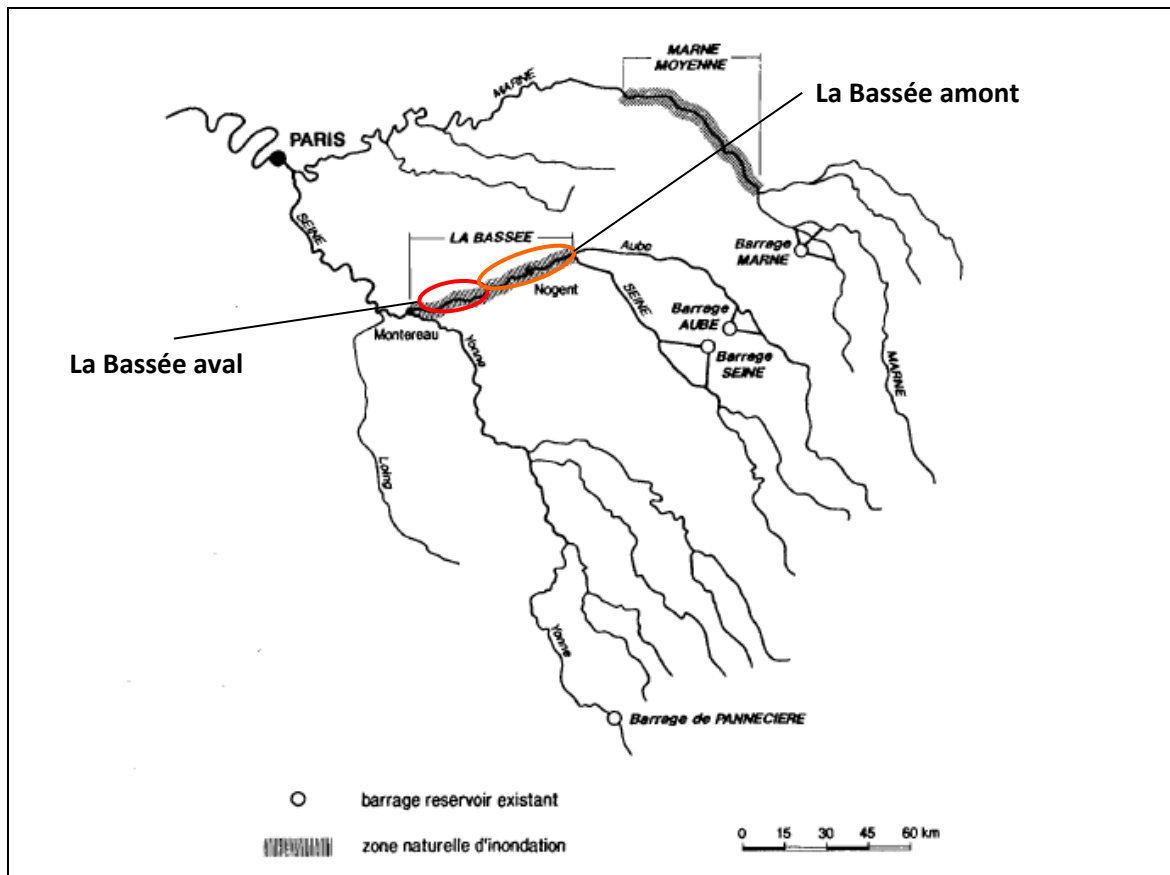
1. Un territoire carrefour

Située à environ 80 km en amont de Paris, la Bassée occupe un territoire dont la superficie passe de 100 km² à 300 km² selon les sources. Elle s'étend sur 3 départements (Seine-et-Marne, Aube et Marne) et sur 2 régions (Île-de-France et Champagne-Ardenne) Elle correspond à un élargissement du lit majeur de la Seine et forme une cuvette qui a été creusée dans la craie et recouverte de quelques mètres d'alluvions sableuses. Elle constitue à l'origine une vaste zone naturelle d'expansion des crues de la Seine, dont la faculté à exercer cette fonction a évolué au fur et à mesure des aménagements dont elle a fait l'objet. Ainsi distingue-t-on aujourd'hui deux parties :

- la Bassée amont, située entre la confluence avec l'Aube et Bray-sur-Seine, qui conserve en partie son rôle d'amortisseur de crue et constitue un espace naturel remarquable ;
- la Bassée aval, à partir de Bray-sur-Seine jusqu'à Montereau-Fault-Yonne (confluence avec l'Yonne), qui a été transformée par la mise à grand gabarit de la Seine (dans les années 1970)².

¹ Le terme de « redistribution » est utilisé pour souligner que le projet conduit à sur-exposer la plaine de la Bassée pour mieux protéger la région parisienne.

² Pour l'association naturaliste de la vallée du Loing – qui a pris part au débat public – la Bassée aval n'est plus une zone humide depuis les travaux de mise à grand gabarit de la Seine. Auparavant, le lit majeur était inondable dès un débit de Seine de 150 m³/s. Il ne l'est plus aujourd'hui que pour des débits de 400 m³/s. Elle reste cependant un espace d'expansion des crues pour des débits égaux ou supérieurs à ceux de la crue de 1910.



La plaine de la Bassée.

Source : GREBRAR, PIREN-Seine (1992)

Compte tenu de sa localisation, la Bassée est en inter-relation très forte avec l'amont (de par sa sensibilité aux aménagements hydrauliques situés dans l'Aube et aux manœuvres des barrages réservoirs Seine et Aube) et avec l'aval (du fait de son rôle dans l'écoulement des crues et la régulation des débits d'étiages).

Des chercheurs du PIREN-Seine l'ont qualifiée de « territoire carrefour », et même de « carrefour dangereux », en raison de la multiplicité des enjeux en présence (GREBAR, 1992)

Historiquement, en tant que lieu d'expansion des crues de la Seine, la Bassée abritait une faune et une flore adaptées aux inondations annuelles, qui en ont fait un des territoires clés en matière de biodiversité en Ile-de-France. La construction des barrages réservoirs a permis de réduire les inondations dans la plaine, contribuant ainsi au développement d'une agriculture intensive dans le secteur. Les prairies humides ont régressé au profit des cultures céréalières. De nombreux bras d'eau jadis reliés au système hydrographique général sont à présent morts et la biodiversité locale souffre de cette situation (Roeck U. et Wenger E., 2014).

Malgré tout, la Bassée demeure un espace remarquable du fait de la survivance d'un réseau de noues, de plans d'eau, de forêts alluviales et de prairies humides, mais aussi grâce aux échanges nappe-rivière qui sont encore fonctionnels pour les crues courantes (Roeck U. et Wenger E., 2014). Sa partie amont renferme des milieux naturels de qualité faisant l'objet de classement en vue de leur

protection : ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique), ZICO (zone importante pour la conservation des oiseaux). En 2002, une réserve naturelle nationale a été créée sur 854 hectares. En 2006, une portion a été classée en site d'intérêt communautaire et en zone de protection spéciale (dans le cadre du réseau Natura 2000).

Les espaces présentant un potentiel écologique sont défendus par plusieurs associations de protection de l'environnement, qui interviennent aussi pour gérer des zones aménagées par les exploitants de gravières, une fois les carrières épuisées. Ils sont également utilisés par de nombreux pêcheurs et chasseurs. Ces activités de loisir sont amenées à cohabiter avec celles portées par les naturalistes.

La plaine de la Bassée est également la principale réserve aquifère francilienne pour l'eau potable, grâce à la présence de nappes alluviales. L'Agence de l'eau Seine Normandie est d'ailleurs l'un des plus grands propriétaires de la zone : 600 ha acquis dans le but de protéger la qualité de la nappe alluviale. Le groupe Veolia est lui aussi propriétaire de terrains : 60 ha achetés à la demande des pouvoirs publics pour les besoins futurs en eau à venir de la région parisienne³.

L'économie de ce territoire repose essentiellement sur l'agriculture et sur les carrières en lit majeur, deux activités soucieuses d'être protégées des crues de printemps. L'exploitation de granulats produit un paysage de plans d'eau hétéroclites et souvent de faibles superficies. La Bassée aval (à l'ouest de Bray-sur-Seine) constitue en effet la principale source de sables et graviers d'Ile-de-France depuis 1950. Selon les professionnels du secteur⁴, la Bassée représente :

- 40% de la production francilienne de granulats naturels
- 60% de la production de granulats alluvionnaires
- 50% des gisements régionaux potentiellement exploitables

Vis-à-vis de la métropole parisienne, la portion de la Bassée située en Seine-et-Marne est potentiellement une zone d'extension urbaine. L'ouest du département de la Seine-et-Marne est déjà très urbanisé et constitue une zone stratégique qui doit être reliée au Grand Paris. On peut noter que ce territoire abrite une nouvelle population, de plus en plus importante à s'installer dans ce département et travailler à Paris ou en banlieue parisienne. Provins, la plaine de la Bassée et les grands lacs issus des barrages réservoirs sont des zones d'intérêt touristiques pour la population de métropolitaine. Un enjeu économique se dessine, avec le développement d'activités éco-touristiques dans les zones humides et le long du cours d'eau.

³ In : Contribution de Veolia au débat public sur l'aménagement de la Bassée, en ligne sur le site de la CNDP.

⁴ UNICEM : Union Nationale des Industries de Carrières et Matériaux de Construction

2. Deux projets mais un même territoire

La Bassée est un exemple où la construction d'un intérêt général « territorial » est particulièrement complexe dans la mesure où divers usages et perceptions du territoire se confrontent à différentes échelles locales, mais aussi au niveau de la métropole parisienne. En outre, les deux grands projets d'aménagement qui sont mis à l'agenda viennent modifier les conditions hydrauliques de la Seine, ainsi que les paysages et la situation écologique de la plaine. Ces projets suscitent donc des réactions à la fois de la part des acteurs locaux et des acteurs métropolitains.

2.2 Le projet de sur-stockage dans la Bassée-aval

Le projet d'aménagement de la Bassée s'inscrit dans l'histoire de la protection de la région parisienne contre les inondations. Si l'on s'y replonge, on s'aperçoit que l'idée d'avoir recours aux zones d'expansion des crues n'est pas complètement nouvelle. Au siècle dernier, l'ingénieur Belgrand a posé les bases de la problématique en énonçant toute une série de règles qui gardent encore aujourd'hui tout leur sens. Après la crue catastrophique de janvier 1910, la commission des inondations constituée pour la circonstance reprenait dans ses conclusions en mai 1910 l'idée de réaliser des réservoirs écrêteurs nouveaux, non pas dans les hauts bassins mais dans les plaines, soulignant ainsi le rôle fondamental du champ naturel d'inondation. Nous reproduisons ci-après un extrait du rapport spécial publié à l'époque (cité par l'étude du GREBAR, 1992) :

« Il apparaît certain en effet, qu'un réservoir de plaine spécialisé dans le rôle unique de régulateur de débit aurait pour résultat d'augmenter encore pour la Seine et pour ses affluents la capacité de plus d'un milliard de mètres cubes qu'offrent déjà leurs champs d'inondation, et qui constitue le régulateur proprement dit des variations de débit des eaux..... Dans cet ordre d'idée, il semble qu'on puisse augmenter la capacité momentanée de certains champs d'inondation à l'aide d'un dispositif spécial d'endiguement : il paraît en être ainsi pour partie des champs d'inondation de la haute Seine et de l'Aube qui sont les plus importants entre tous, occupent une surface supérieure à 30 000 ha et emmagasinent au-dessus du sol arable, plus d'un demi-milliard de mètres cubes... »

Au fil des événements les plus dommageables (1910, 1924, 1955 et 1982), une série d'infrastructure a été mise en place sur le bassin amont de la Seine, répondant à une double exigence : le soutien des étiages et la lutte contre les inondations. Le tableau ci-après donne les caractéristiques principales des ouvrages en question.

Nom du Lac-Réservoir	Date de mise en service	Superficie occupée	Capacité de l'ouvrage
PANNECIERE	1949	520 ha	80 millions de m ³
SEINE	1966	2300 ha	205 millions de m ³
MARNE	1974	4800 ha	350 millions de m ³
AUBE	1990	2320 ha	170 millions de m ³

A compter de 1969, ces lacs réservoirs sont gérés par une institution interdépartementale qui regroupe les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis.

La crue décennale de 1982 relance le débat sur l'opportunité de créer de nouveaux ouvrages de rétention. A la demande du Préfet VOCHÉL⁵, l'institution étudie un certain nombre de projets tels la création de barrages sur l'Yonne (« *l'enfant terrible* » du bassin de la Seine), un projet de lac-réservoir au niveau des Côtes de Champagne⁶ et la création d'un espace d'expansion des crues dans le secteur de la Bassée (Rizzoli, 1999).

Dans le même temps, la Région Ile-de-France et l'Agence de l'Eau Seine Normandie ont commandé des modélisations hydrauliques permettant de simuler, à l'échelle de l'ensemble du bassin, la propagation des crues de la Seine. Les simulations faites montrent que les événements les plus dommageables sur la région parisienne sont liés à une superposition de crues de dynamiques différentes : Seine, Yonne, Marne. L'idée de décaler les pointes de crue pour éviter un effet cumulatif apparaît alors comme une piste intéressante à explorer.

L'intérêt de redonner à la plaine de la Bassée un rôle d'expansion des crues réapparaît dans ce contexte⁷. Dans le cadre d'un contrat de plan Etat-Région (2000-2006), des études de faisabilité sont réalisées et des concertations avec les acteurs du territoire sont organisées. Via un nouveau contrat de projet Etat-Région (2007-2013), des études détaillées sont conduites. Le débat public s'inscrit donc dans cette logique et constitue une étape intermédiaire avant décision⁸.

Alors que les 4 barrages réservoirs sont construits très en amont du bassin de la Seine (dans le Morvan et en Champagne) et ont une double fonction (lutte contre les inondations et de soutien des étiages), l'ouvrage projeté dans la Bassée est mono-fonctionnel et localisé aux portes de l'Ile-de-France.

Il se traduit par la création de 10 espaces endigués (ou casiers), placés de part et d'autre de la Seine en amont de sa confluence avec l'Yonne (7 casiers au nord de la Seine et 3 casiers au sud de la Seine mais au nord du canal de Bray-sur-Seine à la Tombe). Les talus-digues qui entourent les casiers sont d'une hauteur qui varie de 1,5 mètre à 4,70 mètres, selon la topographie du terrain, et d'une largeur de crête comprise entre 4 mètres à 16 mètres (pour le rétablissement des routes). Les 2300 ha d'aires de stockage ainsi créés permettront d'accueillir un volume de 55 millions de m³ d'eau, avec une hauteur d'eau de 2,5 m. en moyenne.

⁵ Lucien VOCHÉL a été préfet de Paris et préfet de la région Ile-de-France de 1981 à 1984.

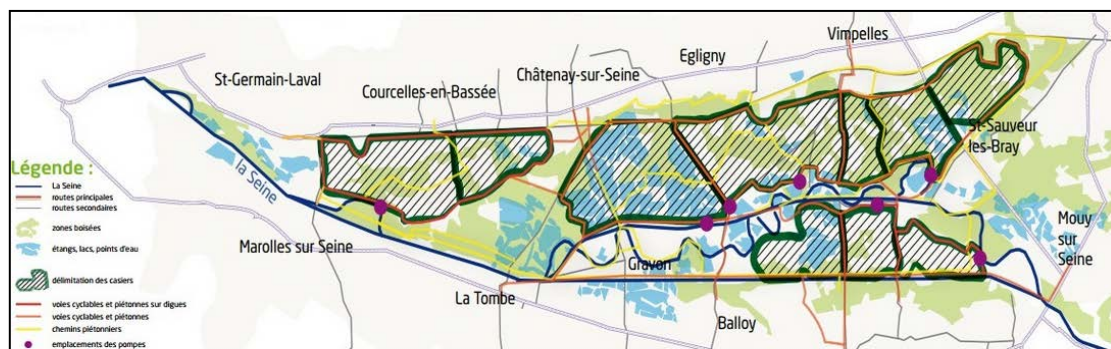
⁶ Suite aux sécheresses répétées de 1989 et de 1992, le projet du Lac des Côtes de Champagne - sur le Sault, affluent de la Marne - est étudié plus précisément pour répondre au double objectif : soutien des étiages et protection contre les inondations. Son efficacité vis-à-vis de l'écrêtement des crues s'avère limité, tant et si bien que le projet est abandonné.

⁷ A noter que Seine Grands Lacs a étudié en parallèle la possibilité de réaliser des actions de ralentissement dynamique sur le bassin de l'Yonne. Compte tenu de la configuration du bassin et des espaces disponibles, il est nécessaire d'aménager plusieurs dizaines de sites pour rendre cette action efficace. C'est pourquoi cette solution n'est finalement pas retenue.

⁸ L'équipe de Seine Grands Lacs aborde le débat public en confiance. Il est une façon de légitimer son projet.

Prélevées dans la Seine par pompage au moment de la pointe de crue de l'Yonne, ces eaux sont ensuite restituées au fleuve. Seine Grands Lacs précise que l'aménagement sera utilisé en moyenne tous les 5 à 6 ans sur une durée de 2 à 3 semaines⁹.

Le maître d'ouvrage propose également de recréer artificiellement les inondations qui se produisaient annuellement auparavant (en particulier avant la canalisation de la Seine sur cette partie pour la navigation), en provoquant une submersion annuelle sur quelques dizaines de centimètres et sur des durées faibles (de 15 jours à deux mois selon les secteurs) par pompage (en utilisant selon les secteurs de l'eau de nappe, de Seine, ou issue des plans d'eau liés à l'extraction des granulats) pour alimenter ensuite par gravité un réseau de noues rejoignant les cours d'eau (Seine et Auxence). En complément, il est proposé de reconstituer des milieux naturels (prairies humides, boisements alluviaux). L'objectif de ces inondations dites « écologiques » est de restaurer la biodiversité et de redonner aux espaces endigués un caractère de zone humide.



Localisation des espaces endigués projetés

Source : <http://2.bp.blogspot.com/>-

Le coût d'investissement du projet d'aménagement est estimé à 495 millions d'euros HT. Son coût de fonctionnement est compris entre 4,5 et 5,7 millions d'euros HT (Seine Grands Lacs, 2011).

Les modélisations hydrologiques et hydrauliques réalisées pour évaluer l'impact des mesures de protection sur les inondations à Paris montrent que :

- Dans des conditions de fonctionnement optimum des ouvrages existants, la ligne d'eau à Paris peut être abaissée de 0,70 m par rapport à une crue de type 1910, grâce au volume stocké par les réservoirs existants (830 millions de m³)¹⁰.

⁹ A la question d'un acteur formulée dans une contribution au débat public, le maître d'ouvrage précisait qu'il entendait par crues importantes celles dont la période de retour était de 5 ans. Ce qu'il a traduit ensuite par : « l'ouvrage sera utilisé tous les 5 ans en moyenne ».... En réalité, statistiquement parlant, l'ouvrage a une chance sur 5 d'être utilisé tous les ans.

¹⁰ Ce calcul prend en compte le volume stocké par les lacs-réservoirs dont Seine Grands Lacs est le gestionnaire (soit 810 millions de m³) et un volume de 20 millions de m³, mis à disposition par EDF (gestionnaire du Lac de Chaumeçon) et par le Conseil Général de la Nièvre (gestionnaire du Lac des Settons). Ces deux lacs sont situés sur des affluents de l'Yonne.

- Avec le stockage complémentaire qui serait réalisé dans la plaine de la Bassée (55 millions de m³), il est attendu la réduction suivante :

Type de crue	Paris	Alfortville
1910	-20 cm	-25 cm
1955	-25 cm	-33 cm
1982	-30 cm	-39 cm

Comparé au 830 millions de m³ stockés qui permettent de gagner 70 cm à Paris, on peut être surpris de l'efficacité de cet ouvrage qui, en stockant que 55 millions de m³, permet d'écarter 20 cm à Paris pour une crue de type 1910. A cette remarque formulée par des participants au débat public, Seine Grands Lacs explique que le mode de gestion de ce nouvel ouvrage est différent des autres.

En période de crue, les lacs réservoirs sont gérés de façon à ne pas dépasser des débits maximum définis à l'aval de chaque ouvrage (débits de référence dont la valeur est fixée dans le règlement d'eau de l'ouvrage). Il s'agit d'une gestion de crue qui vise à respecter un débit cible à l'aval en stockant les débits excédentaires à l'amont.

La gestion de la Bassée est fondée sur l'écarterement du pic de crue. Le fonctionnement de l'ouvrage est lié à un modèle de prévision des crues à Montereau-Fault-Yonne (ville de la confluence) prenant en compte les débits de la Seine et de l'Yonne (et dans une moindre mesure ceux du Loing). Ce modèle permet de calculer à un horizon de 4 jours la valeur du pic de crue et de définir la forme de l'hydrogramme attendu. Le moment optimal du pompage en Seine est déterminé en fonction de cela pour écarter au mieux le pic de crue à Montereau.

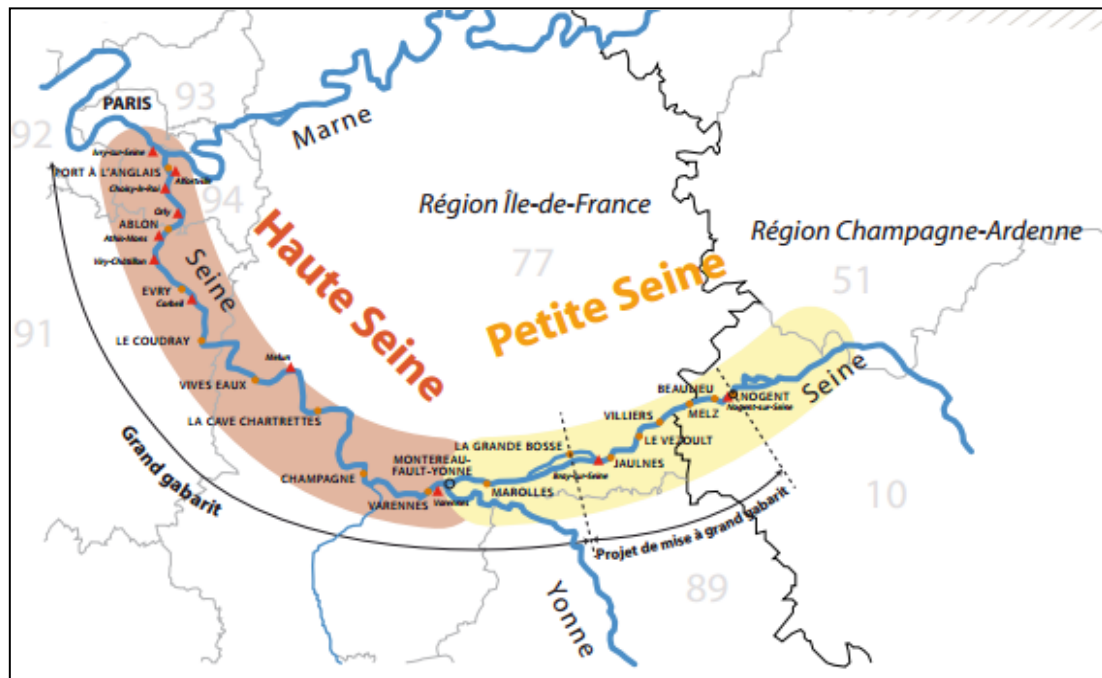
2.2 Le projet de mise à grand gabarit dans la Bassée-amont

La mise à grand gabarit de la voie navigable entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine (tronçon d'une longueur de 27 km) est envisagée depuis une trentaine d'années. Elle a été programmée au début des années 1980 puis relancée par l'Etat en 2008. Durant cette période, la perspective de sa réalisation est demeurée en suspens, mais des aménagements fluviaux et portuaires, ainsi que des investissements industriels ont été réalisés ou programmés en ce sens. Ainsi, la mise à grand gabarit de cette section apparaît-elle désormais comme évidente, dans la mesure où elle permettrait d'étendre le réseau navigable à grand gabarit du bassin de la Seine et de rendre plus cohérents les différents aménagements effectués sur cette partie du territoire de la Bassée.

Reprenons la chronologie des aménagements déjà effectués (Voies Navigables de France, 2011), pour montrer que le projet est le « chaînon manquant » d'un système :

- Dans les années 1970 : travaux de mise à grand gabarit (4000 tonnes) de la Haute Seine, entre Paris et Montereau-Fault-Yonne ;
- Dans les années 1980 : accroissement du grand gabarit de la Petite Seine entre Montereau-Fault-Yonne et l'écluse de la Grande Bosse (près de Bray sur Seine) ;

- Dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région (2000-2006) : réalisation d'aménagement pour porter à 1000 tonnes le gabarit de la voie navigable entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine ;
- En 2009 : inscription de la mise à grand gabarit de la liaison Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (réalisation des études d'opportunité dans ce contexte).



Le projet dans son contexte

Source : document du maître d'ouvrage (VNF) pour le débat public, p 7.

Le maître d'ouvrage présente son projet comme un aménagement respectueux de l'état naturel de la Seine : la canalisation se ferait en partie parallèlement au cours d'eau, les flux des canaux à grands gabarits seraient régulés et les méandres de la Seine continueraient à « vivre naturellement ». Il souligne son intérêt pour le transport de marchandises : le fleuve est considéré comme une réponse à la saturation des infrastructures routières et comme un moyen écologique et économique. L'aménagement permettrait aussi de développer la navigation de plaisance.

Il faut noter que le transport fluvial est déjà utilisé par les deux plus gros acteurs économiques du territoire que sont l'agriculture et l'exploitation des granulats alluvionnaires. Cependant, l'exploitation des granulats est limitée dans le temps (encore environ 30 ans) alors que la rentabilité d'un canal se calcule sur 50 ans.

3. Retour sur l'organisation du débat public du projet de sur-stockage

Le débat public est, depuis la loi Barnier sur le renforcement de la protection de la nature de 1995, une étape obligatoire dans le processus légal de déclaration d'utilité publique des grands projets d'aménagement (Revel *et al.*, 2007).

Compte tenu de leur importance, les deux aménagements projetés ont donc été soumis à ce dispositif. Leur proximité géographique et leur possible « interdépendance hydraulique » ont conduit la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) à engager les deux débats publics en même temps : entre novembre 2011 à février 2012.

La préparation, l'organisation pratique et l'animation de la procédure ont été confiées à deux commissions particulières du débat public (CPDP), composées chacune de 6 membres. Il y avait cependant le même président pour les deux commissions et 3 membres communs. Certaines réunions ont associé les deux maîtres d'ouvrage (*réunions communes*). Lorsque que les réunions portaient sur l'un des deux projets, un représentant de l'autre opération était présent et répondait aux questions le concernant. Ce mode de fonctionnement, voulu par la CNDP et validé par les deux maîtres d'ouvrage, a produit une certaine confusion dans la mesure où, lors des réunions consacrées à un projet, il était souvent question de l'autre opération. Cela a généré également une forme de suspicion quant aux enjeux des projets et aux objectifs de la concertation.

Le débat public concernant l'aménagement de la Bassée a comporté 14 réunions publiques (dont 4 réunions communes), organisées à la fois dans les communes de la plaine de la Bassée et en région parisienne. Cette itinérance des réunions a permis d'aborder à la fois des enjeux locaux et plus globaux, mais aussi de repositionner l'opération dans le contexte du bassin amont de la Seine.

Pour le débat public, Seine Grands Lacs - en tant que maître d'ouvrage - a préparé un dossier technique qui montre un projet déjà bien avancé qui repose sur des études préalables conséquentes (cf. 2.2). Au fur et à mesure du déroulement du débat public, le contenu des réunions a évolué pour aborder différents enjeux inhérents au projet et à son territoire d'implantation.

Le fonctionnement hydraulique du projet ayant soulevé de nombreuses questions, le président de la CPDP a décidé en cours de débat public d'organiser un atelier de travail sur les modèles hydrauliques utilisés, les données mobilisées et les hypothèses faites pour évaluer l'efficacité de l'ouvrage projeté.

Ce débat public a réuni 1200 participants (selon les organisateurs). A côté des échanges qui ont eu lieu pendant les réunions, des points de vue écrits ont été formulés par des acteurs publics ou privées, personnes morales ou physiques. Ces points de vue prennent la forme de « cahiers d'acteurs » ou de « contributions »¹¹. Lorsque des questions y sont posées, le maître d'ouvrage y répond par écrit.

¹¹ Le « cahier d'acteur » est un document de 3 à 4 pages maximum mis en forme. La « contribution » se présente sous forme de lettre.

L'ensemble des éléments du débat public (qu'il s'agisse du dossier élaboré par le maître d'ouvrage, les supports visuels réalisés pour les réunions, les verbatim des débats, les contributions écrites et les cahiers des acteurs) est en ligne sur le site de la CNDP.

Les réunions

Date	Type de réunion	Lieu
17.11.2011	Réunion d'ouverture	BRAY-SUR-SEINE (77)
22/11/2011	Réunion générale	CORBEIL-ESSONNES (91)
24/11/2011	Réunion commune sur les « Enjeux agricoles »	SOURDUN (77)
01/12/2011	Réunion sur le thème « Projet et usages du territoire »	MAROLLES-SUR-SEINE (77)
06/12/2011	Réunion sur le thème « Gestion des inondations »	PARIS (75)
13/12/2011	Réunion générale	BAZOCHES-LES-BRAY (77)
05/01/2012	Réunion générale	NANTERRE (92)
10/01/2012	Réunion commune sur les « Enjeux agricoles »	PONT-SUR-SEINE (10)
17/01/2012	Réunion commune sur le thème « Des projets, des territoires »	MONTEREAU-FAULT-YONNE (77)
19/01/2012	Réunion sur les « Enjeux environnementaux »	GOUAIX (77)
02/02/2012	Réunion générale	ALFORTVILLE (94)
07/02/2012	Réunion générale	MELUN (77)
09/02/2012	Réunion commune sur le thème « Des projets, des territoires »	PROVINS (77)
15/02/2012	Réunion de clôture	BRAY-SUR-SEINE (77)

Les rédacteurs d'un « cahier d'acteurs » :

Catégorie	Structure
Organisations professionnelles	Mission Risques Naturels (regroupement des sociétés et des mutuelles d'assurance)
	Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)
	Chambre d'agriculture de Seine et Marne
Collectivités locales et territoriales	Conseil régional d'Ile-de-France
	Conseil général de Seine et Marne
	Conseil général du Val de Marne
	Communauté de Communes Bassée-Montois
	Marolles-sur-Seine
	Montereau-Fault-Yonne
Associations et fédérations	Association départementale des chasseurs de gibier d'eau de Seine et Marne
	Association agréée pour la pêche et la protection des milieux aquatiques
	Fédération des chasseurs de Seine et Marne
	Association nature et société (siège en Val de Marne)
	Association naturaliste de la vallée du Loing et du massif de Fontainebleau
	Association nature et environnement (siège en Seine et Marne)
	Association de gestion de la réserve naturelle de la Bassée
Organismes de bassin	Comité de Bassin Seine Normandie
	Conseil scientifique du comité de bassin
Personne physique	Olivier JACQUE

Les rédacteurs de « contributions »

Type	Organisme
Etat	La Préfecture d'Ile de France ¹²
Collectivités	Le Syndicat des Eaux d'Ile de France
	Le maire de la commune de Savins, également président d'un syndicat des eaux
	Le Conseil régional Champagne Ardennes
	Le Conseil général de Seine Saint Denis
	Le Conseil général des Hauts de Seine
	Le Conseil de Paris
	La Commune d'Ivry sur Seine
	La Commune d'Issy-les-Moulineaux
Acteurs privés	Une société civile propriétaire de 75 ha dans l'emprise du projet
	La société VEOLIA
	La société A2C matériaux qui a des locaux (bureaux) dans l'emprise du projet
	Un collectif informel de naturalistes
	Un individu
Autre	Elus et militants écologistes de Paris et d'Ile de France

4. Analyse des coalitions de cause autour du projet

Depuis sa création en 1969, l'institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine a développé une gestion du risque qui repose prioritairement sur le déploiement de mesures structurelles (construction et gestion coordonnée de lacs réservoirs). Du point de vue territorial, elle a généré des tensions entre des périmètres fonctionnels (accueillant les ouvrages) et des espaces décisionnels (bénéficiant des ouvrages). En termes de gouvernance, cette politique « infrastructurelle » a produit une forme de détachement de la part de l'instance délibérative (le conseil d'administration de l'institution) et renforcé l'autonomie de l'instance exécutive (la direction technique et ses services)¹³. Le projet d'aménagement de la Bassée intervient à une période particulière de la vie de l'institution. Avec sa reconnaissance comme EPTB, il lui est demandé de mettre en place une « stratégie » et plus uniquement de gérer des barrages. Il propose en outre une nouvelle génération d'ouvrage de protection qui vient bousculer le savoir-faire sur lequel il a construit sa légitimité.

De fait, le débat public n'a pas été uniquement l'occasion de mettre en lumière trois coalitions de causes, venant d'ailleurs confirmer la réalité des regroupements d'acteurs préexistants. Il a aussi permis de questionner la politique de la gestion des inondations menée à l'échelle du bassin amont

¹² C'est le maître d'ouvrage qui a sollicité la Préfecture d'Ile-de-France pour que soit établi un cadrage général par l'autorité environnementale. Elle désigne l'institution qui est chargée de donner des avis rendus publics sur l'évaluation des impacts des grands projets et des programmes d'aménagement, ainsi que sur les mesures visant à éviter, atténuer ou compenser ces impacts. Selon l'importance du projet ou du programme, il peut s'agir directement du ministère en charge de l'environnement, du préfet (de région, de département, de bassin), du Conseil Général de l'environnement et du développement durable.

¹³ L'absence d'événements catastrophiques sur le bassin amont de la Seine a contribué à cette situation.

de la Seine, soulignant la nécessité de s'organiser et d'agir au niveau de la métropole parisienne pour faire face aux risques hydrologiques.

4.1 Les maîtres d'ouvrage réunis autour d'une cause commune

Le projet de sur-stockage, comme celui de mise à grand gabarit de la Seine, doivent être compatibles avec les orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Seine Normandie qui fixe notamment comme objectif de « *préserver et reconquérir les zones naturelles d'expansion des crues* ». En outre, comme l'impose la loi sur l'eau, les travaux d'aménagement de la Petite Seine doivent respecter le principe de neutralité hydraulique.

C'est dans ce contexte que les maîtres d'ouvrage forment une coalition de cause pour défendre, au nom de l'intérêt général, deux grands projets infrastructurels dont la portée dépasse l'échelle locale. Ils sont accompagnés par l'Etat qui a mis en place en 2009 un Comité de pilotage constitué de trois collèges (services de l'Etat, collectivités et usagers) et chargé d'assurer la bonne coordination entre les deux projets.

Alors que les deux opérations modifient les conditions d'écoulement et de propagation des flux, les porteurs de projet assurent qu'ils ont la « maîtrise hydraulique » de la situation. Ils proposent des aménagements capables de respecter l'environnement du territoire dans lequel ils s'insèrent. Ils se veulent les promoteurs d'infrastructures naturelles.

En l'espèce, avec le projet de sur-stockage porté par Seine Grands Lacs, les espaces endigués sont présentés comme des ouvrages capables d'assurer des « inondations écologiques » sur le territoire de la Bassée aval¹⁴. Le projet de mise à grand gabarit de la Bassée amont est quant à lui présenté comme un projet hydrauliquement neutre et sans conséquence sur la dynamique des crues de la Seine.

Les deux maîtres d'ouvrage indiquent pouvoir en faire la démonstration grâce aux études qu'ils ont réalisées ensemble pour évaluer scientifiquement la compatibilité entre leurs projets respectifs. Ils présentent ces études conjointes comme le résultat d'une longue collaboration.

Dans les dossiers des maîtres d'ouvrage rédigés pour le débat public, la notion de « neutralité hydraulique » est présentée comme étant une évidence et une solution « *clé en main* » permettant « *non seulement de préserver les habitats naturels et les espèces de la zone humide, mais aussi de ne pas augmenter les risques d'inondation des zones urbaines d'Ile-de-France* »¹⁵.

Elle est intégrée à une notion difficile à comprendre pour le public, celle des « effets cumulés » des projets, définie ainsi dans le dossier de Voies Navigables de France qui accompagne son projet : « *La*

¹⁴ Nous reviendrons sur cette notion avec la coalition « environnementaliste ».

¹⁵ Les arguments environnementaux des maîtres d'ouvrage sont loin de convaincre les associations de protection de l'environnement présentes sur le territoire de la Bassée, comme en témoignent leurs cahiers d'acteurs.

notion d'effets cumulés recouvre l'addition dans le temps et l'espace, d'effets directs et indirects issus d'un ou plusieurs projets et concernant la même entité.... Elle inclut aussi la notion de synergie entre effets. C'est une notion complexe qui nécessite une approche globale des incidences sur l'environnement. Les effets cumulés sur une entité donnée sont le résultat des actions passées, présentes et à venir »¹⁶.

Le recours aux notions de neutralité hydraulique et d'effets cumulés conduit à la « technicisation » du débat public. Celle-ci a produit de la défiance chez les participants qui se sont interrogés sur la dépendance ou l'indépendance des deux projets qui donnent « *le sentiment de vouloir vider une piscine avec une paille* », selon l'expression employée par un participant à la réunion publique qui s'est tenue à Melun (77).

Au final, c'est l'efficacité du projet de sur-stockage qui a été questionnée. Les participants les plus méfiants en déduisent qu'il joue le rôle de mesure compensatoire pour le projet des Voies Navigables de France.

Leur méfiance est alimentée par une étude hydraulique, réalisée par Hydratech en 1983, à laquelle ils vont se référer. Elle montre que les travaux de mise à grand gabarit de la Petite Seine, effectués dans les années 1970 en aval de Bray-sur-Seine, ont provoqué une augmentation de 10 à 15 cm des pointes de crues les plus graves à Paris. Cette étude est citée dans un rapport scientifique, réalisé dans le cadre des travaux de recherche du PIREN Seine, où il est montré que les terrains du secteur de la Bassée aval transformés en gravières ont également un impact hydraulique important sur le régime du fleuve (GREBAR, 1992).

Le doute est entretenu involontairement par une remarque du Pascal POPELIN, président de l'EPTB au moment du débat public : « *Le projet d'aménagement de la Bassée a aussi pour vocation de corriger les erreurs du passé. Mais il n'est pas fait pour compenser les effets négatifs de l'autre projet* »¹⁷.

On comprend aisément pourquoi cette question de la neutralité hydraulique s'est retrouvée constamment au cœur du débat public, dont les conclusions sont sans équivoque : « *un doute subsiste sur la neutralité hydraulique du projet de mise à grand gabarit de la Petite Seine* ». C'est pourquoi les deux maîtres d'ouvrage se sont engagés à réaliser conjointement une nouvelle étude de modélisation hydraulique visant à étudier plus précisément les impacts de leurs ouvrages sur les crues de la Seine.

On peut retenir que la territorialisation des projets d'aménagements fluviaux sur la plaine de la Bassée conduit à la mise en place d'un partenariat entre deux maîtres d'ouvrages différents qui cherchent à construire la légitimité environnementale de leur projet respectif en ayant recours aux mêmes arguments. Cette alliance, utile à l'acceptabilité des projets sur le terrain, va certainement s'installer dans le temps puisqu'il ressort du compte rendu du débat public que les deux maîtres

¹⁶ VNF (2011). Débat public sur le projet de mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine, p 85.

¹⁷ Séance du 2 février 2012 à Alfortville.

d'ouvrage vont travailler ensemble sur la reconnexion à la Seine de la boucle de la Grande Bosse qui sera mise en œuvre par l'EPTB Seine Grands Lacs sur la propriété de VNF.

Pour autant, cette alliance n'a pas donné les mêmes résultats pour les deux projets d'aménagement. La mise à grand gabarit est apparue, à la fin du débat public, comme étant un projet cohérent et évident, notamment du fait de sa rentabilité affichée. En revanche, le projet de sur-stockage est questionné, et l'EPTB Seine Grands Lacs se retrouvent dans la situation de pouvoir uniquement construire un « casier témoin » (voir section 5).

4.2 La coalition des « environnementalistes »

Portée par des associations de protection de l'environnement, qui entretiennent une certaine méfiance vis-à-vis des projets d'aménagement qui touchent la Bassée, cette coalition ne débouche pas cependant sur une opposition radicale aux projets. Elle se traduit plutôt par la formulation de revendications environnementales permettant d'assurer l'accompagnement des projets par le développement de zones de protection.

Dans le cas du projet de sur-stockage, elle se cristallise autour de la notion des inondations dites écologiques arborée comme une plus-value par le maître d'ouvrage.

Seine Grands Lacs présente en effet son opération comme une alternative crédible aux ouvrages de protection classiques et comme une solution innovante, tant sur le plan technique (ralentissement dynamique) que sur le plan environnemental (inondation écologique).

Les acteurs des associations de protection de l'environnement, implantées localement¹⁸, s'interrogent sur la validité scientifique de ce concept et sur la solidité de l'expertise sur lequel il repose (des études jugées trop superficielles). Ils estiment en outre que les impacts du projet sur son environnement sont sous-estimés (par exemple, les effets de la mise en service du dispositif sur la qualité des eaux de la nappe alluviale, sur la faune piscicole autochtone,...). Leur scepticisme se traduit aussi par le vocabulaire qu'ils emploient pour qualifier le projet durant les débats : « vos bassines », « vos baignoires », « votre peinture verte ».

Au-delà, ce qui est questionné est la capacité réelle du maître d'ouvrage à tenir compte de l'écologie des milieux aquatiques dans son projet. Plusieurs interventions, recueillies lors des réunions publiques, en témoignent :

- Une intervenante du Conseil Générale 94, lors de la réunion à Alfortville : « *Je bondis sur ma chaise depuis plusieurs heures à cause de votre peinture verte dans le projet de la Bassée... Pourquoi ne pas laisser l'eau dans les casiers ?... Sans jouer ma « khmer verte », c'est pire que la cerise sur le gâteau. C'est vraiment de la peinture sur des pompes !* ».

¹⁸ Nature Environnement 77, Association pour la gestion de la réserve naturelle de la Bassée, Association Nature et Société, Association des naturalistes de la vallée du Loing.

- Un représentant de l'association « Nature et Société », lors de la réunion à Paris : « *Est-ce que dans une opération de ce type, la partie écologique n'est pas un alibi et ne risque-t-elle pas de disparaître pour des questions de coût ?* »
- Un naturaliste de Missy-sur-Yonne, lors de la réunion de Gouais : « *Le problème de l'inondation écologique est de savoir qui va la maîtriser et pendant combien de temps elle se fera. Nous savons qu'il existe des lobbies et qu'il y a des gens qui ne souhaitent pas voir leur terrain inondé régulièrement. Après quelques réunions en préfecture, est-ce que petit à petit on ne coupera pas la vanne ?* »

La façon dont le maître d'ouvrage présente la gestion hydro-écologique du site comme moyen de restaurer la plaine alluviale de la Bassée est loin de les rassurer. Elle relève d'une logique d'ingénieur, affirmant être capable de reconstituer artificiellement des crues naturelles et des maîtriser les entrées et les sorties d'eau dans la plaine, via un système de noues et de pompes.

Pourtant la coalition « environnementaliste » est sensible à l'idée de vouloir redonner à la Bassée sa « *bonne santé écologique* ». Elle critique seulement le système proposé. Elle soulève la question de l'entretien et du fonctionnement des mécanismes de pompage permettant d'inonder tous les ans les champs naturels d'expansion de crue. Elle s'interroge sur la validité d'une expérience d'inondation écologique limitée à deux casiers, comme le propose le maître d'ouvrage. Mais elle ne s'oppose pas frontalement au projet de sur-stockage. Les associations locales se mobilisent davantage contre le projet de mise à grand gabarit de la Seine sur le secteur de la Bassée amont¹⁹.

Les gestionnaires de la ressource en eau (public comme le SEDIF²⁰, ou privé comme VEOLIA) rejoignent les craintes des « environnementalistes » mais pour des raisons différentes : la plaine de la Bassée est une ressource stratégique d'eau potable pour l'Île-de-France. Ils s'inquiètent des conséquences du projet sur les écoulements souterrains et les échanges entre eau superficielle et nappe. Ils considèrent que l'implantation des digues va modifier les écoulements souterrains et que le stockage d'eau dans les casiers peut générer une pollution de la nappe (fragile du fait de l'absence d'un écran argileux de protection). Face à ces inquiétudes, le maître d'ouvrage se retranche derrière les résultats de différentes études menées à ce sujet et qui font état d'impacts faibles²¹.

¹⁹ Par rapport à l'ensemble du territoire de la Bassée, la portion de la plaine où seraient implantés les casiers a été déjà modifiée profondément par les activités humaines (extraction de granulats, drainage agricole). Son intérêt pour les associations est moindre que d'autres secteurs (Bassée amont).

²⁰ Syndicat des Eaux d'Île de France.

²¹ En 2004, une étude hydrogéologique conclut à la compatibilité de l'ouvrage avec l'exploitation future de la ressource en eau, sous réserve de surveiller sa qualité. En 2005, un modèle hydrogéologique est élaboré pour étudier l'impact du projet sur la circulation souterraine de la nappe alluviale et de la nappe de la craie. En 2008, une recherche est menée sur les risques de contamination de la nappe et les transferts de polluants dans les sols et les nappes.

4.3 La coalition des « ruralistes »

Cette coalition est construite autour de l'affirmation d'une identité rurale et d'un sentiment d'appartenance au territoire. Elle est plutôt favorable à la mise à grand gabarit de la Petite Seine, qui apporte au territoire une forme de désenclavement. En revanche, si elle conteste la réalisation du projet de sur-stockage, c'est pour exiger des mesures compensatoires (compensations matérielles et non environnementales).

Le groupe d'acteur qui forme cette coalition est hétérogène. Il est constitué d'élus locaux, de chasseurs, de résidents, d'exploitants agricoles,... Notons que les extracteurs de granulats se sont peu exprimés durant le débat public²². Pour eux, le projet est davantage une solution qu'un problème : les « trous » qu'ils laissent deviennent des « casiers » pour le projet.

Les arguments avancés par les agriculteurs et les propriétaires fonciers portent sur la perte de surfaces agricoles et la dépréciation de leurs terres.

Selon la Chambre d'agriculture de Seine-et-Marne, le projet de sur-stockage touche la surface agricole de 9 communes et impacte directement une quarantaine d'exploitations spécialisées en grandes cultures. Pour elle, ce n'est pas tant une question d'indemnisation que de perte de terres agricoles qui pose problème. Elle souligne que, tous les ans, 1000 ha de terres agricoles disparaissent dans le département. Le projet va impacter 210 ha de terres agricoles et l'emprise des digues faire disparaître entre 30 et 40 ha.

La perte de valeur d'usage est exprimée à la fois par des habitants et des résidents de fins de semaine qui s'inquiètent de l'accès au site et de la sécurité en période de sur-stockage des eaux, de l'impact de la sur-inondation sur la qualité piscicole des étangs et de la remise en état du site après la crue,....

Toutes ces remarques sont relayées par les élus locaux qui ont décidé de s'organiser pour faire part de leurs doléances et de leurs demandes, en termes de mesures compensatoires inhérentes à la réalisation du projet et d'indemnisation des servitudes d'inondation.

Dans un premier temps, le maître d'ouvrage est resté très vague sur ce sujet. Il est vrai que les revendications des acteurs locaux étaient peu explicites et, en tous les cas, pas exprimées en réunion publique. Mais au fur et à mesure de l'avancement du débat public, des précisions ont été apportées par le maître d'ouvrage et formulées par écrit à l'occasion des questions posées dans les cahiers d'acteurs (voir section 5).

En filigrane, c'est la question de la solidarité amont-aval qui est posée. L'intervention d'Yves JEGO, maire de Montereau-Fault-Yonne, illustre parfaitement cela :

« Je voudrais vous faire partager ce que je crois être l'opinion des habitants de ce secteur qui en ont assez d'être toujours ceux qui jouent la solidarité et qui n'ont jamais en échange aucune infrastructure ou équipement, aucun emploi, et qui regardent passer les trains..... Vous êtes ici sur un territoire que j'appelle la variable d'ajustement du développement de la région parisienne....

²² Une organisation professionnelle représentant les carriers a rédigé un cahier d'acteurs.

Historiquement, on est venu chercher l'eau dans nos sous-sols pour abreuver les parisiens... Aujourd'hui, on vient joyeusement stocker chez nous les produits de la déconstruction de l'agglomération parisienne.... Je suis le maire d'une commune qui est traumatisée par le Plan de Prévention des Risques que l'Etat nous a imposé et qui rend une partie de la ville inconstructible ; cela au nom de la protection de Paris»²³.

5. L'émergence d'une dimension métropolitaine

Le débat public a permis aux acteurs du territoire de la Bassée de mettre en avant le problème de la frontière sociogéographique qui existe entre les départements et les régions concernés par le projet (ceux qui accueillent l'opération/ceux qui en bénéficient). Lors des réunions publiques, la population locale a généralement exprimé son désir de dépasser les frontières géographiques coutumières pour construire un développement territorial cohérent à l'échelle de la plaine de la Bassée.

La question posée par un habitant, lors de la réunion publique de Pont-sur-Seine, résume bien ce malaise : « *La France s'arrête-t-elle à la frontière de l'Aube et de la Seine-et-Marne ?* ».

L'idée selon laquelle la Bassée était considérée comme un territoire servant de la métropole parisienne (pour les matériaux de construction, pour la ressource en eau et maintenant pour la lutte contre les inondations) a été présente tout au long du débat public. Elle s'est traduite sous forme de demandes de garanties que les acteurs locaux ont exigées du maître d'ouvrage qui les a déclinées en mesures compensatoires. On peut par exemple citer :

- durant la phase de travaux : l'acquisition des habitations présentes dans l'emprise des espaces endigués (une dizaine), l'adaptation des équipements des exploitants de carrière pour supporter la mise en eau pendant les périodes de crue,...
- durant la phase d'exploitation : l'indemnisation des pertes d'usages des espaces endigués pendant les périodes de crues (activités agricoles, carriers, chasseurs, pêcheurs), grâce à l'instauration d'une servitude de sur-inondation.

Sans traduire cela en termes d'analyse coût-avantage, de nombreux participants au débat public se sont interrogés sur l'intérêt d'un nouvel ouvrage de protection. Une question a été posée à plusieurs reprises : ne vaudrait-il pas mieux mettre de l'argent sur des actions de réduction de la vulnérabilité plutôt que sur cette opération ?

Cette question a eu une résonance particulière durant le débat car le financement du projet n'est pas complètement assuré. A cet égard, le maître d'ouvrage a apporté des précisions sur les principes retenus.

²³ Extraits des réunions publiques du 17 janvier 2012 à Montereau et du 9 février 2012 à Provins.

Concernant l'investissement, en dehors du financement propre de l'EPTB via ses membres, une aide sera sollicitée auprès de l'Etat, de la Région Ile de France, de l'Europe et de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (pour l'objectif environnemental du projet). Il n'est pas exclu de faire également appel aux parties prenantes intéressées par la réalisation de l'ouvrage, c'est-à-dire les départements non membres de l'établissement, les opérateurs de réseaux,...

Concernant les coûts d'exploitation, le maître d'ouvrage pense mettre en place une redevance pour service rendu (en référence au modèle établi par l'EPTB Oise Aisne). Elle pourrait être prélevée auprès des communes bénéficiant, en période de crue, de la réduction du niveau d'eau de la Seine en aval de la Bassée : à savoir toutes les communes riveraines du fleuve à partir de Montereau-Fault-Yonne jusqu'à la confluence entre la Seine et l'Oise après Paris (soit 150 communes). Pour calculer le montant de la redevance, il est proposé de retenir des critères tels que : surface inondée, efficacité hydraulique de l'ouvrage au niveau de la commune considérée, densité de population, richesse fiscale, efforts de mitigation de la commune.....

Tel que prévu par le législateur, le débat public est censé débattre de l'opportunité d'un projet et par ricochet re-questionner la politique publique à laquelle il se rattache. Le président de la CPDP a un rôle important à jouer pour que ces objectifs soient atteints (ou au moins poursuivis).

Dans le cas présent, le débat s'est focalisé sur des questions « techniques » : démontrer la neutralité hydraulique des deux opérations projetées, mieux définir ce qu'était une inondation écologique,.... En mettant en relation les acteurs des territoires urbains et ceux des espaces ruraux, il a fait apparaître la nécessité de traduire par des actions concrètes la question de la solidarité amont/aval mais aussi aval/amont ; sans pour autant y parvenir en dehors des quelques pistes traduites sur un plan financier ou économique.

Progressivement, le centre de gravité du débat s'est déplacé²⁴. Mais ce n'est qu'à l'issue du débat public que le président de la commission a reconnu que la question était davantage celle de la politique de gestion du risque d'inondation du bassin amont de la Seine que celle de la réalisation d'un nouvel ouvrage de protection²⁵.

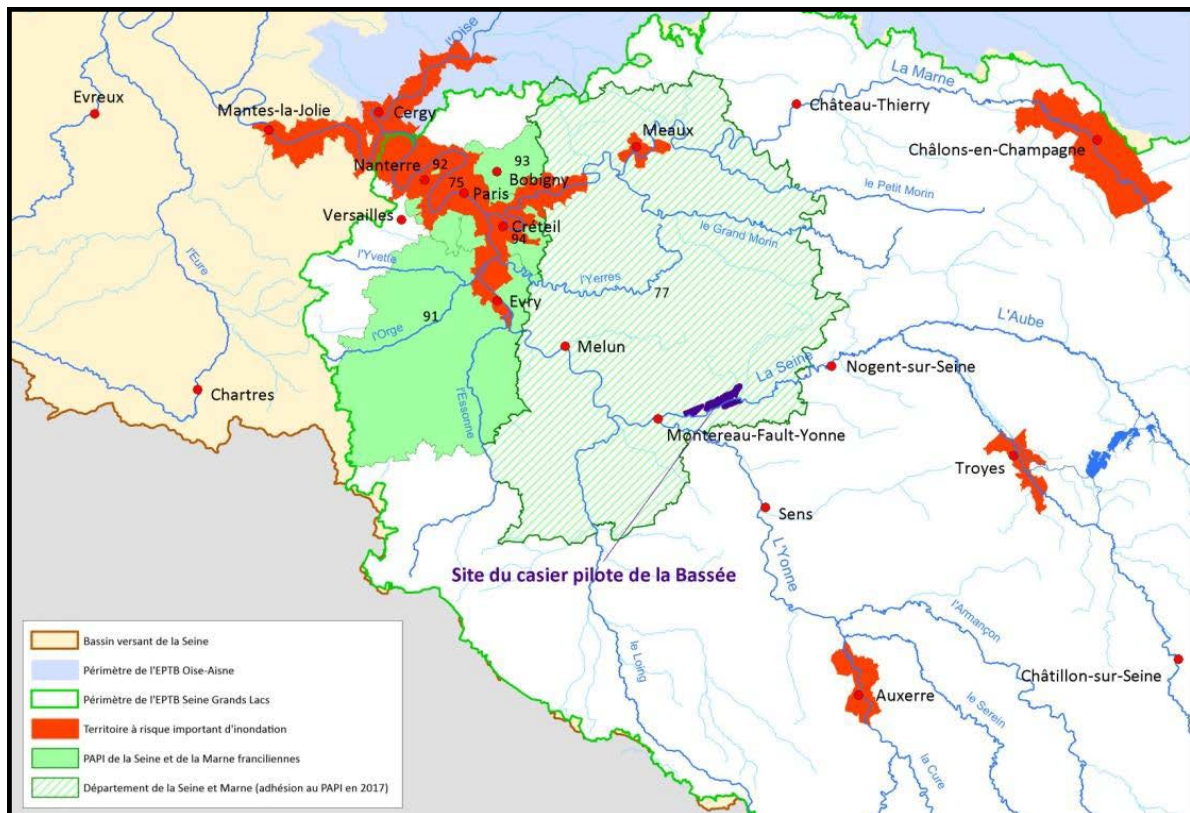
Dans la continuité du débat public, l'EPTB a inscrit la réalisation de son projet dans un dispositif plus global : un Plan d'Action de Prévention des Inondations (PAPI). C'est dans ce cadre qu'un premier casier pilote devrait être réalisé (un volume de stockage de 10 millions de m3 pour un montant de travaux estimé à 100 millions € HT).

Porté par Seine Grands Lacs et labellisé par l'Etat en décembre 2013, le PAPI de la Seine et de la Marne franciliennes - de par son contenu - montre qu'une gestion coordonnée d'actions de natures

²⁴ Les réunions délocalisées (c'est-à-dire organisées en dehors du territoire de projet) y ont largement contribué.

²⁵ Ces interrogations ont été confirmées par les contributions écrites d'acteurs franciliens (par exemple le conseil régional, le conseil général 94,...) et d'institutions porteuses d'un discours plus global (par exemple le conseil scientifique de l'Agence de l'Eau Seine Normandie).

différentes est en train de se mettre en place. Il couvre la période 2014-2019. Force est cependant de constater qu'il ne concerne pour l'instant que le territoire francilien et pas l'ensemble du bassin amont de la Seine. Comme le montre la carte suivante, le PAPI est engagé dans un premier temps sur l'espace qui correspond aux 4 départements membres de l'établissement (Paris, 92, 93, 94) auxquels est venu se greffer le département de l'Essonne (91). Il s'élargit à partir de 2017 au département de la Seine et Marne (77), intégrant ainsi le périmètre du projet de la Bassée. Comme on le voit également sur la carte, le PAPI englobe le Territoire à Risque Important d'inondation qui a été défini autour des axes de la Seine et de la Marne²⁶.



Périmètre du PAPI de la Seine et de la Marne Franciliennes

Source : EPTB Seine Grands Lacs 2013

Le projet d'aménagement de la Bassée nous montre bien qu'un processus de territorialisation du risque est en train d'émerger au niveau de la métropole parisienne. Il correspond à une hybridation entre deux processus observés durant le débat public.

Le premier que l'on qualifiera de « territorialisation top-down » est lié au fait que deux maîtres d'ouvrage (l'un national : Voies Navigables de France ; l'autre régional : Seine Grands Lacs) portent des projets d'aménagements qui viennent modifier les dynamiques territoriales locales (hydrauliques, écologiques, économiques et sociales).

²⁶ Conformément à la Directive inondation de 2007, les Territoires à Risque Important (TRI) sont identifiés en fonction de l'importance des enjeux exposés aux inondations. Ils constituent un cadre spatial pour la construction de stratégies d'actions locales. Le TRI de la métropole francilienne comprend 141 communes réparties sur les axes Seine, Marne et Oise. Il s'étend sur 8 départements de l'Île de France.

Le second que l'on désignera sous le terme de « territorialisation bottom-up » se caractérise par la construction, par les acteurs des territoires de projets (les ruralistes et les environnementalistes), d'argumentaires et de connaissances locales qui sont apportées aux maîtres d'ouvrages qui y répondent par des propositions de « mesures compensatoires ».

Le débat public a fait naître un processus hybride qui est porté par des acteurs du territoire francilien qui soulèvent la question de la mise en place d'une politique de gestion du risque d'inondation de niveau métropolitain (le Grand Paris). Sa concrétisation mettra du temps...

Quelle territorialisation pour une infrastructure de protection de la métropole parisienne contre les inondations ?

Le cas des lacs de la Forêt d'Orient.

En matière de gestion des risques naturels, et en particulier dans le cas de la gestion des inondations fluviales, la revendication d'un « droit au village » pourrait se définir par antagonisme à un droit implicite et peu questionné à la ville d'être protégée. Il s'agit non seulement de protéger des citoyens, mais également dans le cadre d'une métropolisation croissante des économies, de protéger un système économique qui risquerait, en cas de dysfonctionnement prolongé, d'impacter fortement le système économique national¹.

Notre objectif dans cette étude de cas est d'explorer ce droit au village qui, par analogie au titre du désormais célèbre ouvrage de H. Lefebvre, *Le droit à la ville* (Lefebvre, 1968), désigne : le droit pour un espace urbanisé de recouvrer sa dimension d'« œuvre », c'est-à-dire de support de pratiques sociales autonomes. Pour le dire autrement, il s'agit de comprendre comment et jusqu'à quel point un territoire dédié à une fonction (de lutte contre les inondations et de soutien d'étiage) peut être reconverti en un territoire fonctionnel, approprié par les acteurs locaux et intégrant à ces fonctions premières d'autres fonctions économiques, sociales et politiques.

Dans le bassin de la Seine, toute une série de mesures a été prise pour protéger la métropole parisienne d'un nouvel événement catastrophique, du type de l'événement historique de 1910, qui provoquerait des dommages évalués à plusieurs milliards d'euros et l'interruption du système de production métropolitain pendant une longue période et dont les coûts finals sont difficilement estimables.

Les aménagements réalisés à partir des années 50 concernaient des espaces ruraux en amont de Paris. Ces espaces ont ainsi été transformés en territoires servants pour protéger l'aval métropolitain. C'est dans cette dialectique entre « territoires servants » et « territoires servis » que nous souhaitons explorer les possibilités pour un territoire marqué par la présence d'une infrastructure de protection d'être pensé et construit comme territoire fonctionnel. Dans quelle mesure peut-on parler d'un « droit au village » dans ce contexte et sous quelle forme s'affiche-t-il ? L'existence d'une telle dialectique exclue-t-elle toute forme de composition entre ville et campagne ?

Notre étude se base sur un exemple assez « classique » d'infrastructure de protection contre les inondations, réalisé au nom de l'intérêt général et pourtant associé à un risque social important, celui d'un traumatisme lié au déplacement de populations et aux expropriations (Blanc et Bonin, 2008). Cependant, en partant de cet exemple, nous voudrions montrer comment un droit au village peut émerger, non pas par antithèse à ce droit à la ville à être protégée, mais davantage comme

¹ La dernière étude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation en Ile-De-France fait état d'un montant de dommages directs estimés entre 3 et 30 milliards d'euros et d'une réduction du PIB sur 5 ans de 1,5 à 58,5 milliards d'euros (soit de 0,1 à 3% en cumulé). 400 000 emplois seraient affectés (OCDE, 2014). Pour une estimation du risque sur le parc d'habitations, voir (Faytre, 2011)

forme complémentaire de ce droit à la protection de la ville contre les inondations. Le droit au village n'émerge pas d'une protestation ou d'une revendication par les habitants face aux injustices sociales engendrées par les expropriations et la destruction des villages. L'affirmation d'une revendication émerge, dans un deuxième temps, comme appropriation d'un droit au développement territorial octroyé par l'Etat en compensation des destructions.

A travers une analyse diachronique, nous rendons compte de revendications de fonctions plurielles pour ce territoire (urbanisme, développement agricole, tourisme) aux côtés des fonctions premières de l'ouvrage (protection contre les inondations et soutien d'étiage). De manière plus globale, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de cette étude de cas sur la gestion territorialisée du risque d'inondation sur la façon dont droit des « territoires servis » et droit des « territoires servants » pourraient être interconnectés.

L'analyse de ce cas, assez emblématique de la politique de protection des métropoles contre les inondations, s'inscrit donc dans une série de travaux sur la « spatialité de l'injustice », fondée sur l'idée que la justice possède une dimension spatiale. Cependant, au delà de ces manifestations spatiales de l'injustice nous voudrions inscrire notre propos dans une analyse des dynamiques structurelles qui produisent et reproduisent l'injustice *par le biais de l'espace* (Dikeç, 2001 et 2009) ... ou qui permettent au contraire de construire de nouvelles formes de justice. La tradition pragmatiste (pour une revue de la littérature, voir Cefaï et Joseph, 2002) reste une référence incontournable pour saisir comment un espace public n'est pas une donnée acquise *a priori* mais le produit d'un processus de mobilisation collective et langagière de la part des acteurs en situation. En cohérence avec cette tradition, cette étude de cas rend compte de la façon dont, loin de pouvoir être défini *a priori* et de façon décontextualisée, un « droit au village » émerge et est revendiqué à la suite de multiples opérations de contextualisation et de production d'enjeux. Nous faisons l'hypothèse qu'il n'est possible de faire de la Forêt d'Orient un territoire de risque fonctionnel qu'à partir du moment où des formes d'appropriation d'un tel territoire sont construites et que des revendications peuvent être avancées. Autrement dit, notre travail vise à montrer comment comme l'intégration du risque dans un territoire fonctionnel passe d'abord par un processus d'appropriation collective d'un territoire².

De fait, une forme de droit au village se développe, moins en contradiction d'un droit à la ville à être protégée, que comme un droit des collectivités à « disposer de leur propre territoire ». Comme on le verra, ce droit au village est le résultat d'un long processus, à ce jour inachevé et qui suppose l'invention de dispositifs de négociation. En outre, le cas des lacs de la Forêt d'Orient montre qu'il conviendrait de parler des droits au village car le territoire se définit à travers l'expression assez cacophonique d'intérêts *a priori* divergents. Au final cet exemple conforte l'idée que la relation entre urbain et rural longtemps considérée comme radicalement antagonistes est en train d'évoluer vers de formes plus complexes de composition et d'interdépendance (Faure, 1998). De nombreux travaux

² La notion de territoire est utilisée ici au sens d'un « agencement de ressources matérielles et symboliques capable de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité » (Lévy et Lussault 2003, p. 910). Cette définition est très proche de celles proposées par Claude Raffestin (2012).

sur les parcs naturels régionaux soulignent d'ailleurs le rôle joué par ces expériences territoriales dans l'émergence d'une « urbanité rurale » (Poulle, 1992 et 1997) qui s'affranchit pour partie du rapport au monde agricole et s'affirme dans une contractualisation des politiques et des projets de développement à une échelle supra-communale.

Nous nous concentrerons sur le cas du barrage Seine, qui est un des quatre barrages qui ont été construits entre les années cinquante et quatre-vingt-dix dans le bassin de la Seine pour protéger la métropole parisienne des inondations et soutenir les étiages des cours d'eau à l'aval. Le cas du barrage Seine, 1970, est emblématique car il ne s'agit pas seulement de créer une infrastructure « pour la capitale » mais davantage un territoire tout entier pour lequel une procédure de Parc Naturel Régional (PNR) est rapidement envisagée.

Le « traumatisme » qui caractérise la façon dont l'ouvrage et le PNR ont été vécus à l'époque – et qui dans une certaine mesure, perdure encore de nos jours – n'a cependant pas engendré de revendications d'un quelconque « droit au village ». A l'époque, dans les années 70, la rhétorique juridique de l'intérêt général fonctionne parfaitement : comme Jaques Chevallier l'indique, « la notion d'intérêt général apparaissait, dès lors, comme un excellent révélateur pour mettre à nu les fondements de la toute-puissance de l'Etat dans la société et la logique sociale qui sous-tend son action » (1978 : 1). En effet, dans ce cas, les bénéfices de l'aménagement des grands barrages réservoirs (soutien d'étiage de la Seine, potentiel d'irrigation, régulation hydraulique des niveaux d'eau pendant la période hivernale, potentiel d'attraction) ne font pas débat. La légitimité de la décision d'aménagement au nom de ce principe de l'intérêt général semble aller de soi (Blanc, Bonin, 2008). La décision ne soulèvera en tout cas pas de mobilisation et d'action collective de la part des collectivités. D'après les propres mots de l'aménageur mais aussi ceux des élus locaux, les collectivités locales ont eu à l'époque une réaction « attentiste » et « laxiste ».

Un « droit au village » va cependant s'affirmer au cours d'un lent processus d'appropriation du parc naturel régional (PNR) voulu par l'Etat central, comme mesure de compensation. Cette émergence d'un droit au village se fait dans un équilibre délicat qui passe parfois par une opposition de certains acteurs locaux au projet même de parc, parfois par une collaboration avec le projet du parc pour ce qui concerne la préservation d'un cadre de vie et le développement touristique. Le PNR s'affirme au fil du temps comme interlocuteur ou médiateur vis-à-vis d'intérêts et de projets portés par des promoteurs-aménageurs ou des villes à proximité du PNR. L'étude montre que c'est à partir de ces conflits et de ces médiations que des formes de reconnaissance d'un droit vis-à-vis de la ville métropolitaine pourront être revendiquées.

L'analyse se fonde sur une analyse diachronique de l'histoire du barrage Seine et du Parc qui l'entoure depuis sa création jusqu'à nos jours. Elle est basée sur des sources documentaires et des entretiens avec diverses catégories d'acteurs : élus locaux, aménageurs, gestionnaires du PNR, pêcheurs, agriculteurs, fonctionnaires de la police de l'eau.

Dans une première partie nous proposons une mise en récit des projets de barrages-réservoirs et de PNR tels qu'ils ont été développés au nom de l'intérêt général au début des années 70. Dans la deuxième partie, nous rendons compte du traumatisme vécu par la population et les collectivités locales, dont témoignent encore les habitants et les élus locaux mais qui pour autant n'engendrera

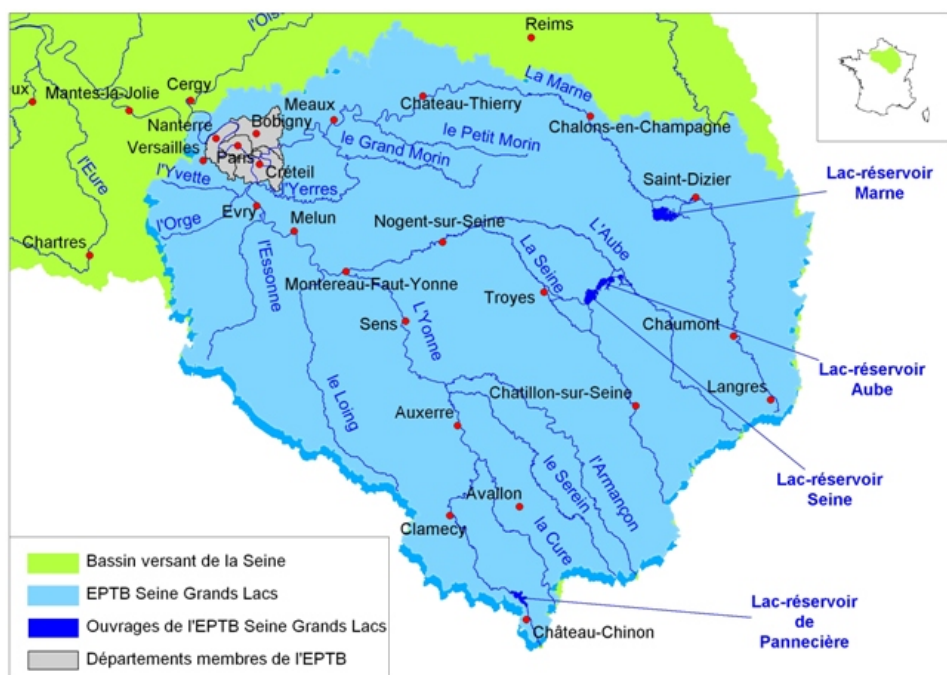
aucune mobilisation ou revendications en termes de compensation. La troisième partie donne à voir le lent processus d’appropriation du territoire et du PNR par les acteurs locaux au travers notamment des projets de tourisme, d’agriculture et d’urbanisme. Dans la quatrième partie nous revenons sur les innovations institutionnelles développées dans ce territoire. A cet égard la négociation d’une redevance pour service rendu par le barrage – déconnectée d’une révision du règlement des droits d’eau - est un indice du caractère partielle de l’appropriation du territoire par les collectivités et, à un niveau plus général, de la possibilité de concilier droit au village et droit à la ville d’être protégée. Dans la cinquième et dernière partie conclusive nous revenons sur l’idée de droit au village et sur l’opportunité que peut présenter une telle notion pour la réflexion sur la justice spatiale entre territoires servis et territoires servants dans la protection contre les inondations.

1. La Forêt d’Orient : récit d’un territoire « pensé ailleurs »

L’histoire du barrage-réservoir Seine est étroitement liée au territoire qui s’est développé autour de cette infrastructure et du Parc Naturel Régional du Lac de la Forêt d’Orient qui a vu le jour à l’occasion de sa réalisation.

Situé à l’est de Troyes (Aube) dans la région de la Champagne humide, le barrage réservoir Seine ou Lac de la Forêt d’Orient est le deuxième lac réservoir construit sur la Seine, après le Lac de Pannecière (construit entre 1937 et 1949). Sa capacité est de 205 millions de m³. Il a été déclaré d’utilité publique le 25 septembre 1959 et mis en eau le 27 janvier 1966. Il a été réalisé par le Département Seine – devenu en 1964 les Départements de Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne – afin de protéger l’aval contre les inondations, d’assurer le soutien aux étiages de la Seine, le développement de l’irrigation, la production d’énergie hydroélectrique. Il s’agit d’une infrastructure, construite en dérivation de la Seine. Le Département de la Seine en assura le financement (55%) avec l’aide de l’Etat (45%). Le Conseil Général de l’Aube décida après délibération de ne pas se prononcer à faveur ou contre l’ouvrage et refusa ainsi toute participation financière.





**Localisation du barrage et du PNR et situation par rapport au bassin de la Seine
(Source : EPTB Seine-Grands-Lacs)**

Le détail des expropriations (Olivry, 1985 : 119) donne à voir le caractère gigantesque de l'ouvrage, du moins en ce qui concerne l'espace concerné : 1511 ha de bois ; 93 ha de parcs ; 493 ha prés et de pâtures ; 308 ha de terres diverses, 158 ha d'étangs ou de marais, de friches, de broussailles, de voies de communication, de lits de rivières ; 7 propriétés bâties (3 tuileries, 1 ferme, 3 maisons). La dépense s'est élevée à 160 millions de francs dont 15,5 millions pour les expropriations.

En 1960 l'Institution Interdépartementale des barrages réservoirs du Bassin de la Seine (IIBRBS)³ s'est substituée au Département Seine et depuis cette époque l'IIBRBS est propriétaire des 4 barrages (« Pannecièrre », « Seine », « Marne » et « Aube ») et gère le programme de régulation des eaux de la Seine et de ses affluents.

Les possibilités de valorisation touristique et/ou sportive de l'infrastructure n'ont guère été prises en compte à l'amont du processus de décision d'aménagement ainsi qu'en témoigne la convention relative à l'aménagement touristique et sportif et à l'exploitation de la pêche et de la chasse qui ne sera signée entre les Départements de l'Aube et de la Seine qu'en 1964 alors que la planification et la réalisation du barrage sont plus anciennes.

³ En 2011, en vertu d'un arrêté préfectoral, l'IIBRBS a obtenu le label d'Établissement Public Territorial de Bassin Seine Grands Lacs (EPTB SGL), marquant le changement de statut de l'institution de seul maître d'ouvrage des grands barrages réservoirs à celui de « pivot de la gouvernance » de la gestion des inondations sur le bassin amont de la Seine. Sur ce territoire, Seine Grands Lacs peut assumer le rôle de maître d'ouvrage pour tous types de projets impliquant la maîtrise ou la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Cependant seul l'IIBRBS et les projets portés par cette institution sont actuellement financés par Paris et les départements de la petite couronne. A défaut de ressources dédiées à Seine Grands Lacs, les deux entités - l'IIBRBS et l'EPTB SGL - coexistent sans que l'on sache trop qui est responsable de quoi. Pour cette raison nous préférons dans ce document garder la double indication IIBRBS/EPTB SGL.

Ainsi que le fait remarquer D. Olivry, l'aménagement du territoire est à cette époque loin d'être harmonieux : la convention signée avec le Département de l'Aube, ultérieure à la réalisation des travaux, ne permettra pas de remanier les aménagements en fonction des utilisations annexes du plan d'eau.

L'appropriation du territoire nouvellement créé par les collectivités territoriales est cependant entamée. En 1967 le Département de l'Aube fait une demande auprès de la commission interministérielle des Parcs Naturels Régionaux (PNR). La même année, une deuxième vague d'expropriations est entamée, cette fois par le Département de l'Aube, pour la création du Parc Naturel Régional du Lac de Forêt d'Orient (PNRFO) qui est déclaré en 1970.

Le territoire du lac de la forêt d'Orient est donc d'abord une création exogène et ce n'est que progressivement qu'il va faire l'objet d'une appropriation locale. Le tout premier visage de cette appropriation prend la forme d'une valorisation touristique et sportive impulsée par le Département de l'Aube. On est loin de la revendication d'un espace autonome, d'un droit au village. Au contraire l'appropriation locale consiste d'abord à faire de ce territoire un espace dédié aux urbains, qu'ils viennent des villes environnantes ou de la métropole parisienne. Cette vocation initiale ne restera cependant pas très longtemps unique. Quelques années plus tard, le Parc Naturel Régional va s'imposer comme nouvel acteur et comme lieu propice à une appropriation multiforme.

Créé le 16 octobre 1970 par la Région Champagne-Ardenne, le PNR de la Forêt d'Orient⁴ a obtenu le 11 juin 2010 le renouvellement de son label par décret ministériel pour une durée de 12 ans. Le parc regroupe 57 communes et 21 000 habitants, occupe 70 000 hectares et compte plus de 265 espèces d'oiseaux. Le Parc accueille sur le territoire 3 des 4 grands lacs de Champagne : le Lac d'Orient (aussi appelé lac-réservoir Seine), le Lac du Temple et le Lac Amance (lac-réservoir Aube) totalisant une superficie de 5.000 ha. Ils sont aujourd'hui équipés d'infrastructures pour la pratique de tous les sports nautiques. La Maison du Parc – un ancien hôtel bourgeois du XVIème siècle situé au milieu du parc – a été créée en 1974 ; elle est à la fois le siège administratif du parc et un centre d'exposition et de documentation.

Le parc va se doter d'une charte qui en définit la structure, les missions et les objectifs. Dans le document, régulièrement réactualisé, le PNRLF0 est qualifié de « territoire pilote » pour la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau qui recommande l'atteinte du « bon état écologique » pour la majeure partie des masses d'eau à échéance 2015 (ou 2021 et 2027 pour les masses d'eau très altérées). La gestion des lacs et des activités liées au lac représentent une des principales missions du parc régional, dont la spécificité, par rapport aux autres parcs régionaux, est celle de gérer lui-même

⁴ Le parc est géré par un syndicat mixte. L'administration du syndicat est assurée par le Comité syndical qui regroupe le Conseil régional de Champagne-Ardenne, le Conseil général de l'Aube, le Grand Troyes et les communes membres. Outre ces acteurs, sont associés à titre consultatif, le Préfet de l'Aube, le Sous-Préfet de Bar-sur-Aube, chargé du suivi de la gestion du Parc, ainsi que les Amis du Parc, les représentants du comité scientifique, les délégués des chambres consulaires (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre d'agriculture et Chambre de métiers et d'artisanat), l'Office National des Forêts, le Centre régional de la propriété forestière, l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine. Les principales sources de financement du parc sont les subventions accordées par l'Etat, la Région, le Département de l'Aube et, sur des projets spécifiques, l'IIBRBS/EPTB SGL.

- pour compte du Conseil Général de l'Aube - les structures récréatives (baignade, sports nautiques) liées au plan d'eau.

Un deuxième temps de l'appropriation locale semble donc se développer avec la montée en puissance du PNRFO. Si un acteur extérieur joue le rôle moteur dans la mise en place de cette structure, elle ne se fait pas sans les collectivités locales. Une connaissance d'ordre environnemental et une politique de protection du territoire est développée sans pour autant que la nature prenne le pas sur les usages cynégétique ou piscicole locaux. L'infrastructure se naturalise tout autant qu'elle est appropriée par les usagers et les collectivités locales. Mais qu'en est-il des fonctions premières assignées à l'infrastructure ?

2. « Un barrage pour protéger Paris »

La construction du barrage réservoir a cependant été très mal vécue par les populations locales. Différents éléments ont contribué à marquer une opposition entre monde urbain et monde rural. Pourtant comme on va le voir, cette opposition n'est pas exprimée en termes d'injustice ; elle n'a pas donné lieu à des revendications qui supposeraient une réparation ou une compensation de la part de la métropole désormais protégée.

Un traumatisme local

La construction du lac-réservoir Seine a été mal vécue par la population locale. L'ouvrage a été perçu comme une infrastructure exclusivement pensée « pour protéger Paris », renforçant une aversion répandue pour tout ce qui est imposé *par* et *pour* la capitale. Le processus de décision s'est déroulé sans concertation et a été marqué le silence du Département de l'Aube. Les entretiens avec les élus locaux (notamment avec la mairesse du Mesnil-Saint-Pères, une des communes les plus impactées par la construction du barrage) témoignent que dans une certaine mesure ce « traumatisme » perdure encore aujourd'hui, surtout auprès des populations âgées.

Très concrètement la construction de l'ouvrage a eu un fort impact du point de vue démographique : les expropriations et la perte d'emploi qui en a résulté est considérée comme la cause principale de l'exode rural dans les 6 communes concernées par les travaux : Piney, Lusigny, Mesnil-Saint-Père, Montiéramey, Dosches, Géraudot.

« La période de 1954 à 1968, qui correspond environ aux expropriations puis à la construction de l'ouvrage, est très peu favorable à la démographie dans les 6 communes riveraines du lac. Chaque commune a enregistré un solde négatif au cours de cette période qui a vu le départ de 235 habitants. La commune la plus touchée est sans contexte Mesnil-Saint-Père, dont la population s'est réduite de 88 habitants selon le recensement INSEE. Cette baisse est due aux expropriations agricoles, mais surtout à la cessation de 3 tuileries-briqueteries situées dans l'emprise du barrage, ce qui a entraîné le départ de la région de 28 à 30 ouvriers » (Olivry, 1985 : 126).

Cependant si l'infrastructure et les méthodes de l'aménageur vont être très mal vécues sur le territoire, chacun s'accorde pour dire qu'il n'y a pas eu de mobilisation de la part de la société locale

et encore moins d'action collective pour s'opposer au projet et/ou pour proposer un projet alternatif.

« Le barrage Seine est issu d'un passé où les problèmes humains et les préoccupations d'environnement ne se posaient pas avec beaucoup d'acuité lors de l'implantation des grands aménagements. Aussi, le maître d'ouvrage a-t-il imposé une vue restrictive du projet et la population s'est-elle cantonnée dans une apathie bien compréhensible face à un aménageur tout puissant et un projet si important » (Olivry, 1985 : 139).

Les mesures compensatoires et les premières décisions qui vont structurer le territoire sont le fait de l'Etat et des collectivités métropolitaines.

Compensation environnementale et absence de compensations socio-économiques

Un des éléments marquant l'histoire de cet ouvrage est la question des compensations pour la perte du patrimoine agricole. Dans la convention signée avec le Département de l'Aube en 1964, le maître d'ouvrage fait « la concession de l'utilisation du plan d'eau à des fins touristiques et sportives, comme mesure compensatoire globale palliant les inconvénients de la réalisation de l'ouvrage » (Olivry, 1985 : 121). Or ces mesures compensatoires ont été définies unilatéralement, sans concertation avec la population et d'ailleurs sans qu'il ait été procédé à un vrai diagnostic des impacts subis par les collectivités et les professionnels locaux. Dans le même temps, il semble que les représentants locaux de la population n'ont pas cherché à faire valoir un quelconque droit à la compensation. Qu'on interroge l'aménageur (J. L. Rizzoli (actuel Directeur Général des services techniques de l'IIBRBS) ou les élus (l'actuel maire de Piney, une des communes les plus affectée par la construction du barrage), la position des élus locaux est jugée avoir été « attentiste » et « laxiste ». Aucun projet de développement n'a été proposé et porté par les élus ou les acteurs socio-économiques. La condition d'autofinancement à hauteur de 20% pour obtenir les financements de la part du maître d'ouvrage (dont la contribution pouvait donc aller jusqu'à 80% des dépenses) semble avoir eu raison des velléités de compensations.

« C'est ainsi que l'allocation d'une somme forfaitaire prévue pour la reconstitution de la production agricole n'a pas pu être affectée en partie à cause de la non association des agriculteurs au programme éventuel et à son application » (Olivry, 1985 : 137). Comme D. Olivry (ancien Directeur du PNRFO) l'indique, dans ce cas, aucun processus participatif n'a été mis en place lors de l'institutionnalisation de ce barrage. Il est intéressant de comparer cette absence de mobilisation avec ce qui va se passer 20 ans plus tard avec le réservoir Aube : dans ce cas les représentants locaux et les représentants de la profession agricole seront intégrés au processus de mise en œuvre et ils sauront négocier et demander des contreparties à la construction du barrage.

En ce qui concerne la compensation pour la perte du potentiel forestier, le maître d'ouvrage s'était engagé à « l'achat puis [à la] remise en exploitation d'une superficie forestière à peu près équivalente à celles des bois communaux et privés englobés dans l'emprise du barrage » (Olivry, 1985 : 123). Le département Seine a également acheté 92 ha de bois en bordure du réservoir.

Contrairement au cas du barrage Aube dans les années quatre-vingt dix, le territoire de la forêt d'Orient est donc d'abord un territoire pensé et aménagé par un acteur extérieur pour lequel la compensation est essentiellement d'ordre environnemental. Elle est voulue par l'aménageur au titre de mesure compensatoire environnementale au sens juridique de la première grande loi de protection de la nature de 1976 qui instaure la procédure d'étude d'impacts et de mesures compensatoires. Le PNRFO est lui-même pensé comme une sorte de garant de cette compensation et il faudra du temps avant qu'il s'impose comme instance de médiation entre des intérêts métropolitains et locaux et même entre des intérêts strictement locaux.

Un parc naturel comme mesure de compensation globale et non négociée

La création du parc régional n'a pas spontanément rencontré le soutien des acteurs locaux. Contrairement à ce qui se passe dans les nouveaux parcs régionaux, dont la création est encouragée et voulue par les collectivités locales. Dans le cas de la forêt d'Orient, « la décision de créer le parc est vécue comme une mise sous cloche venant d'en haut », une « double peine » (Responsable du pôle environnement du Parc). Comme tout parc régional, l'objectif est double : d'un côté la protection de la nature et de l'autre côté la promotion socio-économique de la région. De ce point de vue, le manque de projet de développement local a fait que la création du parc a longtemps assez peu profité aux populations locales. Différentes raisons sont évoquées (Olivry, 1985) :

- le manque de liens et de compréhension entre le parc et les habitants.
- l'urgence de la situation : la mise en avant des priorités de construction du parc et de développement touristique au détriment du développement économique et social associant les acteurs locaux.
- l'absence de consensus sur la protection de la nature (le clivage entre la protection de la nature et les intérêts agricoles).

Aujourd'hui encore, dans les communes les plus touchées – en particulier Mesnil-Saint-Père – les témoignages soulignent que dans la plupart des cas les activités touristiques qui ont été développées ne l'ont pas été par des « gens du cru » mais ont plutôt été « portées » par des gens venant d'ailleurs, en premier lieu, de Troyes.

Dans les récits des gestionnaires du PNR et des élus locaux actuels, le traumatisme initial provoqué par la construction d'une infrastructure décidée à Paris a donc provoqué un « état d'hébétude » dans la société locale. Aucune compensation ne fut exigée et la seule compensation qui verra le jour est d'ordre environnemental. Le territoire et la structure en charge de sa gestion vont néanmoins faire l'objet d'une appropriation ultérieure. Le Conseil Général de l'Aube est le premier à se saisir des opportunités de développement touristique et sportif offertes par le plan d'eau. Les communes riveraines suivent et acceptent de jouer le jeu du « développement économique à vocation environnementale ».

Ce processus d'appropriation du territoire se fait donc d'abord par l'acceptation d'un droit de Paris à la protection contre l'inondation, droit décrété par l'Etat et les collectivités métropolitaines. Mais comme nous allons le voir dans les paragraphes suivants, ce droit s'accompagne au fil du temps d'une revendication des collectivités à faire bénéficier les populations urbaines de l'infrastructure.

Enfin ce « droit de la ville à la protection » (de Paris mais d'ailleurs aussi de Troyes et des communes à l'aval du barrage) va de pair avec un droit des communes de la forêt d'Orient à se faire maître du développement territoriale et à se préserver d'une urbanisation impulsée depuis l'agglomération troyenne.

3. Du traumatisme à l'appropriation

Dans les paragraphes précédents nous avons mis en évidence la manière dont les projets de barrage et de PNR avaient été reçus par la population et les collectivités locales en tant que mesures « décidées ailleurs et imposées » par le haut ». Le droit à ville à être protégée des catastrophes naturelles a longtemps été au centre d'un intérêt général, inopposable et indiscutable. Au fil du temps, on voit cependant se construire autour du projet de PNR un réseau d'acteurs qui se mobilise, parfois en harmonie et parfois en opposition avec les projets portés par le PNR. Le Parc devient ainsi au fil du temps un catalyseur des principaux intérêts en jeu dans le développement d'un territoire plus vaste, celui de la Champagne humide. Les revendications émergentes sont formulées et tranchées à l'intérieur du parc. Il faut maintenant s'arrêter sur le détail de ces revendications pour bien comprendre comment c'est au travers de la formulation et la confrontation de ces revendications que se produit le lent processus d'appropriation du parc.

La formulation et la confrontation des revendications émises par la société locale concernent essentiellement un droit à l'édification et au développement touristique. De ce point de vue on pourrait dire qu'un clivage émerge entre intérêts environnementaux – portés par le parc – et intérêts ruraux. Sur le programme de protection écologique et de la biodiversité, il existe aujourd'hui un (timide) accord. Cet accord *a minima* a été construit autour d'une idée de « développement économique harmonieux » qui se décline autour d'enjeux de consommation d'espace, de développement de la biodiversité, de régulation des activités touristiques et sportives.

Les conflits, les discussions et les arrangements autour de ce droit à l'édification et au développement touristique se font donc selon trois modalités qu'il nous faut maintenant détailler: la quantité d'espace qu'il convient d'urbaniser, le degré souhaitable de développement de la biodiversité, la régulation des activités touristiques et sportives qu'il faut mettre en place. Nous détaillons enfin le débat actuel autour de la place de l'agglomération troyenne qui regroupe ces trois enjeux.

Droit à l'édificabilité versus sanctuarisation du territoire du PNR

La charte du Parc a été renouvelée en 2008. Le principal changement concerne la maîtrise de l'urbanisme : le ministère a beaucoup fait pression afin que le parc impose un contrôle plus sévère au développement urbanistique sur le territoire du parc.

« La crainte du ministère est le développement à outrance de l'urbanisation, la défiguration des villages avec de nouvelles constructions ; le fait est qu'on ne maîtrise plus du tout le type de construction, le développement du Grand Troyes qui s'approche dangereusement du parc. C'est pour ça qu'on est passé deux fois en commission nationale pour la charte du parc ». (Responsable du pôle environnement PNRFO).

Plusieurs maires des communes riveraines du PNR font en effet valoir que le parc régional n'est pas une réserve naturelle et ne doit pas donc être un empêchement au développement territorial. Ils militent pour qu'un droit à l'édificabilité et au développement territorial sur le périmètre du parc soit maintenu contre une potentielle sanctuarisation du site liée à la labellisation de parc naturel. Cette opposition entre services de l'Etat et élus locaux s'est manifestée notamment à l'occasion du projet de SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale⁵ qui devait être proposé à la fin de l'année 2013 - la DDT voulait, dans son projet initial imposer un « gros frein à l'édificabilité ». Ce projet a rencontré une forte opposition des communes riveraines qui se sont mobilisées pour atténuer la portée contraignante du dispositif afin de préserver un droit à la construction.

« La question sont les hectares urbanisés, le développement de l'urbanisation et des zones commerciales. Donc l'enjeu est l'expansion et la limitation de la consommation de l'espace. Dans chaque commune il y a un quota d'urbanisation. Après, chaque commune décide. Dans ma commune de 85 habitants, on pourrait urbaniser 3 ha mais on n'arrivera jamais à consommer 3 ha. Par contre il y a des communes moyennes qui peuvent urbaniser 10 ha et qui en voudraient plus. Donc ils voudraient permuter les hectares non urbanisés des petites communes » (Responsable du pôle environnement PNRFO).

Droit à l'agriculture versus développement de la biodiversité

Le clivage entre intérêts environnementaux et ruraux concerne par ailleurs le projet de développement de la biodiversité et des zones protégées à l'intérieur du parc.

Cet enjeu peut être illustré par les conflits qui existent autour du maintien des prairies humides ou encore du projet de création d'une réserve naturelle. Le territoire du parc représente un site d'intérêt spécifique en termes d'espèces faunistiques et floristiques. Cette richesse lui vaut une reconnaissance nationale (ZNIEFF Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, réserve naturelle, ZPS, Zone de Protection Spéciale) et internationale (zone RAMSAR- Convention sur les zones humides d'importance mondiale, zone Natura 2000 au titre de la directive Habitat).

Le maintien des prairies humides représente un des programmes d'action clés du PNRFO. Les conflits entre les gestionnaires du parc et les agriculteurs sont assez saillants sur ce point : de plus en plus les propriétaires fonciers veulent convertir les prairies en zones agricoles pour cultiver du blé et du maïs, beaucoup plus rentables que l'élevage. Des compromis sont cependant envisageables. Un des maires d'une commune sur le territoire du parc par exemple, déclare ainsi être d'accord pour les maintenir à la condition que les agriculteurs soient subventionnés. Malgré l'interdiction de drainage dans les zones humides du parc, il y a constamment des opérations de drainage faites « en catimini » et qui soulèvent une question de contrôle de la part du parc et de sanctions de la part de la police de l'eau.

Un autre exemple est celui de la création d'une réserve naturelle sur le périmètre du parc, dont la superficie a été extrêmement réduite en raison de l'opposition des propriétaires forestiers et des chasseurs. En 2002 cette réserve naturelle a vu le jour. Au cours du processus de définition du

⁵ Le SCOT prend le relais de l'ancien Schéma directeur.

périmètre, des intérêts divergents se sont exprimés et ont été confrontés, notamment ceux des environnementalistes (les « amis du parc »), des propriétaires des forêts et des chasseurs. Pour cette raison la réserve actuelle concerne essentiellement des espaces aquatiques (à 90%). En outre des collaborations avec les communes du parc sont mises en place afin de préserver les zones humides connexes.

Le droit au village qui se construit à travers l'appropriation du parc par les collectivités et les usagers ne renvoie cependant pas seulement à une opposition entre environnementalistes et ruraux, elle renvoie également à une opposition entre environnementalistes d'une part et touristes et sportifs d'autre part.

La régulation des activités nautiques

Dès l'origine, une des premières fonctions du parc est d'assurer le développement des activités nautiques.

« Ce qui intéressait le département de l'Aube était de voir comment à partir de ces points d'eau on pouvait développer des revenus et des activités touristiques et économiques...c'est ça la genèse du parc. Et c'est un peu ce qu'on reproche encore au Département : ne voir dans le parc que cet outil-là. Et encore aujourd'hui le parc gère les bases nautiques et littorales même si [cela se fait] sur des budgets annexes et pas sur le budget du syndicat mixte. Mais en principe ce n'est pas parmi les missions d'un parc régional de gérer les ports d'ancrage, les locations de bateaux, les redevances de pêche...donc on fait tout ça pour le compte du Conseil Général ». (Responsable du pôle environnement PNRFO).

Il s'agit en particulier de développer la base nautique et les activités de plaisance, de baignade, de voile, de pêche en bateau à moteur électrique. Les autres activités nautiques motorisées sont donc interdites ou très fortement contraintes.

Le PNR : « poumon vert » de l'agglomération troyenne

Les trois enjeux qui caractérisent la revendication d'un droit à l'édification et au développement touristique sont aujourd'hui plus que jamais d'actualité avec la création du Grand Troyes (GT). La ville de Troyes n'était jusqu'à une époque récente pas engagée dans le syndicat qui gère le parc. L'agglomération participe aujourd'hui financièrement, par son expertise, aux travaux du parc. La ville de Troyes – en particulier depuis la création du Grand Troyes⁶ - fait de plus en plus sentir son poids au sein du Syndicat Mixte : l'agglomération considère en effet le parc et son potentiel touristique comme un des éléments clés de l'attractivité économique de l'agglomération avec l'industrie d'habillement. Le parc a toujours été considéré comme le « poumon vert de Troyes » (Responsable du pôle environnement du PNRFO).

⁶ La Communauté d'Agglomération Troyenne (CAT) a été créée en 1993 et elle a changé de dénomination en 2011 pour devenir le Grand Troyes.

Comme le dit la maire d'une des communes membres du PNRFO : *«Le poids de Troyes se fait de plus en plus sentir surtout avec la création du Grand Troyes. Avant, la ville de Troyes n'était pas du tout engagée dans le syndicat qui gère le parc. Depuis récemment, le Grand Troyes participe soit financièrement, soit avec des idées. Le parc est considéré par l'agglomération comme un atout et le poumon vert de Troyes. Ce n'est pas impossible qu'un jour tout (le parc) soit englobé dans le Grand Troyes. Pour l'instant tout se passe bien, il n'y a pas de conflits : le Grand Troyes a besoin nous ».*

L'engagement accru de la Communauté de l'Agglomération Troyennes dans les travaux du syndicat témoigne de sa volonté d'être prise en compte dans le projet de développement territorial et pour ce que le parc peut apporter au développement touristique de l'agglomération.

Cette participation n'est pas forcément envisagée comme une menace, les gestionnaires du parc faisant valoir que les 48 parcs⁷ régionaux étaient envisagés, à leur création, au moins autant comme des espaces récréatifs, des « poumons verts » aux portes des grandes agglomérations que comme des outils de protection des espaces naturels.

« C'est dans cette logique que le Grand Troyes garde une attention particulière sur le parc et d'ailleurs, même dans des moments de crise financière, ils ne se sont jamais retirés du jeu. Par contre, il est arrivé que le conseil général pour une année nous coupe les fonds pour restriction budgétaire (environ 50 000 euros). Et cette année, c'est le conseil régional qui nous a coupé les fonds. Du coup il y a ce grand enjeu pour le Grand Troyes et il y en a un autre enjeu qui est le développement du territoire, sur lequel on travaille : il s'agit de l'espace entre le parc et le périmètre du Grand Troyes surtout pour ce qui concerne les plans d'expansion d'urbanisme de l'agglomération qui approche dangereusement le parc, en termes de villes dortoirs qui peuvent voir le jour, de plans de lotissement des villes à proximité du parc avec une consommation importante des espaces agricoles. Et en termes d'appui touristique pour le département de l'Aube avec ses 4 piliers : Troyes, le champagne, le parc, les usines de vêtement et Nigloland [un parc d'attractions]. De toute façon notre avenir est étroitement lié à celui du GT car il y a de plus en plus des Troyens qui veulent s'installer à proximité du parc et ça a pour conséquence une consommation incroyable de l'espace ». (Responsable du pôle environnement PNRFO).

Ainsi le parc, de « territoire-compensation », octroyé par Paris, acquiert-il au cours des trente dernières années une dimension locale et fonctionnelle à travers un processus d'appropriation qui revêt plusieurs modalités. Au cours de ce processus, la volonté de développement touristique et d'un droit à l'édification rencontre la volonté de préservation et de valorisation des terres agricoles qui elle-même s'oppose à une volonté de protection des espaces verts et des zones humides. Cependant le PNRFO est progressivement accepté comme structure de gouvernance locale et approprié par les collectivités qui en sont membres. Ce processus d'appropriation est un processus lent mais néanmoins dynamique. Le projet d'intégration du grand Troyes montre que le parc est à géométrie variable et que le « droit au village » se construit à la fois contre et avec le « droit à la ville ». Un des soucis du PNR est celui de « protéger » les frontières du parc du développement urbanistique de l'agglomération et dans le même temps d'intégrer l'agglomération dans son fonctionnement.

⁷ Recensement 2012

Finalement, malgré le long processus d'appropriation du parc de la part des acteurs locaux, comme Didier Olivry l'affirme, « *le bilan de la mise en place du barrage « Seine » serait assez négatif si le conseil général de l'Aube n'avait eu l'initiative de demander la création du parc naturel. Il a en effet relancé le dynamisme local et permis un développement de la région et une gestion touristique en harmonie avec la protection de l'environnement. Ensuite les collectivités locales, sous l'impulsion du parc, ont mis en place des outils de gestion et d'aménagement de l'espace (ZAD, POS, SDAU, PAR) pour assurer une maîtrise de l'ouvrage hydraulique et de ses aménagements.* » (Olivry, 1985 : 139).

L'IIBRBS-EPTB SGL se trouve ainsi aujourd'hui au centre d'un système d'acteurs aux intérêts certes hétérogènes mais qui entendent désormais avoir « voix au chapitre ».

La médiation entre l'aménageur et les collectivités locales est aujourd'hui rendue possible par l'existence du PNR. Une des particularités de ce parc réside en effet dans la relation « congénitale » qui existe entre la structure porteuse et le propriétaire gestionnaire du barrage. L'IIBRBS/EPTB SGL fait partie du Syndicat Mixte en tant que propriétaire du barrage réservoir et il est un « *acteur incontournable de la gestion du parc* » (Responsable du pôle environnement du PNRFO). Ce lien consubstantiel entre les deux entités se traduit notamment par le fait que l'actuel Président du parc est un ancien technicien de l'IIBRBS/EPTB SGL⁸.

En matière environnementale, les deux institutions - en partenariat avec les acteurs locaux - ont développé un programme de préservation de la biodiversité et de gestion de la ressource en eau. Le *Plan de gestion écologique « Grands Lacs de Seine-Aube » (2010-2014)* prévoit ainsi des partenariats scientifiques et techniques (par exemple des études concernant la protection et la gestion des sites littoraux, les suivis environnementaux des vidanges décennales), des partenariats pédagogiques (vidange en lien avec des associations, nettoyage des rives des lacs). Un dernier axe, nommé « perspectives », concerne la création de Trames Vertes et Bleues et plus largement la mise en place des stratégies européennes, nationales et régionales en faveur de la biodiversité. Le programme n'est cependant pas exclusif puisqu'il envisage également des partenariats conventionnés avec d'autres acteurs en matière d'aménagement touristique des lacs, de gestion piscicole, de la réserve naturelle, de la régulation des sangliers et de la fauche des prairies.

Que deviennent, dans ce processus d'appropriation locale, le barrage-réservoir et sa première fonction de protection de Paris ?

Le processus dont nous avons rendu compte dans les paragraphes précédents n'efface ni le « traumatisme » initial qui caractérise l'histoire de ce territoire et marque la mémoire collective, ni la réalité de la fonction première du lac. La nécessité d'entretenir l'ouvrage – et donc la nécessité de contribuer à la redevance mise en place dans ce but - représente l'occasion pour certains acteurs locaux de dénoncer la « servitude » imposée au territoire de la forêt d'Orient par Paris qui de fait est assimilé à un « territoire servi ». Cette dénonciation va générer un processus de négociation entre l'Etat et l'aménageur dont la signification est assez ambiguë : d'un côté ce processus exclu les acteurs de la société locale qui voyaient dans ce principe de redevance pour service rendu l'occasion de renégocier en contrepartie les droits d'eau existants ; de l'autre côté le compromis trouvé entre

⁸ Il est par ailleurs le Maire de Lusigny, une commune proche du lac.

l'Etat et l'IIBRBS-SGL concernant l'assiette de la taxe et le niveau de la redevance exempte les collectivités locales situées en amont de Paris et de sa petite couronne, et protégées par le Lac, du paiement de la taxe.

4. La concertation sur les questions de coût de maintenance des infrastructures et sur la gestion des volumes d'eau stockés

Au cours de l'année 2008, l'IIBRBS-SGL annonce la mise en place de procédures de concertation devant déboucher sur l'instauration d'une redevance pour services rendus et sur la révision du règlement d'eau.

Les 4 barrages réservoirs⁹ qui permettent d'écrêter les crues afin de réduire le risque d'inondation et de soutenir les débits d'étiage des cours d'eau sont en effet des infrastructures construites entre les années cinquante et quatre-vingt dix et de gros besoins de maintenance commencent à se faire sentir. On peut citer comme exemple de maintenance urgente, les travaux lancés sur le canal d'amenée¹⁰ du lac-réservoir Seine suite au diagnostic d'importantes fuites pouvant conduire à moyen terme à la rupture des digues. Ce type de travaux suppose de trouver de nouvelles sources de financement pérennes. La redevance pour service rendu, récemment mise en place à partir de 2012, s'inscrit dans cette logique.

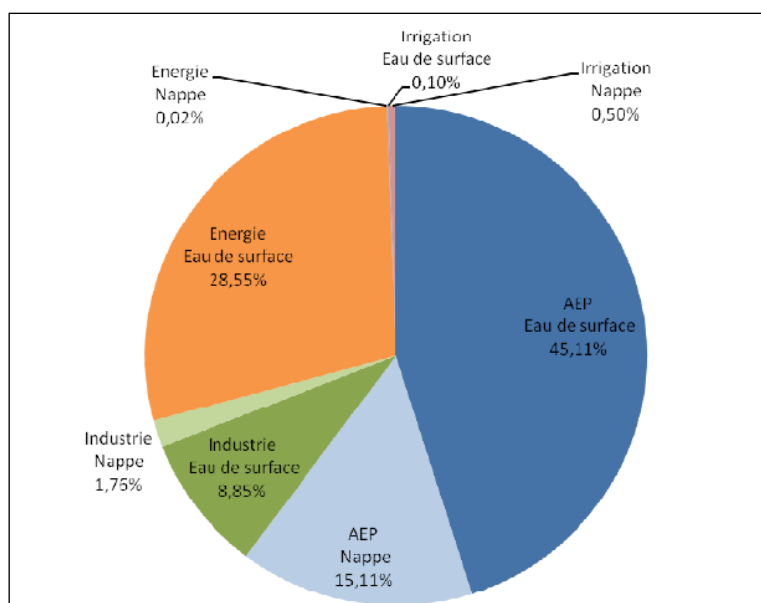
En vertu de l'arrêté préfectoral du 24 janvier 2012, l'IIBRBS/EPTB SGL « prévoit de répartir auprès des principaux bénéficiaires du soutien d'étiages au maximum 50% des dépenses effectivement constatées au titre de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement de ses 4 lacs-réservoirs » (source : site de EPTB Seine Grands Lacs) de Pannecière, Seine, Marne et Aube, dont il est propriétaire. Selon l'arrêté, le territoire concerné par la redevance pour service rendu est constitué des communes riveraines des cours d'eau à l'aval des 4 lacs réservoirs.

L'instauration d'une redevance pour service rendu

L'assiette de cette redevance se limitera finalement aux « préleveurs » les plus importants, c'est-à-dire, aux acteurs qui prélèvent plus de 100 000 m³ d'eau par an, soit : Electricité de France (pour le refroidissement de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine et pour le fonctionnement des centrales thermiques de Montereau et de Vitry), les producteurs d'eau potable (le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France et Eau de Paris). Ces deux usages représentent en effet près de 89% des prélèvements permis par les soutiens d'étiage.

⁹ Si on compte également le barrage Marne, lui aussi propriété de l'IIBRBS/EPTB SGL.

¹⁰ « Le revêtement interne du canal d'amenée du lac-réservoir Seine, construit dans les années 1960, présente des désordres variés, auxquels il convient de remédier pour garantir le bon fonctionnement hydraulique de ce canal sur le long terme. La réalisation en 2011 d'une première tranche de travaux de confortement estimée à 10 millions d'euros HT est acquise grâce à un financement de l'Agence de l'eau Seine-Normandie à hauteur de 30% et un financement exceptionnel de l'Etat pour 40% » (Source : site IIBRBS/EPTB SGL).



Répartition des prélèvements par usages dans le bassin amont de la Seine
 (source : EPTB SGL, enquête préalable à la déclaration d'intérêt général, 4 mai 2011)

Il faut revenir sur le déroulé du processus qui conduit à l'imposition de cette redevance pour comprendre les réactions paradoxales que va susciter cette décision et son ambiguïté du point de vue de l'autonomie des collectivités et usagers.

Le 7 février 2011, l'IIBRBS obtient officiellement le statut d'EPTB Seine Grands Lacs par l'arrêté du préfet de la région Ile de France. Trois jours après, le 10 février 2011, le conseil d'administration de l'ETPB Seine Grands Lacs adopte une délibération autorisant la saisine du Préfet de Paris sur la déclaration d'intérêt général de ses ouvrages et aux fins de faire participer les bénéficiaires du soutien d'étiage aux dépenses d'exploitation des ouvrages¹¹. Il faudra attendre le 4 mai 2011 pour que l'EPTB Seine Grands Lacs annonce officiellement son intention d'instaurer une nouvelle redevance. Une enquête préalable à la déclaration d'intérêt général (DIG) est ouverte à la mi-juin pour une durée de 2 mois.

Cette procédure légale de concertation va être l'occasion de nombreuses manifestations de mécontentement de la part des élus locaux dont on a trouvé la trace dans la presse locale¹². Trois raisons peuvent être avancées pour expliquer ces prises de position: la soudaineté de , le "design" de la redevance et notamment son assiette et son taux qui doit être compris entre 0,05 et 1 centimes.

¹¹ Délibération du 10 février 2011, le conseil d'administration de l'EPTB Seine Grands Lacs

¹² L'Union d'Ardennais, 19 juillet 2011 « Régulation de la Seine : une redevance prévue pour 496 communes », 22 juillet 2011 « Les Grands Lacs Seine veulent prélever une nouvelle redevance », L'Union d'Ardennais, le 3 août 2011 « L'enquête publique actuellement menée est sévèrement critiquée par la mairie. D'autres communes de l'agglomération s'apprêtent à suivre le même chemin », La Gazette, le 29 juillet 2011 « Plusieurs élus hostiles au projet de redevance des Grands Lacs de Seine ».

Malgré ces manifestations de mécontentement , la Déclaration d'Intérêt Général est finalement adoptée par arrêté interpréfectoral du 24 janvier 2012¹³.

La redevance est finalement appliquée à tous les usagers dont les prélèvements en eau, effectués entre le 15 juin et le 15 décembre de chaque, dépassent le seuil minimum de 100 000 m³, ce seuil s'appliquant au volume d'eau prélevé par chaque usager sur un même site géographique dans l'Yonne, la Seine, la Marne, l'Aube et leurs nappes d'accompagnement.

Suite à cette décision, une procédure d'information et de concertation est mise en place. Le lieu de la concertation est désormais le "comité des redevables", composé de tous les redevables: producteurs d'énergie électrique, producteurs d'eau potable, et industriels. L'EPTB SGL présente chaque année un programme prévisionnel de travaux et un niveau de redevance qui se base sur les données de prélèvement des années précédentes.

Au final l'analyse de ce processus d'adoption de la redevance donne à voir :

- un aménageur qui négocie en amont de la consultation avec l'Etat et ses services,
- une société locale qui se mobilise et qui conteste les modalités de la consultation : à la fois sa durée et le projet qu'y est soumis.

Le design final de la taxe et le choix de faire porter le coût de maintenance des aménagements sur le consommateur d'eau potable et consommateur d'électricité met un terme à la confrontation entre l'aménageur et les collectivités territoriales mais ce « débat » aura réactivé une opposition latente. Cette opposition est d'autant plus vive que les deux projets d'instauration d'une redevance pour service rendu et de révision des règlements d'eau ont finalement été dissociés.

La révision des règlements d'eau

Parallèlement à l'introduction de cette redevance, le gestionnaire du barrage avait en effet décidé – en accord avec la police de l'eau – de procéder à une révision du règlement d'eau qui encadre les différentes activités et fonctions du plan d'eau.

« La révision [du règlement] est nécessaire car « tout le monde râle » : la faute est toujours au lac : Pour les agriculteurs le problème, ce sont les crues de printemps qui inondent les cultures. Les pêcheurs sont, au contraire, pour les crues car elles favorisent la reproduction des poissons. Pour la ville de Troyes, il n'y a pas assez de débit surtout en fin de printemps quand les lacs « prennent encore ». Pour la ville, l'enjeu n'est pas l'alimentation en eau de la population (les sources sont ailleurs) mais la production industrielle et le côté esthétique (le niveau trop bas de la Seine en ville). Du côté de la centrale nucléaire de Nogent, on se soucie qu'il y ait suffisamment de débit pour assurer son bon fonctionnement. Les propriétaires de micro-centrales hydroélectriques [petits producteurs privés] se plaignent de manquer d'eau pour leur production. Les opérateurs de tourisme veulent un plan d'eau bien rempli jusqu'à la fin de l'été » (Responsable Mission Interservices de l'Eau pour l'Aube).

¹³ Arrêté interpréfectoral n.2012024-0002 du 24 janvier 2012, Préfecture de la région d'Ile de France et Préfecture de Paris

Le gestionnaire doit donc arbitrer des conflits d'usages multiples tout en ne perdant pas de vue l'objectif de protection de Paris contre les inondations.

« Le problème est le printemps et l'automne : en particulier le tourisme veut que les barrages soient pleins le plus longtemps possible. Mais si on a des crues de printemps et les barrages sont pleins, on ne peut pas les écrêter. Donc, avec la révision, l'objectif est de mettre en place une politique d'information-concertation pour arriver à un compromis parmi les différents usages – écrêtage des crues, pêche, agriculture, tourisme, etc. » (Directeur Général des Services Techniques, EPTB Seine Grands Lacs).

Il nous faut revenir sur les modalités d'exploitation des volumes d'eau stockées pour bien comprendre comment, dans le contexte d'appropriation des lacs par les collectivités et les acteurs socio-économiques locaux, l'IIBRBS-SGL se trouve désormais, en sus de sa mission de protection et de soutien d'étiage, dans une position de médiation entre les divers usages que sont la pêche et la chasse, le tourisme, l'agriculture, la production d'énergie hydro-électrique.

La façon d'exploiter des lacs-réservoirs sur un an peut être divisée en deux périodes. La première période d'exploitation qui se situe entre le mois de novembre et le mois de juin est une période de remplissage progressif. Cette période correspond à la période de crue d'hiver et de printemps. La deuxième période d'exploitation se situe entre le mois de juillet et le mois d'octobre : c'est une période de déstockage progressif. La restitution de l'eau stockée pendant la période de remplissage permet de soutenir le débit faible de la Seine pendant l'étiage d'été.

Un « diagramme théorique » permettant de déterminer une courbe de remplissage encadre réglementairement le processus de remplissage et de vidange, sauf cas de crue imprévue ou nécessité de soutien d'étiage en novembre et en décembre (hiver sec). Ces exceptions doivent être justifiées et supposent une décision préfectorale.

La capacité d'un lac-réservoir est répartie en quatre tranches. La tranche au fond du lac, appelée la tranche morte, jamais vidangée, doit permettre de protéger la faune aquatique. La tranche au-dessus de la tranche morte, appelée tranche de réserve, est restituée seulement pour le soutien d'étiage prolongé en novembre et en décembre. La tranche au-dessus de la tranche de réserve est la tranche d'exploitation ; elle sert pour l'exploitation courante du lac et suppose un stockage et une vidange annuelle. La tranche au-dessus de la tranche d'exploitation est la tranche exceptionnelle, qui n'est remplie qu'en cas d'une crue exceptionnelle pour minimiser les dommages en aval.

La courbe de remplissage et la répartition de la capacité du lac en tranches sont déterminées pour chaque ouvrage dans **des règlements d'eau**, documents précisant les conditions d'exploitation de chaque ouvrage telles que définies par l'arrêté préfectoral. Ils comprennent plusieurs critères nécessaires à la gestion des ouvrages comme par exemple le débit référence (le débit maximum à ne pas dépasser au point de restitution) et le débit réservé (le débit minimum à laisser couler au point de prise d'eau).

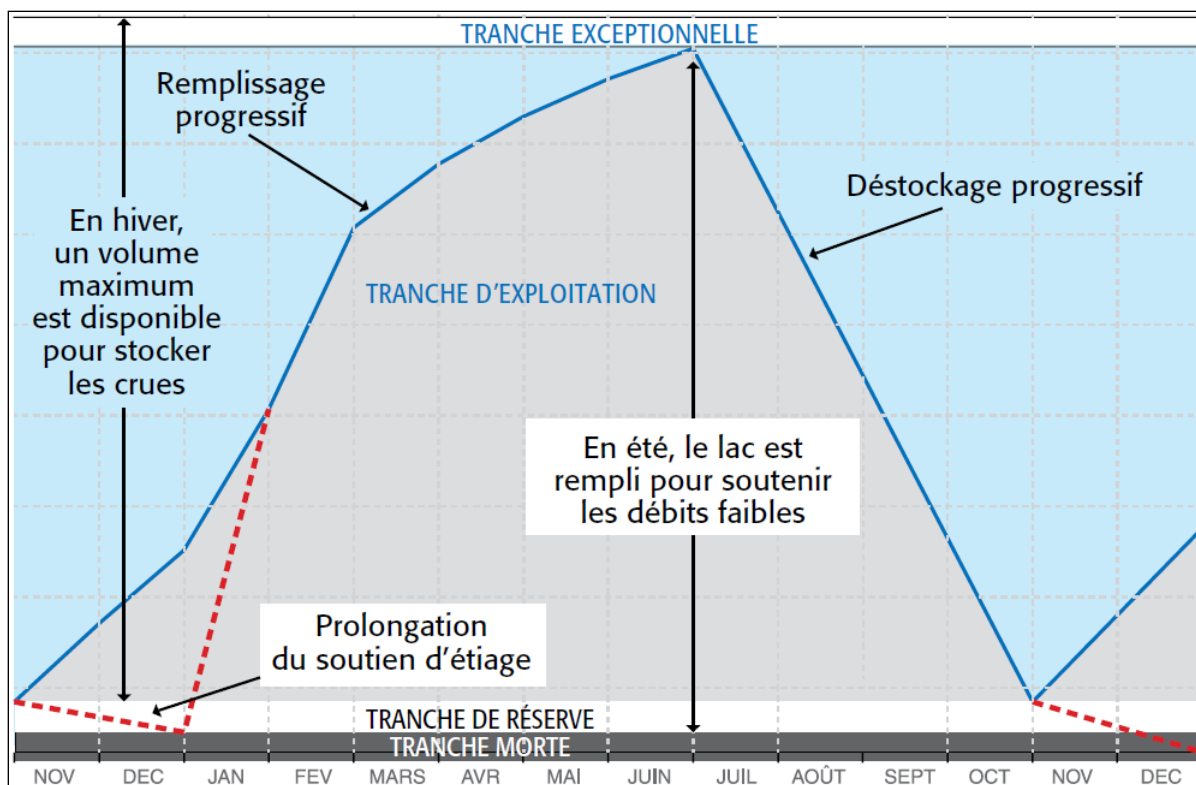


Schéma d'exploitation du lac-réservoir Seine

(Source : Plaquette de présentation du lac-réservoir Seine p.3, EPTB Seine Grands Lacs, juillet 2013)

On a vu comment les acteurs socio-économiques et politiques locaux réclamaient une révision des règlements d'eau. Cependant l'aménageur avance également d'autres raisons de sa volonté de les réviser : Les données sur lesquelles les modèles se basent datent d'avant la construction des ouvrages, il convient donc d'intégrer de nouvelles données hydrologiques, hydrauliques et climatiques mesurées et accumulées après la dernière mise en vigueur des réglementations. Par ailleurs, la loi sur les milieux aquatiques introduit la notion de « débit minimum biologique » (l'article L.214-18 du Code de l'Environnement). La nécessité d'appliquer cette notion est rappelée par une circulaire en juillet 2011.

Dans ce contexte, l'EPTB Seine Grands Lacs propose un « ajustement » des courbes de remplissage et la révision entière des règlements d'eau des quatre lacs-réservoirs. Cet ajustement se fera sous la houlette du Comité Technique de Coordination des études et travaux de l'EPTB Seine Grands Lacs (Coteco) (qui regroupe des représentants des collectivités membres ou présentes dans le périmètre d'action de l'EPTB, des services de l'Etat et de certains de ses établissements) et des Comités de concertation locaux.

La démarche générale de la révision est commune aux 4 réservoirs. L'EPTB SGL effectue un recensement des besoins et des attentes de l'ensemble des acteurs. Il procède ensuite à l'analyse de la sensibilité des différents paramètres de gestion. Les paramètres à examiner sont, par exemple, la quantité de l'eau comprise dans quatre tranches, les débits réservés et débits de référence à chaque point de mesure et bien sûr la formule de la courbe de remplissage et de vidange.

La détermination du débit minimum biologique fait l'objet d'un processus parallèle, les études étant réalisées dans le cadre d'un atelier thématique dédié.

Localement, un comité de pilotage est consulté sur le processus de révision du règlement d'eau relatif à un réservoir. Le comité de pilotage se compose de tous les acteurs concernés par la révision. Les résultats des études de sensibilité des différents paramètres de gestion présent dans le modèle hydrologique ont été présentées dans ces comités. L'atelier thématique est quant à lui composé des représentants de l'EPTB Seine Grands Lacs, des services de l'Etat, des acteurs scientifiques (bureaux d'étude et universitaires) et des acteurs locaux concernés par ce thème.

De la force (politique) des modèles

Même si le processus de la négociation pour la révision est politique, la révision elle-même est essentiellement technique. La concertation s'organise en effet autour de la validation des modèles et de la discussion des résultats des modèles, qu'il s'agisse des paramètres de gestion des ouvrages ou des débits minimums biologiques. La mise en place d'une « concertation à tous les étages », l'inclusion très large de tous les acteurs concernés et le recensement de l'ensemble des préférences des participants semblent avoir permis de s'entendre collectivement sur une procédure de médiation basée sur la modélisation.

N'ayant pu observer le déroulement des réunions de concertation, nous ne pouvons que formuler des hypothèses sur l'absence de conflit autour de cette procédure de révision des règlements d'eau. En revanche, force est de constater que les acteurs locaux accordent une confiance certaine aux modèles comme procédure scientifique de détermination des marges de manœuvre de l'EPTB SGL dans sa gestion des volumes stockés. Cette confiance dans les modèles place dès lors l'aménageur dans un rôle d'arbitre assez légitime dans les conflits d'usages locaux et régionaux.

5. Le « droit au village » comme processus d'appropriation spatiale et intégration du risque dans un territoire fonctionnel

Dans cette étude de cas nous avons cherché à mettre en évidence ce que pouvait produire la dialectique « droit à la ville - droit au village » dans la réalisation et la gestion d'un projet d'aménagement visant à protéger la métropole parisienne contre le risque d'inondation.

La thèse que nous avons soutenue est que si le droit à la ville – en tant que droit à être protégé – n'est pas questionné selon un principe d'intérêt général très français, le droit au village – ses représentants, son contenu, ses revendications – ne va pas de soi. Il doit être construit au niveau local au travers d'enjeux territoriaux sans cesse renouvelés et d'ajustements constants entre les acteurs qui portent ces enjeux.

Cette étude a montré comment c'est seulement au travers d'un processus long et inédit que le territoire d'un parc naturel peut être approprié par les usagers et par les collectivités locales. Des actions, des prises de position, des revendications autour du parc et de sa gestion permettent aux

acteurs de se définir. Sur la base de cette identité locale, des revendications et une forme de justice territoriale peuvent ensuite être avancées.

Il existe bien aujourd'hui, d'un côté, une reconnaissance par l'aménageur et l'Etat d'une autonomie et d'un droit à la participation à l'aménagement du territoire du PNR et, de l'autre côté, une reconnaissance par la société locale de la légitimité de l'infrastructure à exister et à répondre à des logiques de régulation hydraulique très contraintes.

Comme on l'a vu, l'introduction de la redevance pour service rendu a été l'occasion pour bon nombre d'acteurs locaux de se mobiliser au nom d'une injustice. Cette injustice est pensée comme une relation de domination entre le territoire de la forêt d'Orient, « territoire servant », face à un « territoire servi ». La révision des règlements d'eau a quant à elle été l'occasion pour l'EPTB de mettre en œuvre d'un processus de concertation très technique et impliquant le recours à des modèles hydraulique, hydrologique et écologique. Ce processus semble permettre de réactualiser la réconciliation entre droit à la ville à être protégée et le droit au village à tirer des bénéfices de l'infrastructure.

Notre étude suggère qu'une forme de justice territoriale est possible entre la ville métropole et les territoires dédiés à sa protection dès lors que ces derniers existent en tant que territoire à la fois autonomes et fonctionnels. Cette conclusion soulève cependant un important problème théorique pour qui voudrait penser les formes de compensations territoriales possibles pour un territoire à aménager en zone d'expansion de crues. Les enjeux de cette justice territoriale n'existent pas *a priori*, ils sont le fruit d'un processus multi-acteurs au cours duquel les acteurs locaux se confrontent, expriment des préférences, affichent des intérêts négociables ou non négociables. Avec qui donc négocier des compensations sur un territoire qu'on voudrait dédier à l'inondation ? Selon quelles modalités et quelles temporalités ? C'est un ensemble de questions auxquelles sont aujourd'hui confrontés les aménageurs (établissements publics de bassins, syndicats de rivière, communautés d'agglomération) qui veulent rendre inondables certains territoires non ou peu urbanisés afin d'en protéger ou d'en aménager d'autres foncièrement plus valorisés. Comment négocier avec ce et ceux qui n'existent pas encore ?

LE GRAND LONDRES FACE AUX RISQUES D'INONDATION

L'Angleterre compte 10 000 km² de terres soumises aux inondations fluviales (soit 8% du territoire) et 2500 km² sensibles aux inondations maritimes (1,5 % du littoral). Environ 10% de sa population est installée sur des espaces inondables (Reliant C. et Hubert G, 2004). Sa politique de gestion des risques naturels repose des mécanismes où régulation, incitation et concertation se combinent pour inscrire la question de l'inondation dans une logique d'aménagement du territoire.

Sa capitale, installée au fond de l'estuaire de la Tamise, est exposée au risque d'inondation de plusieurs manières : les débordements du fleuve et de ses affluents, les remontées de nappes, les effets de la marée et le ruissellement pluvial urbain.

L'expérience de Londres, devenu métropole en 2000, est retenue ici pour analyser de quelle manière une autorité métropolitaine peut organiser la gestion du risque d'inondation à cette échelle, avec quels moyens et quels partenaires. Elle peut être mise en regard de ce qui se passe sur Paris qui, en lien avec ses départements limitrophes, s'apprête à prendre le statut de Métropole.

Mais pour mieux comprendre la situation rencontrée à l'échelle du Grand Londres, il est nécessaire d'apporter des éléments de contexte, en dressant un rapide portrait de l'organisation territoriale du Royaume Uni.

Composé de quatre entités (Angleterre, Pays de Galle, Ecosse et Irlande du Nord), le Royaume Uni est un pays très centralisé. Son organisation territoriale est le fruit de réformes successives qui ont, à certaines périodes, conduit à renforcer l'autonomie des autorités locales puis, à d'autres moments, été dans le sens d'une réduction des pouvoirs locaux. L'un des exemples les plus marquants est la création des assemblées régionales en 1994 puis leur suppression en 2011 (« *Localism Act* »).

Dans le cas de l'Angleterre proprement dite, l'organisation territoriale fait apparaître quatre niveaux principaux : les Régions (au nombre de 9, dont Le Grand Londres), les Comtés (*County*), les Districts et les Paroisses (*Parish*). Une distinction est faite en fonction de la densité de population entre des comtés et districts métropolitains ou non-métropolitains. En outre, dans certaines zones urbaines, les Comtés et Districts ont fusionné pour donner naissance à des autorités uniques (*Unitary authorities*).

Ces éléments d'organisation territoriale étant posés, nous allons pouvoir présenter la politique de gestion des risques d'inondation, à travers deux aspects : les acteurs institutionnels qui en ont la charge (section 1) et son évolution dans le temps (section 2). La mise en pratique de cette politique sera décrite à l'aide des outils mobilisés pour réguler le développement urbain dans les secteurs inondables (section 3). Nous terminerons avec l'exemple du Grand Londres et des actions en cours (section 4).

1. Le système d'acteurs en charge de la politique de gestion du risque

Comme dans le cas de la France, la politique de gestion du risque est définie par l'Etat. Au niveau central, deux Secrétariats d'Etat sont principalement en charge de cette politique :

- Le Département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA)
- Le Département des communautés et du gouvernement local (DCLG).

Sur le terrain, elle est relayée par un établissement public non ministériel : l'Agence de l'Environnement, qui exerce un large éventail de mission dont la gestion des risques d'inondation.

Ce système d'acteur s'est stabilisé depuis les années 2000, à partir du moment où l'Etat a défini des politiques plus précises en matière de gestion du risque d'inondation ; ce qui a permis également une meilleure coordination entre ces acteurs (Beucher, 2008).

Aux côtés des structures rattachées directement ou indirectement à l'Etat, les autorités locales interviennent sur le terrain pour appliquer cette politique et inscrire la dimension risque d'inondation dans les décisions d'urbanisme (voir à ce sujet la section 3). Mais l'une des choses les plus étonnantes – en regard du système français – concerne l'implication concrète d'acteurs privés dans le système de gestion.

1.1 Le Département de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales

Même si désormais le risque d'inondation est une problématique largement urbaine, pour des raisons historiques le principal acteur en la matière reste le « *Department for Environment, Food and Rural Affairs* » qui est en charge des politiques de prévention et de protection contre les inondations (*flood defences*).

Le fait qu'il finance directement les mesures structurelles de protection lui confère un pouvoir important. Cela représente une enveloppe de 225 millions d'euros par an. Il subventionne également l'Agence de l'Environnement pour la mise en place des systèmes d'alerte aux inondations.

Sa stratégie a évolué : jusqu'à les années 2000 ses actions étaient basées que sur des interventions structurelles.

Depuis 2004, la stratégie du DEFRA en matière de financement a évolué. Elle s'inscrit désormais dans une approche globale intitulée « *Making room for water* » qui s'intéresse à toutes formes d'inondations (fluviale, maritime, par ruissellement, par remontée des nappes) et tous les types de mesures (structurelles/non-structurelles). Cette nouvelle stratégie, conduite en partenariat avec le DCLG, s'articule autour de 4 piliers (Beucher, 2008) :

- Développer une approche globale de gestion des inondations ;
- Répondre aux objectifs du développement durable ;
- Augmenter la résilience des personnes et des biens face aux inondations ;
- Evaluer les besoins de la gestion des inondations en terme financier.

1.2 Le Département des communautés et du gouvernement local (DCLG)

Le « *Department for Communities and Local Government* » est responsable de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Dans une logique d'utilisation des sols au nom de l'intérêt public, il s'occupe du volet prévention des risques via le contrôle de l'urbanisme dans les secteurs exposés. Il est en charge de la rédaction du document cadre dans lequel figurent les règles à respecter pour tous les projets d'aménagement en zone inondable : le « *National Planning Policy Framework* » (voir section 4).

Il a également une mission de coordination et d'articulation de la politique de gestion du risque à tous les échelons du territoire

1.3 L'Agence de l'Environnement

L'Agence de l'Environnement est une autorité administrative indépendante, sous tutelle du DEFRA. Cette institution est au cœur de la politique de gestion du risque d'inondation. Sur le terrain, c'est le référent majeur pour la question des inondations.

Elle a remplacé en 1996 l'Agence Nationale des Rivières (« *National Rivers Agency* »). Il y a un bureau de l'agence par région. Pour le Grand Londres il y a deux bureaux.

Elle a une pluralité de fonctions et de compétences. Elle assure à la fois des missions de maîtrise d'ouvrage (réalisation et gestion d'équipement), d'expertise et de conseil, d'information et de sensibilisation, ..., mais aussi de régulation. Depuis 2006, l'Agence de l'Environnement est devenue organisme statutaire : les aménageurs doivent la consulter pour tous les opérations urbaines importantes projetées en zone inondable.

En matière de maîtrise d'ouvrage, l'agence peut être amenée à réaliser des infrastructures de défense contre le risque d'inondation fluviale, dont elle assure ensuite la maintenance et l'entretien. C'est elle qui gère la « *Thames Barrier* », construite dans les années 70 pour protéger Londres contre les inondations d'origine maritime¹.

L'Agence de l'Environnement est également en charge de la prévision et de l'annonce des crues d'origine fluviale et de diffusion de l'alerte. Elle s'assure, en temps de crise, que les autorités locales sont bien informées du risque et de ses conséquences. Elle est relayée au niveau local par les « *Local resilience forum* », qui rassemblent les autorités locales, les services de secours, etc².

Concernant la prévention des risques, elle élabore une cartographie des zones inondables. Elles sont basées sur les crues de fréquence centennale pour les rivières et bi-centennales pour les inondations côtières. Les limites des lits majeurs qui y figurent sont indicatives. L'objectif de l'Agence de l'Environnement est d'apporter une connaissance, une information. Tim REEDER précise que ces cartes n'ont pas de portée réglementaire et ne doivent pas servir de support à la décision³.

¹ Ces dernières années, cet ouvrage a fonctionné entre 3 et 5 fois par an. Il sert notamment à réguler les crues générées par des affluents de la Tamise.

² Lettre « Méandres » n° 34 de décembre 2014 – Bruno Ledoux Consultants.

³ Entretien avec Tim REEDER (Environment Agency, Regional Climate Change Programme Manager) – 12/02.13.

Pour permettre aux autorités locales d'utiliser au mieux ces cartes dans le cadre d'un projet d'aménagement, l'Agence a produit des documents spécifiques (« Standing advice ») qui expliquent, de façon très pédagogique sous forme de tableaux et de scénarios, comment intégrer le risque dans une opération d'urbanisme, dans quelles situations il faut solliciter l'avis de l'Agence,.... Ce type d'outil d'aide à la décision est aussi une réponse pragmatique au manque de moyens de l'Agence de l'Environnement.

L'ensemble de l'information produite est mise à disposition du public via internet⁴. Il s'agit bien entendu des cartes des zones inondables (accompagnées d'explication sur leur conception et de conseils sur leur utilisation), mais aussi d'informations pratiques sur la manière de faire face au risque d'inondation (avant, pendant et après un évènement), sur les responsabilités de chacun,....

L'Agence de l'Environnement réalise également des retours d'expérience suite à des évènements majeurs. Elle est force d'expertise mais aussi force de proposition. Suite aux inondations de l'été 2007, elle a proposé au gouvernement de prendre en charge la réalisation d'outils d'aide à la gestion du ruissellement pluvial urbain. Elle apporte son aide aux autorités locales qui doivent élaborer des plans de gestion de risque (Surface Water Management Plans, Sustainable Drainage Systems,...).

Certains observateurs (Peter Bide, ex DCLG) estiment nécessaire une restructuration de l'Agence de l'Environnement pour améliorer son efficacité. Son organisation actuelle conduirait à des interventions trop sectorielles et trop fragmentées. On parle également d'une possible fusion avec une autre agence indépendante sous tutelle de DEFRA : « *Natural England* ».

1.4 L'implication d'acteurs privés dans le système de gestion du risque

A l'échelle locale, différents acteurs sont associés à la mise en œuvre de la politique publique pour participer, dans le cadre de partenariats public-privés, au financement d'opération (voir le projet « London Drain » en section 4). Dans d'autres cas, les autorités locales se trouvent face à des lobbys puissants qui font valoir que le développement ne peut être freiné à cause du risque (voir le projet « London Gateway » en section 4).

Il faut également rappeler que les projets d'aménagement sont généralement élaborés en concertation avec les personnes concernées mais aussi des associations d'environnement, des scientifiques,... (voir section 3). Les pouvoirs publics recherchent l'implication des parties prenantes non seulement lors de la conception des projets mais aussi une fois les opérations réalisées, afin qu'elles prennent en charge une partie de leur gestion.

Le pragmatisme britannique conduit les pouvoirs publics à déléguer certaines missions de service public au monde associatif. C'est le cas par exemple d'une action qui vise à améliorer **la résilience des communautés locales face au risque**, dont la mise en œuvre est confiée à une association appelée « *National Flood Forum* »⁵.

⁴ Même les documents provisoires sont mis à disposition. Sur le site internet de l'Agence, on pouvait consulter en janvier 2015 le « *draft of Flood Risk Management Plan* »

⁵ Les informations qui suivent sont issues de la rencontre avec Paul COBBING, directeur exécutif du « *National Flood Forum* », le 23 avril 2013. Avant son arrivée dans cette association en octobre 2011, Paul COBBING a

Cette association est née en 2002 de l'initiative d'un groupe de sinistrés de la banlieue de Birmingham (le siège de l'association est toujours à Birmingham). Son objet est d'apporter une aide aux communautés locales en termes de gestion de crise et post crise : faire face et récupérer. Elle compte 5 employés à temps partiel. Elle va embaucher prochainement 6 contractuels pour 2 ans sur un projet.

Ce sont les sinistrés qui ont financé la mise en place de l'association qui a reçu également au démarrage une aide de l'Agence de l'Environnement. Aujourd'hui, elle ne perçoit plus d'argent de l'Etat. Elle est financée sur projets. Elle assure également des missions de consulting et de coaching auprès des autorités locales.

Concernant les actions de préparation à la crise (*Preparedness*), l'association :

- Apporte des informations aux habitants sur les possibilités de contracter une assurance dommage (problème particulièrement important car très souvent les assurances refusent d'assurer en zone à risque).
- Présente aux habitants les mesures de protection individuelles (« *flood products* ») disponibles sur le marché et les sensibilise pour qu'ils s'en dotent.
- Sensibilise les autorités locales pour qu'elles mettent en place des équipes d'intervention (« *flood action groups* ») et organisent la gestion de crise (« *flood defense scheme* »).

Selon les membres de l'association (eux-mêmes sinistrés), la récupération après un sinistre (« *recovery* ») est un processus long et qui peut être beaucoup plus traumatisant que la crise même. L'association intervient sur le terrain juste après les services de secours pour prêter assistance aux sinistrés, surtout pour tout ce qui est retour « à la normale », organiser des cellule d'écoute, pour les informer sur la réactivation des réseaux, sur les droits d'assurance, etc. A cet égard, l'association cherche à améliorer l'autonomie des personnes, développer leur implication, renforcer l'engagement des communautés. Le mot d'ordre est « *Empowerment* »

Son travail consiste aussi à créer des liens et des partenariats avec les grandes institutions compétentes telles que le DEFRA, l'Agence de l'Environnement, mais aussi avec les sociétés d'assurances et les autorités locales. L'association est plus active dans le reste du pays qu'à Londres où cette action d'aide aux communautés d'habitants est faite directement par l'autorité du Grand Londres.

travaillé au DEFRA puis dans l'administration régionale. Mais avec la suppression des autorités régionales, il s'est retrouvé – comme beaucoup d'autres fonctionnaires – à rechercher un autre emploi.

2. L'évolution de la politique de gestion du risque d'inondation

L'Angleterre, tout comme le Pays de Galles, a fait le choix de fonder sa politique de gestion des risques d'inondation en l'intégrant à la politique d'aménagement du territoire et de gestion de l'eau. Cette intégration s'est faite de façon très progressive via la production de documents de planification dédiés aux risques, la diffusion de connaissances (données sur les aléas, cartes) et la création d'outils d'aide à la prise en compte des risques dans les projets,...

Cette politique s'est construite d'abord autour de la lutte contre les inondations fluviales et maritimes, avant de s'intéresser aux phénomènes de ruissellement pluvial urbain.

2.1 Points de repère chronologiques

Les grandes étapes de la prise en compte du risque inondation dans le développement socio-économique de la Grande Bretagne peuvent être ainsi synthétisées :

- De la seconde guerre mondiale aux années 1970 : La priorité est clairement donnée à la production agricole et les travaux de drainage des terres sont fortement encouragés. L'accent est mis sur la protection des terres agricoles contre les inondations.
- Durant la décennie 1980-1990, le développement urbain et industriel conduit à des efforts en matière de protection des populations et des biens vis-à-vis des inondations. D'importants investissements sont consentis dans les mesures structurelles (*Flood Defence*).
- A partir des années 2000 jusqu'à ce jour, la politique de gestion du risque d'inondation s'affirme et s'inscrit de plus en plus clairement dans la politique d'aménagement du territoire. Elle se décline en lien avec des préoccupations de développement durable et des questions de changement climatique (*Flood Risk Management*).

Chaque inondation est l'occasion pour améliorer le système de gestion (Johnson et al.2005). On peut retenir les aspects suivants :

- 1953 : Mise en place du système d'alerte aux inondations.
- 1983 : Construction d'un barrage de protection sur la Tamise : « Thames Barrier ».
- 2000 : Renforcement de l'intégration du risque d'inondation par débordement de cours d'eau dans les plans d'aménagement urbain et diffusion de recommandation pour améliorer la maîtrise de l'urbanisation dans les lits majeurs.
- 2004 : Naissance d'une nouvelle stratégie de gestion du risque « Making Space to Water » passant par la prise en compte de tous les types d'inondation (DEFRA, 2005)⁶

⁶ « This apply a new vision for Flood Risk Management that aims for all decisions and operations to be underpinned by sustainable development principles taking full account of the social, environmental and economic elements. Decision-making processes are to be participatory and transparent (...). Risk responsibility is to be addressed through the greater embedding of FRM across government policy and through the greater recognition and clarification of the roles and responsibilities of the stakeholders involved. This is leading to a

- 2007 : Mise en place de « *Water Risk Management Plans* » pour faire face aux dommages causés par les inondations.
- 2007 : Prise de conscience de l'importance des inondations par ruissellement pluvial, suite à des évènements catastrophiques survenus durant l'été⁷.
- 2009 : Traduction de la Directive Inondation par des « *Flood Risk Regulations* ».
- 2010 : Naissance du « *Water Management Act* » qui :
 - o établit une répartition des responsabilités entre l'Agence de l'Environnement et les Autorités Locales dans la gestion des inondations.
 - o introduit une nouvelle notion : « *Sustainable Drainage System* »

2.2 La prise en compte simultanée de toutes les formes d'inondation : un enjeu récent

A partir des années 2000, l'Etat s'interroge sur sa politique de gestion des inondations, qui a donné la priorité aux mesures structurelles de protection et qui s'est intéressée essentiellement aux inondations par débordement de rivière et par submersion marine.

Les inondations de l'été 2007, consécutives à des pluies incessantes sur le nord-est puis sur l'ouest du pays, vont conduire les autorités publiques à considérer différemment certains phénomènes. L'Etat va demander aux autorités locales de prendre en compte tous les types d'inondation dans leurs plans de gestion du risque. En pratique, on constate des difficultés liées à un manque de connaissances des phénomènes et, de fait, une incapacité les gérer.

A la suite de ces inondations, le DEFRA a confié une expertise à un organisme indépendant, le « *Legal Service Board* », dirigé par Sir Mickael Pitt. Son rapport, remis quelques mois plus tard montre pour la première que le risque d'inondation par ruissellement, non pris en compte jusqu'à présent et ne faisant pas l'objet d'encadrement formel, représente un véritable défi. Dans ce rapport, l'Agence de l'Environnement est encouragée à développer des instruments de connaissance et à promouvoir des partenariats entre les acteurs locaux pour gérer ces questions : « *We will be far more dependent upon partnerships with communities, Local Authorities and utility companies to manage future flood risk* » (Pitt M, 2007).

Avant la fin de l'année 2007, le DEFRA lance 15 études pilotes (« *Integrated Urban Drainage Pilots* ») pour soutenir une approche intégrée pour la gestion des inondations de surface. La démarche à suivre dans ce cadre est intéressante. Elle est présentée dans le tableau ci-après.

shifting emphasis away from the previous state-centred approach towards one in which "other" organizations, agencies and individuals take an increased role" (Johnson & al., 2008)

⁷ L'Agence de l'Environnement engage des réflexions sur le sujet à cette période.

Etapas à suivre	Objectifs à atteindre
Building partnerships	How the pilots have worked across institutional boundaries and engaged with all stakeholders included the public?
Data collation and collection	How the pilots have drawn on existing information to develop a shared understanding of current drainage assets and flood risks?
Risk assessment	How the pilots have used computer models to represent flood mechanisms and understand the likelihood and consequence of flooding?
Solutions	How the pilots have either developed solutions to existing surface water flooding problems or master planned surface water drainage in new developments so that the system is robust and well managed and maintained for the future?

Deux de ces projets pilotes ont concerné 2 arrondissements de Londres : London Borough of Brent et Kingston Borough. Un partenariat a été établi entre chaque Borough, Thames Water et l'antenne de l'Agence de l'Environnement (Thames Regional Office).

Ce programme expérimental, avec ces 15 études pilotes, a permis à la DEFRA de rédiger en 2010 un document cadre intitulé « *Surface Water Risk Management Guidance* » pour qu'ensuite les autorités locales mettent en place un « *Surface Water Management Plan* » et exercent ainsi leur nouvelle mission d'autorité responsable du risque ruissellement (Local Lead Flood Authorities).

En lien avec cette mission, les autorités locales doivent livrer à la fin de 2015 une cartographie du risque pluvial sur leur territoire (« *Surface Water Risk Mapping* »). Mais plusieurs questions n'ont pas de réponse évidente : A quoi doivent ressembler ces cartes ? Quelles informations apporter, comment et pour qui ?

La mise en place d'un système d'alerte concernant le risque pluvial (« *Surface water warning systems* ») fait également débat. La question centrale est de savoir « qui » sera responsable pour cette action :

- l'EA (qui est déjà responsable pour le warning system pour les inondations fluviales et côtières) ?
- ou les autorités locales (qui sont maintenant chargées de la gestion des inondations de surface) ?

2.2 Un transfert progressif des responsabilités vers le « bas »

A partir des inondations de 2007, l'enjeu n'est pas seulement de faire en sorte que les inondations de surface soient prises en compte dans l'action publique locale. Il s'agit aussi pour l'Etat de systématiser le déploiement d'une gestion plus globale des risques d'inondation. Cela implique une reconfiguration de l'action publique qui se joue sur différents fronts : politique, réglementaire, économique, technique. Les réformes peuvent ainsi être résumées : prise de conscience du risque

ruissellement suite à des événements catastrophiques, formalisation d'un cadre législative (mission et compétences), mise en place de dispositifs techniques et de procédures (plans), définition d'un cadre de financement, réorganisations des services au niveau local, réforme du régime d'assurance.

Depuis 2007, on constate également que l'Etat - tout en conservant un rôle central en matière de contrôle - cherche à mobiliser le niveau local pour lui transférer des responsabilités (c'est surtout visible en ce qui concerne le risque pluvial). Ce n'est pas seulement la mobilisation des autorités locales qui est recherchée. C'est aussi le secteur privé qui est concerné par ce changement : les acteurs impliqués dans des projets urbains (aménageurs, promoteurs) mais aussi les citoyens. Le but affiché peut être résumé ainsi : « que chacun gère son propre risque ». Ceci est accompagné par le développement de tout un système d'information dédié aux acteurs concernés (Johnson et al., 2008 ; Escobar & Demeritt, 2012).

L'intention affichée par le gouvernement de David Cameron, notamment avec le « *Localism Act 2011* » est de réduire le rôle et la responsabilité de l'Etat au profit d'un engagement majeur des autorités locales. Un « *Localism Agenda* » a été mis en place à cet égard.

Selon plusieurs observateurs rencontrés à l'occasion de cette recherche (Edmund PENNING-ROWSELL, Colin GREEN et Peter BIDE)⁸, les objectifs de l'Etat ne sont pas clairs. Pour eux, il s'agit de centralisme qui avance masqué (par exemple en matière de police et d'école le gouvernement maintient son pouvoir de contrôle et de désignation des fonctionnaires). Le test de vérité sera quand une autorité locale cherchera à adopter une politique qui diffère de celle proposée par le gouvernement central.

En outre, la reconnaissance du besoin de gérer toutes inondations met en évidence d'une part, les limites de la capacité de l'Etat à cet égard et d'autre part, l'absence d'une répartition claire des responsabilités entre l'Etat, les autres organismes publics et privés et les citoyens.

2.3 Un financement de plus en plus partagé pour faire face aux risques d'inondation

En matière de financement des actions de lutte contre les inondations, l'Angleterre est en train de passer d'une logique dans laquelle l'Etat finançait quasiment tout à une situation où, tout en continuant à financer certaines actions⁹, il met à contribution les autorités locales et mobilise d'autres acteurs publics et privés. Cela passe par la construction de partenariats.

Pour Edmund PENNING-ROWSELL¹⁰, cette logique de co-financement et de partenariat peut être considérée par comme un « *possible véhicule d'intégration* ».

Il résume ainsi la situation : « *Avant l'arrivée de Margaret Thatcher comme Premier Ministre du Royaume Uni (1979), la gestion de l'eau était financée et mise en œuvre par les autorités locales. Elle a voulu réduire le pouvoir des autorités locales, considérées comme des bastions de la gauche*

⁸ La liste des experts rencontrés pour la recherche figure en fin de chapitre.

⁹ Pour le risque pluvial, l'Etat continue de financer les ouvrages de protection. Pour le risque fluvial, les infrastructures et leur maintenance restent pour l'instant financées par DEFRA via l'Agence de l'Environnement.

¹⁰ Professeur de Géographie - Middlesex University, Flood Hazard Research Center (entretien : avril 2013)

travailleuse. Elle a procédé à une centralisation de la politique et des financements. L'intention de David Cameron (Premier Ministre depuis 2010) est d'incrémenter le pouvoir des autorités locales. Les économistes ont traduit cette idée - entre autre - par la formule du *co-funding*¹¹ ».

Pour le risque pluvial, la question financière est plus complexe. Avant le « *Water Management Act* » de 2010, l'Etat (via le DEFRA) décidait seul s'il finançait ou non des infrastructures (collecteurs, bassins de rétention,...). Cette loi a offert de nouvelles compétences aux autorités locales dans ce domaine, sans prévoir de financement spécifique pour mener une politique de gestion du risque pluvial. Le gouvernement a donc introduit un nouveau régime de financement nommé « *Partnership-financing* », qui établit un système d'évaluation pour calculer le pourcentage de financement assuré par le gouvernement. Celui-ci est défini en fonction des bénéfices apportés par les mesures structurelles envisagées, en termes d'établissements épargnés (mis hors du risque). Le programme auquel les autorités locales peuvent s'adresser pour bénéficier de ce régime de financement est le « *Flood defence Grant in Aid* ».

Ce nouveau système introduit une forme de discrimination entre les autorités locales. Leur intervention directe est fonction de leur richesse et le pouvoir de mobiliser un partenariat dépend de leur poids politique. En effet, au-delà de l'apport du gouvernement à un projet dans le cadre du co-financement, il revient aux autorités locales d'assurer le complément. Pour cela deux possibilités sont offertes :

- mettre en œuvre un partenariat avec le secteur privé (par exemple avec Thames Water, Transport for London, London Highways, etc.)
- faire appel aux ressources propres de la collectivité.

Pour cette seconde possibilité, chaque « Borough » dispose de deux sources de financement : la « *Council tax* » (taxe d'habitation) et la nouvelle « *Community Infrastructure Levy* ».

La « *Community Infrastructure Levy* » (CIL) a été introduite en 2011. Il s'agit d'une taxe sur les nouvelles constructions dont le montant collecté peut financer différents équipements : des hôpitaux, écoles, des logements, ..., mais aussi des infrastructures de gestion de l'eau et de protection contre les inondations. L'affectation des ressources issue de cette taxe dépend de chaque autorité locale. On ne peut pas savoir dans quelle mesure la contribution sera dédiée à la gestion des inondations, cela dépend de l'importance que les élus locaux accordent à cette dimension.

Pour Peter BIDE¹², la facilité de financement des actions de gestion du risque pluvial est corrélée au degré d'articulation avec d'autres mesures environnementales, récréatives, paysagères,..., à leur intégration dans une gestion durable de l'eau urbaine.

¹¹ On peut citer comme exemple, la mise en place en 2011 du "*Flood and Coastal Erosion Resilience Partnership Funding* ».

¹² Ex directeur de la planification au DCLG

Notons que des frais liés à la planification en zone inondable ont été introduits pour que les utilisateurs des systèmes de prévention ou de protection mis en place pour réduire leur vulnérabilité (et non l'ensemble des contribuables) participent à la prise en charge des surcoûts ainsi générés.

On ne peut parler du financement des mesures de prévention des risques naturels sans évoquer aussi l'indemnisation des victimes des événements catastrophiques et le rôle des assurances à cet égard.

Les pouvoirs publics britanniques n'interviennent ni dans l'assurance, ni dans la réassurance des catastrophes naturelles. Ils n'accordent pratiquement pas d'aides financières sur fonds publics aux victimes lorsqu'une catastrophe se produit.

La couverture des dommages aux biens consécutifs à un événement naturel majeur est organisée dans le cadre d'un marché libre et concurrentiel : la société d'assurance peut accepter ou non d'assurer un client, ce dernier est libre de contracter ou non une assurance à cet égard. Si le secteur des assurances couvre à peu près tous les risques de catastrophes naturelles, y compris la sécheresse, il exerce cette fonction au prix de contrats facilement résiliables, de clients très volatils, de primes très modulées et de certaines exclusions pour cause de risque excessif¹³.

La situation qui en résulte se caractérise par de fortes inégalités territoriales et par l'absence de couverture pour les populations les plus pauvres.

Le système en vigueur au Royaume Uni est basé sur soi-disant « *Gentlemen's Agreement* » entre le monde de l'assurance et le gouvernement qui date de 1961. Selon cet accord, les assurances s'engagent à offrir aux assurés la possibilité de se couvrir contre les risques naturels et en échange le gouvernement s'engage à investir dans des infrastructures défensives. Du coup, les sociétés d'assurances jouent surtout un important rôle de pression sur le gouvernement pour qu'il finance les mesures structurelles de protection. En outre la participation des sociétés d'assurances à la gestion du risque passe par le développement de l'information aux particuliers sur les inondations et sur l'attitude à adopter en cas de crise (via l'Association des sociétés d'assurance britanniques).

Avec le régime actuellement en vigueur, le fait d'avoir une assurance contre le risque inondation n'est obligatoire. En revanche, la protection contre les inondations est incluse dans la « *household insurance* » qui est obligatoire pour avoir un emprunt. C'est l'une des raisons qui explique que le taux de couverture est plutôt élevé (Priest, 2005).

Compte tenu de la pression qui est exercée sur les zones inondables urbaines, la situation actuelle est particulièrement tendue entre le gouvernement et les sociétés d'assurance. Ces dernières pourraient introduire un système de prix différencié en fonction de l'exposition au risque (comme c'est le cas en Allemagne).

« *Although flood insurance is still almost universally available, the 1961 informal understanding between government and the insurers to provide universal cover has been dampened, and insurers are now more likely to price their policies according to actual flood risk* » (Priest et al. 2005).

¹³ www.irma.asso.fr

2.4 Un texte peut-être trop ambitieux : le « *Water Management Act* »

Le « *Water Management Act* » représente désormais le principal cadre réglementaire de la gestion des inondations. L'intention était de faire un texte de loi très ambitieux dans le but de reformer et systématiser la politique globale de gestion des inondations.

Colin GREEN¹⁴, qui a participé à la discussion sur le texte au Parlement, estime que le document est lourd et difficile à « déchiffrer », à cause de ses objectifs trop ambitieux et du manque de temps pour mener une réflexion de fond et « rédiger un texte plus digeste ». Une alternative aurait pu être celle d'aboutir à un texte moins ambitieux dans ses intentions - afin de combler les obligations imposées par la législation européenne - mais plus efficace. On se retrouve actuellement avec un document technocratique, qui demande d'être encore développé par de nouveaux textes (*secondary legislation*).

Néanmoins, la nouveauté de cette loi est le fait d'introduire un même cadre réglementaire pour toutes sortes d'inondations, y compris le risque pluvial qui jusqu'à présent ne faisait pas l'objet d'encadrement institutionnel. Le texte définit en particulier la répartition des compétences suivantes :

- L'Agence Environnementale est chargée d'identifier et d'élaborer les cartes et les plans de la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation (« *National Flood Risk Management Strategies* ») qui concernent la mer, les rivières majeures et les plans d'eau.
- Les autorités locales sont en charge d'élaborer de leur propre stratégie de gestion des risques d'inondation (« *Local Flood Risk Management Strategies* ») en considérant à la fois les risques liés au ruissellement de surface, la remontée de nappe et le débordement des petites rivières.
- Pour l'élaboration des plans de gestion des risques liés au ruissellement (« *Surface Flood Risk Management Plans* »), les autorités locales doivent s'appuyer sur le guide produit en 2010 par le DEFRA (« *Surface Water Management Plan Technical Guidance* »). Ce guide précise que l'un des objectifs des plans de gestion est de promouvoir des études pour mieux connaître le risque pluvial (« *Surface water flood* ») et être en mesure d'élaborer une stratégie de longue durée pour sa gestion.

Selon la définition donnée par la guide technique : « *A Surface Water Management Plan is a plan which outlines the preferred surface water management strategy in a given location. In this context surface water flooding describes flooding from sewers, drains, groundwater, and runoff from land, small water courses and ditches that occurs as a result of heavy rainfall* ».

Le guide fournit en outre des éléments pour la constitution des partenariats entre les autorités locales, les entreprises d'assainissement, et d'autres partenaires (Environment Agency, Internal Drainage Boards, British Waterways, ...).

¹⁴ Professeur d'économie des ressources en eau - Flood Hazard Research Centre at Middlesex University

Toutefois, la grande nouveauté par le « *Water Management Act* » est l'introduction des **SUDS** (Sustainable Drainage Systems) qui imposent que chaque nouvel aménagement devra être soumis à l'avis d'une commission spéciale : « *SUDS Advisory Board* » et que l'aménageur doit prévoir des mesures alternatives de gestion des eaux pluviales. La finalité est d'introduire le principe du contrôle à la source comme élément constitutif des nouveaux aménagements.

Pour Edmund PENNING-ROWSELL¹⁵, ce texte est la première tentative d'intégration de l'ensemble des inondations dans un même cadre général. S'il ne reflète pas totalement les ambitions de départ (« *At the end the bill has been truncated* »), il introduit des changements notables :

« Le texte fait suite aux inondations de 2007 et au rapport d'expertise de Sir Mickael PITT. Les inondations de 2007 n'ont pas affectées Londres mais elles ont fortement marqué les esprits et impacté la mémoire collective. Au final cela a fait bouger la politique et la législation en la matière. L'évènement de 2007 a fait prendre conscience que la nature du risque était en train de changer et que les inondations n'étaient plus seulement d'origine fluviale. Les plus grands dégâts de 2007 ont été provoqués en effet par les ruissellements de surface (15cm en 24 heures), plus imprévisibles et moins bien connus....

La logique du gouvernement a été la suivant : comme le ruissellement pluvial urbain est un problème local, laissons en la responsabilité au niveau local. Il en résulte donc un système mixte avec d'un côté, l'Agence de l'Environnement qui continue de s'occuper des inondations fluviales et des grandes infrastructures de protection (digues, barrages,...) et de l'autre, les autorités locales qui doivent intervenir sur les inondations par ruissellement ».

*La nouveauté du texte est aussi de donner à l'Agence de l'environnement une fonction de supervision sur la gestion des inondations ; ce qu'Edmund PENNING-ROWSELL désigne par le terme de : « *overview responsibility* »*

Les changements introduits par le « *Water Management Act* » représentent donc un défi pour le gouvernement, tant du point de vue technique (comment les mettre en place ?) que politique (dans quelle mesure les SUDS soutiennent la politique du gouvernement actuel ?). Ce texte a été adopté par le gouvernement précédent (Travailleiste) et l'actuel gouvernement (Conservateur) trouve qu'il est trop technocratique et constitue un frein au développement¹⁶. Il reste encore beaucoup d'incertitude par rapport à leur mise en œuvre. En outre du point de vue opérationnel, l'une des questions qui demeure concerne la désignation des organismes qui devront prendre en charge la maintenance des techniques alternatives de gestion des eaux pluviales :

- les autorités locales, en charge des inondations de surface ?
- les structures gestionnaires des réseaux d'assainissement (Thames water, dans le cas de Londres) ?
- ou l'Agence de l'Environnement, en charge des grandes infrastructures de gestion des inondations mais sans compétences en matière de risque fluvial ?

¹⁵ Professeur de Géographie - Flood Hazard Research Centre at Middlesex University

¹⁶ Remarque formulée par trois interlocuteurs rencontrés séparément : Peter BIDE, Colin GREEN et Edmund PENNING-ROWSELL.

De façon générale, selon Peter BIDE¹⁷, la suppression des gouvernements régionaux pose un vrai problème dans la politique de planification car il manque un niveau de coordination fondamental entre le niveau national (gouvernement) et local (boroughs pour le Grand Londres). Cela pose en particulier un vrai défi de mise en cohérence entre la planification et la pratique. En outre, la privatisation de l'industrie de l'eau (1989) a créé une véritable fragmentation dans sa gestion (répartie entre l'Agence de l'Environnement, les Autorités Locales et les gestionnaires privés de l'eau). La législation actuelle - surtout sur la question des SUDS - risque d'aggraver encore la situation¹⁸.

Si au niveau national, la situation semble être dans une impasse, ce n'est pas le cas au niveau du Grand Londres. On voit quand même un certain dynamisme en matière de gestion de l'ensemble des risques d'inondation. Il est liés aux maires de Londres et qui ont voulu faire de l'eau un élément central de la politique de la ville. Cela a conduit au programme dénommé « *London Drain* » qui a encouragé la prise en charge du risque de ruissellement par les Boroughs – comme prévu par la loi – et notamment la mise en place de « Surface Water Management Plans » accompagnés de cartes (voir section 5).

3. La prise en compte du risque dans l'aménagement et l'urbanisme

En Angleterre, l'intégration des risques naturels dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme repose sur un mode d'action publique que l'on peut qualifier de procédural.

Une politique procédurale part du principe que l'autorité de l'Etat s'exerce plus efficacement en s'appuyant sur le consentement des acteurs cibles (en l'occurrence ici les autorités locales et leurs partenaires de l'aménagement urbain, les citoyens vivant dans des zones à risques) que sur des procédés de contraintes (dont la réglementation). Son application passe par la mise en place d'instruments de connaissances, de délibération et de décision (Lascoumes P., 1997).

Le recours à ce mode d'intervention offre la possibilité à chaque territoire de définir collectivement ses propres objectifs. En théorie, il doit permettre d'assurer des interactions cadrées entre des acteurs pluriels, un ajustement des intérêts en jeu en amont de l'action et favoriser la formulation d'accords collectifs (Hubert G., 2001). Son efficacité suppose l'engagement des acteurs concernés et l'application d'un principe de responsabilité (y compris sur le plan juridique).

3.1 Des règles du jeu définies par l'Etat

L'Etat central définit la politique à mener et élabore un document cadre qui affiche les règles du jeu, donne des conseils et fait des recommandations aux aménageurs publics et privés qui souhaitent développer des opérations dans les secteurs inondables.

La politique nationale de gestion des risques vise à faire en sorte que la question des inondations soit inscrite dans la gouvernance locale et articulée avec l'ensemble des problématiques d'aménagement (Beucher S., 2008). Elle est traduite dans le chapitre d'un document cadre qui sert de référence à

¹⁷ Ex directeur de la planification au DGLG.

¹⁸ Entretien avec Colin GREEN (mai 2013)

toutes les décisions de planification et d'aménagement du territoire. Il présente les orientations de l'Etat dans différents domaines : transport, développement urbain et rural, protection du patrimoine,... Un chapitre est donc consacré à la façon dont doit être pris en compte l'inondation dans les décisions d'urbanisme prises dans des périmètres où le risque est présent (du projet urbain au permis de construire individuel).

Trois générations de documents cadre se sont succédées depuis les années 2000, au moment où la question de la lutte contre les inondations a été considérée comme un enjeu majeur pour l'Angleterre :

- Planning Policy guidance (PPG 25) en 2001 ;
- Planning Policy Statements (PPS 25) à partir de 2006 ;
- National Planning Policy Framework (NPPF 13) depuis 2012.

Par rapport aux documents précédents, le NPPF est très synthétique (on peut parler aussi de simplification). Il fait 65 pages (contre 1300 pages pour le PPS) et comporte 13 objectifs stratégiques (contre 25 pour le PPG et le PPS). Celui qui nous concerne porte le titre suivant : « *Relever le défi du changement climatique, des inondations et de l'érosion marine* ». Il est décliné à travers une 15 aine de recommandations générales telles que :

- Eviter les développements inappropriés dans les zones à fort risque et orienter les projets de développement en dehors de ces zones ;
- Là où le développement dans les zones à fort risque est néanmoins nécessaire, il doit être mis en œuvre en toute sécurité pour les biens et les personnes, sans générer de risques supplémentaires

Concernant les inondations, l'objectif du NPPF est de faire en sorte que le risque soit évalué et pris en compte à toutes les échelles de l'aménagement du territoire, que les documents élaborés à une échelle donnée soient articulés avec ceux réalisés à des échelles différentes, qu'une adéquation soit recherchée entre la nature des actions et les échelles de mise en œuvre.

Pour tenir compte des recommandations, les autorités locales doivent réaliser une évaluation des risques sur leur territoire (en tenant compte en particulier de la fréquence de survenance des événements dommageables) et intégrer le risque dans leurs documents de planification urbaine. Les promoteurs de projets urbains doivent faire de même à l'échelle de leur territoire opérationnel.

Entre 1994 (au moment où la création d'autorités régionales est décidée) et 2011 (quand le gouvernement choisit de les supprimer), l'Etat pouvait se prévaloir d'un système incorporant les orientations de la politique nationale de gestion des risques d'inondation sur trois niveaux territoriaux, assurant ainsi une cohérence d'ensemble, avec :

- au niveau des Régions le « *Regional Flood Risk Appraisal* » (RFRA) ;
- au niveau des Districts, le « *Strategic Flood Risk Assessment* » (SFRA)
- au niveau des projets, le « *Flood Risk Assessment* » (FRA)

Ne subsistent désormais que deux échelles territoriales, donc deux documents, où l'évaluation des risques se fonde sur les orientations apportées par le NPPF. Il constitue le cadre de référence des

acteurs locaux (publics et privés) pour intégrer les risques dans leurs documents de planification et/ou les projets.

Ajoutons que, ces documents d'évaluation des risques doivent tenir compte des plans de gestion des inondations que l'Agence de Environnement élabore à l'échelle des bassins versants hydrographiques : les « *Catchment Flood Management Plans* ».

3.2 Retranscrites dans les documents d'urbanisme

Comme en France, ce sont les autorités locales qui sont en charge de la gestion de l'occupation des sols. La politique de maîtrise de l'occupation des sols en zones inondables en Angleterre diffère de celle de la France du fait qu'elle n'est pas formulée en termes de prescriptions obligatoires, mais de recommandation. L'intégration du risque d'inondation dans la planification urbaine se fait à travers un processus d'évaluation du risque réalisé par les autorités locales elles-mêmes. Les décisions prises à cet égard doivent être retranscrites dans les documents d'urbanisme : « *Structural Plans* » et « *Local Plans* ».

Les « *Structural plans* » représentent le premier niveau du système de planification. Ils sont élaborés par les « *County councils* » à l'échelle des Comtés. Ce sont des documents prévisionnels d'aménagement du territoire établis pour une période de 15 ans. Ils indiquent les priorités en termes d'aménagement du territoire à l'aide de préconisations ou « *policies* » dans divers domaines tels que les infrastructures, le logement, l'économie rurale et urbaine, les travaux miniers, le traitement des déchets, le tourisme,... Tel un schéma directeur, les « *Structural Plans* » définissent le cadre général de la politique d'aménagement, sans apporter de détails sur l'allocation des territoires (en termes d'usages des sols).

Les « *Local plans* » constituent le second niveau du système de planification. Ils sont réalisés à l'échelle du District. Leur rôle est d'identifier les différentes utilisations du territoire présentes et à venir, et de définir des scénarios d'aménagement futur sur une période de 10 ans. Les stratégies d'aménagement qui vont être mises en place concernent essentiellement l'habitat et l'emploi en détaillant combien de nouvelles constructions et de zones d'activités seront autorisées, à quel endroit et quand. Ils jouent un rôle important dans le contrôle de l'urbanisme car ils apportent des recommandations sur les conditions d'occupation des sols, en accord avec la politique nationale et celle définie dans les « *Structural Plans* ». Ce type de document est composé d'un rapport qui, sous forme de préconisations, expose, détaille et justifie les recommandations définies pour l'aménagement du territoire. Les autorités locales mettent dans le rapport toutes les justifications qu'elles utilisent pour refuser les permis de construire où pour imposer des conditions particulières d'aménagement.

Le « *Strategic Flood Risk Assessment* » doit permettre aux autorités locales d'évaluer les risques présents sur leur territoire et de prendre ainsi les mesures nécessaires pour réduire ses impacts. Dans le « *National Planning Policy Framework* » de 2012, on peut lire ceci :

« Local Plans should be supported by Strategic Flood Risk Assessment and develop policies to manage flood risk from all sources, taking account of advice from the Environment Agency and other relevant flood risk management bodies, such as lead local flood authorities and internal drainage boards. Local Plans should apply a sequential, risk-based approach to the location of development to avoid where possible flood risk to people and property and manage any residual risk (...). The aim of the Sequential Test is to steer new development to

areas with the lowest probability of flooding. Development should not be allocated or permitted if there are reasonably available sites appropriate for the proposed development in areas with a lower probability of flooding. The Strategic Flood Risk Assessment will provide the basis for applying this test. A sequential approach should be used in areas known to be at risk from any form of flooding ».

La démarche d'évaluation passe par une description de la situation locale vis-à-vis des risques, y compris des stratégies existantes pour lutter contre les inondations. Elle permet d'orienter les futurs développements hors des zones à risque et, dans le cas contraire, d'estimer les mesures à prendre (structurelles ou non).

La démarche intègre désormais le risque lié au ruissellement pluvial. Sa prise en compte débouche sur la promotion des techniques alternatives d'assainissement et du contrôle à la source dans les nouveaux projets : « *Sustainable Drainage System* ».

L'évaluation du risque d'inondation à l'échelon local est effectuée en fonction de la fréquence des évènements. La démarche est donc probabiliste et propose de considérer trois types de zones :

- Zone 1 : périmètre soumis à un faible risque d'inondation (fluviale ou maritime et désormais pluviales)
- Zone 2 : périmètre soumis à un risque moyen
- Zone 3 : périmètre soumis à un risque élevé.

Ce zonage est mobilisé ensuite à l'occasion des projets de développement qui ne peuvent se faire en dehors des secteurs à risque d'inondation. Les textes précisent qu'il faut privilégier des projets qui s'inscrivent dans des stratégies de développement durable et ceux qui mettent en place des mesures de compensations afin de réduire le risque. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'interdire l'occupation des espaces sensibles aux submersions mais de s'assurer de leur viabilité ou de leur résilience. Pour cela une méthode est proposée par le NPPF (voir point suivant)

A noter qu'actuellement de nombreuses opérations sont localisées dans des espaces de friches industrielles (face à la croissance urbaine, une des priorités du gouvernement britannique est de réaménager en priorité ces secteurs même s'ils sont situés dans les lits majeurs des fleuves ; ce qui est souvent le cas).

Le principe du zonage proposé par le NPPF se rapproche de l'esprit du PPR en France. Deux différences majeures sont cependant à noter :

- le zonage anglais n'a pas de portée réglementaire : la délimitation des zones n'est pas contraignante et son respect strict n'est pas obligatoire ;
- il est établi par les autorités locales et non par l'Etat.

Il s'agit moins d'une réglementation que d'une incitation pour les différents acteurs concernés (structures locales, promoteurs immobiliers) à penser les opérations d'aménagement en tenant compte de l'exposition des biens et des personnes aux situations de risque.

3.3 Puis déclinées dans les projets urbains

A l'échelle d'un projet d'aménagement, les autorités locales et/ou aux promoteurs doivent faire également une analyse des risques à travers un « *Flood Risk Assessment* » qui doit déterminer comment le risque va pouvoir être géré sur le long terme au sein de l'opération programmée. Il s'agit en sorte d'une déclinaison de l'évaluation à l'échelle du territoire du projet envisagé.

L'application d'un test séquentiel en amont de la réalisation du projet

Une méthode, appelée précédemment « *Sequential Test* » et aujourd'hui dénommée « *The sequential risk-based approach* », est proposée pour aider les aménageurs à déterminer les choix d'occupation des sols dans les secteurs inondables en fonction de l'aléa. Elle est conçue pour faire en sorte d'orienter les projets dans les zones où le risque d'inondation est faible ou nul et surtout d'éviter le développement urbain en zone 2 et 3.

L'application de l'approche séquentielle dès le processus de conception du projet permet de s'assurer que le développement projet est durable et ne pose pas de problème de sécurité (des biens et des personnes). Les textes précisent également qu'il s'agit aussi « *d'éviter que les développeurs ne perdent leur temps à la promotion des propositions qui ne sont pas appropriés pour des raisons de risques d'inondation* »¹⁹.

Elle permet également de prévoir en amont les actions à mener pour réduire les impacts des risques sur les biens et les personnes, mais aussi pour gérer le risque résiduel, en considérant les évolutions dues au changement climatique.

A cet égard, il est d'ailleurs spécifié que : « *Là où le changement climatique peut générer un accroissement du risque, il convient de rechercher des lieux mieux appropriés où le développement est plus soutenable* »²⁰.

Lorsqu'un projet d'aménagement ne peut être implanté ailleurs qu'en zone inondable, le secrétariat d'Etat en charge de la politique de gestion des risques a prévu de faire appliquer ce qu'il appelle un « *Exception Test* ». Le maître d'ouvrage du projet doit alors démontrer que les risques d'inondation seront gérés de manière satisfaisante pour les biens et les personnes exposés. Il doit également démontrer que son projet :

- fournira des avantages supérieurs aux inconvénients liés aux risques (avantages en termes de développement durable au profit de la communauté)
- ne provoquera pas un accroissement des risques ailleurs ;
- participera, si possible, à une réduction du risque global.

¹⁹ <http://planningguidance.planningportal.gov.uk>

²⁰ <http://planningguidance.planningportal.gov.uk>

La consultation de l'Agence de l'Environnement

Depuis 2006, les autorités locales en charge de la planification urbaine doivent consulter l'Agence de l'Environnement pour tous les projets d'aménagement situés dans une zone à risque. Elles peuvent également le faire dès la réalisation de leur SFRA.

Depuis 2007, elles ont l'obligation de notifier à leur ministère de tutelle (DCLG) tous les permis de construire concernant des projets importants situés en zone inondables, accordés contre l'avis de l'Agence de l'Environnement. Dans une telle situation, le ministère de tutelle invite les autorités locales et l'agence à discuter et à négocier pour trouver une solution.

Notons que ces échanges n'aboutissent pas nécessairement à un consensus. Les autorités locales n'ont pas obligation de respecter les recommandations formulées dans le NPPF et relayées par l'Agence de l'Environnement. En 2006-2007, les autorités locales ne l'ont pas tenu informée des décisions finales qu'elles avaient prises concernant 44 % des permis de construire que l'Agence de l'Environnement avait refusés (Beucher, 2008).

La réduction des moyens (humains et financiers) de l'Agence de l'Environnement ne va sans doute pas améliorer la situation. En 2014, à travers le « *Flood Risk Standing Advice* », rédigé conjointement par le DEFRA et l'Agence de l'Environnement, des précisions ont été apportées sur les conditions de consultation : « *L'Agence de l'Environnement apporte des conseils au cas par cas pour des projets développés dans des situations de risques importants, selon le zonage retenu* ». Le document précise comment procéder dans les situations à faible risque, sans faire appel à l'Agence de l'Environnement.

La concertation avec les parties prenantes

Le processus de décision concernant les projets urbains repose sur une concertation institutionnalisée entre tous les acteurs concernés par l'aménagement d'une zone, dès la conception du projet. Ainsi un projet implique-t-il :

- les autorités locales, en charge de l'élaboration des projets d'aménagement
- l'Agence de l'Environnement, organisme de référence pour la gestion du risque
- les associations locales (ex. associations de riverains),
- des structures scientifiques, comme le « *Flood Hazard Research Centre* » ou le « *National Centre for Climate Change* »,
- des organismes publics, tels que : « *English Nature* », « *English Heritage* », « *Countryside Agency* »,
- des organisations non-gouvernementales comme : « *Wild Life Trust* », « *National Trust* ».

3.4 Dont l'application aux constructions individuelles n'est pas systématique

L'application du « Sequential Test » n'est pas systématiquement requise pour les nouvelles constructions individuelles, ou pour les transformations mineures de bâtiments existants. Il est cependant nécessaire :

- si la surface occupée est supérieure ou égale à 1 ha en zone 1 ;
- si l'opération, même mineure, est réalisée en Zone 2 ou 3 ;
- s'il y a des problèmes de ruissellement pluvial en Zone 1 ;

Pour les infrastructures de portée régionale voire nationale, le périmètre d'application du « Sequential Test » peut dépasser les limites du territoire administratif où est implantée l'opération.

3.5 Et qui peuvent engager la responsabilité des décideurs

A priori les autorités locales, comme leurs partenaires privés (promoteurs) n'ont pas d'autres choix que de tenir compte des recommandations de l'Etat, mais aussi de l'Agence de l'Environnement qui mettent à leur disposition des connaissances, des données et des outils d'aide à la décision. Les pouvoirs publics centraux sont très clairs à ce sujet et il n'est pas conseillé aux autorités locales d'aller à l'encontre des préconisations de l'Etat car elles engagent leur responsabilité dans les décisions d'urbanisme (Reliant C. et Hubert G., 2004). En outre, les décisions de planification et d'urbanisme étant soumises à concertation, les autorités locales sont amenés à expliciter/justifier leurs choix en public. Mais au final ce sont elles qui décident. Comme le système repose davantage sur la persuasion que sur la contrainte (puisqu'il ne prévoit pas de sanctions), en cas de refus d'appliquer les préconisations gouvernementales, une collectivité est simplement tenue de motiver solidement sa décision. Stéphanie Beucher fait le constat qu'au niveau local, les acteurs en charge de l'aménagement urbain ne se considèrent pas concernés par la gestion du risque et estiment ne pas avoir les compétences pour cela (Beucher, 2009, 2008).

Si la décision finale de construire dans une zone à risque est de la responsabilité des autorités locales, elle est prise en connaissance de causes et de conséquences. Le tableau récapitulatif ci-après montre les différents documents de planification et outils d'évaluation des risques qui se combinent du niveau central à celui de l'opération urbaine.

ECHELON	Document cadre	Document de gestion des risques	Document d'évaluation des risques	Document de planification urbaine	Acteur impliqué
Central	National Planning Policy Framework				DCLG
Bassin hydrographique		Catchment Flood Management Plan			Environment Agency
Comté				Structural Plan	County Council
District			Strategic Flood Risk Assessment	Local Plan	District Council
Territoire de projet			Flood Risk Assessment		Developpers

Tableau de synthèse des principales procédures conduisant à l'intégration des risques d'inondation dans l'aménagement et les projets urbains.

4. Zoom sur le Grand Londres

Le territoire du Grand Londres s'étend sur 1600 km² et rassemble 7,7 millions d'habitants. Il est divisé en 32 arrondissements (*London Boroughs*) qui comptent chacun entre 150 000 et 300 000 habitants. La « City » est le 33^{ème} arrondissement londonien, soumis à un autre régime.

La capitale britannique a connu des modifications profondes à partir de 1999 lorsque le gouvernement a voté une loi (*Greater London Act*) qui a donné naissance au Grand Londres. Ce texte législatif a établi 3 nouvelles institutions, mises en place l'année suivante :

- L'Autorité du Grand Londres ("*Greater London Authority*") :
- Le Parlement du Grand Londres (« *London London Assembly* ») :
- Le Maire de Londres (« *Mayor* »)

Le « *Greater London Act* » accorde une place importante aux entreprises. Ce sont elles qui ont souhaité la création d'un Grand Londres sans compétences opérationnelles fortes, à l'exception de l'organisation des transports publics. L'autorité métropolitaine a donc essentiellement un rôle stratégique, qu'elle met en œuvre dans les domaines du développement économique, de la culture, de l'environnement et de la planification spatiale. Le Grand Londres n'a quasiment pas de ressources en propre. Son budget provient en quasi-totalité d'autres collectivités de son territoire et surtout de l'Etat. Les subventions de l'Etat étant affectées, les marges de manœuvre du Grand Londres sont limitées. En revanche, les boroughs possèdent de nombreuses compétences (Lefèvre, 2012).

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique ambitieuse en matière d'environnement et *a fortiori* de gestion des risques d'inondation à l'échelle métropolitaine s'avère délicate. Le fait que les deux maires qui ont été successivement à la tête de l'exécutif du Grand Londres aient mis la gestion de l'eau au cœur de leurs politiques d'aménagement du territoire a joué un rôle facilitateur à cet égard²¹.

Citons à titre illustratif le document intitulé « *The Mayor's water strategy : Securing London's water future* », réalisé en 2011. Il met l'accent sur la nécessité d'économiser la ressource en eau, réduire la consommation en eau potable, mieux gérer l'eau de pluie (« *rain to drain* ») et recycler les eaux traitées en station d'épuration (l'AE a lancé une consultation publique à ce propos). Ce document est comparable au Livre Bleu de la Ville de Paris²².

Signalons également le programme « *London Drain* » qui a encouragé la prise en charge du risque de ruissellement par les Boroughs (comme prévu par la loi) et impulsé la mise en place de plans de gestion dédiés à cette question : les « *Surface Water Management Plans* », accompagnés de cartes.

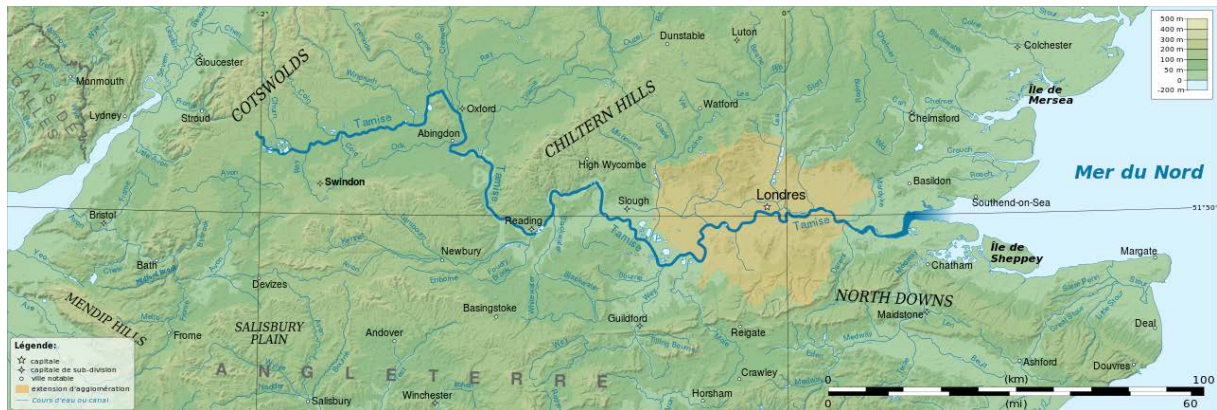
Avant de montrer l'organisation de la métropole londonienne en matière de gestion des inondations et d'évoquer certaines opérations qui illustrent son implication, il est utile de présenter la situation de la capitale par rapport à son fleuve.

²¹ A partir de 2008, Boris JOHNSON a remplacé Ken LIVINGSTON, élu une première fois en 2000 puis réélu pour un second mandat.

²² <http://www.paris.fr/pratique/environnement/eau/le-livre-bleu>

4.1 Londres, ville de fond d'estuaire

La Tamise est un fleuve long de 346 km, traversant la Capitale avant de se jeter en mer du Nord. Son bassin versant, d'une superficie de 12 935 km², couvre une grande partie du sud-ouest de l'Angleterre. Son régime est de type pluvial : un bassin versant principalement alimenté par les précipitations, une alternance annuelle de basses eaux (été-automne) et de hautes eaux (hiver).



Le parcours de la Tamise²³

Londres est une ville de fond d'estuaire (100 aine de km de la mer) et l'influence de la marée se fait sentir jusqu'à l'extrémité ouest du Grand Londres, à Teddington Locks. La construction de la barrière de la Tamise à Woolwick a été le plus important chantier en matière de protection contre les phénomènes de surcotes liés aux fortes tempêtes.

Tim REEDER fait remarquer que 15% du territoire du Grand Londres occupe le lit majeur des cours d'eau qui traverse son territoire²⁴.

Le Grand Londres est ainsi soumis à la fois au risque de débordement de la Tamise et de ses affluents, aux effets des tempêtes maritimes, mais aussi au risque de ruissellement et de débordement de réseau d'assainissement.

4.2 L'organisation de la gestion des inondations à l'échelle du Grands Londres

Les finalités de la politique nationale d'aménagement du territoire (*National Planning Policy Framework*) sont traduites à l'échelle du Grand Londres dans un document qui date de juillet 2011 : « *Spatial Development Strategy for Greater London* ». Concernant la gestion du risque d'inondation, ce document présente la particularité d'associer la prévention et la gestion de la crise.

Sur cette base, chaque Borough est ensuite chargé de mettre en place son propre document : le « *Strategic Flood Risk Assessment* »... qui concerne désormais l'ensemble des risques d'inondation, y compris donc le ruissellement pluvial.

²³ http://commons.wikimedia.org/wiki/File:River_Thames_and_surroundings-fr.svg

²⁴ Intervention de Tim REDDER (Regional Climate Change Programme Manager – Environment Agency) le 12 février 2013 à l'Institut Français d'Urbanisme (Créteil) dans le cadre de la semaine internationale du parcours européen du Master d'urbanisme.

Mais le décalage important qui existe entre l'expérience des autorités locales sur le risque fluvial et celle qui porte sur le risque pluvial conduit le Grand Londres a engagé une réflexion spécifique sur les inondations consécutives au ruissellement : le « *Surface Management Plan* »

Onze arrondissements de l'est du Grand Londres se sont regroupés pour réaliser un seul et même document, réalisé en 2004 : « *East London Strategic Flood Risk Assessment* ». Cette démarche n'est pas volontaire. Elle a été impulsée par l'Agence de l'Environnement et un groupe de pression : le « *Thames Gateway London Partnership* ».

Ce dernier est une organisation non institutionnelle qui fait du lobbying pour que des projets urbains puissent voir le jour sur les onze arrondissements du Grand Londres dont le territoire est concerné par l'opération de renouvellement urbain du « *Thames Gateway* ». Le soutien apporté par ce groupe de pression à un SFRA à l'échelle de 11 arrondissements avait pour objectif de ne pas retarder les futures opérations d'urbanisme pour cause de risque d'inondation potentiel (voir 4.3).

Comme ailleurs dans le pays, chaque projet d'aménagement doit être accompagné d'une évaluation des risques : le « *Flood Risk Assessment* » (FRA). En 2008, le seul exemple de FRA achevé était celui élaboré pour le site qui a accueilli les jeux olympiques de 2012.

Echelle administrative	Document cadre	Document dédié aux inondations par débordement	Document dédié aux inondations par ruissellement	Document dédié à la gestion de crise
Grand Londres	Spatial Development Strategy for Greater London		Surface Water Management Plan for Greater London	London Strategic Flood Framework
Inter-arrondissements		Strategic Flood Risk Assessment for East London		
Arrondissements (boroughs)		Strategic Flood Risk Assessment	Local Surface Water Management Plan	
Projet urbain		Flood Risk Assessment	Sustainable Urban Drainage System	

4.3 Une vaste opération de renouvellement urbain : « *Thames Gateway* »

« *Thames Gateway* », lancé en 2007 par le DCLG, est une opération de renouvellement urbain qui s'étend sur près de 70 km entre Tower Bridge et l'estuaire de la Tamise. Les terrains convoités sont situés dans la plaine inondable de la Tamise. Ils rassemblent des friches industrielles dont la reconversion a été désignée comme priorité nationale.

Selon le document « *Sustainable Communities : Building for the Future* », publié en février 2003 par le gouvernement, il est envisagé d'y construire 120 000 nouveaux logements d'ici 2016. Au sein des

25 000 hectares de friches urbanisables qu'offrent les arrondissements de l'est londonien compris dans le territoire du « Thames Gateway », environ 91% des logements projetés sont situés en zone inondable.

Pour Stéphanie BEUCHER, ce projet Thames Gateway montre bien la difficulté de concilier développement spatiale et gestion du risque : « *En définitive, l'analyse du renouvellement urbain du London Thames Gateway permet de mettre en évidence les paradoxes du principe de développement durable et les difficultés à faire de celui-ci un des instruments de la gouvernance du risque. Les acteurs locaux intègrent assez peu les principes du PPS²⁵ dans leurs documents d'aménagement. Pour des autorités locales, avant tout confrontées aux problématiques de la précarité, le risque d'inondation ne fait pas partie des enjeux du développement des territoires. Alors que les projets de renouvellement urbain offrent la possibilité de penser le risque en amont des aménagements et que les débats sur le développement durable peuvent être l'occasion d'une réflexion sur les choix que la société est prête à faire pour répondre à des questions qui sont complexes, il existe peu de croisements entre la politique de gestion du risque d'une part, et les projets de développement d'autre part. L'attitude du gouvernement lui-même est ambiguë* » (Beucher, 2008).

Cette dernière remarque est à mettre en rapport avec la réaction d'un membre du gouvernement au moment où, en juillet 2007, une grande partie du pays luttait contre les inondations. Yvette COOPER, alors ministre du logement affirmait que le risque ne devait pas être un argument pour stopper les grands projets de logement dans le Sud-Est du pays.

De son côté, Mike RACO fait remarque que les investissements prévus par l'État pour la gestion du risque d'inondation dans le cadre du « Thames Gateway » (448 millions de livres) sont dérisoires par rapport à l'ampleur des enjeux environnementaux (Raco, 2007).

4.4 Un plan d'aménagement durable pour l'estuaire : « Thames Estuary 2100 »

En parallèle à « Thames Gateway » initié par le gouvernement, l'Agence de l'Environnement a lancé en 2009 le programme « Thames Estuary 2100 ». Il vise à faire la démonstration d'une gestion durable du risque d'inondation dans l'estuaire de la Tamise en considérant le changement climatique, l'évolution morphologique de l'estuaire et le vieillissement des ouvrages de défense²⁶.

Toute une série de projets sont en train de se mettre en place dans ce contexte, sous la forme de partenariats entre l'Agence de l'Environnement et des acteurs d'horizons très différents.

A titre d'exemple, on peut citer le travail mené sur la résilience des nouveaux aménagements à l'échelle de l'arrondissement londonien de « Barking and Dagenham », en partnership avec les autorités locales, des cabinets d'architecte et des bureaux d'étude en hydraulique. D'autres projets sont en cours de réalisation avec l'association environnementale « Thames Estuary Partnership ».

²⁵ Pour mémoire le PPS 25 est l'ancêtre du NPPF.

²⁶ Concernant le dernier point, des travaux de renouvellement des infrastructures de protection sont programmés.

Pour l'instant, le programme a obtenu des financements seulement pour les 10 premières années. Selon Tim REEDER²⁷ il serait déjà nécessaire de revoir les prévisions, c'est-à-dire revoir les projets planifiés par rapport aux nouvelles prévisions liées au changement climatique.

4.5 La prise en compte du risque de ruissellement pluvial à Londres : « *London Drain* »

Le projet « London Drain » est d'abord de cartographier précisément les secteurs sensibles au risque pluvial et d'identifier les périmètres de gestion les plus pertinents (au-delà des frontières administratives des boroughs).

Ce projet a été lancé en mai 2007, c'est à dire deux mois avant les grandes inondations de l'été 2007 (le programme faisait donc partie de la politique londonienne, à différence de la plupart des initiatives du gouvernement qui, en matière d'inondation, sont lancées suite à des événements majeurs). Il a été mené entre 2009 et 2011 et constitue le préalable indispensable à la mise en place de « *Surface Water Management Plans* » à l'échelle du Grand Londres, puis à celle des arrondissements et enfin à l'intégration de la gestion des eaux pluviales dans les projets urbains (sous forme d'un « *Sustainable Urban Drainage System* »).

Il faut noter que l'Autorité du Grand Londres n'a pas d'obligation statutaire en matière de gestion du risque lié au ruissellement pluvial. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la politique d'intégration de l'eau dans la planification, promue par les deux Maires de Londres. Elle est pilotée par une petite équipe du Grand Londres, dirigée par Alex NICKSON, « *Strategy Manager for Climate Change Adaptation at Greater London Authority* ».

Le projet « London drain » s'inscrit dans le cadre d'un partenariat spécifique qui rassemble, autour de l'Autorité du Grand Londres, des acteurs publics et privés tels que :

- les 33 arrondissements londoniens
- l'agence de développement du Grand Londres
- la compagnie des eaux : « Thames Water »²⁸
- l'Agence de l'Environnement
- les sociétés des transports de voyageurs que sont « *Transport for London* » et « *Network Rail* »
- ...

Le projet « *London Drain* » puis l'élaboration du « *Surface Water Management Plan* » constituent un véritable challenge pour la métropole. Avec la privatisation du secteur de l'eau en 1989, les autorités locales ont perdu leurs compétences (aujourd'hui, il n'y a même plus une cellule technique au niveau de l'arrondissement) dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Le savoir-faire est détenu actuellement par « *Thames Water Utilities Limited* »²⁹.

²⁷ Regional Climate Change Programme Manager at Environment Agency.

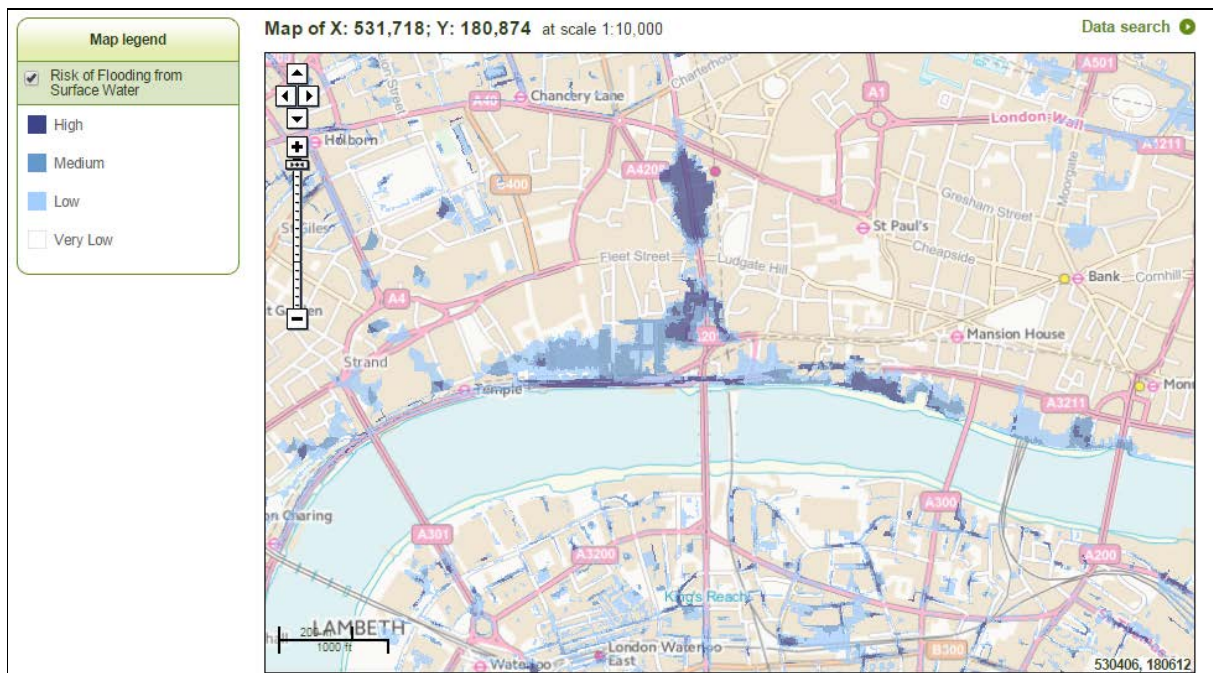
²⁸ « *Thames Water* » est une compagnie privée qui intervient dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Elle fait partie d'un réseau d'entreprises de l'eau : « *Water Uk* ».

²⁹ « *Thames Water Utilities Limited* » a été créée en 1989 par le gouvernement Thatcher lors de la privatisation du secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles.

Pour faire face à cette situation et assumer les compétences qui lui sont désormais dévolues en matière de gestion des eaux pluviales, l'Autorité du Grand Londres a demandé et obtenu un financement auprès du DEFRA, pour pouvoir faire appel à des bureaux d'étude pour assister chaque borough dans le diagnostic et la rédaction des SWMP.

Pour avoir une approche globale et cohérente dans la conception des SWMP des 33 arrondissements, l'Autorité du Grand Londres a assuré la coordination des opérations. La démarche est longue et se déroule différemment d'un arrondissement à l'autre, en fonction des ressources humaines internes. Pour cette raison, seuls quelques « boroughs » avaient finalisé leur plan de gestion des eaux pluviales fin 2013.

Une fois les « Surface Water Management Plans » élaborés, l'Agence de l'Environnement procède à un travail de mise en cohérence entre ses propres cartes et celles produites par les autorités locales. L'objectif est de parvenir à une cartographie homogène à l'échelle du Grand Londres qui est mise à disposition sur le site internet de l'Agence.



Extrait d'une carte du risque d'inondation par ruissellement dans le centre de Londres mise en ligne sur le site de l'Agence de l'Environnement.

Une partie des fonds initialement accordés par le DEFRA à l'Autorité du Grand Londres a été conservée pour construire, sur la base des SWMP, une stratégie de lutte contre le risque pluvial à l'échelle du Grand Londres. C'est sur la base de ce plan stratégique que le financement des actions sera réalisé.

4.6 Un plan de gestion de crise pour faire face aux inondations : « *London Strategic Flood Framework* »

Pour faire face à tous types de crise, l'Autorité du Grand Londres a initié la création d'une cellule de crise, qui se réunit au sein du « City Hall » et qui fonctionne en lien avec des partenaires : « *London Resilience Team and Partnership* ». Aux côtés des autorités locales, ce sont 170 organisations qui sont ainsi mobilisées, parmi lesquelles on peut citer :

- La structure qui coordonne les secours pour le Grand Londres (*London Fire and Emergency Planning Authority*), les brigades de sapeurs-pompiers (*London Fire Brigade*), le service londonien des ambulances (*London Ambulance Service*) ;
- L'agence de Santé publique (*Health Protection Agency*), les hôpitaux, les structures de soins de première urgence (*National Health Service primary care trusts*) ;
- Les Compagnies de transport (*Transport for London*)
- Les sociétés de services (*Utility companies*)
- L'armée
- L'Agence de l'environnement
- Des associations de bénévoles (*the Salvation Army*)
- Les services de police (*the Metropolitan Police Service, the City of London Police*)

Un plan de gestion de crise est spécialement dédié aux inondations. Il a été élaboré en 2012 par le « *London Resilience Partnership* » qui a réuni des décideurs et des parties prenantes pour définir collectivement ce que voulait dire « se préparer à la catastrophe » (*disaster preparedness*) et quelles étaient les solutions à proposer (*problem solving platform*). Le plan repose sur une vision commune de la gestion de la crise et sur des principes de coopération.

A l'échelle locale, un plan de gestion de crise doit également être préparé avec l'aide des services de secours de chaque arrondissement, en collaboration étroite avec l'Agence de l'Environnement. Il détermine les différentes sources de risques (rivières, ruisseaux, ruissellement de surface,...), les sites les plus vulnérables aux inondations (hôpitaux, écoles, routes, etc), les mesures à prendre,... Ce plan précise aussi « qui fait quoi » en cas de survenance d'un événement catastrophique.

Ces plans sont considérés par leurs auteurs comme des documents vivants qui doivent constamment être mis à jour pour tenir en compte les nouveaux événements, des interventions sur les ouvrages, etc.

Dans l'un des arrondissements du Grand Londres : le « *Barnet Borough* », il y a eu 5 versions entre 2009 et 2011.

L'Agence de l'Environnement est en train de travailler sur la question de la rupture des barrages. Par exemple le Barnet Borough est concerné par le vieillissement d'un grand réservoir utilisé comme base de loisir. La mise en place d'un système d'alerte pour ce type de risque est actuellement à l'étude au niveau de l'Agence de l'Environnement.

5. Conclusion

L'expérience du Grand Londres montre qu'une métropole peut se saisir de la question des inondations et jouer un rôle stratégique en matière de gouvernance des risques. Ce domaine d'intervention ne peut se déployer que s'il est inscrit dans une politique plus globale de développement et d'aménagement du territoire. Mais la place que prend ce thème dans la politique métropolitaine ne dépend pas seulement de la volonté des décideurs mais aussi des compétences que la loi accorde à la métropole.

A cet égard, le Grand Londres a peu de pouvoirs et ses marges de manœuvre sont limitées. Elles dépendent de l'Etat et des autorités locales qui le compose (les arrondissements). Pour l'instant et avant de pouvoir affirmer davantage son autorité, elle joue un rôle de facilitateur et d'accompagnateur.

Concernant la gestion des risques d'inondation, le Grand Londres a en sorte saisi une opportunité. Le premier maire puis le second ont fait de la gestion de l'eau un enjeu politique, qui est devenu un levier pour s'intéresser aux aléas climatiques. Les événements catastrophiques survenus en 2007 (et plus récemment en 2014) sont venus confirmer l'intérêt de promouvoir une stratégie de gestion à l'échelle métropolitaine, en s'intéressant à l'ensemble des inondations (fluviales, pluviales, maritimes) et en proposant d'agir dans un cadre d'intervention plus global : « *Spatial Development Strategy for Greater London* ».

La mise en œuvre d'une politique métropolitaine dédiée aux risques d'inondation dépend ici des arrondissements (32 boroughs et la City) qui possèdent les compétences opérationnelles et mettent en œuvre les projets d'aménagement urbain, mais aussi des milieux économiques qui influent sur les actions de développement) et bien entendu de l'Etat qui continue de financer les mesures de protection.

En Angleterre, nous sommes dans un système centralisé où les autorités locales sont chargées de mettre en œuvre la politique nationale. L'Etat conserve un poids financier important³⁰. C'est lui qui abonde pour environ 50% au budget de l'Autorité du Grand Londres (Lefèvre, 2012).

C'est sans doute grâce à son poids financier que l'Etat n'a pas recours à la réglementation et à la sanction juridique pour faire appliquer sa politique de prévention sur le terrain. Il s'appuie largement

³⁰ Cependant, on bascule progressivement d'un système où l'Etat finançait tout à un système de co-financement, associant partenaires publics et privés.

sur des procédures de planification, déployées à tous les niveaux (bassin hydrographique, périmètre administratif, territoire de projet)³¹ et accompagnées de guides qui déterminent la marche à suivre.

Le « *Water Management Act* » de 2010 traduit bien la volonté de l'Etat de faire en sorte que tous les niveaux de décisions soient coordonnés et articulés entre eux, mais aussi que toutes les inondations soient prises en considération simultanément.

Cette politique de plus en plus intégrée ne pourrait être mise en œuvre sans l'intervention du bras armé de l'Etat, à savoir l'Agence de l'Environnement.

Cette institution est multifonction. Elle assure des missions de maîtrise d'ouvrage (réalisation et maintenance des ouvrages de défense). Elle est en charge de certains volets de la politique de gestion des risques : prévision des crues, annonce et alerte aux inondations. Elle fabrique et met à la disposition de tous des données, des cartes, des outils,... Elle accompagne les projets de développement urbain en zone inondable. Elle finance de la recherche opérationnelle.

Le « *Water Management Act* » a confirmé son double rôle de maître d'ouvrage et de gestionnaire d'une part, et de coordinateur et de structure de dialogue d'autre part³².

Cette dernière fonction est d'autant plus importante que le système anglais de gestion des risques implique un grand nombre d'acteurs différents. Ainsi, les projets de développement urbain en zone inondable dont l'objet d'actions de concertation importante. Leur conception, puis leur mise en œuvre font souvent appel à des partenariats publics-privés. En outre, l'engagement des communautés d'habitants est de plus en plus recherché pour prendre part à la gestion de crise lors de la survenance d'inondation.

Il est apparu finalement que le risque pluvial était une préoccupation récente. Ce sont d'ailleurs les événements de 2007 qui ont provoqué une prise de conscience à cet égard. Depuis lors, l'Etat et l'Agence de l'Environnement ont construit un cadre d'action et inscrit leur gestion parmi les compétences des autorités locales. La gestion des phénomènes de ruissellement passe désormais par des actions de contrôle à la source et le développement des techniques alternatives en assainissement des eaux pluviales.

Comme nous l'avons vu, l'action de la métropole londonienne en matière de gestion des risques d'inondation s'inscrit dans un territoire plus vaste que ses limites administratives. Compte tenu des menaces qui pèsent sur le Grand Londres et des opportunités offertes par la présence de friches industrielles, l'estuaire de la Tamise est devenu un territoire de projet. Au-delà des problématiques de préservation de la biodiversité, de développement durable et de changement climatique abordées par le « *Thames Estuary 2100* », la question de la vétusté des ouvrages de défense constitue une préoccupation majeure de ce programme. Elle conduit le Grand Londres et l'Agence de l'Environnement à penser développer une approche intégrée de gestion au niveau du bassin de la Tamise (notamment pour mieux coordonner les opérations de renouvellement, de réparation et de maintenance des mesures de protection).

³¹ Edmund PENNING ROWSELL fait remarquer que la production des plans par l'Etat a encore été plus importante ces dernières années. Il s'interroge sur l'efficacité de cette production. Selon lui, elle contribue cependant à la collecte de données et à la production de connaissances indispensables à la gestion des risques.

³² Edmund PENNING ROWSELL parle de « Overview responsibility »

L'expérience déployée par le Grand Londres montre au final le passage d'une approche de « *flood defence* » à une politique de « *risk management* », dont la fabrication progressive et parsemée d'embuches passe par la construction d'un leadership territorial.

DISCUSSION

La recherche s'est déroulée sur une période riche en événements institutionnels et juridiques, eu égard à notre thématique et notre territoire d'investigation.

En application de la Directive Inondation, les Territoires à Risques Importants d'inondation (TRI) ont été établis en 2012 pour la métropole francilienne (141 communes le long des axes Seine, Marne et Oise)¹. L'élaboration des stratégies locales de gestion des inondations a été engagée sous l'égide de l'Etat durant l'année 2014. Pour les TRI inscrits dans le bassin amont de la Seine, la réflexion a été confiée à un comité qui est animé par Seine Grands Lacs, reconnu Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB) en février 2011. Entre novembre de cette même année et février 2012, un débat public était organisé à propos de l'aménagement de la plaine de la Bassée (l'une de nos études de cas). Fin 2013, un Programme d'Action de Prévention des Inondations (PAPI), porté par l'EPTB Seine Grands Lacs, était labellisé par l'Etat pour la Seine et la Marne franciliennes. Début 2014, la loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles attribuait au bloc communal la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) et confirmait le processus de métropolisation du Grand Paris.

Dans ce contexte général, la question de la gestion du risque d'inondation dans le bassin amont de la Seine présente une résonance particulière pour notre recherche car elle devient un enjeu métropolitain, sans pour autant être considérée comme tel. La recherche montre en effet que les inondations donnent lieu à des territorialisations très diverses du risque, qui forment les pièces disjointes d'un même puzzle dont l'image globale reste encore floue. Elle met en évidence les difficultés rencontrées pour articuler les actions (prévention, protection, gestion de crise), les types de risques (inondations par débordement de cours d'eau et pas ruissellement pluvial urbain) et les territoires construits autour du risque (en lien avec le projet d'aménagement et le bassin versant).

Quatre études de cas, inscrites dans le bassin amont de la Seine, sont venues alimenter notre réflexion. Chaque terrain apporte un éclairage particulier sur ce que recouvre la territorialisation du risque, en fonction des échelles, de la nature des phénomènes et des cadres d'action mobilisés. L'ensemble montre l'intérêt d'une gestion métropolitaine du risque d'inondation que l'on considère comme étant multi-échelle et multidimensionnelle. L'analyse d'un exemple étranger - en l'occurrence le Grand Londres - offre une mise en perspective intéressante à l'heure où le Grand Paris s'inscrit progressivement dans le paysage institutionnel. En outre, le modèle anglais de gestion des risques nous montre que la cohérence du système provient d'un emboîtement des échelles de planification, combiné à l'application d'un principe de subsidiarité.

De l'ensemble de nos investigations, nous tirons des enseignements que nous avons regroupés autour de quatre points d'entrée.

¹ En application de la Directive Européenne de 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, transposée en droit français par la Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Les limites d'une gouvernance locale des risques

Pour répondre au besoin de logements et aux injonctions de densification, portées par des questions de développement urbain, la pression urbaine qui s'exerce sur les zones inondables est de plus en plus forte. La majorité des opérations de renouvellement urbain a lieu dans ces espaces. La prise en compte du risque à cette échelle est très contrainte et apporte des réponses partielles, comme l'ont montrés deux des exemples étudiés.

Dans le cas de Jouy-en-Josas, la mise en discussion d'un projet urbain en zone inondable a été organisée pendant la recherche pour analyser la façon dont de grands principes d'intervention, discutés au sein de la Commission Locale de l'Eau du SAGE de la Bièvre, pouvaient être déclinés localement. L'atelier de concertation, mis en place très en amont du projet, a permis de rendre compte de la capacité des acteurs locaux (riverains de la zone inondable, élus et techniciens de la commune, représentants de l'Etat, représentants des syndicats de rivière et même acteur socio-économique) à formuler des propositions d'intervention.

Le développement urbain en zone inondable fait débat. Pour les riverains, la zone concernée doit être « sanctuarisée » pour des raisons patrimoniales et de bonne gestion des finances publiques. Pour les représentants des services de l'Etat et du syndicat de rivière, l'aménagement urbain doit être limité et s'inscrire dans une régulation hydraulique globale de la rivière. Pour l'élus et ses techniciens, il s'agit d'abord d'un territoire nécessaire au développement communal, qu'il est possible de rendre « sécurisée » si l'on respecte les servitudes de construction.

Un consensus se dégage néanmoins sur la nature des actions à entreprendre si l'on décide d'urbaniser la zone inondable. Il apparaît toutefois une préférence très nette pour les mesures structurelles collectives de protection (ex : création de bassins de rétention en amont) et pour les mesures de type réglementaire (comme le contrôle de l'occupation des sols en zone inondable et du ruissellement pluvial). Alors que le contexte local se prête à la promotion des mesures individuelles de protection (murets, barrières amovibles, batardeaux,...), celle-ci sont exclues des propositions formulées par les participants : elles échappent au contrôle des pouvoirs publics (mise en œuvre, maintenance) et rendent visible le risque....

Dans le cas de Villeneuve-Saint-Georges, le traitement du risque dans l'opération de requalification du centre-ville se fonde uniquement sur les débordements de la Seine, alors que les études réalisées pour ce projet soulignent qu'il ne faut surtout pas négliger le risque lié au ruissellement pluvial. Ce dernier n'est finalement pas pris en compte à la hauteur des enjeux qu'il représente et la combinaison des deux types de risque est ignorée. Le processus de décision tel qu'il a été organisé et les choix qui en résultent rendent compte de la volonté de faire en sorte que le risque d'inondation ne soit pas un obstacle à l'opération.

On procède à une sélection des connaissances disponibles, pour ne retenir que celles pour lesquelles le PPR en vigueur apporte des réponses. Les acteurs institutionnels porteurs d'un savoir-faire sur les risques que l'on a décidé d'ignorer ne sont pas invités à participer aux discussions sur le projet. De plus, on ne profite pas de cette opération de requalification d'un quartier ancien fortement dégradé

et occupé par des populations socialement fragiles pour les informer de la situation, les sensibiliser, voire pour chercher à les mobiliser.

Ces deux exemples illustrent parfaitement la segmentation de notre système de gestion du risque. En effet, le projet urbain en zone à risque est examiné du point de vue de la prévention/protection et aucunement au regard de la gestion de crise et de la post-crise.

Ils soulignent les limites d'une territorialisation du risque à travers le projet urbain, surtout lorsque l'on refuse d'impliquer les habitants dans le processus de gestion du risque. Alors la culture du risque devient un véritable leitmotiv, que la loi de modernisation la sécurité civile (2004) confirme que l'individu est responsable de sa propre sécurité et que l'information sur les risques est un droit pour le citoyen, on peut être étonné que le projet urbain ne soit pas le lieu et le moment pour sensibiliser et provoquer l'engagement des acteurs socio-économiques et des habitants.

A cet égard, l'expérience anglaise devrait nous aider à voir les choses différemment. Les communautés d'habitants sont fortement mobilisées et invitées à accroître leur propre résilience.

Sans aller aussi loin, l'association des sinistrés de Fresnes (dont le Président anime l'une des commissions de réflexion du SAGE de la Bièvre) est un exemple montrant les capacités d'auto-organisation des individus pour faire face.

Le manque d'intégration des risques (pluvial et fluvial)

Le risque pluvial et le risque fluvial présentent deux trajectoires distinctes en termes d'organisation juridique, institutionnelle et financière. Cette séparation rend difficile la prise en compte simultanée des deux phénomènes.

La question des eaux pluviales, longtemps restée cantonnée à des affaires de voisinage, fait désormais l'objet d'une approche de gestion multi-scalaire (depuis la source qui est à l'origine d'un phénomène de ruissellement jusqu'à l'exutoire du réseau d'assainissement en rivière). Le territoire d'intervention est aussi celui de manifestation des phénomènes à risque (ruissellement de surface, débordement de réseaux, accumulation des eaux dans des points bas). Il est déterminé par la structuration et le maillage du réseau d'assainissement (voir le cas de la Bièvre).

La gestion des eaux pluviales fait clairement partie du champ de compétence des collectivités et/ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale. Son mode de financement repose sur le contribuable (à travers la participation du budget général de la collectivité) et sur l'utilisateur de l'eau (à travers le budget annexe d'assainissement). En outre l'aménageur, dont le projet est susceptible de générer un débit de ruissellement, participe financièrement à la mise en œuvre de mesures permettant de le contrôler.

Cette cohérence globale de la politique publique de gestion des eaux pluviales est en partie liée à la taille des territoires de gestion (lié au découpage administratif communal ou intercommunal). Cela n'a bien entendu rien à voir avec la gestion des débordements de cours d'eau pour lesquels les périmètres d'intervention répondent à des critères géographiques. Cependant, les phénomènes se conjuguent sur des espaces urbains (cf. le centre-ville de Villeneuve Saint Georges ou la Vallée de la Bièvre). Pour éviter leur superposition, il faut alors travailler sur les chemins de l'eau, ralentir les écoulements, stocker ou infiltrer les eaux pluviales...

Sur des territoires urbains denses, le réseau hydrographique se confond parfois avec le réseau d'assainissement. C'est le cas du bassin versant de la Bièvre dont l'occupation des sols a transformé profondément le fonctionnement hydraulique et hydrologique du système (Carré et al., 2011). Cette transformation a conduit à un découpage du territoire en différentes entités de gestion, les unes spécialisées dans la gestion de la rivière et les autres dans l'assainissement. Pour lutter contre cette fragmentation, c'est un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux qui a été engagé sur le bassin de la Bièvre. Il génère un processus d'action collective permettant de penser conjointement risque pluvial et risque fluvial à l'échelle d'un territoire cohérent qui dépasse celui du bassin versant hydrographique afin d'intégrer des périmètres de ruissellement et d'écoulement en réseau d'assainissement. L'objectif du SAGE est de tendre vers une stratégie globale associant gestion de l'eau et des milieux aquatiques et gestion des risques d'inondation (pluviale et fluviale) pour ensuite être en mesure de décliner « la bonne action à la bonne échelle ». Cet exemple apparaît aujourd'hui comme une préfiguration opérationnelle de la GEMAPI. Mais le SAGE de la Bièvre fait figure d'exception.

Ici encore, la mise en perspective avec le cas de l'Angleterre et du Grand Londres est intéressante car, de l'autre côté de la Manche, les documents de planification et d'évaluation des risques considèrent l'ensemble des inondations. La prise de conscience des enjeux liés au risque pluvial est cependant récente et essentiellement liées aux événements de l'été 2007. Tant et si bien qu'une période de « mise à niveau » des autorités publiques a été nécessaire pour appréhender ces phénomènes, développer les connaissances, acquérir un savoir-faire idoine. Mais aujourd'hui, l'autorité du Grand Londres a déployé à l'échelle de la métropole une stratégie concernant la gestion des inondations pluviales, qu'elle va combinée à celle mise en place pour les inondations par débordement de cours d'eau.

La persistance de la relation « territoires servants/territoires servis »

Les lacs réservoirs du bassin de la Seine illustrent parfaitement cette relation qui est une source de tension entre les territoires de l'amont (ruraux) et ceux de l'aval (urbains).

L'exemple du Lac de la Forêt d'Orient nous a montré l'importance du facteur temps pour que cette tension s'estompe et que le territoire d'accueil de cette infrastructure (dédiée à la protection contre les inondations et au soutien des étiages) puisse se construire. C'est au travers de la procédure du Parc Naturel Régional qu'un projet de territoire a pu naître et peut aujourd'hui évoluer. Les actions, les prises de position, les revendications des acteurs locaux s'inscrivent en effet dans une dynamique et sont le fruit d'un dialogue constant avec le maître d'ouvrage (le règlement d'eau servant d'ailleurs de cadre de référence pour certaines actions).

Une forme de « justice territoriale » se met progressivement en place, au fur et à mesure que le territoire « servant » devient une entité fonctionnelle et autonome au sein de laquelle les collectivités décident collectivement de l'équilibre à trouver entre développement économique et préservation du patrimoine écologique. Cependant la question de la maintenance du « patrimoine industriel » et de la répartition du coût de cette maintenance montre à quel point la relation entre territoires servants et territoires servis est encore un sujet sensible, susceptible de raviver les oppositions amont/aval et ruraux/urbains. Pour désamorcer ces oppositions, il aura fallu que l'Etat et le gestionnaire des barrages réservoirs, tant pour des raisons fiscales de recouvrement des taxes que pour des raisons d'acceptabilité sociale, renoncent à une redevance pour service rendu en matière

de protection contre les inondations et de privilégier une taxe pour soutien d'étiage dont les seuls contributeurs soient les plus gros producteurs d'eau potable et d'électricité. Cette redevance semble aujourd'hui globalement acceptée par les redevables, qui se voient consultés sur les programmes de travaux et les montants prévisionnels de la redevance dans le cadre d'un comité des redevables. Son assiette en fait une redevance avec des coûts de transaction administrative très faible (quelques redevables dont l'Agence de l'Eau Seine-Normandie connaît par ailleurs parfaitement les prélèvements). Dans le même temps, le coût de la redevance est assez indolore pour EDF et les producteurs d'eau potable qui peuvent externaliser ce coût sur leurs usagers. Pourtant, ainsi qu'on peut le noter dans les entretiens conduits par les bureaux d'étude missionnés par Seine-Grands-Lacs pour une étude de préfiguration des missions de l'EPTB dans le cadre du Grand-Paris, la seule éventualité d'une redevance pour protection contre les inondations a clairement réactivé une opposition entre élus des collectivités amont du bassin et ceux des collectivités de Paris et de la petite couronne (ACTeon et al., 2014).

Le projet d'aménagement de la Bassée, qui inaugure une nouvelle génération d'ouvrage de protection, peut connaître le même type de trajectoire. Le débat public, auquel a été soumis le projet, a montré que la question de la solidarité amont-aval se posait toujours de manière vive. Les populations locales et leurs élus ont exprimé le désir de dépasser le périmètre du projet pour construire un projet de développement territorial à l'échelle de l'ensemble de la Bassée. Au-delà de cette étape dans le processus de décision, ce sont de longues négociations qui vont s'engager entre des acteurs locaux (aux préférences et intérêts multiples) et le maître d'ouvrage (qui représente les intérêts de la métropole) pour définir les formes de compensation territoriales à mettre en œuvre parallèlement à l'implantation de cet équipement.

Le débat public a également montré que la légitimité même de l'opération n'était pas acquise. Il a conduit à s'interroger sur la nature des actions à mener pour faire face aux inondations (quel équilibre trouver entre mesures structurelles et non structurelles ?). Il a initié l'inscription du risque d'inondation dans une logique métropolitaine en inscrivant à l'ordre du jour la nécessité de replacer ce projet dans une politique globale de gestion des inondations à l'échelle du bassin amont de la Seine.

Mais la relation « territoire servant/territoire servi » n'apparaît pas uniquement pour des opérations qui touchent les parties amont d'un bassin. Elle surgit également en milieu urbain dense et marque la différence entre Paris et sa banlieue proche. L'opération de rénovation urbaine du centre de Villeneuve-Saint-Georges a fait apparaître une forme subtile de cette relation. Les études consacrées à l'exposition au risque du territoire de projet ont montré qu'il était envisageable de réduire la vulnérabilité du centre-ville en améliorant le niveau de protection vis-à-vis du débordement de la Seine (rehausser les murets anti-crue, équiper les points bas de systèmes de fermeture, construire de nouvelles stations anti-crue). Officiellement, cette solution n'a pas été retenue pour des questions de coût et de montage financier. Il s'avérait en effet plus simple d'intervenir sur la morphologie urbaine en se basant sur les préconisations et les obligations du PPRi ; le coût des mesures étant ainsi intégré à celui de l'opération de requalification. Toujours est-il que le fait d'écarter cette solution entretient ce que le Conseil Général du Val de Marne appelle « une inégalité de traitement entre Paris et sa

proche banlieue »². Cette dernière remarque souligne à nouveau la nécessité d'une gouvernance des risques à l'échelle métropolitaine.

Au-delà, les deux exemples cités montrent que la question de la solidarité amont-aval et aval-amont se pose bien à différentes échelles géographiques.

Repousser les limites de la métropole

De notre point de vue, le développement de la Métropole du Grand Paris dépend de la gouvernance des risques d'inondation mise en place à l'échelle du bassin amont de la Seine. Mais cette unité géographique, dont l'exutoire serait localisé au niveau de la confluence entre la Seine et l'Oise, ne constitue pas encore un territoire partagé. Elle est composée d'une mosaïque d'espaces de gestion plus ou moins autonomes, au niveau desquels des actions, en lien avec les risques, sont menées. Au final, cela produit une intégration très partielle du risque dans l'aménagement du territoire (à l'échelle du bassin) et dans les décisions d'urbanisme (à l'échelle locale). Cette intégration est le fait de coalitions d'acteurs qui agissent sur des périmètres davantage déterminées par les procédures mobilisées que par le risque lui-même.

Le cheminement suivi par le Grand Londres en la matière peut s'avérer intéressant pour notre territoire d'investigation. La stratégie déployée par l'Autorité Métropolitaine est connectée aux actions menées sur le bassin de la Tamise et, bien entendu, à la politique de gestion des risques en vigueur en Angleterre.

A cet égard il convient de souligner que, contrairement à la France, l'Angleterre fait peu appel à la réglementation pour maîtriser l'occupation des sols en zone inondable. Le système anglais est organisé autour de mécanismes de coordination, d'incitation et de négociation entre les acteurs. L'Etat fournit un cadre d'action et précise les « règles du jeu » mais il revient aux autorités locales de prendre les décisions et de faire la preuve qu'elles intègrent bien le risque. Pour ce faire, l'Agence de l'Environnement met à leur disposition des documents d'information sur l'exposition au risque des territoires, des outils pour évaluer les impacts de leur projet d'aménagement sur les risques et des guides sur les mesures possibles pour faire face. Comme en France, ce sont les mesures structurelles qui ont le plus de succès. Mais contrairement à nous, les mesures individuelles de protection sont valorisées. En outre, un continuum existe entre prévention et gestion de crise.

La cohérence du système anglais provient de plusieurs facteurs, parmi lesquels nous citerons : des documents de planification établis à différentes échelles territoriales et articulés entre eux ; un nombre réduit de niveaux administratifs et de structures de décisions ; l'existence d'une structure de pilotage : l'Agence de l'Environnement. Au cœur du dispositif, elle assure à la fois des missions de maîtrise d'œuvre, d'expertise et de conseil, de production et de diffusion de connaissances, d'élaboration d'outils d'aide à la décision, de gestion des alertes, Elle n'a cependant aucun pouvoir de décision concernant les opérations d'aménagement urbain.

² Alors que Paris est protégé par rapport à la crue historique de 1910 (les plus hautes eaux connues), les communes riveraines de la Seine sont protégées vis-à-vis des crues de type 1924 et 1955 (de moindre importance). Rehausser les niveaux de protection de ces communes provoquerait une accélération des débits de crue vers l'aval et fragiliserait donc la capitale.

Malgré ses nombreux atouts, le système anglais présente certaines faiblesses et en premier lieu un déséquilibre entre les objectifs affichés et les moyens accordés pour y parvenir, qu'il s'agisse de moyens contraignants ou de moyens incitatifs, d'outils réglementaires ou financiers. L'Agence de l'Environnement est fragilisée par la baisse des dotations publiques. Les autorités locales, longtemps placées sous tutelle de l'Etat, doivent acquérir des compétences et des savoir-faire qu'elles n'avaient pas. Elles doivent aussi assumer le financement d'une part croissante des opérations décidées par l'Etat. Les projets sont désormais réalisés systématiquement dans le cadre de partenariats publics-privés, où s'expriment ouvertement les intérêts économiques. L'implication des communautés d'habitants est de plus en plus sollicitée afin qu'elles assurent leur propre protection et qu'elles interviennent directement durant les crises (organisation de l'entraide entre les sinistrés, nettoyage et remise en état).

Malgré ce contexte contraignant, l'action engagée par le Grand Londres en matière de gestion du risque d'inondation et celle portée par l'Agence de l'Environnement pour l'aménagement à long terme de l'estuaire de la Tamise méritent qu'on s'en inspire.

L'Autorité du Grand Londres - dont le rôle est davantage stratégique qu'opérationnel - a mis en place en 2011 une stratégie de développement territorial dans laquelle figure un volet spécialement dédié à la gestion de tous les types de risques d'inondation et associant prévention/protection/gestion de crise. Cette stratégie, définie à l'échelle métropolitaine, sert de référence aux opérations d'aménagement déployées par les autorités locales.

Le projet concernant l'estuaire de la Tamise (Thames Estuary 2100) illustre l'enjeu que représente le risque d'inondation pour l'avenir de la métropole londonienne. L'espace d'étude correspond au lit majeur de la Tamise où se fait sentir l'influence de la marée. Il ne se réfère à aucune limite administrative. Impliquant des acteurs publics et privés très variés, ce projet vise à réfléchir à l'intégration du risque dans les pratiques d'aménagement à l'échelle de l'estuaire et sur le long terme. Considérant conjointement la problématique du développement durable et la question du changement climatique, le projet doit se traduire sous forme d'un programme d'intervention organisé dans le temps et dans l'espace estuarien.

On ne peut s'empêcher de faire le parallèle avec le Grand Paris et le bassin amont de la Seine, où se dessine peu à peu une cohérence entre des actions menées à différentes échelles, sans parvenir pourtant parvenir à une gouvernance métropolitaine de la gestion des risques d'inondation.

Il y a clairement urgence à désigner un acteur qui puisse coordonner l'ensemble des espaces fonctionnels où le risque est pris en charge. Seine Grands Lacs est aujourd'hui celui qui semble le mieux à même de jouer ce rôle malgré son déficit de reconnaissance auprès des collectivités de l'amont du bassin³. Il continue, pour le moment, d'intervenir sur un territoire singulier formé en amont de périmètres fonctionnels (emprise de ouvrages dont il assure la gestion) et à l'aval d'un périmètre organisationnel (lié à la composition de son Conseil d'Administration). Il opère cependant

³ L'étude prospective, que l'EPTB a commandité en vue de l'élargissement de son champ de compétences, confirme qu'il fait l'objet de défiance dans le Département de la Seine et Marne et qu'il est méconnu dans les départements ruraux de l'amont (ACTeon *et al.*, 2014).

à l'heure actuelle une mutation avec le PAPI dont il a la charge en partenariat avec l'Etat⁴. Sa mise en œuvre préfigure ce qui pourrait être le Programme de Gestion du Risque d'Inondation (PGRI) à l'échelle du Territoire de Risque d'Inondation de l'axe Seine et Marne en Ile-de-France (en application de la Directive Inondation). On voit progressivement apparaître un emboîtement d'échelles intéressant mais qui demeure partiel, compte tenu des périmètres d'application de ces outils, et qui ignore la gestion du risque pluvial.

Il faut donc aller plus loin en élargissant encore le champ de compétences et le territoire d'intervention de l'EPTB. On peut imaginer que Seine Grands Lacs ait des prérogatives d'action proches de celles de l'Agence de l'Environnement anglaise : maîtrise d'ouvrage et gestion des équipements de protection d'envergure métropolitaine, coordination des différentes actions sur les risques, expertise et conseil,... Concernant la gestion des eaux pluviales, les compétences et le savoir-faire des membres du conseil d'administration de l'EPTB doivent être mis à profit⁵. L'élargissement de son périmètre d'intervention à l'ensemble du bassin amont de la Seine suppose dans un premier temps l'élaboration d'une stratégie globale construite collégialement. Compte tenu de la taille du territoire (47 000 km²), mais surtout du fait de l'existence de 9 SAGE (en cours d'élaboration ou déjà approuvés), il faut imaginer une nouvelle procédure « chapeau » : une sorte de « super SAGE » qui associerait gestion des risques et gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

A cet égard, l'application conjointe de la Directive Cadre sur l'Eau et de la Directive Inondation génère déjà un couplage intéressant entre politique de l'eau et des risques⁶. Mais, ainsi que précisé dès l'introduction de ce rapport, c'est surtout la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014) qui offre de nouvelles perspectives. Outre la création de la Métropole du Grand Paris (janvier 2016), elle instaure une nouvelle compétence : la Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI). Attribuée aux communes, aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre et aux Métropoles, cette compétence peut être transférée ou déléguée aux EPTB et aux EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux). C'est donc dans ce contexte que va devoir s'organiser dans les prochaines années la gestion du bassin amont de la Seine.

Le statut de Seine Grands Lacs sera *a priori* amené à évoluer pour devenir syndicat mixte et accueillir les autres collectivités de son nouveau territoire d'intervention. Les modalités de financement de la structure et de ses activités devront également être transformées. A ce sujet, il faut signaler qu'avec la compétence GEMAPI, le mécanisme de redevance pour service rendu (inondation, étiage) doit être remplacé par une taxe facultative, plafonnée et affectée (prélèvements répartis par les services fiscaux entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises). En

⁴ Rappelons que ce PAPI est mis en place sur un territoire qui correspond au regroupement des départements membres de l'EPTB auquel est venu se joindre l'Essonne. La Seine-et-Marne y adhérera en 2017.

⁵ L'EPTB est regroupe Paris et les départements de la petite couronne qui présentent la particularité d'avoir la compétence assainissement. Ce qui n'est pas le cas pour le reste des départements français. Notons également que de nombreux syndicats de rivière de l'Ile de France, et parmi ceux-ci le SyAGE, le SIAVB ou le SMBVB rencontrés dans le cadre de cette recherche, ont développé un savoir-faire très pointu en matière de gestion des eaux pluviales urbaines dans le cadre des compétences qui leur ont été déléguées.

⁶ L'aménagement de la Bassée, en associant un objectif de lutte contre les inondations (par sur-stockage) et de restauration des fonctionnalités de la zone humide, est une traduction de ce couplage.

outre, il semblerait que son usage soit consacré en priorité aux mesures structurelles (on parle en effet de protection des biens et des personnes) et qu'elle ne puisse être perçue directement par un EPTB. Indépendamment des ajustements qui devront être effectués pour que Seine Grands Lacs puisse exercer ses missions, il sera donc nécessaire de revoir certains mécanismes financiers et de rechercher de nouvelles ressources.

A ce sujet, pourquoi ne pas imaginer une déclinaison du principe pollueur-payeur qui pourrait être appliqué aux opérations d'urbanisme réalisées dans les zones inondables. Ce serait une façon de contrôler « l'empreinte urbaine » dans les zones à risques et de générer des ressources pour financer les ouvrages de protection et/ou les surcoûts induits par la construction d'un urbanisme résilient. La mise en œuvre de ce principe devrait être du ressort de l'Agence de l'Eau. Elle élargirait ainsi enfin ses compétences à la question des inondations tout en exerçant l'un de ses savoir-faire historiques : orienter les comportements des aménageurs par un signal-prix tout en les incitant, par le biais de subventions, à transformer leurs pratiques.

Comme on le voit, c'est tout un ensemble de transformations qu'il faut impulser pour répondre aux enjeux de la gestion des risques d'inondation sur le bassin amont de la Seine.

BIBLIOGRAPHIE

- ACTEON, LEDOUX CONSULTANTS, CONTRECHAMP, PAILLAT CONTI BORY (2014). Analyse des acteurs du cycle de l'eau. Etude de la gouvernance du grand cycle de l'eau sur le territoire de l'EPTB Seine Grands Lacs. Rapport d'étape de phase 2. Seine Grands Lacs, 73 p.
- ANVL (2009). Canalisation 3000 tonnes de la Seine : la dérive du développement durable. Communiqué de presse, 13 p.
- Atelier PRANSLAS DESCOURS, Atelier DOTS, TERE0, SEPIA Conseils, SLH VRD, Y. VERNOT (2011). *Opération PNRQAD de requalification du centre-ville de Villeneuve Saint-Georges. Prise en compte du risque d'inondation*, EPAORSA, 4 p.
- BLANC N. et BONIN S. (dir.), 2008, *Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement*. Paris, Fondation de la Maison des Sciences de l'homme/Editions Quae, 336 p.
- BARROCA B., HUBERT G. (2008). Urbaniser les zones inondables, est-ce concevable? *Développement durable et territoire*, dossier 11 sur les catastrophes naturelles, novembre 2008
- BLANC, BONIN (2008) (dir.). *Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement*, Paris, Fondation de la Maison des Sciences de l'homme/Editions Quae, 336 pages
- BEUCHER S. (2007). *Le risque d'inondation dans le Val de Marne : une territorialisation impossible ?* Annales de Géographie, n° 637, 2007, pp 470-492.
- BEUCHER S. (2008). La gestion des inondations en Angleterre : la mise en place d'un système efficace de gouvernance du risque ? *L'Information Géographique*, n°4, Vol. 72, pp. 27-43.
- BEUCHER S. (2009). *National/local policy tensions in flood risk management : An international comparison*. Environmental Hazard, Vol. 8, 101-116.
- CARRE C, DE GOUELLO B., DEROUBAIX J.F., DEUTSCH J.C., HAGHE J.P. (2011). *Les petites rivières urbaines d'Ile-de-France*. <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00671351>
- CEFAÏ D. et JOSEPH I. (2002) *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuve de civisme*. Editions de l'Aube, Tour d'Aigues.
- CETE Méditerranée (2010). *Approche de la vulnérabilité du territoire Orly Rungis et Seine Amont aux risques d'inondations*, EPAORSA, 65 p.
- CHEVALLIER J. (1978). *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, in : CURAPP « Variations autour de l'idéologie d'intérêt général », PUF, Paris
- CRETON CAZENAVE L., DEROUBAIX J.F., HUBERT G., DUBOIS MAURY J. et NOVEMBER V. (2014). *Discussions sur la possibilité et les conditions d'émergence d'un « urbanisme résilient » en zone inondable, à partir de l'exemple des Ardoines en Région Parisienne*. Communication au 82^{ème} Congrès de l'Association Francophone pour le Savoir (ACFAS), mai 2014, Université du Québec à Rimouski.

DEFRA (2005). *Making Space for Water developing a new Government strategy for flood and coastal erosion management in England*. First Government response to the Autumn 2004 consultation exercise. www.defra.gov.uk/enviro/fcd/policy/strategy/1stres.pdf

DEFRA (2008 a). *Urban flood risk and integrated drainage*. www.defra.gov.uk/enviro/fcd/policy/strategy/ha2.htm

DEFRA (2008 b). *Surface Water Management Plan guidance*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69342/pb13546-swmp-guidance-100319.pdf

DIKEC M. (2001). *Justice and the spatial imagination*, in : *Environment and Planning A*, 33(10): 1785-1805

DIKEC M. (2009). *L'espace, le politique et l'injustice, Space, politics and (in)justice*. (Traduction : Claire Hancock), *Justice spatiale, spatial Justice*, N°1, Septembre 2009. Consultable en ligne : <http://www.jssj.org/article/lespace-le-politique-et-linjustice>

ENVIRONMENT AGENCY (2007). *Review of 2007 summer floods*. <http://publications.environmentagency.gov.uk/pdf/GEHO1107BNMI-e-e.pdf>

ESCOBAR M. P., DEMERITT D. (2014) *Flooding and the framing of risk in British broadsheets, 1985–2010*. *Public Understanding of Science*, Vol. 23, n° 4, pp. 454-471

FAURE A. et SMITH A. (1998). *Espace rural, politiques publiques et cultures politiques*. *Ruralia*, 02 | 1998. Consultable en ligne : <http://ruralia.revues.org/32>

FAURE A., (2004). « Territoires/territorialisation », in : Boussaques L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, 518 p.

FAYTRE L. (2011). *Urbanisation et zones inondables : les risques encourus*. IAU : *Note rapide Territoires*, N° 557, Juillet 2011.

GILL E. J., CATOVSKY S., HUNTER J. (2008). *Integrated urban drainage management: a partnership approach to urban flood risk management for England*. 11th International Conference on Urban Drainage, Edinburgh, Scotland, UK, 2008

GREBAR (1992). *Quel avenir pour la Bassée ? Un enjeu pour l'Île de France. Une zone d'expansion des crues et un patrimoine naturel à préserver*. Rapport pour le PIREN Seine, 25 p. et annexes.

HUBERT G. (2001). *Aménagement et gestion locale des bassins hydrographiques. Procédures de planification et processus de décision*. Dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches en aménagement de l'espace et urbanisme. Université François Rabelais de Tours, 243 p.

HUBERT G., DEROUBAIX J.F., BARROCA B. (2010). *Intégrer les eaux pluviales dans les politiques de réduction de la vulnérabilité face aux inondations en milieu urbain*. *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, décembre 2010, pp 452-467.

- HUBERT G. (2014). *Ville et inondation: une cohabitation délicate*, in "Villes Inondables – Prévention, adaptation, résilience" - TERRIN JJ (dir) – Parenthèses, collection : la ville en train de se faire, pp 218-230.
- JOHNSON C.J., TUNSTALL S.M., PENNING-ROUSELL E. (2008). *Floods as catalysts for policy change. Historical lessons from England and Wales*. Water resources development, Vol. 21, n° 4, pp. 561-575
- LANGLOIS G.A. (2004). *Les lacs-réservoirs du bassin de la Seine. 2, Le lac d'Orient*. Paris, Somogy.
- LASCOUMES P. (1996). *L'information, arcane politique paradoxal*, in « Informations, consultations, expérimentations. Les activités et les formes d'organisation au sein des forum hybrides », actes du séminaire de Programme du CNRS « Risques collectifs et situations de crise », séance n° 8 du 12 juin 1997, pp 13-34.
- LEBOURHIS J.P., BAYET C. (2002). *Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations* », Rapport de recherche / Rapport de synthèse. Rep. Volume 1, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, GAPP, CNRS.
- LEFEVRE C. (2012). *La gouvernance du Grand Londres : quelles leçons pour Paris ?* Les cahiers de la Métropole n°2, Mairie de Paris, pp 45-50.
- LEFEVRE C., ROSEAU N. et VITALE T. (2013). *Les défis de la gouvernance métropolitaine*, in (dir) Lefèvre C., Roseau N. et Vitale T., « *De la ville à la métropole, les défis de la gouvernance* ». Editions de l'œil d'or, pp 21-35.
- LEFEBRE H. (1968, rééd. 1972). « *Le Droit à la ville* » suivi de « *Espace et politique* ». Paris, Anthropos.
- LEVY J et LUSSAULT M. (Dir.) (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Ed. Belin.
- LE NOUVEAU N., DEROUBAIX J.F., DIOU G., TARDIVO B. (2013). *La taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, un révélateur de l'action publique: Analyse des premières expériences en France* ». Techniques - Sciences - Méthodes, 2013, 6, pp. 20-31
- MOULIN E., DEROUBAIX J.F., HUBERT G. (2014). *La constructibilité des zones inondables ou la négociation territoriale de la règle PPRI*. Géocarrefour, Vol.88/3, 2014, pp. 173-182.
- OCDE (2014). *Etude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation: La Seine en Ile-de-France 2014*, Résumé exécutif, 27 pages. Consultable en ligne : <http://www.oecd.org/gov/risk/Gestion-du-risque-inondation-seine-resume-executif.pdf>
- OFFNER JM (2006). *Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts*. Revue Française de sciences politiques, 2006/1 – vol. 56, pp 27-47.
- OLIVRY D. (1985). *Participation des communautés et groupes d'intérêts à la planification et la gestion des projets hydrauliques*. Thèse de Doctorat de l'Université Paris XII-Val de Marne, Spécialité : Science et techniques et l'environnement.
- PETRUCCI G., RIOUST E., DEROUBAIX J.F., TASSIN B. (2013). *Do stormwater source control policies deliver the right hydrologic outcomes?*. Journal of Hydrology, 2013, 485 (April 2013), pp. 188-200.

PITT M. (2007). *Learning lessons from the 2007 floods. An independent review by Sir Michael Pitt*. www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/flooding_review/flood_report_owres.pdf

PRIEST S., CLARK M.J., TREBY E. (2005). *Flood insurance: the challenge of the uninsured*. *Area*, Vol. 37, n° 3, pp 295-302

POULLE F. (1992). *L'aménagement inter-communal de l'espace. L'expérience du PNR du Lubéron*, Paris, Syros Alternatives, 1992.

POULLE F. et GORGEU Y. (1997). *Essai sur l'urbanité rurale : cinq territoires ruraux, leurs serments et leurs modes de gouvernement*. Mairie-conseils, Programme de développement rural ; Caisse des dépôts et consignations ; Fédération des Parcs naturels régionaux de France / Paris : Syros , 1997.

RACO M. (2007). "*Spatial Policy, Sustainability and State Restructuring, A Reassessment of Sustainable Community Building in England*", in R. Krueger and D. Gibbs (ed.), *The sustainable development paradox, Urban political economy in the United States and Europe*, The Guilford Press, pp. 214-237.

RAFFESTIN C. (2012). *Space, territory, and territoriality*. *Environment and Planning: Society and Space*, vol.30, 2012, pp.121-141.

REGHEZZA-ZITT M. (2010). *La résilience dans les politiques françaises de gestion des inondations urbaines : quelques pistes d'analyse*. *Bulletin de l'association des géographes français*, n°4, pp 507-516.

RELIANT C., HUBERT H. (2004). *Politique de prévention des risques d'inondation et expertises socio-économiques : exemple de l'Angleterre*. Programme de recherche "Risque Inondation 2", Rapport final, 86 p.

RIOUST E. (2011). *Gouverner l'incertain : adaptation, évolutions et résilience dans la gestion du risque d'inondations urbaines. Les services d'assainissement de la Seine Saint Denis et du Val de Marne face au changement climatique*. Thèse de doctorat de l'Université Paris Est, 427 p.

RIZZOLI J.L. (1999). « *L'évaluation de l'impact des ouvrages existants et futurs sur les dommages liés aux crues de la Seine et de la Marne en région Ile-de-France* », in : HUBERT G & LEDOUX B. (dir.), « *Le coût du risque... L'évaluation des impacts socio-économiques des inondations* », Presses des Ponts et Chaussées, pp. 129-133.

ROECK U. & WENGER E. (2014). *Infrastructures vertes et services écosystémiques dans la gestion des crues. La Bassée et du Lac-réservoir Seine*. Rapport réalisé pour le compte de l'Académie de l'eau dans le cadre du programme de recherche TERIME, 41 p.

SABATIER P.A., JENKINS-SMITH H.C. (1994). *Evaluating the advocacy coalition framework*. *Journal of public policy*, vol. 14, Issue n°2, April 2014, pp. 175-203.

SEINE GRANDS LACS (2011). *Projet d'aménagement de la Bassée*. Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public, 85 p.

RAFATDJOU M., SAUDECERRE H., Composante Urbaine, Polyprogramme, ID Cité, VIGUIER J.M. (2010). *Relancer le centre-ville de Villeneuve Saint Georges (rapport de la phase 3)*, EPAORSA, 14 p.

SAMUELS P. and GOULDBY B. (2009). *Language of risk – Project definitions (second edition)*. www.floodsite.net

VANIER M., LORENS P.J. (2011). *Vers de nouvelles régulations interterritoriales*. *Futuribles* n° 377, sept. 2011, pp 5-18.

VOIES NAVIGABLES DE FRANCE (2011). *Projet de mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine*. Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public, 118 p.

WOREHLING J.M. (2013). *La territorialisation du droit : quelle signification ? quelles perspectives ?* *Pouvoirs Locaux*, n° 98, pp 40-45.

WADE S. D., RANCE J., REYNARD N. (2013). *The UK Climate Change Risk Assessment 2012: Assessing the Impacts on Water Resources to Inform Policy Makers*. *Water Resources Management*, Vol. 27, pp. 1085–1109