

L'aménagement des territoires face au risque d'inondation : regards croisés sur la Loire moyenne et le Val-de-Marne

Stéphanie Beucher, Sylvain Rode

*Laboratoire de géographies comparées des Nords et des Suds (Gecko)
Université de Paris Ouest Nanterre La Défense*

Résumé.— La volonté de l'État de mieux prévenir les risques, notamment par un meilleur contrôle de l'usage des sols, est souvent perçue localement comme une contrainte. Il est difficile pour les acteurs locaux d'accepter le déclin d'une gestion jusque-là essentiellement techniciste de l'aléa au profit d'une gestion visant à réduire la vulnérabilité. Pourtant, après une phase d'opposition à la politique préventive, certaines communes commencent à intégrer le risque d'inondation dans leurs stratégies de développement territorial. Le risque est conçu non comme une contrainte extérieure, mais comme un élément de l'identité territoriale, et une occasion de mettre en œuvre de nouveaux modes d'aménagement.

Aménagement des territoires • Risque d'inondation • Prévention • Protection • Loire moyenne • Val-de-Marne

Abstract.— **Territorial development and flood hazard: comparison of the middle Loire and the Val-de-Marne.**— The government's determination to improve hazard prevention, chiefly through better oversight of land use, is often perceived locally as a constraint. It is hard for local actors to accept the decline of primarily technicist approach to managing hazard and switch to management aimed at reducing vulnerability. However, after a phase of opposition to the preventive policy, some municipalities are starting to factor flood hazard into their territorial development strategies. Hazard is no longer perceived as an external constraint but as a factor in the identity of the territory and an opportunity to introduce new modes of development.

Flood hazard • Middle Loire • Prevention • Protection • Territorial development • Val-de-Marne

Resumen.— **El ordenamiento de territorios frente al riesgo de inundación: miradas cruzadas sobre el Loire mediano y el Val-de-Marne.**— La voluntad del Estado de una óptima prevención de los riesgos, con un mejor control del uso de los suelos, se percibe a menudo localmente como una limitación. Es difícil para los actores locales, de aceptar el cambio de un manejo de la amenaza hasta ahora esencialmente tecnicista por un manejo más centrado sobre la disminución de la vulnerabilidad. Sin embargo, después de una fase de oposición a la política preventiva, ciertos municipios empiezan a integrar el riesgo de inundación en sus estrategias de desarrollo territorial. El riesgo no es concebido como una limitación, pero como un elemento de la identidad territorial, y como una oportunidad para sostener otros modos de manejo.

Loire mediano • Ordenamiento del territorio • Prevención • Protección • Riesgo de inundación • Val-de-Marne

Les risques constituent une question essentielle d'aménagement du territoire, dans la mesure où l'existence d'un aléa sur un territoire donné conditionne l'organisation de cet espace par les sociétés humaines. Afin de garantir la cohésion du territoire national qui pourrait être remise en cause par une inondation de grande ampleur, le législateur a défini un certain nombre d'outils de gestion du risque. Avec la loi Barnier de 1995, la politique de l'État vise désormais à contrôler l'urbanisation des lits majeurs et à inciter les autorités locales à intégrer le risque dans leurs documents d'urbanisme. La loi Bachelot du 21 juillet 2003 présente d'importantes avancées sur la transparence et le partage de l'information ainsi que sur les moyens de la prévention (entretien de la mémoire du risque dans les communes, renforcement des solidarités amont-aval au sein des bassins versants, réorganisation de l'annonce des crues, etc.).

Toutefois, la place du risque au sein du système d'aménagement du territoire se pose en termes spécifiques. D'un côté, en tant que servitude d'utilité publique élaborée par les services déconcentrés, le Plan de prévention des risques (PPR) est un « outil-État ». D'un autre côté, il est annexé au Plan local d'urbanisme (PLU), document réalisé par les communes ou les collectivités territoriales. La politique de prévention des inondations mise en place par l'État, qui répond avant tout au principe d'égalité de traitement entre tous les espaces à risque et tente d'harmoniser l'ensemble des PPR, peut entrer en contradiction avec la volonté des collectivités locales de privilégier leur développement économique et social en fonction des spécificités de leur territoire. Le risque d'inondation, devenu une question d'aménagement du territoire avec les lois de 1995 et 2003, peut alors remettre en cause les stratégies de développement définies par les collectivités locales. Nombreux sont ainsi les conflits opposant des collectivités locales aux services de l'État. Ces conflits apparaissent dans des contextes très différents (nous nous appuyons ici sur des exemples de communes de la banlieue parisienne, de villes ligériennes moyennes, de communes rurales). Ils mettent en cause la territorialisation des politiques publiques et soulignent les difficultés d'articulation entre les objectifs nationaux et les intérêts locaux de territoires différenciés et mis en concurrence.

Face à cette contradiction, l'enjeu est de parvenir à définir de nouveaux modes de gestion du risque. Il s'agit de ne plus percevoir le risque comme une contrainte extérieure au territoire, mais comme une composante intrinsèque de celui-ci afin de penser de nouvelles formes d'aménagement et de développement des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. Comment la politique de prévention du risque d'inondation s'intègre-t-elle dans les politiques d'aménagement des territoires ? Quelles sont les diverses attitudes des communes étudiées à l'égard du risque ?

Pour répondre à ces questions, nous tenterons dans un premier temps d'analyser les obstacles à l'intégration du risque d'inondation aux politiques d'aménagement des territoires, puis dans un second temps, nous verrons comment la prise en compte du risque par certaines communes peut permettre de définir de nouveaux modes de développement territorial.

1. La difficile intégration du risque d'inondation aux politiques d'aménagement des territoires

1.1. Les PPR : une mise en œuvre conflictuelle à l'échelle des territoires locaux

La nécessité de prévenir le risque d'inondation représente une contrainte très forte pour les communes. La mise en valeur des territoires communaux passe souvent par la réappropriation des espaces bordant les fleuves qui constituent des lieux stratégiques en matière de transport, de logement, en raison d'une plus grande disponibilité foncière et d'un cadre de vie valorisant. Dans ce contexte, les communes cherchent plutôt à minimiser tout ce qui peut constituer une contrainte pour leur développement territorial et la mise en œuvre des outils de prévention du risque entraîne de nombreux conflits.

En Loire moyenne (1), le conflit entre services de l'État et communes s'est noué dès 1994-1995. En effet, anticipant la réalisation des PPR et conformément à l'article R. 121-3 du code de l'urbanisme, l'État décide d'imposer les mesures de prévention des risques dans tous les documents d'urbanisme par la procédure du Projet d'intérêt général (PIG). La réalisation d'un PPR n'est prévue qu'à l'horizon 2000-2001, mais le PIG doit permettre une prise en compte bien plus rapide du risque d'inondation et ainsi stopper l'urbanisation galopante des zones inondables. La population exposée à une grave inondation s'est en effet fortement accrue, passant de 120 000 en 1950 à 300 000 en 2000 (Dégardin, 2001).

Les communes ligériennes concernées par le PIG se sont opposées unanimement à ce projet. Certaines se sont regroupées en associations afin d'unir leurs forces pour mieux lutter contre la politique de l'État (Association de défense des communes du val d'Authion dans le département du Maine-et-Loire ou, en Indre-et-Loire, Association de défense des communes riveraines de la Loire et autres cours d'eau). Pourquoi cette contestation de la politique préventive ? Toutes les communes ligériennes ont vu dans les obligations imposées par l'État une manière de bloquer leur développement, de stériliser leur territoire et ainsi de les vouer à une « mort programmée » du fait du gel de l'urbanisation envisagé en zone inondable. Mais en réalité différents griefs sont formulés à l'encontre de cette politique préventive. Certains élus jugent le risque négligeable et considèrent qu'il est très surestimé par les services de l'État, cette surestimation injustifiée produisant des effets inacceptables sur leur territoire. D'autres élus ne contestent pas l'aléa en lui-même, mais plutôt l'appréciation portée par l'État, la représentation de l'aléa et de ses territoires qui transparaît dans la nouvelle réglementation. La cartographie du risque apparaît ainsi comme un enjeu central de cette controverse dans la mesure où les cartes des atlas des zones inondables s'avèrent « porteuses d'un pouvoir » (Donze, 2002). Ce sont, en effet, elles qui disent le risque et sont donc « facteurs [...] de création du risque par la représentation qu'elles en donnent » (*ibid.*). C'est parce qu'ils l'ont parfaitement compris qu'un certain nombre d'élus s'engouffrent dans la brèche de l'imprécision scientifique des cartes élaborées par les services de l'État, lesquelles servent de référence à son action préventive. L'enjeu de la délimitation des zones déjà urbanisées du PIG (devenues zones B dans les PPR) — celles où les communes vont pouvoir continuer à construire sous certaines conditions — apparaît ainsi crucial puisqu'il conditionne les perspectives de développement futur des communes.

L'application du PIG remet en cause de nombreux projets d'aménagement et contraint l'ensemble des politiques urbaines (revitalisation de quartiers, affirmation du centre-ville, projets de développement de nouvelles zones d'activités, d'habitat, extension de zones industrielles...). C'est par exemple le cas — parmi bien d'autres — du projet de densification du centre-ville de Saint-Pierre-des-Corps, du projet de « village dans la vallée » de Nazelles-Négron ou de celui de construction d'une grande salle de spectacles à Orléans. Le gel de l'urbanisation de certains territoires ne peut pas, dans ces conditions, être perçu comme légitime. Or, les PPR ligériens, dont la réalisation et l'approbation se sont échelonnées de 1999 à 2003, ont repris les zonages arrêtés — après d'âpres négociations dans certains cas — par le PIG.

La mise en œuvre du PPRI du Val-de-Marne, à partir de 1998, a également suscité des oppositions multiformes qui permettent de souligner les limites des PPR (Beucher, 2007). Le Val-de-Marne est le département de la région Île-de-France le plus concerné par le risque d'inondation : 24 communes sont situées en zone inondable, environ 20 % du territoire serait submergé par une crue de type 1910 et 220 000 habitants seraient sinistrés. Le PPR prescrit pour le département en 1998 est le premier de la région. Le zonage est élaboré par la Direction départementale de l'équipement selon les indications données par la charte régionale de 1997, réalisée par la Direction régionale de l'équipement et la Direction régionale de l'environnement afin d'homogénéiser les PPR franciliens (DRE, DIREN, 1997). Les premiers conflits surgissent entre les services déconcentrés à propos de la commune d'Alfortville. La carte des aléas présentée par la DDE à la commune provoque un véritable choc : la quasi-totalité de la commune est en zone inondable avec des hauteurs d'eau supérieures à deux mètres et, bien qu'il s'agisse d'espaces classés en centre urbain, les réglementations préconisées par la charte régionale empêchent tout nouveau projet d'aménagement dans la commune. Après de longues discussions, le maire propose la règle du duplex (autorisation de construire en dessous de la cote 1910 à condition qu'il y ait un niveau refuge situé au dessus de cette cote), refusée par la DIREN. Le préfet du Val-de-Marne demande alors l'arbitrage du préfet de région et lors d'une réunion très conflictuelle en 1999, la règle du duplex est finalement acceptée par l'ensemble des acteurs. Les conflits se poursuivent néanmoins sur un autre terrain lors de l'enquête publique au printemps 2000. Ainsi, dans la vallée de la Marne, l'essentiel des conflits porte sur certains quais et surtout sur les îles habitées de la rivière classées en zone rouge, correspondant aux zones de grand écoulement où toute construction nouvelle est interdite, l'objectif étant la reconquête de ces territoires comme zones d'expansion des crues. Ce type de zonage provoque un tollé au sein des communes concernées. Plusieurs riverains regroupés en associations (les Inondables de Choisy, Association de lutte pour un PPRI équitable au Perreux-sur-Marne, Association pour la protection des riverains et des îliens à Bry-sur-Marne), soutenus par les élus, obtiennent la modification du zonage. Mais en réalité, le compromis auquel ont abouti les négociations détermine une nouvelle classification aux critères assez obscurs.

La comparaison de ces deux cas de figures montre que, quel que soit le contexte local, les mécanismes de conflits sont identiques (tableau 1). En Loire moyenne ou dans le Val-de-Marne, les responsables municipaux se trouvent face à une modification radicale de leur démarche en matière d'urbanisme, d'où leur opposition à la mise en œuvre de la politique préventive. En effet, celle-ci bat en brèche les

certitudes et les habitudes technicistes selon lesquelles des travaux de protection permettaient de résoudre la question des risques et d'urbaniser les zones inondables. C'est le difficile passage d'un modèle de gestion du risque à un autre qui est mis en exergue.

Tableau 1. Mécanismes de conflits engendrés par la mise en œuvre d'une politique de prévention des inondations (conception : Sylvain Rode)	
Origine des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • L'application de la politique nationale de prévention des inondations (PPR)
Acteurs à l'origine des protestations	<ul style="list-style-type: none"> • Communes (qui se constituent parfois en associations) • Riverains (qui se constituent parfois en associations)
Arguments mobilisés par les acteurs à l'origine de la contestation	<ul style="list-style-type: none"> • Refus du gel de l'urbanisation de certains territoires risquant de pénaliser gravement les communes concernées • Négation du risque ou de son importance • Cartographie du risque jugée erronée • D'où contestation du zonage réglementaire
Solutions pour trouver une issue à ces conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Négociations du zonage au cas par cas afin d'en assouplir le caractère contraignant et pénalisant pour le développement des communes • Développement de la concertation entre services de l'État et communes afin de les convaincre de la nécessité d'intégrer le risque
Limites des solutions retenues	<ul style="list-style-type: none"> • Zonages modifiés sur des critères peu lisibles (poids des lobbies politiques) • Sentiment d'injustice pour les communes n'ayant bénéficié d'aucun assouplissement ou se sentant plus contraintes que d'autres • Concertation tardive, n'ayant pas permis d'éviter les conflits

1.2. La difficulté de passer d'une lutte contre l'aléa à une analyse en termes d'enjeux et de vulnérabilité

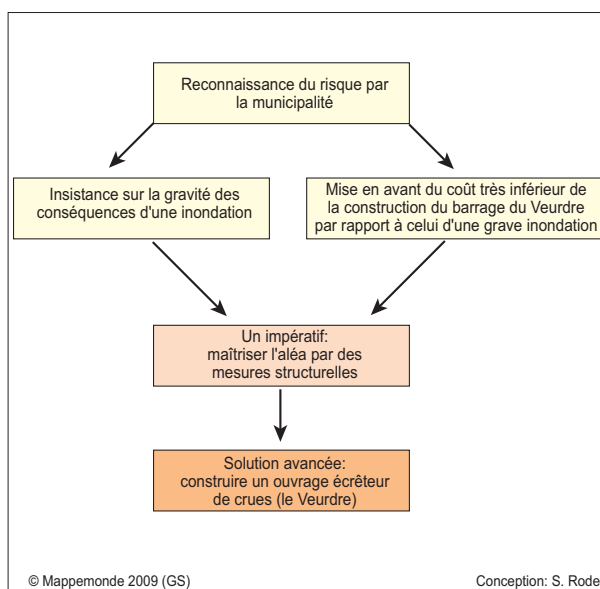
Pour gérer les inondations, l'accent est aujourd'hui mis sur la prévention (mesures institutionnelles et juridiques) plus que sur la protection (mesures techniques) dont l'usage fut longtemps dominant. Mais le paradigme techniciste continue d'être très présent. La comparaison des communes du Val-de-Marne et des communes ligériennes révèle néanmoins des situations contrastées.

Dans la vallée de la Seine, les communes et les riverains qui ont contesté le PPR prescrit en 1998 et qui continuent de douter de la légitimité du PPR révisé en 2003 et approuvé en novembre 2007, sont convaincus que seule une politique de construction d'infrastructures lourdes de protection constitue une solution efficace de gestion des inondations (Beucher, 2008). Selon eux, les services de l'État doivent investir au plus vite dans le barrage de la Bassée, nouveau barrage-réservoir situé à la confluence de la Seine et de l'Yonne en amont de la capitale. Or, l'efficacité de l'ouvrage en cas de crue exceptionnelle n'est pas prouvée (**encadré**).

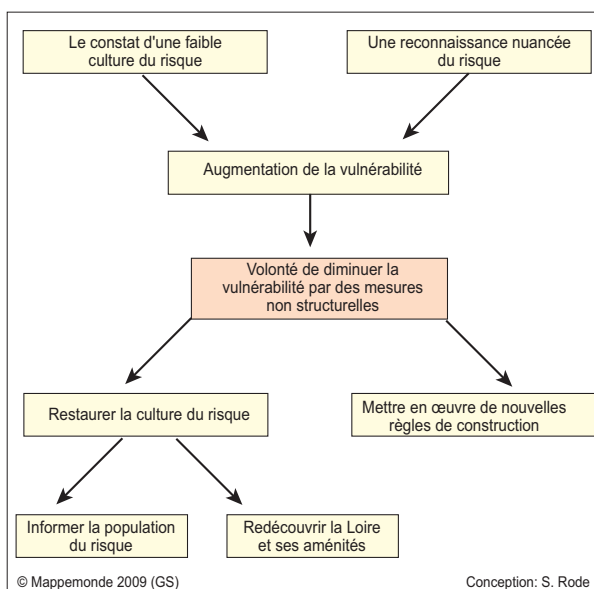
Le projet de barrage de la Bassée

L'objectif de l'étude de faisabilité du projet achevée en 2004 est de retenir les eaux de la Seine, dans la zone dite de la Bassée, au plus près de la confluence entre la Seine et l'Yonne, au moment du passage du maximum de la crue de l'Yonne. Toutefois cette nouvelle infrastructure fait l'objet de nombreux débats et de conflits d'acteurs. Selon la DDE du Val-de-Marne, par exemple pour que l'ouvrage ait un réel impact, il faudrait pouvoir prévoir les inondations 72 heures à l'avance.

L'analyse de la gestion des inondations dans le Val-de-Marne montre qu'il n'est pas aisé de passer d'une « logique de l'ouvrage » (Decrop *et al.*, 1997) afin d'éradiquer le danger à une logique préventive, même si les mentalités évoluent, plus ou moins rapidement selon les contextes locaux. Ainsi, sur le bassin de la Loire, l'approche préventive semble désormais mieux intégrée. L'adoption du Plan Loire Grandeur Nature en janvier 1994 a permis de rompre avec l'optique structurelle qui était celle du protocole d'accord de 1986 — lequel prévoyait de réaliser en dix ans un programme d'aménagement hydraulique de la Loire et de ses affluents afin d'assurer la protection contre les inondations et le soutien des étiages — en abandonnant partiellement la logique des aménagements lourds et en mettant l'accent sur la prévention des crues sans barrages et la sauvegarde du patrimoine naturel. Ce plan global d'aménagement de la Loire sur dix ans se donnait ainsi pour objectif de concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique. On passe de « l'ère de l'aménagement à l'ère du ménagement » (Marié, 1985). Le changement de paradigme n'a cependant pas été aisément accepté par tous. Après maints atermoiements, le projet de barrage de Chambonchard — qui faisait partie des aménagements décidés en 1986 — n'a finalement été abandonné que tout récemment (Garnier, Rode, 2007). Ce nouveau mode de gestion des cours d'eau et du risque d'inondation est progressivement intégré par les municipalités, comme le révèle la communication sur le risque de Saint-Pierre-des-Corps (fig. 1 et 2). Alors que, de 1995 à 2000, cette commune était le fer de lance de la contestation de la politique préventive et manifestait son attachement à la gestion structurelle de l'aléa (fig. 1) afin de ne pas contraindre son développement, elle semble désormais avoir accepté et repris à son compte le paradigme de la réduction de la vulnérabilité (fig. 2).



1. Une communication très marquée du sceau de la technique : maîtriser l'aléa



2. Une nouvelle communication centrée sur la réduction de la vulnérabilité

En réalité, l'attitude de nombre de communes souligne la difficulté d'envisager le risque d'inondation non plus seulement en termes d'aléa mais aussi en termes de vulnérabilité. L'action sur l'aléa apparaît comme étant plus visible, plus concrète, plus scientifique (grâce aux retours d'expérience, les superficies inondées par des crues de différentes occurrences et les hauteurs d'eau correspondantes sont de mieux en mieux connues et permettent une bonne cartographie de l'aléa). En revanche, définir une politique de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes est plus complexe, tant les facteurs à prendre en compte sont nombreux. Les facteurs de vulnérabilité peuvent être économiques, sociaux, institutionnels, politiques voire même territoriaux (Blaikie *et al.* 1994 ; D'Ercole, 1994 ; Hewitt, 1997 ; Pigeon, 2005 ; Vinet, Léone, 2006). Pourtant une réflexion en termes de vulnérabilité pourrait conduire les communes à intégrer les spécificités de leurs territoires dans leurs politiques de gestion du risque. Ainsi la prise en compte de la problématique inondation dans les projets de renouvellement urbain qui voient le jour en Seine-Amont et la définition de nouveaux modes d'aménagement en bord de fleuve, permettraient aux populations d'apprendre à mieux vivre avec le fleuve. Cela passe par de nouvelles normes de construction qui réduiraient la vulnérabilité biophysique des bâtiments, mais également par une réflexion sur les plans de secours en amont des projets urbains, ou encore par la mise en œuvre de pratiques alternatives de gestion des eaux pluviales (Beucher, 2008) afin de réinsérer l'eau dans le paysage urbain et de créer une meilleure culture du risque chez les habitants. C'est ce que semblent avoir compris certaines communes ligériennes (fig. 2).

Du côté des services de l'État, l'évaluation des enjeux et de la vulnérabilité rencontre aussi paradoxalement un certain nombre d'obstacles. Bien que soit de plus en plus encouragée une approche non structurale de gestion des inondations, et bien que l'élaboration des PPR passe par la définition des enjeux sur un territoire donné, la cartographie réglementaire reste avant tout fondée sur l'aléa. L'exemple du PPRI du Val-de-Marne est à cet égard révélateur. Dans le texte de 2000, une partie des bords de Seine est classée en zone orange hachurée noir, car il s'agit de friches industrielles susceptibles de faire l'objet d'opérations de requalification. Le zonage du PPR ne doit donc pas contraindre des programmes d'aménagement qui ne sont pas encore totalement définis et qui pourraient permettre de pallier la pénurie de logements à l'échelle régionale. Au cours des années 2000, les objectifs de l'État concernant ce territoire se précisent : Seine-Amont-Orly-Rungis devient une Opération d'intérêt national en 2006 et l'État, par l'intermédiaire d'un établissement public d'aménagement (EPA), devient instructeur des permis de construire. Mais en ce qui concerne la gestion du risque, les pratiques évoluent peu. Dans le second texte du PPR approuvé en novembre 2007, le zonage réglementaire reste assez proche du premier texte, même si les hachures noires ont disparu. En réalité, les services déconcentrés de l'État sont bien conscients de l'importance des enjeux existant en Seine-Amont et de leur exposition en cas d'inondation, mais chaque enjeu est analysé indépendamment des autres. Peu d'acteurs ont aujourd'hui une conception globale des dynamiques de renouvellement urbain ; et peu sont capables d'évaluer la vulnérabilité à l'échelle de l'ensemble du territoire ainsi que les effets indirects du risque sur les espaces environnants.

2. L'adaptation différenciée de l'aménagement communal au risque d'inondation

L'analyse des difficultés de gestion du risque à l'échelle locale en Loire moyenne et en Seine-Amont montre qu'il reste de nombreux obstacles à l'intégration totale du risque dans les politiques d'aménagement des territoires. Néanmoins l'affichage du risque avec les PPR et les réflexions sur le fleuve permises par le Plan Loire contribuent à l'évolution des mentalités. Après une phase d'opposition à la politique préventive, certaines communes commencent à tenir compte des inondations dans leurs stratégies de développement territorial. En fonction de la place du risque dans les discours et les opérations d'aménagement, des raisons de la prise en compte du risque, de la nature des politiques envisagées, les deux terrains d'étude considérés ici permettent de mettre en lumière quelques cas de figure emblématiques de ces évolutions.

2.1. Le risque instrumentalisé

Le risque est parfois intégré dans des projets de développement afin de légitimer la reconquête de certains territoires. L'usage fait du risque d'inondation est alors intéressé : celui-ci est convoqué s'il peut s'avérer utile à la bonne fin de projets d'aménagements.

Ainsi, dans l'agglomération tourangelle, la gestion du risque sert à reconquérir certains territoires considérés comme marginaux et ne correspondant pas à l'image que l'agglomération souhaite donner de ses bords de Loire. C'est ce qui se passe à La Riche avec le quartier des Îles Noires, une marge urbaine située entre la Loire et la digue (fig. 3). Ce quartier, où des personnes socialement très modestes habitent des constructions très hétéroclites, n'est pas sans rappeler — à une échelle bien moindre — les bidonvilles des villes du Sud (Rode, Sierra, 2008).

Dans les représentations des élus comme de maints habitants, cet espace est un « point noir paysager », l'antithèse du bord de Loire agréable à la disposition du grand public. Aussi les pouvoirs publics, afin de reprendre le contrôle de ce quartier et de le réaménager en espace de loisir, ont-ils utilisé l'argument du risque d'inondation pour résorber cet habitat insalubre.



3. Les Îles Noires, une marge urbaine inondable à résorber
(cliché : V. Bénard, 2003)

L'objectif est de parvenir à reloger les familles en situation de forte précarité et dont l'habitat n'a pas d'existence légale. Dans le cadre du Grand Projet de Ville (signé en 2001), une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) a été créée afin que la Communauté d'agglomération de Tours bénéficie d'un droit de préemption des terrains, lui permettant d'acquérir progressivement la maîtrise foncière d'une partie du site de manière à réduire les enjeux humains exposés puis à le réaménager. Il s'agit bien ici d'une instrumentalisation du risque puisque celui-ci est par ailleurs très peu intégré dans les stratégies d'aménagement de l'agglomération tourangelle.

Le risque participe des stratégies d'exercice du pouvoir, en étant mis au service de politiques visant à mieux contrôler le territoire. Il a donc une indéniable dimension géopolitique.

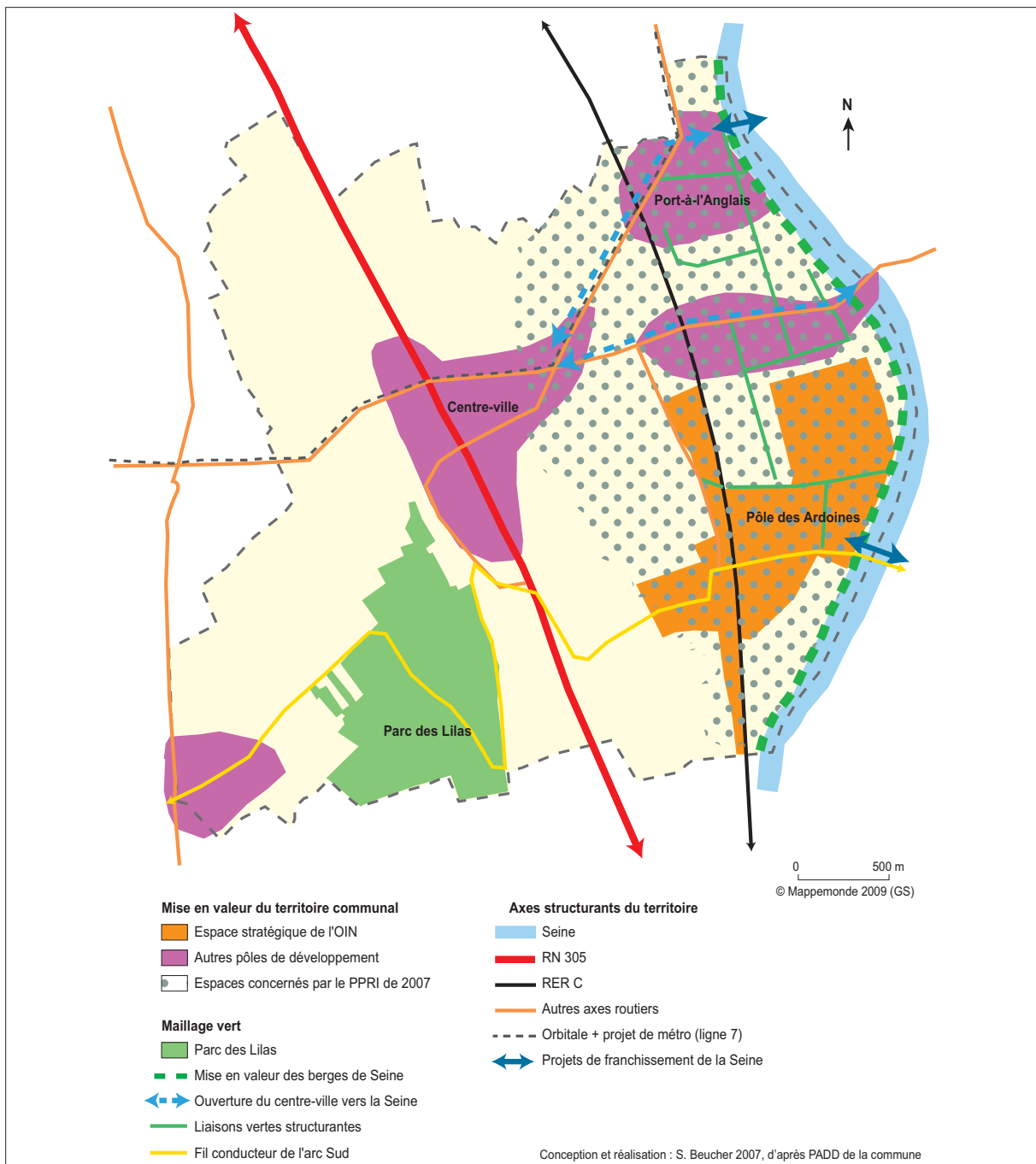
2.2. Le risque affiché mais peu intégré aux projets d'aménagement

Certaines communes ont une attitude contrastée à l'égard du risque. Tout en se montrant actives pour afficher le risque et y sensibiliser la population, elles proposent des projets d'aménagement très classiques qui intègrent peu le risque d'inondation.

C'est le cas de Vitry-sur-Seine (fig. 4), qui est très « transparente » sur la question des inondations et qui a mené une politique active d'information des populations. Sur son site internet, de nombreux liens renvoient à la question des risques majeurs. Le PPR ainsi que le DICRIM (2) réalisé par la commune peuvent être téléchargés, ce qui n'est pas fréquent sur les sites des autres communes du Val-de-Marne. Le risque est également très clairement affiché quartier par quartier dans le cadre du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) de 2004. Enfin, bien qu'ayant un discours qui privilégie la protection et la gestion de crise plutôt que la prévention, le maire s'investit beaucoup dans la réflexion sur les inondations.

Malgré cet « affichage » du risque, les trois pôles de développement économique et d'habitat (le Port à l'Anglais, le secteur Allende et le secteur des Ardoines) que la commune souhaite mettre en valeur en bord de Seine afin de réintégrer le fleuve dans l'espace urbain sont l'objet de très peu de réflexions sur la gestion du risque et la réduction de la vulnérabilité au sein de ces espaces. Ainsi les projets sont centrés sur la mise en valeur de la Seine et de ses berges, la création ou la réhabilitation de certains axes reliant le centre ville et les bords de Seine, la mise en œuvre d'une trame verte, mais n'insistent pas sur l'exposition des biens et des personnes aux inondations. La Seine constitue avant tout un élément de valorisation territoriale, seules ses ressources et aménités sont prises en compte.

La commune ligérienne de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, dans l'agglomération d'Orléans, développe une attitude assez similaire. Entièrement inondable, cette commune a consenti des efforts soutenus d'information de sa population (DICRIM réalisé très précocement et disponible sur Internet, pose de nouveaux repères de crues, correspondants de quartiers sur la question des inondations...). Elle s'efforce également de se préparer au mieux à la gestion de crise (test du logiciel de gestion de crise OSIRIS, achat de matériel...). Mais, en dépit de ce dynamisme, les projets urbains se contentent d'appliquer les prescriptions du PPR, sans réellement intégrer la question de la réduction de la vulnérabilité des constructions à l'inondation.

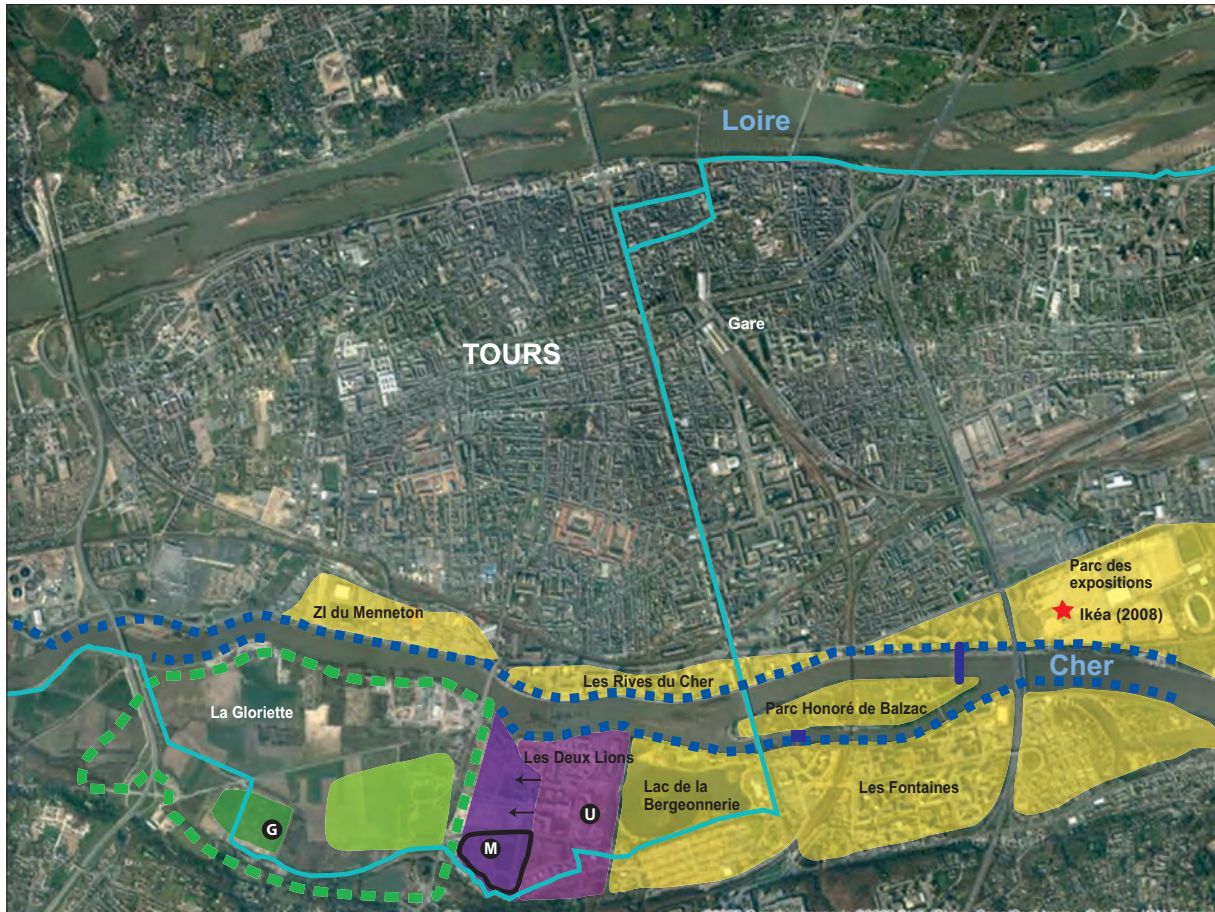


4. L'intégration de la Seine et de ses enjeux au sein du territoire de Vitry-sur-Seine

2.3. Le risque d'inondation, un atout pour promouvoir un autre aménagement des territoires

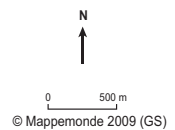
Néanmoins, certaines communes s'efforcent d'intégrer l'inondabilité dans leurs projets d'aménagement afin de faire de celle-ci un atout. L'exemple du val de Cher au sein de l'agglomération tourangelle apparaît particulièrement symptomatique de cette volonté actuelle. Depuis 2000, un parc urbain où l'eau et l'inondabilité sont à dessein pensées comme primordiales a été ouvert dans la plaine de la Gloriette à Tours. L'ambition est de valoriser ainsi cet espace inondable situé aux portes mêmes de la ville mais non urbanisable. Pourtant, si aujourd'hui l'urbanisation est impossible ici, incitant les responsables municipaux à définir des modes alternatifs de mise en

valeur, il n'en a pas toujours été ainsi. Les espaces inondables situés juste en amont ont été le lieu de réalisation d'aménagements urbains lourds depuis les années 1960 car Tours était à l'époque à l'étroit dans son site d'interfluve et il convenait donc de conquérir de nouveaux espaces à urbaniser (fig. 5). La plaine de la Gloriette a longtemps été convoitée pour prolonger ces grands projets urbains vers l'ouest. Cette extension de la ville n'a pu se faire qu'au prix de lourds travaux d'aménagement hydrauliques (fig. 5) : rectification et calibrage du lit du Cher, remblais, digues étanches...



Le Val de Cher, archétype de l'aménagement prométhéen : un milieu à maîtriser pour y développer la ville

- Cher** Un cours d'eau recalibré, au tracé totalement redessiné
- Digue de protection contre les crues du Cher ou remblai destiné à porter les terrains à urbaniser au-dessus des plus hautes eaux connues
- Barrage visant à réguler les débits du Cher
- Aménagements réalisés entre 1962 et 1971 (grands ensembles, zone industrielle et équipements divers)
- Aménagements réalisés entre 1987 et 1998: technopôle, rebaptisé quartier des Deux Lions, comprenant notamment une université **U**
- Extension récente du quartier des Deux Lions comprenant notamment un multiplexe **M**
- Extension en cours du quartier des Deux Lions (centre commercial, bureaux et logements)



La Gloriette, dernier avatar de l'aménagement du Val de Cher: du projet de «ville lacustre» au «poumon vert»

- La Gloriette: un vaste projet d'aménagement urbain (180 ha à urbaniser) prévu pour débuter en 1996 mais abandonné pour cause d'exposition au risque d'inondation...
- ... aujourd'hui limité à un espace de nature et de loisirs plus restreint (40 ha, ouvert depuis 2000)...
- ... et à un golf compact (10 ha, ouvert depuis 2007)
- Itinéraire cyclable «La Loire à Vélo» connectant ces nouveaux quartiers à un mode de circulation douce, axé sur la découverte des milieux

Conception et réalisation: S. Rode, 2008

Sources: fond Google Maps, documents de l'atelier d'urbanisme de l'agglomération tourangelle

5. Le Val-de-Cher à Tours : l'évolution des rapports entre urbanisation et risque d'inondation

Dans la continuité de ces aménagements, les 190 hectares de la plaine de la Gloriette sont voués à être mis hors d'eau puis urbanisés. Un ambitieux projet de cité lacustre voit le jour. « L'emprise du bâti est [certes] limitée à 18 ha seulement, plus de 50 % de la superficie étant laissée en espaces verts. [Mais], dans ce projet marqué par deux tours en verre signées Jean Nouvel, 6000 à 7000 personnes doivent loger » (Dutour, Garnier *et al.*, 2001). C'est dire l'augmentation de la vulnérabilité qu'occasionnerait la réalisation de ce projet, puissamment appuyé par Jean Royer. Pourtant, depuis la fin des années 1980, des voix commencent à s'élever pour critiquer l'aménagement en cours du technopôle en zone inondable. Alors que les projets précédents n'avaient suscité aucune critique liée au risque d'inondation et à sa gestion structurelle, il n'en est plus de même. Le regard porté sur le risque et l'aménagement des espaces inondables change. Le 4 mars 1994, en refusant le Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle, le préfet signifie que la Gloriette n'est pas urbanisable. Désormais, les préoccupations environnementales conduisent à faire du risque d'inondation une donnée essentielle de l'aménagement du territoire. Aussi un autre usage de ces terrains a-t-il dû être défini. « L'inondabilité devient un atout alors, en obligeant à une utilisation extensive du lieu » (*op. cit.*). La nouvelle équipe municipale élue en 1995 décide d'en faire un espace de nature et de loisirs au sein de l'agglomération où l'eau constitue le fil directeur (fig. 6 et 7).

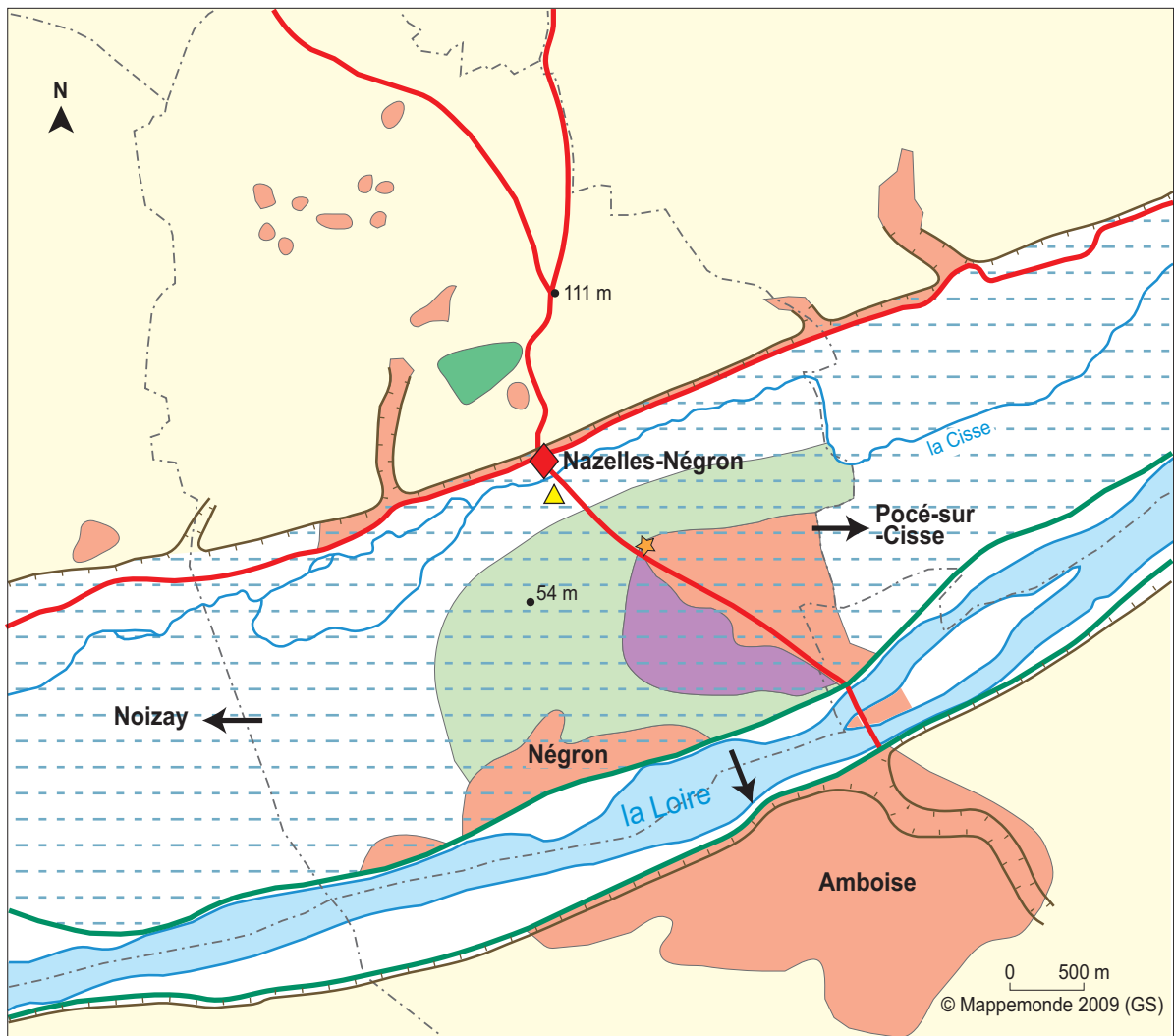


6. Jardin potager ouvert au public dans la plaine de la Gloriette (cliché : S. Rode, 2007)



7. Jeux pour enfants dans la plaine de la Gloriette ; au fond, le quartier des Deux Lions (cliché : S. Rode, 2007)

Nazelles-Négron, commune ligérienne rurale d'Indre-et-Loire comptant 3700 habitants, a également progressivement intégré la logique préventive dans l'aménagement de son territoire. Elle a en effet repensé de manière substantielle son mode de développement et d'aménagement afin de le rendre compatible avec le risque d'inondation qui touche la moitié de son territoire. Comme le montre la **figure 8**, le développement de la commune est centré sur la vallée de la Loire, en zone inondable. Au milieu des années 1990, juste au moment de l'adoption du PIG, elle souhaitait accroître l'occupation de cette zone avec son projet « le village dans la vallée ». Celui-ci a donc été bloqué par l'application de la nouvelle politique préventive de l'État. Aussi a-t-il été décidé d'abandonner purement et simplement ce projet et de réviser le PLU afin d'ouvrir à la construction des espaces jusque-là classés non constructibles sur le plateau (fig. 8).



1. Un territoire en partie inondable

- Cours d'eau (la Loire et son affluent la Cisse)
- Digue de protection du val contre les crues de la Loire (supportant une route)
- Zone inondable (aléa fort)
- Coteau
- Plateau (espace non inondable)
- Limites communales

2. Une grande vulnérabilité

- Bourg en pied de coteau
- Zone d'habitat
- Zone d'activités
- École
- Centre culturel
- Principaux axes routiers

3. Se développer en zone inondable ou sur le plateau ? Vers une meilleure prise en compte du risque d'inondation

- Projet au milieu des années 1990 n'intégrant pas le risque d'inondation: développer «le village dans la vallée» (implantation d'habitat et d'activités). Ce projet est aujourd'hui abandonné et les terrains sont inconstructibles.
- Projet actuel intégrant le risque d'inondation: reporter le développement de l'habitat sur le plateau (17 ha ouverts à la construction).
- À l'échelle supra-communale, répartition des activités économiques hors zone inondable (grâce à la taxe professionnelle unique de la communauté de communes Val d'Amboise)

8. De la vallée au plateau : la prise en compte du risque d'inondation à Nazelles-Négon

Si la réorientation demeure trop modeste pour parler d'un glissement du centre de gravité de la commune de la vallée vers le plateau, elle témoigne néanmoins d'une réelle prise de conscience de la nécessité de ne pas accroître la vulnérabilité en zone inondable. Par ailleurs, la commune a renoncé sans trop de réticences à attirer de nouvelles entreprises sur son territoire dans la mesure où elle fait partie d'une communauté de communes dotée d'une Taxe Professionnelle Unique. Cela lui permet de ne pas être trop pénalisée par le blocage de l'urbanisation du cœur de son territoire.

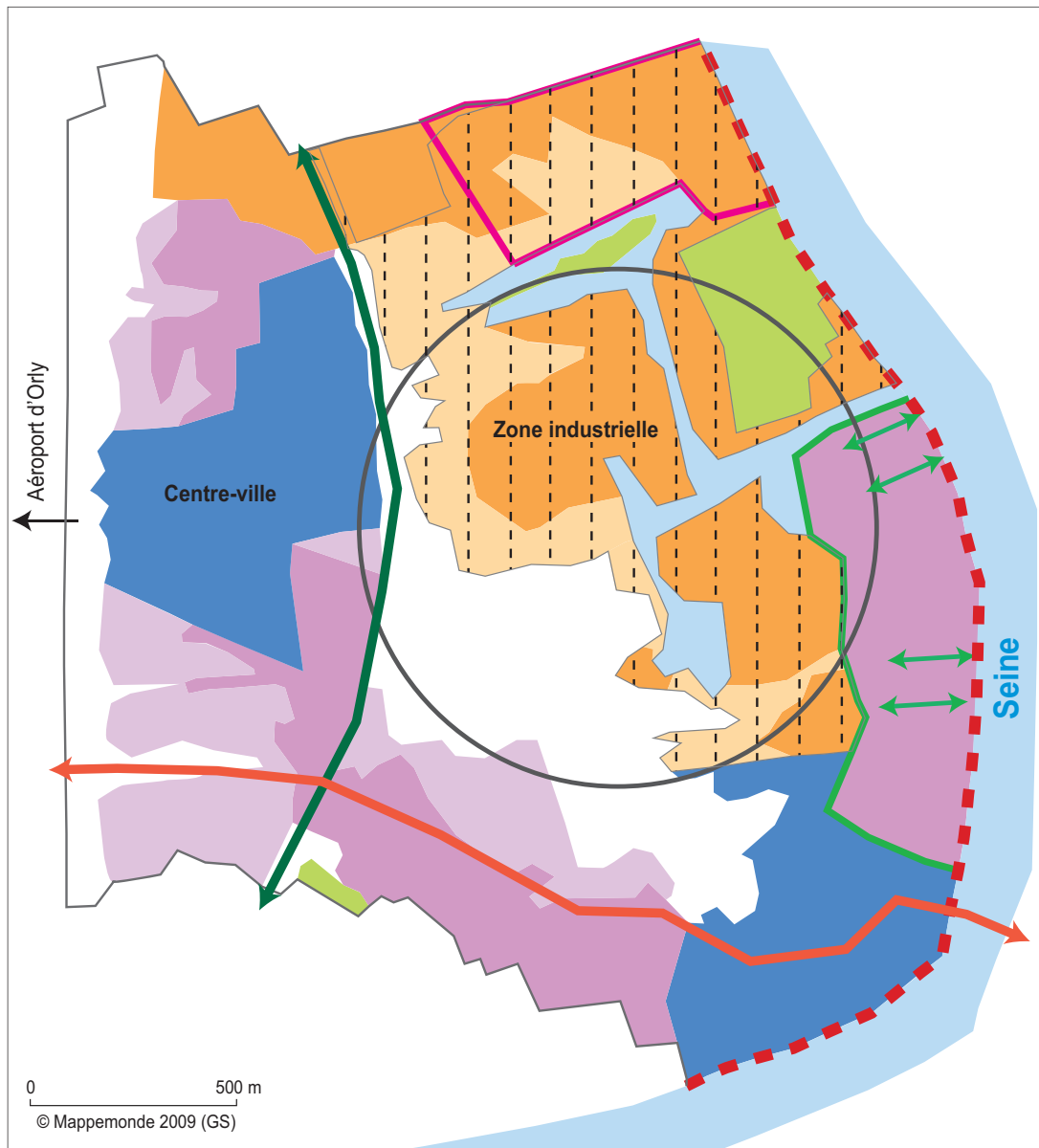
Le cas de Villeneuve-le-Roi (fig. 9) offre enfin l'exemple d'une commune qui a décidé d'intégrer les inondations à ses choix d'aménagement afin de contester le PPR. Villeneuve-le-Roi est une commune « multirisques » : plus de la moitié de la commune est en zone inondable selon le PPRI, un tiers est classé en site SEVESO et enfin deux tiers de la commune sont concernés par un plan d'exposition au bruit. L'approbation du PPR en 2000 constitue donc une contrainte majeure pour le développement de la commune. Dans le cadre de la révision, la commune propose donc à la DDE des projets urbains intégrant le risque afin d'obtenir un zonage réglementaire plus souple. La commune souhaite notamment aménager au nord de son territoire, à proximité de la Seine, un quartier en Haute Qualité Environnementale, avec des constructions sur pilotis, alimentées par un double réseau d'eau, l'un provenant des réserves où seraient stockées les eaux pluviales, qui couvrirait la plupart des besoins en eau, et le réseau d'eau public qui couvrirait les besoins en eau pour l'alimentation. Les constructions feraient l'objet d'un traitement paysager, afin de réserver des espaces d'expansion des crues. Par ce projet, la ville souhaite être une ville pilote en matière d'environnement et de développement durable. On retrouve ces réflexions dans le projet de rénovation de la cité Paul Bert



10. La rénovation de la cité Paul-Bert à Villeneuve-le-Roi (cliché : S. Beucher, 2008)

plus au sud (fig. 10). La cité Paul Bert est une cité « d'urgence » construite rapidement à la fin des années 1950 et qui, à l'image de nombreux grands ensembles de banlieue, offre des conditions de vie dégradées et connaît depuis quelques années d'importantes difficultés sociales. L'objectif du nouveau quartier des Bords de l'eau est de reloger d'ici 2013 tous les habitants dans des logements neufs, ou réhabilités. L'eau est le fil conducteur du projet et la gestion naturelle des eaux pluviales par la restauration de zones humides et la création de parc

public constitue l'une des priorités du service d'urbanisme de la commune. Néanmoins, ces projets font l'objet de négociations avec la DDE qui souhaiterait conserver le maximum de champs d'expansion des crues dans cette commune du département. En effet, à l'échelle du Val-de-Marne peu de communes offrent cette possibilité. L'exemple de Villeneuve-le-Roi montre par conséquent la nécessité d'articuler des projets urbains à toutes les échelles de l'aménagement.



1. Le zonage complexe du PPRI

- Zone rouge de grand écoulement
- Centre urbain
- Zone violet foncé (zone urbaine dense en aléa fort et très fort)
- Zone violet clair (zone urbaine dense en autres aléas)
- Zone orange foncé (autres espaces urbanisés en aléa fort et très fort)
- Zone orange clair (autres espaces urbanisés en autres aléas)
- Zone verte (espace naturel et de loisirs)

2. Les autres enjeux du développement

- a. autres nuisances
 - Espace soumis au risque industriel (dépôt pétrolier)
 - ← Proximité de l'aéroport (plan d'exposition au bruit)
- b. discontinuités créées par le réseau de transport
 - ↔ RER
 - Axe routier principal
- c. projets de mise en valeur du territoire
 - Projet de quartier en Haute Qualité Environnementale
 - Rénovation du quartier des bords de l'eau
 - ↔ Ouvertures sur le fleuve envisagées
 - Périmètre OIN (Opération d'intérêt national)

Conception: S. Beucher, 2007

9. Villeneuve-le-Roi, une commune « multirisques » en quête de développement

Conclusion

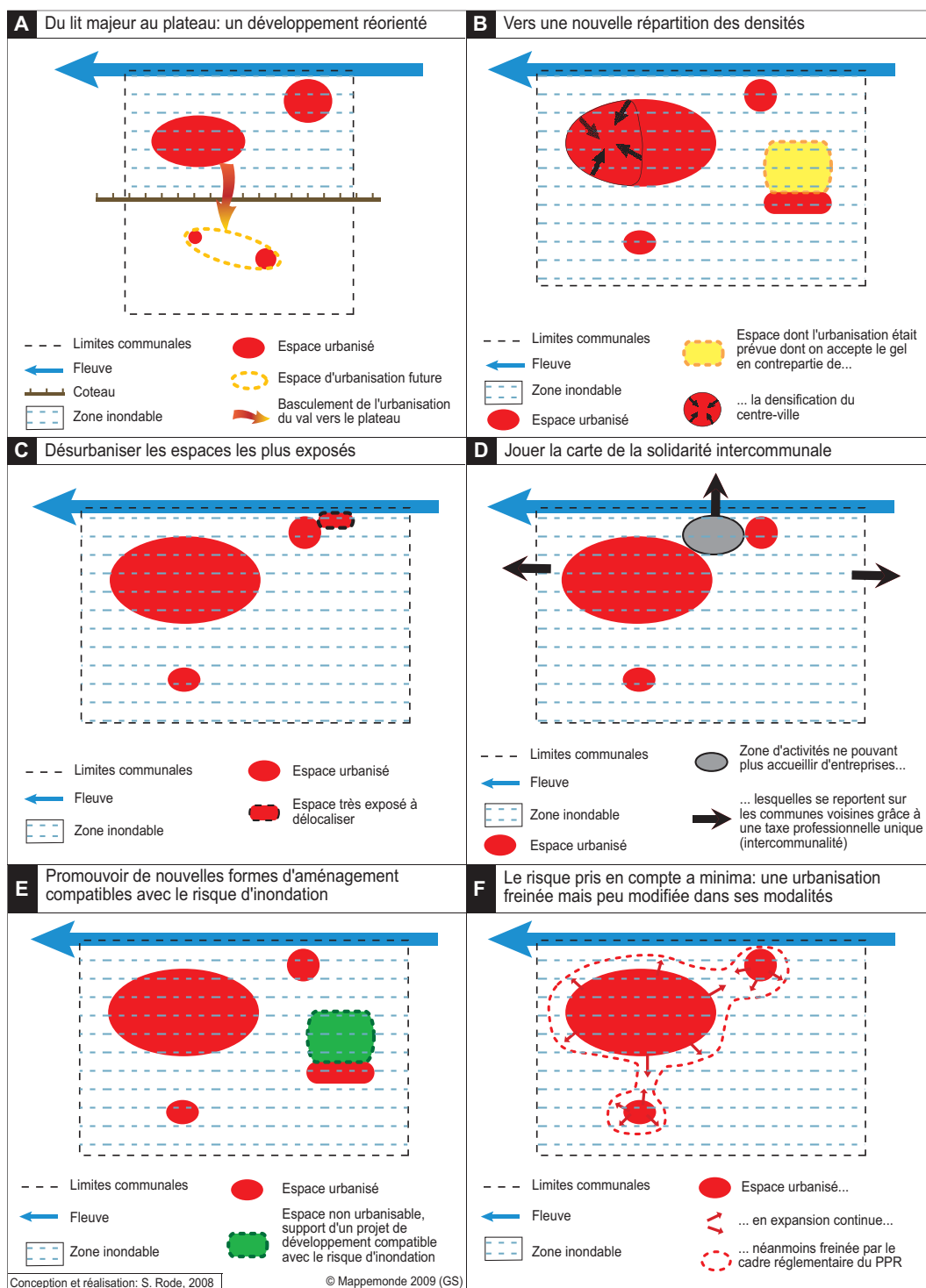
La comparaison des terrains de la Loire moyenne et du Val-de-Marne permet de souligner les difficultés de mise en œuvre des politiques nationales de gestion des inondations à l'échelle locale. La cartographie réglementaire, avant tout fondée sur l'aléa, ne permet pas de prendre en compte de manière suffisante les spécificités de chaque territoire, ce qui renforce la prédominance du paradigme techniciste chez les acteurs locaux. La mise en œuvre des PPR se traduit par des conflits lors desquels s'expriment davantage des intérêts particuliers qu'un projet urbain collectif. Le zonage réglementaire longuement contesté, discuté, négocié, modifié peut devenir « artificiel » et ne pas permettre l'intégration du risque dans les dynamiques territoriales des communes. La plupart des communes se contentent d'une gestion *a minima* du risque et appliquent le PPR largement assoupli (fig.11F) comme c'est le cas du second PPR du Val-de-Marne approuvé en 2000, sans mener d'action volontariste afin de réduire la vulnérabilité de leur territoire.

Les exemples développés ici montrent toutefois que des évolutions lentes mais significatives peuvent être observées à l'échelle locale. Des communes manifestent leur volonté de mieux prendre en compte le risque d'inondation, et ce à travers différents choix d'aménagement et de développement de leur territoire. L'ensemble de ces choix derrière leur apparente diversité, peut être ramené à quelques situations-types (fig. 11).

Ces nouvelles modalités d'aménagement sont mises en œuvre à des degrés fort contrastés par les communes. Certaines se contentent d'une mise en œuvre ponctuelle de l'un ou l'autre de ces choix, tandis que d'autres — plus rares — vont jusqu'à repenser de manière substantielle leurs modes d'aménagement et de développement, et combinent plusieurs des solutions présentées par la figure 11.

L'intégration du risque dans les stratégies d'aménagement n'est possible que dans la mesure où les acteurs ont accepté le risque comme un élément constitutif de l'espace qu'ils doivent gérer et tentent de mettre en place des mesures pour vivre avec le risque plutôt que des mesures de lutte contre celui-ci. Une telle approche permet de ne plus concevoir le risque comme une contrainte extérieure, mais comme un élément de l'identité territoriale dont il faut tenir compte. La Loire moyenne en offre plusieurs exemples significatifs, illustrant l'importance de la progressive acculturation des acteurs locaux au risque et à sa gestion préventive qui caractérise cet espace. Premier espace régional à avoir été confronté, dès le milieu des années 1990, à la politique préventive de l'État et à ses remises en cause en matière d'aménagement et de développement des territoires, il s'agit aujourd'hui d'une partie du territoire français où les acteurs commencent à mieux intégrer ce nouveau paradigme de gestion du risque d'inondation.

Par ailleurs, ces initiatives ne peuvent apporter de changements durables dans les modes d'aménagement si elles ne s'articulent pas à toutes les échelles de l'aménagement, afin de prendre en compte la complexité du jeu des acteurs. En effet le PPR, bien que prescrit à l'échelle départementale, s'applique avant tout à l'échelle communale, dans la mesure où il est annexé au PLU, tandis que l'échelle pertinente de prise en compte de l'aléa reste le bassin versant. De surcroît, les opérations d'aménagement concernant le logement, l'emploi, les transports, l'environnement renvoient à des enjeux communaux, intercommunaux, départementaux, voire régionaux. La coordination entre les différentes échelles et les différents acteurs de



11. L'adaptation différenciée de l'aménagement communal au risque d'inondation : un essai de modélisation

gestion du risque n'est donc pas aisée et nécessite la définition de modes de gouvernance efficaces.

En définitive, la question de l'intégration du risque à toutes les échelles de l'aménagement reste un enjeu majeur pour la mise en place d'une gouvernance efficace des inondations en France. Il s'agit de « restituer le territoire au risque » (Laganier, 2006), en définissant un projet global intégrant le risque à l'ensemble des questions d'aménagement des territoires.

Bibliographie

- BEUCHER S. (2007). «Le risque d'inondation dans le Val-de-Marne: une territorialisation impossible?». *Annales de géographie*, n° 657, p.470-492.
- BEUCHER S. (2008). *Risque d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain: les cas de Seine-Amont et de l'Est londonien*. Paris: Université de Paris Ouest Nanterre La Défense, thèse de doctorat, 2 vol., 542 p. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00336726/fr/>
- BLAIKIE P., CANNON T., DAVIS I., WISNER B. (1994). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. London: Routledge, 284 p. ISBN: 0-415-08476-8
- D'ERCOLE R. (1994). «Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés: concepts, typologies, modes d'analyse». *Revue de géographie alpine*, tome LXXXII, n° 4, p. 87-96.
- DECROP G., DOURLENS C., VIDAL-NAQUET P.-A. (1997). *Les Scènes locales du risque*. Rapport de recherche. Lyon: CERPE-Futur Antérieur, 236 p.
- DOURLENS C., dir. (2004). *La Question des inondations au prisme des sciences sociales. Un panorama de la recherche publique*. Paris: 2001 Plus, n° 63, 112 p.
- DÉGARDIN F. (2002). «Urbanisation et inondations: de l'opposition à la réconciliation». *Bulletin de l'Association de géographes français*, n° 1, p. 91-103.
- DONZE J. (2002). «Comment cartographier les risques?». Intervention lors de la journée APHG, Dijon, 4 décembre 2002, sur le thème «Les sociétés face aux risques naturels et technologiques». www.ac-dijon.fr
- DUTOUR A., GARNIER P., GÉNIN A., SERVAIN-COURANT S. (2001). «Développement de la ville de Tours en zone inondable: le cas du Val de Cher». Actes du colloque «Hydrosystèmes, Paysages, Territoires». Lille, 6 au 8 septembre 2001.
- GARNIER P., RODE S. (2007). «Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire: le barrage de Chambonchard». *Annales de géographie*, n° 656, p. 382-397.
- HEWITT, K. (1997). *Regions of risk: a geographical introduction to disasters*. Harlow: Longman, coll. «Themes in resource management», 389 p. ISBN: 0-582-21005-4
- LAGANIER R., ed. (2006). *Territoires, inondation et figures du risque: la prévention au prisme de l'évaluation*. Paris: l'Harmattan, coll. «Itinéraires géographiques», 257 p. ISBN: 2-296-00976-X
- MARIÉ M. (1985). «De l'aménagement au ménagement du territoire en Provence: les grands ouvrages hydrauliques». *Le Genre humain*, n° 12, p. 71-92.
- PIGEON, P. (2005). *Géographie critique des risques*. Paris: Economica, coll. «Géographie», 217 p. ISBN: 2-7178-5028-7
- RODE S., SIERRA A. (2008). «Marges urbaines et risques à Tours et à Quito. Essai de comparaison Nord-Sud». *Autrepart*, n° 45, p. 137-155.
- VEYRET Y. (2004). *Géographie des risques naturels en France*. Paris: Hatier, coll. «Initial», 251 p. ISBN: 2-218-74994-7
- VINET F., LÉONE F. (2006). *La Vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles*, Analyses géographiques, coll. «Géorisques» n° 1, 140 p.

Notes

1. On entend par Loire moyenne la portion du fleuve allant de sa confluence avec l'Allier (environs de Nevers) à celle avec la Maine (environs d'Angers). En cas de crue centennale du type de celle qui s'est produite en 1856 — qui constitue l'événement de référence pour la Loire moyenne, l'équivalent de la crue de 1910 pour Paris — ce sont 300 000 personnes qui seraient inondées et les dégâts se chiffrent au moins à six milliards d'euros.

2. DICRIM: Document d'information communal sur les risques majeurs. La loi du 22 juillet 1987 sur l'organisation de la sécurité civile et la prévention des risques majeurs énonce le droit des citoyens « à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent » (article 21). Aussi les DICRIM, qui doivent être réalisés par les communes et distribués à la population, ont-ils pour objectif d'apporter ces différentes informations aux habitants.

Adresse des auteurs

Stéphanie Beucher, IUFM de l'académie de Paris, Laboratoire de géographies comparées des Nordes et des Suds (Gecko, EA 375), Université de Paris Ouest Nanterre La Défense. Courriel : stephanie_beucher@yahoo.fr

Sylvain Rode, Laboratoire de géographies comparées des Nordes et des Suds (Gecko, EA 375), Université de Paris Ouest Nanterre La Défense. Courriel : sylvain.rode@univ-reims.fr