

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

Contexte et problématique

La reconnaissance du processus de territorialisation des politiques publiques fait désormais l'objet d'un large consensus. Ce processus est particulièrement marqué dans le domaine de la gestion des eaux où apparaissent deux dimensions complémentaires (Ghiotti, 2006)¹ : l'emprise physique, l'espace d'influence et d'organisation des politiques publiques.

La multiplicité des enjeux liés à l'eau et l'éventail des problèmes à régler (inondation, sécheresse, pollution,...) expliquent la coexistence de divers territoires et leur enchevêtrement, ainsi que la volonté des pouvoirs publics de les articuler grâce à la création d'outils de planification et à la mise en place d'organismes de gestion. En outre, le processus de territorialisation de la gestion de l'eau ne favorise pas uniquement une reconnaissance de l'approche par bassin (bassin hydrographique, bassin de risque). Lorsqu'il est combiné à la promotion d'une gouvernance locale, il contribue également à l'émergence d'autres territoires construits sur des projets particuliers (d'équipement et d'urbanisme, de développement économique local...) et à des échelles qui vont de la parcelle au bassin hydrographique en passant par la métropole. Aujourd'hui, le contexte de réforme des collectivités locales risque de questionner à nouveau les territoires de gestion de l'eau.

La question du risque d'inondation constitue un point d'entrée particulièrement heuristique pour analyser les processus de territorialisation de la gestion des eaux et ainsi aborder d'autres dimensions (aménagement du territoire, urbanisme, environnement,...). Notre recherche se place dans une perspective constructiviste des risques. Les travaux de Claude Gilbert² et de Pierre Lascoumes³ ont montré que le risque est une construction sociale et le résultat d'une chaîne de processus qui s'inscrit dans un territoire.

Le contexte juridique actuel nous incite aussi à poser le problème en ces termes. Nous entrons en effet dans la phase de mise en application de la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour la politique communautaire dans le domaine de l'eau et nous attendons la transposition prochaine en droit français de la directive du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation⁴. Ces deux directives constituent un pas de plus vers une gestion intégrée de l'eau car elles s'articulent et ont été élaborées pour être compatibles.

Pourtant, tout en considérant la nature diverse des phénomènes (inondations directes de rivières, crues subites, inondations urbaines ou inondations par la mer des zones côtières), la « directive risque d'inondation » précise dans ces dispositions générales que la définition retenue pour les inondations « *peut exclure celles qui sont dues aux réseaux d'égouts* » (article 2, alinéa 1). Nous souhaitons dépasser cette limite pour considérer conjointement les modalités d'inscription territoriale des inondations « fluviales » tout comme celles des inondations « pluviales », en faisant l'hypothèse d'un enrichissement mutuel. Il nous semble logique que les plans de gestion aient un rôle intégrateur en considérant simultanément les

¹ Stéphane Ghiotti, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le 10 février 2006, URL : <http://developpementdurable.revues.org/index1742.html>

² Gilbert (Claude), *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politiques*, Paris, L'Harmattan, 1992.

³ Lascoumes (Pierre), *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994

⁴ Cette nouvelle directive a été publiée au JO le 6 novembre 2007 et sa transcription en droit national est attendue prochainement avec la loi du Grenelle 2.

inondations, la pollution des eaux, la biodiversité des milieux, mais aussi les services rendus par les écosystèmes⁵.

Il apparaît par ailleurs que les modalités de gestion des risques d'inondation pluviales et fluviales suivent des trajectoires similaires : de la protection via des mesures structurelles à la prévention via des mesures non structurelles, de la réduction de la vulnérabilité à l'amélioration de la résilience des territoires⁶.

En outre, les ouvrages d'assainissement comme les infrastructures visant à la protection contre les inondations fluviales évoluent vers des interactions de plus en plus fortes avec leurs territoires respectifs. Les politiques de gestion des inondations fluviales sont désormais élaborées et mises en œuvre à un grand nombre d'échelles et en combinant diverses mesures structurelles et non structurelles. Ainsi à l'échelle du bassin hydrographique, la politique de protection et de prévention contre les crues comprend tout à la fois une gestion combinée des barrages réservoirs, un contrôle de l'occupation des sols dans les zones inondables en passant par des mesures de protection rapprochée et le développement de zones d'expansion de crues. Ces nouveaux territoires de l'inondation sont autant de lieux où s'agrègent de nombreux enjeux car ils ont été pensés ou sont devenus des espaces multi-usages (agricole, fluvial, récréatif...) ou multi-fonctions (hydraulique, écologique, AEP...). Les politiques d'assainissement des eaux usées et pluviales ne consistent plus seulement en la gestion de réseaux et d'ouvrages enterrés, mais, au fur et à mesure que se développe le contrôle à la source, en une gestion des eaux pluviales urbaines à la surface de la ville. La gestion des inondations pluviales s'opère donc, qu'il s'agisse des réseaux souterrains ou des techniques alternatives en surface, à de nombreuses échelles : de la parcelle à l'agglomération. Le contrôle à la source implique une autre façon de faire la ville. Comme dans le cas des inondations fluviales, les projets supposent des usages multiples... Certains transferts de pratiques sont d'ailleurs envisagés du risque fluvial au risque pluvial, tels que l'utilisation de la cartographie réglementaire (les PPR ruissellement) ou, inversement, avec le recours aux techniques de stockage et/ou d'infiltration dans le cas la gestion du risque d'inondations fluviales (le sur stockage dans zones d'expansion des crues).

Pourtant, les deux types d'inondations sont d'un point de vue hydrologique très différents. Si on prend le cas du bassin de la Seine et de la Région Ile de France (territoire choisi pour la recherche) : les crues des cours d'eau sont lentes, prévisibles et inexorables ; les ruissellements urbains sont rapides, difficilement prévisibles longtemps à l'avance, mais peuvent être régulés (au moins en partie) par des mesures préventives volontaristes. Quoi qu'il en soit, à l'échelon local et plus spécifiquement en milieu urbain, nous assistons à l'émergence de nouveaux territoires qui laissent de la place à l'eau. Pour le risque fluvial, cela se traduit avec les projets de développement urbains résilients en zone inondable. Pour le risque pluvial, cela donne lieu aux actions fondées sur la notion de contrôle à la source et la généralisation des techniques alternatives aux réseaux enterrés. Dans les deux cas, cette recomposition territoriale montre l'importance de la gestion de proximité.

Objectifs de recherche

Dans ce contexte, il nous semble pertinent de comparer les deux systèmes de gestion. La recherche propose donc de comprendre les modalités d'inscription territoriale de la gestion des risques d'inondation par débordement de cours d'eau (inondation fluviale) et par ruissellement de surface (inondation pluviale). Les objectifs visés par la recherche peuvent être déclinés ainsi :

- Explorer les formes de construction territoriale entre différentes collectivités confrontées à une préoccupation commune : le risque d'inondation ;
- Comprendre le rôle intégrateur de la territorialisation du risque d'inondation (passage de la gestion du risque à celle d'un espace aménagé et multifonctionnel) ;
- Montrer le changement de paradigme induit par le phénomène de territorialisation (le passage d'une gestion axée sur le risque d'inondation à une gestion d'espaces multifonctionnels) ;
- Appréhender la transformation des formes de gouvernance en lien avec les processus de territorialisation (à différentes échelles de temps et d'espace) ;

⁵ Costanza R., Farber S.C., Maxwell J. "Valuation and management of wetland ecosystem". Ecological economics, vol. 1, issue 4, dec. 1989.

⁶ Reghezza M. (2006). Réflexion autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale. Thèse de doctorat en géographie, Université Paris X.

- Mettre en évidence l'intégration ou non de la question du changement climatique (et de ses conséquences en terme d'accroissement des événements extrêmes) au niveau des pratiques observées sur le terrain.

Méthode et matériaux

Pour chaque type de risque, des études de cas seront réalisées. L'analyse conduite pourra montrer comment la territorialisation de la gestion du risque et son articulation avec d'autres problématiques (la valorisation du foncier par l'embellissement du cadre de vie, la diminution des impacts de la ville sur les milieux récepteurs...) permet de construire des « cultures du risque ». Il s'agira donc d'étudier l'évolution des discours et des pratiques politiques sur les territoires de l'inondation, sur leurs fonctions notamment hydrologiques et écologiques. Cette analyse des discours et des pratiques sera complétée par une évaluation de la transformation du risque et des représentations que les acteurs des politiques publiques et les habitants s'en font (évolution de la représentation de l'aléa, des manières de diminuer la vulnérabilité des territoires, de la gestion des événements catastrophiques,...). Pour chacun de ces cas, outre une analyse documentaire, deux types d'actions sont prévues.

Une première série d'entretiens doit permettre de faire le récit du projet, de rendre compte de l'intention première des maîtres d'ouvrage et des transformations éventuelles des finalités du projet au fil de sa mise en œuvre. On s'intéressera tout particulièrement aux activités de cadrage et de recadrage des parties prenantes au fur et à mesure que les projets rencontrent des soutiens et/ou des oppositions : quels usages et quelles fonctions les projets étaient-ils censés satisfaire/remplir ? Lesquels autorisent-ils au final ? Comment les territoires de ces projets sont-ils articulés (ou pas) aux autres territoires d'inondations ? Quels types d'expertises a-t-il fallu produire pour élaborer et faire évoluer le projet ? Comment est combinée l'efficacité hydraulique avec la valorisation de la biodiversité dans les projets ?

Une deuxième série d'entretiens et d'enquêtes par questionnaires doit permettre de procéder à une sociologie de la réception de ces projets ; quels « impacts » ces projets ont-ils au final sur les habitants ou les usagers du territoire ? Transforment-ils leur représentation du risque (de l'aléa et de la vulnérabilité) ? Quelle sorte de culture du risque se construit en fonction de quel territoire de projet ?

Le bassin amont de la Seine et la Région Ile de France nous apporteront une série d'exemples contrastés. Nous proposons en complément, une mise en perspective internationale via une comparaison avec le cas du Grand Londres à travers deux types de territoires : l'estuaire de la Tamise (avec le projet Thames Gateway) et le North London District⁷.

Durant la recherche, trois séminaires d'interface « recherche-praticien » seront organisés pour rendre compte, devant un panel d'acteurs de terrain et en associant des porteurs de projets, des études de cas réalisées et ainsi comparer les systèmes de gestion du risque d'inondation. Ces séminaires auront pour but de « croiser les regards » sur la gestion des risques, en d'autres termes nous présenterons les exemples liés au risque pluvial à des acteurs intervenant sur le risque fluvial et vice versa. L'objectif de ces rencontres est de faire émerger ce qui est considéré comme « une bonne pratique ».

Si les deux premiers séminaires feront état des exemples français, le troisième présentera l'exemple du Grand Londres. Il rassemblera à la fois des acteurs concernés par le risque fluvial et des acteurs du risque pluvial.

Une plateforme internet d'échange sera mise en place au cours de la recherche pour favoriser les interactions entre chercheurs, praticiens et usagers des territoires étudiés.

⁷ Le Grand Londres comprend la ville historique (City of London) et 32 districts (boroughs). Chaque district organise sa propre planification dans laquelle il intègre la gestion des risques d'inondation (sans distinction entre pluvial et fluvial) en prenant en considération la question du changement climatique et la protection des milieux.